

**POLITISCHE MACHT und RESPONSIVITÄT
in der Großstadt**

**Eine Studie zur Einstellungskongruenz
kommunalpolitischer Akteure
am Beispiel der Stadt Stuttgart**

**Von der Fakultät Geschichts-, Sozial- und
Wirtschaftswissenschaften der Universität Stuttgart
zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.)
genehmigte Abhandlung**

vorgelegt von

Melanie Walter (M.A.)

aus Stuttgart (Marbach am Neckar)

Hauptberichter: Prof. Dr. Oscar W. Gabriel, Universität Stuttgart

Mitberichter: Prof. Dr. Ursula Hoffmann-Lange, Universität Bamberg

Tag der mündlichen Prüfung: 07. März 2002

Institut für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart

Stuttgart 2002

MEINEN ELTERN



*Der Kopf ist rund, damit die Gedanken
die Richtung wechseln können*

Francis Picabia



INHALTSVERZEICHNIS

Tabellenverzeichnis.....	V
Abbildungsverzeichnis	VIII
Abkürzungsverzeichnis	IX
Vorwort	X
Deutsche Zusammenfassung	XI
Englisches Abstract	XIV

EINLEITUNG..... 1

1. PROBLEMBESCHREIBUNG: Erweiterung des klassischen Repräsentationsmodells	1
1.1. Demokratietheoretisches Problem	4
1.2. Das Responsivitäts-Konzept.....	6
1.3. Das Community Power-Konzept	8
1.4. Verknüpfungspunkte.....	11
1.4.1. Welche Akteure berücksichtigt der Abgeordnete im Parlament?.....	11
1.4.2. Welche Akteure sind am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt?.....	17
1.4.3. Über welche Einflußressourcen verfügen die politischen Akteure?	22
2. FRAGESTELLUNGEN DIESER STUDIE	25
3. UNTERSUCHUNGSDESIGN	27
4. AUFBAU DER ARBEIT	30

1. TEIL: FORSCHUNGSSTAND33

1. REPRÄSENTATIONSFORSCHUNG UND DAS ROLLENVERSTÄNDNIS DER GEWÄHLTEN ABGEORDNETEN	33
1.1. Das Rollenverständnis von amerikanischen Abgeordneten	33
1.2. Das Rollenverständnis von deutschen Abgeordneten.....	36
1.2.1. Abgeordnete auf Europa-, Bundes- und Landesebene	37
1.2.2. Abgeordnete auf Kommunalebene	41
1.3. Zusammenfassung	42
2. COMMUNITY POWER- UND ELITENFORSCHUNG	43
2.1. Methoden zur Elitenidentifikation.....	45
2.1.1. Positionsmethode	45
2.1.2. Reputationsmethode.....	46
2.1.3. Entscheidungsmethode	49
2.1.4. Kombinierte Identifikationsmethoden	52
2.1.4.1. Kombination aus Positions- und Reputationsmethode	53
2.1.4.2. Kombination aus Reputations- und Entscheidungsmethode	54
2.1.4.3. Andere Kombinationen.....	55
2.1.5. Zusammenfassung	58

2.2.	Der amerikanische Forschungsstand	60
2.2.1.	Das Elitismus-Konzept	60
2.2.1.1.	Die Anfänge der empirischen Elitenforschung	61
2.2.1.2.	Das Forschungsdesign von HUNTER (1953)	62
2.2.2.	Das Pluralismus-Konzept.....	64
2.2.2.1.	Das Forschungsdesign von DAHL (1961)	66
2.2.3.	Der Streit zwischen Elitisten und Pluralisten	69
2.2.4.	Andere Einzelfallstudien	72
2.2.4.1.	HUNTER-Folgestudien.....	72
2.2.4.1.1.	Weitere Machtstudien in Atlanta.....	73
2.2.4.1.2.	Machtstudien in anderen Gemeinden.....	74
2.2.4.1.3.	Die Rolle externer Akteure	78
2.2.4.2.	DAHL-Folgestudien.....	79
2.2.4.3.	Zusammenfassung	82
2.2.5.	Vergleichende Studien.....	83
2.2.5.1.	Primär- und Sekundäranalysen.....	84
2.2.5.1.1.	Die Kommunalverfassungen in den USA.....	88
2.2.5.1.2.	Einfluß der Gemeindeordnungen auf die kommunale Machtstruktur.....	90
2.2.5.1.3.	Weitere Bestimmungsfaktoren der lokalen Machtstruktur	91
2.2.5.1.3.1.	Kontextfaktoren	92
2.2.5.1.3.2.	Soziale Faktoren.....	93
2.2.5.1.3.3.	Wirtschaftsfaktoren	93
2.2.5.1.3.4.	Überlokale Faktoren	93
2.2.5.1.4.	Zusammenfassung	94
2.2.6.	Neo-Marxismus bzw. Neue Politische Ökonomie.....	95
2.2.6.1.	Wichtige Studienergebnisse	97
2.2.6.2.	Anwendung des "class-dialectical"-Modell.....	98
2.2.6.3.	Die Public Policy-Studie von PETERSON (1981).....	100
2.2.7.	Die Regime-Theorie	102
2.2.7.1.	Regime-theoretische Studien	106
2.2.7.2.	Die Machtstrukturanalyse von STONE (1989)	107
2.2.7.3.	Weitere Einzelfallanalysen	108
2.2.7.3.1.	Pro-Growth-Regime	108
2.2.7.3.2.	Andere Regimeformen.....	109
2.2.7.3.3.	Regimeanalysen in vergleichender Perspektive	111
2.2.7.3.4.	Bestimmungsfaktoren für Regime	113
2.2.8.	Das Local Governance-Konzept	115
2.2.8.1.	Local Governance-Studien	120
2.2.9.	Zusammenfassung	122
2.2.10.	Studien zur Verknüpfung von Responsivitäts- und Community Power- Konzept	126
2.2.10.1.	Die Studien von SCHUMAKER/GETTER/CLARK (1977/1983).....	126
2.2.10.2.	Die Studie von SCHUMAKER (1991).....	128
2.2.11.	Einfluß- und Ressourcenforschung	133

2.3.	Übertragbarkeit amerikanischer Ergebnisse: Vergleich kommunal-politischer Strukturen in den USA und der Bundesrepublik Deutschland.....	137
2.3.1.	Größere Bedeutung des politisch-administrativen Systems in der BRD	139
2.3.2.	Stärkere Abhängigkeit von überlokalen Entscheidungsgremien	142
2.3.3.	Stärkere Stellung der lokalen Parteiensysteme in der Kommunalpolitik	146
2.3.4.	Folgen der institutionellen Unterschiede für die lokale Machtstruktur.....	149
2.3.5.	Zusammenfassung	152
2.4.	Der deutsche Forschungsstand	153
2.4.1.	Eliten-Studien auf Bundes- und Landesebene.....	155
2.4.1.1.	Studien zur Sozialstruktur, Rekrutierung und Zirkulation.....	156
2.4.1.2.	Studien zu Einstellungen und Rollenperzeptionen	158
2.4.1.3.	Studien zur Elitenkommunikation und Netzwerkbildung	163
2.4.1.4.	Zusammenfassung	166
2.4.2.	Eliten-Studien auf Kommunalebene	167
2.4.3.	Der kommunalpolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß	170
2.4.3.1.	Die deutschen Kommunalverfassungssysteme.....	171
2.4.3.1.1.	Süddeutsche Ratsverfassung	173
2.4.3.1.2.	Bürgermeisterverfassung	174
2.4.3.1.3.	Magistratsverfassung	174
2.4.3.1.4.	Norddeutsche Ratsverfassung	175
2.4.3.2.	Kommunalverfassungen in den neuen Bundesländern.....	176
2.4.3.3.	Machtstrukturen in den traditionellen Kommunalverfassungen	177
2.4.4.	Kommunalpolitische Akteure und Einflußressourcen	178
2.4.4.1.	Bürgermeister und Verwaltung	179
2.4.4.2.	Gemeinderat und Politik	182
2.4.4.2.1.	Gemeinderatsfraktionen.....	185
2.4.4.2.2.	Gemeinderatsausschüsse.....	188
2.4.4.2.3.	Sachkundige Einwohner	190
2.4.4.2.4.	Bezirks- und Stadtteilvertretungen.....	191
2.4.4.3.	Akteure des intermediären Systems.....	193
2.4.4.3.1.	Lokale Parteien	195
2.4.4.3.2.	Lokale Medien	198
2.4.4.3.3.	Lokale Wirtschaft	201
2.4.4.3.4.	Lokale Interessenorganisationen	204
2.4.4.3.4.1.	Interessen im Bereich Wirtschaft und Arbeitswelt	209
2.4.4.3.4.2.	Interessen im Bereich Soziales	210
2.4.4.3.4.3.	Interessen im Bereich Sport und Freizeit	211
2.4.4.3.4.4.	Interessen im Bereich Kirchen und Religion	212
2.4.4.3.4.5.	Interessen im Bereich Kultur.....	214
2.4.4.3.4.6.	Interessen im Bereich Wissenschaft und Bildung	216
2.4.4.4.	Bürger und Wähler	217
2.4.4.4.1.	Ressourcen und Wirkungen bürgerlicher Beteiligung	218
2.4.4.4.2.	Wichtige Phasen der bürgerlichen Einflußnahme	219
3.	ZUSAMMENFASSUNG DES FORSCHUNGSSTANDES	221
3.1.	Das modifizierte MILLER/STOKES-Modell für die Untersuchung politischer Responsivität	226

II. TEIL: DIE EMPIRISCHE ANALYSE VON EINSTELLUNGS-	
KONGRUENZEN KOMMUNALPOLITISCHER	
AKTEURE UND DEM POLICY-OUTPUT	
IN DER STADT STUTTGART	230
2.1. Datenbasis.....	231
2.1.1. Eliten- und Bürgerbefragung	231
2.1.2. Soziodemographischer Vergleich von Eliten und Bürger.....	234
2.1.2.1. Geschlecht.....	234
2.1.2.2. Alter.....	234
2.1.2.3. Konfession	235
2.1.2.4. Bildung und Berufstätigkeit	235
2.2. Einstellungen von Eliten und Bürgern.....	236
2.2.1. Interesse an der Kommunalpolitik.....	236
2.2.2. Einfluß kommunalpolitischer Akteure und relevante Ressourcen.....	237
2.2.2.1. Einflußreiche Akteure.....	237
2.2.2.2. Ressourcen kommunalpolitischer Akteure.....	240
2.2.2.3. Wichtige Gruppen für die kommunalpolitische Meinungsbildung.....	242
2.2.2.4. Wichtige Gruppen für kommunalpolitische Entscheidungen	243
2.3. Kommunalpolitische Ausgabenpräferenzen von Eliten und Bürgern.....	245
2.3.1. Horizontale Repräsentation der Elitenpräferenzen.....	246
2.3.2. Vertikale Repräsentation der Bürgerpräferenzen.....	248
2.4. Politische Responsivität für kommunalpolitische Ausgabenpräferenzen.....	252
2.4.1. Einstellungskongruenzen von Ratsmitgliedern, Bürgern und anderen	
kommunalpolitischen Akteuren	252
2.4.1.1. Ratsmitglieder und Bürger	252
2.4.1.1.1. Kollektive Responsivität	252
2.4.1.1.2. Dyadische Responsivität	254
2.4.1.1.3. Responsivität gegenüber verschiedenen Bevölkerungsgruppen.....	258
2.4.1.2. Ratsmitglieder und Elitenmitglieder	260
2.4.1.2.1. Sektorspezifische Einstellungen	265
2.4.1.2.2. Parteispezifische Einstellungen.....	267
2.4.1.3. Politische Responsivität für Bürger und Elitenmitglieder im Vergleich	269
2.4.1.4. Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität.....	271
2.4.2. Vergleich kommunalpolitischer Einstellungen und Policy Output	276
III. TEIL: ZUSAMMENFASSUNG UND DISKUSSION.....	282
3.1. Zusammenfassung der Ergebnisse und Einordnung in den Forschungsstand	282
3.2. Empfehlungen für künftige Responsivitätsforschung	300
Anhang A: Tabellen und Schaubilder des theoretischen Teils	305
Anhang B: Tabellen und Schaubilder des empirischen Teils.....	320
Anhang C: Untersuchungsanlage und Fragebögen.....	355
Literaturverzeichnis	373
Lebenslauf.....	416
Erklärung	418

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Akteure im politischen Willensbildungsprozeß	18
Tabelle 2:	Zweidimensionale Einflußtypologie nach NUTALL u.a. (1968)	22
Tabelle 3:	Institutionelle und persönliche Einflußressourcen politischer Akteure.....	23
Tabelle 4:	Rollenorientierungen von Abgeordneten nach WAHLKE u.a. (1960)	34
Tabelle 5:	Rollenverständnis von nationalen und lokalen Politikern (in Prozent)	35
Tabelle 6:	Analysedimensionen kommunaler Sachfragen nach BARTH/JOHNSON (1959)...	50
Tabelle 7:	Modell des politischen Entscheidungsprozesses nach NUTALL u.a. (1968)	51
Tabelle 8:	Methoden zur Identifikation kommunalpolitischer Akteure	52
Tabelle 9:	Übereinstimmung der Ergebnisse bei Verwendung verschiedener Identifikationstechniken (in Prozent).....	55
Tabelle 10:	Wichtige Studien in der amerikanischen Community Power-Forschung nach theoretischen Ansätzen und Identifikationsmethoden	59
Tabelle 11:	Anträge nach Akteursgruppen im Bereich Stadtplanung nach DAHL (1961a)...	67
Tabelle 12:	Die drei Grundpositionen in der Community Power-Forschung.....	70
Tabelle 13:	Relevante Akteure in verschiedenen Politikbereichen	82
Tabelle 14:	Gemeindeordnungen in den USA.....	88
Tabelle 15:	Bestimmungsfaktoren der kommunalen Machtstruktur.....	92
Tabelle 16:	Übersicht Ansätze in der Community (Power)-Forschung	123
Tabelle 17:	Merkmale zur Messung der kommunalen Machtstruktur	125
Tabelle 18:	Ursachen politischer Responsivität nach SCHUMAKER u.a. (1983)	127
Tabelle 19:	Modelle politischer Repräsentation: das Verhältnis zwischen den Interessen kommunaler Akteure und dem Policy Outcome nach SCHUMAKER (1991)	130
Tabelle 20a:	Einflußreiche Gruppen in 81 amerikanischen Städten	308
Tabelle 20b:	Einflußressourcen einflußreicher Gruppen in 81 amerikanischen Städten.....	309
Tabelle 21:	Verwaltungsgliederung der USA und der BRD im Vergleich	140
Tabelle 22:	Einnahmen der amerikanischen und deutschen Kommunen (in Prozent)	142
Tabelle 23:	Bundeszuschüsse für die Bundesstaaten und Kommunen 1948 bis 1999 (in Millionen US-Dollar).....	143
Tabelle 24:	Vergleich der Machtreputation von Organisationen in einer amerikanischen und einer deutschen Stadt (in Prozent).....	310
Tabelle 25:	Deutsche Elitenstudien nach Forschungsinteresse und Identifikationstechnik...154	
Tabelle 26:	Übersicht kommunaler Eliten- und Einflußstudien nach Gemeindegröße und Gemeindeordnung.....	169
Tabelle 27:	Kommunale Eliten- und Einflußstudien im chronologischen Überblick	311
Tabelle 28:	Übersicht der kommunalen Aufgabenbereiche.....	171
Tabelle 29:	Machtverteilung zwischen kommunalpolitischen Akteuren in den traditionellen deutschen Kommunalverfassungen.....	177
Tabelle 30:	Die Beteiligung kommunalpolitischer Akteure am Themen-Entscheidungs- prozeß und relevante Einflußressourcen.....	225
Tabelle 31:	Überblick der Sektoren, Positionen und Anzahl der Befragten.....	232
Tabelle 31a:	Sektoren, Positionen, Quellen und Auswahlkriterien der Führungskräfte- befragung	356

Tabelle 32:	Sitzverteilung im Stuttgarter Gemeinderat 1990-1999 (in Prozent)	233
Tabelle 33:	Parteimitgliedschaft bzw. Parteineigung der Eliten (in Prozent).....	321
Tabelle 34:	Parteimitgliedschaft der Stuttgarter Bezirksbeiräte und Anzahl der Sitze in den einzelnen Stadtteilen.....	322
Tabelle 35:	Vergleich von Eliten und Bürgern nach Geschlecht (in Prozent).....	323
Tabelle 36:	Vergleich von Eliten und Bürgern nach Alter, Konfession, Bildung und Beruf (in Prozent)	324
Tabelle 37:	Mitgliedschaft in Vereinen und Organisationen (in Prozent)	325
Tabelle 38:	Ehrenamtliche Tätigkeiten von Eliten und Bürgern (in Prozent)	325
Tabelle 39:	Informationsquellen über das kommunalpolitische Geschehen (in Prozent).....	325
Tabelle 40:	Ergebnisse der Gemeinderatswahlen in Stuttgart 1975-1999 (in Prozent).....	238
Tabelle 41:	Lokale Machtstruktur in der Wahrnehmung verschiedener Sektoren (Prozentsatzdifferenz).....	326
Tabelle 42:	Lokale Machtstruktur im Vergleich von Eliten und Parteimitgliedern	327
Tabelle 43:	Korrelationsmatrix lokale Machtstruktur im Vergleich von Eliten und Partei- mitgliedern (SPEARMAN's r)	327
Tabelle 44:	Einflußressourcen lokaler Eliten und Bürger (in Prozent).....	241
Tabelle 45a:	Wichtigkeit einzelner Akteure für Meinungsbildung: Politisch-administrative und gesellschaftliche Elite im Vergleich (Mittelwerte).....	328
Tabelle 45b:	Wichtigkeit einzelner Akteure für Meinungsbildung nach Sektoren (Mittelwerte)	329
Tabelle 46:	Wichtige Gruppen nach Parteizugehörigkeit (SPEARMAN's r).....	244
Tabelle 47:	Wichtige Gruppen nach Parteizugehörigkeit der Ratsmitglieder (Mittelwerte) ..	244
Tabelle 48a:	Ausgabenpräferenzen einzelner Elitensektoren 1997 (Mittelwerte)	330
Tabelle 48b:	Ausgabenpräferenzen einzelner Elitensektoren 1997 (Mittelwerte).....	331
Tabelle 49:	Themenpräferenzen der politisch-administrativen Elite (SPEARMAN's r).....	246
Tabelle 50:	Korrelationsmatrix für die Ausgabenpräferenzen der politisch- administrativen Elite und der gesellschaftlichen Sektoren (SPEARMAN's r)	332
Tabelle 51:	Dokumentation der Item-Zusammenfassungen in den Bürgerumfragen.....	333
Tabelle 52:	Ausgabenpräferenzen Bürger und Ratsmitglieder in Stuttgart 1993-2001	334
Tabelle 53:	Ausgabenerhöhungen und -kürzungen in der Sicht von Eliten und Bürgern	248
Tabelle 54:	Ausgabenpräferenzen Bürger und Eliten in 22 Politikbereichen (Mittelwerte)..	250
Tabelle 55:	Ausgabenpräferenzen nach Parteizugehörigkeit der Ratsmitglieder (Mittelwerte)	335
Tabelle 56:	Korrelationsmatrix Ausgabenpräferenzen Bürger und Parteienvertreter im Vergleich (SPEARMAN's r)	335
Tabelle 57:	Ausgabenpräferenzen Bürger und Ratsmitglieder für dreizehn Themen im Zeitverlauf (Mittelwerte und Rangplätze).....	336
Tabelle 58:	Vergleich der Maße für kollektive und dyadische Einstellungskongruenz (Mittelwertdifferenz, Proximität und Zentralität).....	257
Tabelle 59a:	Bevölkerungspräferenzen nach Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Erwerbs- tätigkeit und Wohnverhältnisse (Mittelwerte).....	337
Tabelle 59b:	Bevölkerungspräferenzen nach Alter und Beruf (Mittelwerte).....	338
Tabelle 59c:	Bevölkerungspräferenzen nach Bildung, kommunalpolitischem Interesse und Organisationsmitgliedschaft (Mittelwerte).....	339

Tabelle 59d: Bevölkerungspräferenzen nach Einkommen und Ehrenamt (Mittelwerte)	340
Tabelle 60: Politische Responsivität gegenüber verschiedenen Bevölkerungsgruppen	259
Tabelle 60a: Politische Responsivität gegenüber verschiedenen Bevölkerungsgruppen (Einstellungsdistanzen)	341
Tabelle 61: Politische Responsivität nach Elitesektoren und relevanten Politikbereichen....	261
Tabelle 62: Politische Responsivität gegenüber verschiedenen Elitesektoren.....	262
Tabelle 62a: Politische Responsivität gegenüber verschiedenen Elitesektoren (Einstellungsdistanzen)	342
Tabelle 63: Politische Responsivität nach Organisationsmitgliedschaft bzw. ehrenamtlicher Tätigkeit	266
Tabelle 63a: Politische Responsivität nach Organisationsmitgliedschaft bzw. ehrenamtlicher Tätigkeit (Einstellungsdistanzen)	343
Tabelle 64: Politische Responsivität nach Parteizugehörigkeit (Einstellungsdistanzen).....	268
Tabelle 64a: Politische Responsivität nach Parteizugehörigkeit und -neigung (Einstellungsdistanzen)	344
Tabelle 65: Korrelationsmatrix für die Ausgabenpräferenzen aller kommunalpolitischen Akteure (SPEARMAN's r)	345
Tabelle 66: Politische Responsivität gegenüber allen kommunalpolitischen Akteuren (Einstellungsdistanzen)	346
Tabelle 67: Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität (bivariate Korrelationen).....	272
Tabelle 67a: Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität (Mittelwerte für Seniorität, Ideologie, Wertorientierungen)	347
Tabelle 67b: Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität (Parteimitgliedschaft, Zugehörigkeit zu einer Mehrheitskoalition)	348
Tabelle 67c: Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität (Zugehörigkeit zu einer Volkspartei, Lebensqualität, Wirtschaftslage).....	349
Tabelle 67d: Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität (Organisationsmitgliedschaft)..	350
Tabelle 68: Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität gegenüber den Bürgern (multiple Regressionsanalyse)	274
Tabelle 68a: Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität (Einstellungsdistanzen für Seniorität, Ideologie, Wertorientierungen, Parteimitgliedschaft, Zugehörigkeit zu einer Mehrheitskoalition)	351
Tabelle 68b: Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität (Einstellungsdistanzen für Zugehörigkeit zu einer Volkspartei, Lebensqualität, Wirtschaftslage und Organisationsmitgliedschaft)	352
Tabelle 69: Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität nach Politikbereichen	275
Tabelle 70: Ausgaben für kommunale Politikbereiche in Stuttgart 1993-1999 (in Millionen DM)	353
Tabelle 71: Vergleich Ausgabenpräferenzen Bürger und Ratsmitglieder bzw. Haushalts- ausgaben der Stadt Stuttgart (1997-1999)	279
Tabelle 72: Kongruenz zwischen Haushaltsausgaben und Ausgabenpräferenzen der kommunalpolitischen Akteure über alle Themen (PEARSON's r)	280
Tabelle 72a: Haushaltsausgaben und Ausgabenpräferenzen der kommunalpolitischen Akteure (standardisierte Werte)	354
Tabelle 73: Repräsentation der Ausgabenpräferenzen kommunalpolitischer Akteure in den Haushaltsausgaben für einzelne Politikbereiche.....	280

Tabelle 74: Modelle politischer Repräsentation in der Stadt Stuttgart.....	281
Tabelle 75: Hypothesenprüfung zur Untersuchung wichtiger kommunaler Akteure und deren Einflußressourcen	285
Tabelle 76: Hypothesenprüfung zur Untersuchung politischer Responsivität auf der kommunalen Ebene	295

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Drei Quellen für Policy-orientierte Responsivität.....	7
Abbildung 2: Kommunale Machtstruktur am Beispiel der Stadt Homberg	10
Abbildung 3: Elemente der Rollenorientierung von Kommunalpolitikern.....	13
Abbildung 4: Typen demokratischer Eliten nach HOFFMANN-LANGE (1992)	14
Abbildung 5a: Erweiterung des MILLER/STOKES-Modells für die abhängige Variable	14
Abbildung 5b: Erweiterung des MILLER/STOKES-Modells für die unabhängige Variable	15
Abbildung 6: Die drei Dimensionen in der Untersuchung politischer Repräsentation.....	16
Abbildung 7: Beziehungsgeflecht zwischen staatlichem und intermediärem Bereich sowie den Bürgern als sozio-ökonomische Basis.....	19
Abbildung 8: Zeitliche Übersicht Analyseansätze in der Community (Power)-Forschung	21
Abbildung 9: Die Formen kommunaler Führerschaft nach FREEMAN u.a. (1963)	56
Abbildung 10: Kommunale Machtstruktur nach HUNTER (1953).....	306
Abbildung 11: Gemeindeordnungen in den USA.....	307
Abbildung 12: Machtstrukturmodelle in der amerikanischen Kommunalpolitik.....	124
Abbildung 13: Einstufung der Gemeindeautonomie in 14 Staaten nach GOLDSMITH (1995).....	144
Abbildung 14: Vorentscheider im Entscheidungsnetzwerk	181
Abbildung 15: Modifiziertes Analysemodell für die Untersuchung politischer Responsivität.....	229
Abbildung 16: Kommunalpolitisches Interesse von Eliten und Bürgern (Mittelwerte).....	236
Abbildung 17: Die kommunalpolitische Machtstruktur in Stuttgart (in Prozent)	238
Abbildung 18: Lokale Machtstruktur im Vergleich von Eliten und Parteimitgliedern (in Prozent)	240
Abbildung 19: Wichtige Gruppen für die kommunalpolitische Meinungsbildung (in Prozent)	242
Abbildung 20: Wichtige Gruppen für kommunalpolitische Entscheidungen (in Prozent)	243
Abbildung 21: Ausgabenpräferenzen der politisch-administrativen und der gesellschaftlichen Eliten im Vergleich (Mittelwerte).....	247
Abbildung 22: Ausgabenpräferenzen der Bürger für 17 Themen im Zeitverlauf (Mittelwerte)	249
Abbildung 23: Ausgabenpräferenzen von Bürgern, Ratsmitglieder, politisch-administrativer und gesellschaftlicher Elite im Jahr 1997 (Mittelwerte).....	251

Abbildung 24: Ratsmitglieder- und Bürgerpräferenzen im Vergleich (Mittelwerte).....	253
Abbildung 25: Ausgabenpräferenzen von Ratsmitgliedern und Bürgern für 13 Themen im Zeitverlauf (Mittelwerte).....	255
Abbildung 26: Homogenität der Bevölkerungspräferenzen.....	256
Abbildung 27: Homogenität der Elitenpräferenzen.....	264
Abbildung 28: Haushaltsausgaben in Stuttgart 1993-1999 (in Millionen DM)	277

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Anm. d. Verf.	Anmerkung der Verfasserin
bsp.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
i.d.R.	in der Regel
i.S.	im Sinne
k.A.	Keine Antwort
m.E.	meines Erachtens
m.w.L.	mit weiterer Literatur
resp.	respektive
s.a.	siehe auch
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
w.n.	weiß nicht
vs.	versus
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

VORWORT

Die Daten der vorliegenden Studie resultieren aus einer schriftlichen Befragung des Stuttgarter Kommunalparlamentes, von insgesamt 2000 Führungskräften aus verschiedenen politischen und gesellschaftlichen Bereichen sowie einer repräsentativen Befragung der Stuttgarter Bevölkerung im Jahr 1997. Thema der Befragungen waren verschiedene kommunalpolitische Aufgaben bzw. Probleme. Zunächst möchte ich mich hiermit bei allen KommunalpolitikerInnen bedanken, die sich trotz intensiver Haushaltsberatungen und zahlreicher Ausschußsitzungen an der Umfrage beteiligten. Ebenso dankbar bin ich den Stuttgarter Führungskräften, daß sie großes Interesse für das Forschungsprojekt gezeigt haben und den Stuttgarter Bürgerinnen und Bürgern, die sich an der Bürgerumfrage der Stadt Stuttgart beteiligten.

Mein ganz besonderer Dank gilt Prof. Dr. Oscar W. Gabriel und Eberhard Frank, dem Leiter des statistischen Amtes der Stadt Stuttgart, die mir durch ein gemeinsames Projekt die Erhebung der Bürgerpräferenzen ermöglichten sowie die Befragung der KommunalpolitikerInnen* und Führungskräfte intensiv unterstützten. Zudem möchte ich Prof. Gabriel für die eingehende und kritische Begleitung der Promotion sowie meiner wissenschaftlichen Ausbildung danken. Weiter gilt mein Dank Prof. Dr. Frank Brettschneider für die thematische Anregung zur Arbeit sowie der Landesgraduiertenförderung Baden-Württemberg und der Stuttgarter Zeitung für deren finanzielle Unterstützung. Darüber hinaus möchte ich mich bei den Personen bedanken, die mir beim Verfassen der vorliegenden Arbeit geholfen haben: Prof. Dr. Terry N. Clark vom Department of Sociology der Universität Chicago, Dr. Vincent Hoffmann-Martinot vom Institut d'Etudes Politique in Bordeaux, Dr. Jefferey M. Sellers vom Department of Political Science der Southern California University, Soren Serritzlew vom Institut for Statskundskab der Universität Aarhus, Eberhard Grapke und Thomas Schwarz vom Statistischen Amt der Stadt Stuttgart, Martin Hohnecker, stellvertretender Chefredakteur der Stuttgarter Zeitung, sowie Silke Keil, Kerstin Völkl, Viola Schetula, Sabine Eilmes, Christian Winkle, Christine Pogorelz und Heiko Rogg.

Melanie Walter, Stuttgart 2001

* Ich werde in diesem Buch um der Kürze und der Übersichtlichkeit Willen nicht beide geschlechtsspezifischen Bezeichnungen verwenden. Ich bitte die Leserinnen, sich trotzdem stets angesprochen zu fühlen!

DEUTSCHE ZUSAMMENFASSUNG

Wessen Präferenzen repräsentiert der gewählte Abgeordnete im Parlament? Diese in der empirischen Demokratietheorie bedeutende Frage ist zwar schon lange Gegenstand politikwissenschaftlicher Theorien und Analysen, jedoch wurde bis heute kein realitätsgerechtes Forschungsdesign vorgelegt. Diese Arbeit versucht in einer explorativen Studie dieses Defizit zu mindern, indem das Repräsentationsmodell der beiden Amerikaner MILLER und STOKES (1963), das die Beziehung zwischen Wählern und Abgeordneten untersucht, modifiziert wird. Nach Anregung der deutschen Elitenforscherin HOFFMANN-LANGE (1991) werden alle Gruppen berücksichtigt, die am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt sind. Da dieses Design einen großen Zeit- und Rechercheaufwand verlangt, wurde die Studie auf der Kommunal-ebene durchgeführt; eben aus diesen Gründen konnte auch nur eine statistische Querschnittsanalyse in einer Stadt (Stuttgart) zu einem Zeitpunkt (1997) realisiert werden. Übergeordnetes Ziel ist dennoch ein Repräsentationsmodell, das auf allen politischen Ebenen anwendbar ist.

Die Lokalebene bietet sich als Startpunkt für die Modellerweiterung aus einem weiteren Grund an. In der amerikanischen Elitenforschung existiert seit langem ein Forschungszweig, der sich mit den Akteuren im lokalen Entscheidungsprozeß beschäftigt: die Community Power-Forschung. Für die Frage "Who governs?" wurden viele Studien durchgeführt und Hypothesen über die Machtverteilung geprüft. Trotz der langen Forschungstradition gibt es in Europa und vor allem in der BRD keine vergleichbaren Ergebnisse. Zum einen wurden nur sehr wenige Elitestudien durchgeführt, zum anderen sind sie überwiegend deskriptiv und kaum theoriegeleitet. Dies gilt vor allem für kommunale Elitestudien. Nur ARZBERGER (1980) hat neben den Bürgern und Politikern andere Akteure einbezogen; diese Studie liegt jedoch über 20 Jahre zurück. Deshalb bietet sich mit der Verknüpfung der Repräsentations- und Community Power-Forschung eine Lösung für die Modellerweiterung. In diesem Forschungsbereich werden Methoden zur Identifikation relevanter Akteure entwickelt und die Akteure bzw. ihre Ressourcen im Entscheidungsprozeß untersucht. Genau wie bei den Wählern wird angenommen, daß nur die Akteure in den Entscheidungen berücksichtigt werden, die ihre Interessen artikulieren und ihnen mit entsprechender Ressourcenausstattung Nachdruck verleihen können. Allerdings verlangt die Verbindung der beiden Forschungsbereiche eine Diskussion der Übertragbarkeit amerikanischer Hypothesen auf den deutschen Untersuchungskontext. Hier zeigte sich, daß unter der Berücksichtigung einiger Aspekte, eine Übertragung sinnvoll ist.

Der Theorieteil der Arbeit bietet einen systematischen Überblick über die konkurrierenden Community Power-Ansätze und die entsprechenden empirischen Ergebnisse. Insgesamt wurden über zweihundert Annahmen erarbeitet, von denen ein Drittel geprüft werden konnte. Der größere Teil davon bezieht sich auf die Einflußreputation und die Ressourcenausstattung der Akteure. Für die Frage "Wer hat Einfluß in der Kommunalpolitik und aufgrund welcher Ressourcen?" zeichnen die kommunalen Führungskräfte in Stuttgart vier Machtsegmente. Die erste Gruppe umfaßt die Akteure mit dem größten Einfluß auf kommunale Entscheidungen: Oberbürgermeister, CDU und Gemeinderat. Die Akteure der zweiten Gruppe (Unternehmen, Verwaltung, lokale Medien, SPD) haben etwas weniger Macht, aber diese ist immer noch überdurchschnittlich hoch. Der Einfluß der Ratsausschüsse, der Parteien Bündnis90/Die Grünen und der FDP sowie der Interessengruppen wird eher moderat eingeschätzt. Schließlich hat eine letzte Gruppe von Akteuren keinen nennenswerten Einfluß auf die Lokalpolitik: Bezirksbeiräte, Gewerkschaften und Bürger. Die befragten Führungskräfte sind sich insgesamt einig über diese Einflußmuster, nur für den Einfluß der Wirtschaft und der Gewerkschaften werden signifikant verschiedene Urteile abgegeben. Aus demokratietheoretischer Sicht ist vor allem wichtig, an wessen Einstellungen sich die Abgeordneten bei ihren Entscheidungen orientieren. Hier zeigt sich, daß die *eigene Partei* eine große Rolle spielt, gleich danach folgen *die Bürger* als wichtige Orientierungsobjekte. Je nach Parteizugehörigkeit werden im folgenden die anderen kommunalen Gruppen bzw. Institutionen unterschiedlich gewichtet.

Der Schwerpunkt der empirische Analyse liegt auf den Einstellungskongruenzen zwischen den Abgeordneten und den anderen kommunalen Akteuren. Aufgrund der Fraktionsdisziplin in europäischen Systemen vertreten einige Forscher die Ansicht, daß es wenig Sinn macht, das konkrete Abstimmungsverhalten der Politiker zu betrachten. In dieser Perspektive kann ihnen kein Mangel an politischer Repräsentation vorgeworfen werden, wenn sie gezwungen werden, ungeachtet ihrer eigenen Überzeugung zu entscheiden. Wichtig sei, daß sie in ihren Einstellungen mit den Akteuren übereinstimmen. Andere Forscher argumentieren, daß es den Bürgern letztlich egal sei, wie der Policy Output zustande kommt. Alles was zähle, sei die Übereinstimmung zwischen Bürgerpräferenzen und den Politikergebnissen. Da beide Argumente bedeutend sind, wurde die Analyse der Einstellungskongruenzen durch die Politikergebnisse der letzten Jahren ergänzt. In dieser Arbeit wird die politische Responsivität der Stuttgarter Ratsmitglieder für die Policy-Präferenzen der Bürger und anderer lokalpolitischer Akteure untersucht. Hierbei zeigt sich:

- **Die horizontale Repräsentation ist sehr nahe am theoretischen Ideal:** Die Ausgabenpräferenzen der politisch-administrativen Elite und der gesellschaftlichen Elite sind für alle 22 Themen sehr kongruent. Allerdings werden einige gesellschaftliche Elitesektoren besser repräsentiert als andere.
- **Die vertikale Repräsentation fällt zufriedenstellend aus:** Die Ausgabenpräferenzen der Stuttgarter Eliten ähneln weitgehend denen der Bevölkerung, nur bei einigen Themen existieren größere Diskrepanzen.
- **Die horizontale Repräsentation fällt höher aus als die vertikale Repräsentation:** Die politisch-administrative Elite repräsentiert eher die Präferenzen der gesellschaftlichen Eliten als die Gesamtelite die Präferenzen der Bürger. Doch sind beide Vertretungsleistungen auf einem relativ hohen Niveau und ist auch zu berücksichtigen, daß die Bürger bei den von ihnen als wichtig eingestuften Themen repräsentiert werden.

Doch welchen Akteuren gegenüber verhalten sich die gewählten Mandatsträger am ehesten responsiv, den Bürgern oder den Eliten gegenüber? Die Analysen zeigen, daß sich die Bürgerwünsche relativ gut in den Präferenzen des Stadtparlamentes widerspiegeln (kollektive Responsivität), aber auch die Einstellungen jedes Bürgers repräsentiert werden (dyadische Responsivität). Die Parteigruppen vertreten dagegen die Gesamtbürgerschaft eher schlecht. Dies läßt vermuten, daß die Politiker nach dem Responsible Party-Modell eher mit ihrer Wählerklientel übereinstimmen. Auch ist zu sehen, daß die politische Responsivität verschiedenen Bürger- und Elitengruppen gegenüber und je nach Sachfrage variiert bzw. von kontextuellen und individuellen Merkmalen der Räte beeinflußt wird. Schließlich wurde untersucht, ob sich die positiven Ergebnisse für die Einstellungskongruenzen auch in den Politikergebnissen wiederfinden. Hier ist zu sehen, daß mit etwas Zeitverzögerung im Haushalt 1999 die Bürgerpräferenzen der im Jahr 1997 fünf wichtigsten Themenbereiche realisiert werden und die Kongruenz zwischen Ausgabenpräferenzen und Policy Output für alle kommunalen Akteure über alle 22 Themen positiv ausfällt. Die Untersuchung politischer Responsivität führt somit trotz verschiedener Analyseperspektiven zum selben Ergebnis: In Stuttgart liegt eine etabliert-demokratische Elitenkonstellation bzw. ein konsensorientiertes Repräsentationsmodell vor. D.h., daß sowohl die Präferenzen der gesellschaftlichen Eliten wie auch die der Bürger von der politisch-administrativen Elite sowohl in ihren Einstellungen wie auch im Policy Output gut repräsentiert werden. Allerdings ist für einzelne Themen eine Variation im Responsivitätsverhalten feststellen. Nicht mehr die Orientierung und Repräsentation aller kommunalen Akteure steht dann im Vordergrund, sondern die Präferenzen bestimmter Elitegruppen wie z.B. der Verwaltung oder der Wirtschaft. Es gibt auch Themen, bei denen Minderheiteninteressen zum Tragen kommen oder die Wünsche überlokaler Akteure.

Wie die Entscheidungsabläufe tatsächlich aussehen, kann leider nicht beantwortet werden. Die relativ hohe Kongruenz zwischen Eliten- und Bürgereinstellungen und die sich im Haushalt widerspiegelnde politische Responsivität kann Mehreres beinhalten. Zum einen können die Bürger tatsächlich an den Entscheidungen teilgenommen und ihre Interessen artikuliert bzw. durchgesetzt haben. Möglich ist auch, daß die Bürger nicht direkt teilnehmen, die Politi-

ker aber ihre Präferenzen antizipieren und zu ihrem Wohl entscheiden. Denkbar ist auch, daß die Politiker zufällig die Bürgerpräferenzen umsetzen, die Ursache jedoch in Sachzwängen liegt. Ob nun direkter, indirekter oder überhaupt kein Bügereinfluß vorliegt, ist nach SCHUMAKER u.a. (1983) nicht wichtig, sondern, ob sich die Bürgerprioritäten im Policy Output widerspiegeln. Dies ist nach meiner Analyse der Fall, allerdings können aufgrund des statischen Design keine Aussagen über die Einflußprozesse gemacht werden. Zum einen können - wie im klassischen Responsivitätsverständnis formuliert - die Bügereinstellungen die Politikereinstellungen beeinflussen, zum anderen ist auch denkbar, daß sich die Bürger von den Orientierungen der Abgeordneten oder der Medienberichterstattung beeinflussen lassen, die Eliten somit als Meinungsbilder dienen. Zudem können sich die Einstellungen im Zeitverlauf verändern, so daß eine Annäherung oder eine größere Diskrepanz entsteht. Ein statisches Design kann weder die Einflußrichtung noch den Einstellungswandel erfassen.

So hilfreich und plausibel die Ergebnisse der Stuttgarter Studie für die Repräsentationsforschung sein mögen, sie ist und bleibt eine Exploration; d.h. die Ergebnisse können nicht verallgemeinert werden. Spannend ist vor allem die Frage, welche Ergebnisse das neue Responsivitätsmodell in anderen Gemeinden bzw. in anderen Ländern liefert. Vergleichende Längsschnittanalysen sollten deshalb die Orientierung für künftige Responsivitätsforscher sein. Auch wenn in Stuttgart eine eher hohe Responsivität gegenüber den gesellschaftlichen Eliten und den Bürgern festgestellt wurde, kann dieses Ergebnis in der nächsten Legislaturperiode oder in einer anderen Stadt anders aussehen. Annahmen gibt es diesbezüglich aus der amerikanischen Forschung genügend, die europäischen Forscher müssen also in erster Linie die aufwendigen Untersuchungsdesigns realisieren. Hier wird eine Kombination aus Positions- und Entscheidungstechnik empfohlen, um neben den reputativen Ergebnissen auch Informationen über die tatsächlichen Entscheidungsprozesse zu erhalten.

Zu berücksichtigen ist auch, daß es in Europa auf der kommunalen Ebene relativ große Veränderungen gegeben hat. Von Interesse ist hier, welche Auswirkungen die neuen Steuerungsmodelle auf Entscheidungsprozesse haben und welche Akteure davon profitieren. Schließlich stellt eine wichtige Forschungsperspektive die Analyse der Konsequenzen von Responsivität dar. Allgemein wird in der Repräsentationsforschung argumentiert, daß Responsivität für das Vertrauen in die demokratische Institutionen und damit die Systemstabilität notwendig sei. Auch in der Institutionenforschung gilt die These, daß das Institutionenvertrauen z.T. von der Repräsentationsleistung der Politiker abhängt. Nur BRETTSCHEIDER/WALTER (1996) haben bisher untersucht, ob sich Einstellungskongruenzen zwischen Bürgern und Politikern auf das Vertrauen gegenüber kommunalen Institutionen auswirkt. Hier zeigt sich eine leichte Bestätigung der Annahme, daß mangelnde Repräsentation zu geringerem Vertrauen führt. Diese Studie bezieht sich nur auf Einstellungskongruenzen, aussagekräftiger wäre ein Design, das nicht nur die Einstellungs- sondern auch die Verhaltensebene einbezieht bzw. ein Design, in dem gefragt wird, ob die Bürger Diskrepanzen zwischen ihren Vorstellungen und denen der Eliten wahrnehmen und dies mit möglichen Auswirkungen in Beziehung gesetzt wird.

In dieser Arbeit konnten nur einige Aspekte zum Verhältnis zwischen Abgeordneten und anderen politischen Akteuren untersucht werden. Um diese Ansätze fortzuführen, sind künftig weitere Bürger- und Elitenbefragungen in vielen Städten und Gemeinden notwendig. Da sich in den USA gezeigt hat, daß ein unkoordiniertes Vorgehen nur allgemeine Verwirrung zur Folge hat, wäre eine zentrale Koordinierungsstelle wie z.B. das Deutsche Institut für Urbanistik eine mögliche Lösung. Denkbar wäre auch eine Forschergruppe, die Studien in der BRD und in anderen Ländern koordiniert. Ein solches Projekt zum Thema "Fiscal Austerity and Urban Innovation" (FAUI) hat Terry N. CLARK Anfang der 80er Jahre gestartet; es umfaßt heute 1400 amerikanische Gemeinden und 38 Staaten. Leider ist die BRD nicht involviert, der FAUI-Koordinator steht jedoch mit deutschen Forschern in Verbindung. In einer FAUI-Buchreihe erschien bereits ein Band zum Thema "Citizen responsive government", so daß hier Anknüpfungspunkte für die deutsche Responsivitätsforschung gegeben sind.

ENGLISCHES ABSTRACT

Which preferences do the elected policymakers in parliament represent? Although this question is a central concern to democratic theory and has been discussed extensively in political science, there is still no adequate research design for the study of political responsiveness. This work attempts to reduce that deficit by modifying the classical model of MILLER/STOKES, who analyse the relationship between members of parliament and citizens. According to the proposal of HOFFMANN-LANGE (1991), all groups which participate in the decision making process will be included. Since such a research design requires a lot of time and effort to be investigated, the focus of the study will be on the local level. For the same reason the exploration could only be conducted in one single town (Stuttgart, Baden-Wuerttemberg) at one point of time. However, the main goal of the study is a model of policy responsiveness applicable to all political levels.

The local level is attractive as a starting point for the extension of the model for another reason. In the US there has been a long tradition of studying local actors in the decision making process. This research area is known as community power research. To answer the question "Who governs?" American researchers developed hypotheses about local power structures and analysed numerous communities. For Europe, however, no comparable results exist, yet. In Germany, only a few elite studies have been conducted at the local level and the researchers rarely employed suitable methods or theories. Only ARZBERGER (1980) analysed politicians, citizens and other local actors, but this study is more than 20 years old. Therefore, the combination of representation and community power research offers a solution for the extension of the model. Community power research has developed different methods for identifying important actors and their power resources in the local decision making process. It has been assumed that only groups with strong resources and abilities are successful in the policy process, which is similar to results of voting studies. However, the connection of these research areas requires a discussion about the possibility of transferring American assumptions to the German case. This work indicates that under several conditions this transfer does make sense indeed.

The theoretical part of this work offers a systematic overview of the competitive community power approaches and their empirical results. Over two hundred assumptions have been formulated and one third of them has been tested with the data from Stuttgart. Most assumptions refer to local power and the resources of local actors. "Who has power at the local level and what are the reasons for that power?" The local elites in Stuttgart distinguish four different power groups: The first group has the strongest influence in town: the mayor, the party CDU and the city council. The second group (business firms, bureaucracy, local media, the party SPD) has less power, but it is still above average. The power of council committees, the parties FDP and Greens and the power of interest groups is considered as moderate. District councillors, labour unions and citizens are actors with little influence. The local elites in this evaluation largely agree on this pattern of influence, it is only in estimating the power of business and labour unions that they differ significantly. From the perspective of democratic theory the question is "Which preferences are important to the local councillor?" In their own judgement the councillors first represent the interests of their own party followed by the interests of the citizenry. The ranking of the following groups and institutions depends on their party affiliation.

The main focus of the empirical part is on the congruence between representatives and other local actors concerning their attitudes. Due to the requirement to vote in accordance with party policy some researchers refuse to analyse individual decision making in the European context. In such cases the councillors cannot be blamed for a lack of political responsiveness, because they have to decide in the way their party requires them to do and not in their own judgement. From this perspective it is therefore important to analyse the congruence of atti-

tudes and not the policy output. On the other hand, some researchers emphasise the congruence between citizens' preferences and policy outputs. They assume that it is more important for citizens to find their preferences in the political results than in the attitudes of representatives. Since both arguments are correct, this work examines policy congruence for attitudes as well as the congruence between attitudes and policy output:

- ***The horizontal representation is very close to the theoretical ideal:*** The policy preferences (attitudes) of political-administrative elites and other so-called "society"-elites are congruent over all 22 policies, but some elites are represented more adequately than others.
- ***The vertical representation is relatively strong:*** The policy preferences of elites are relatively congruent with the policy preferences of the citizenry, only some policies show deviations from this pattern.
- ***The horizontal representation is stronger than the vertical representation:*** The political-administrative elites represent the preferences of other elites much stronger than the elites as a whole represent the preferences of the citizenry. Nevertheless, both representations are on a relatively high level and it is of crucial importance to notice that the citizens' preferences are reflected in issues they consider as important.

However, the question remains whom elected policymakers are most responsive to. The data shows that the citizenry is represented relatively well in the local council (collective responsiveness). The same result was found for every single citizen (dyadic responsiveness). The responsiveness of party groups in the city council is weak, hence, according to the responsible-party-model, the councillors maybe represent their own voters in a better way. An empirical test of this assumption was not possible, because the citizen survey did not include questions about party affiliation. Variation can also be found in policy responsiveness of local councillors to different citizen and elite groups. Responsiveness is also dependent on different policies, different personal characteristics of the councillors and the context.

The final focus is on the congruence between attitudes and policy output. Indeed, the citizen preferences for the five top issues in 1997 are realized in the household of 1999. The congruence between policy preferences and output turns out to be positive for all actors over all issues, so the final result can be summed up as follows: Despite two different levels of analysis, policy responsiveness is quite the same: In Stuttgart we have an established-democratic elite constellation and a consensus model of representation. This means that the representation of elite preferences and citizen preferences by the political-administrative actors is satisfactory. This responsiveness refers to attitude congruence as well. However, there is variation concerning some issues. In these cases representation does not refer to all local actors but to single elites like the bureaucracy or to business or minority groups or other actors.

The remaining question is, "what happened during the decision making process?". Unfortunately, this work can give no answer to this question. The relatively high congruence between elites and citizens can consist of three processes: First, it is possible that people participate in local decisions and have enough power to push through their interests. In the second case, citizens do not take part in decision-making, but politicians anticipate their preferences and decide according to these preferences. Thirdly, it is plausible that the councillors decide according to citizens' preferences by chance but the causes are due to other forces.

To SCHUMAKER et al. (1983) it is not important if the citizenry have direct, indirect or no power, but if the policy outputs reflect their wishes. This is the case in Stuttgart, but it is not possible to make statements about the directions of influence in the decision making process because the study is based on one single point in time. On the one hand, as it has already been understood in the classical sense of responsiveness, citizens' preferences can influence the preferences of politicians. On the other hand, however, it is also possible that the preferences of politicians or mass media influence citizens' preferences. Attitudes may also vary over

time, so that more or less policy responsiveness might develop. Measuring change in power or in attitudes is impossible for a static research design.

The results in Stuttgart are certainly interesting and helpful, but the study is just an exploration, so no generalization is possible. An exciting question would therefore be the one dealing with findings in other communities or even countries while using the new model of responsiveness. Comparative studies over time should therefore be a model for future research. Despite the relatively high level of responsiveness in Stuttgart at that special time, the next year or the next town could produce different results. For future research the American research area offers enough assumptions, European researchers just have to organise these expensive studies. What they need is a combination of reputation and decision techniques for identifying the elites and to get more information about the real decision making process.

It is also important to consider the huge amount of structural changes in Europe during the last centuries. The consequences of those structural reforms and of the new models of decision making, as well as the question for which local actors this might be useful, are of particular interest. Finally, the consequences of political responsiveness are an important topic for analysis. Research about representation assumes that responsiveness is important for trust in political institutions and hence for the stability of the whole political system. It is also assumed in those branches of research that trust in democratic institution is dependent on the quality of the representation of the elected politicians. Only BRETTSCHEIDER/WALTER (1996) have examined if the congruence of attitudes has consequences for trust in local institutions. The result confirms that less policy responsiveness leads to less trust in local institutions. This study only refers to attitude congruence. A research design that considers the level of policy output or a research design that examines directly if citizens are aware of differences between their own preferences and the elites' preferences would be more useful, especially if they also took into account possible consequences.

In this work only some aspects about the relationship between representatives and other local actors could be examined. For more profound investigation it is necessary to conduct more surveys with citizens and elites in other communities. Early community power studies often caused confusion because some researchers analysed a lot of communities without much coordination. So one central place for coordination like the "Deutsche Institut für Urbanistik" would be helpful. Another possibility is a large research group managing several studies in Germany and other countries. The FAUI-project (Fiscal Austerity and Urban Innovation), started at the beginning of the 1980ies, is an example for that. Its initiator Terry N. CLARK coordinates surveys and structural research in 1400 American communities and 38 countries. Germany is not involved, but there is close contact between CLARK and different German researchers. FAUI published the book "Citizen Responsive Government" (HOGGART/CLARK 2000), so this might be a starting point for further research about policy responsiveness.

EINLEITUNG

1. PROBLEMBESCHREIBUNG:

Erweiterung des klassischen Repräsentationsmodells

Die vorliegende Studie beschäftigt sich mit der in der modernen empirischen Demokratietheorie wichtigen Frage, ob und inwieweit die gewählten Politiker den Willen der Bevölkerung repräsentieren. In der im Vergleich zur deutschen Politikwissenschaft langen Tradition der amerikanischen Forschung wird Repräsentation v.a. im Hinblick auf politische Sachfragen untersucht. Als konzeptueller Bezugsrahmen dient dafür das sogenannte Responsivitätskonzept. Unter dem Begriff der Responsivität wird dabei die Aufnahmebereitschaft und Sensibilität der Repräsentanten für die Wünsche und Interessen der Repräsentierten und das entsprechende Handeln bei der Gesetzgebung verstanden (vgl. PENNOCK 1952, EULAU/WAHLKE 1959, PITKIN 1967).¹ So stellt z.B. der Politologe DAHL (1971:1) fest: "a key characteristic of a democracy is the continuing **responsiveness** (Hervorhebung M.W.) of the government to the preferences of its citizen, considered as political equals". Auch in der Demokratiedefinition von LIJPHART (1984:1) spielt Responsivität eine große Rolle. "Democracy may be defined not only as government *by* the people but also, in President Abraham Lincoln's famous formulation, as government *for* the people - that is, government in accordance with the people's preferences. An ideal democratic government would be one whose actions were always in perfect correspondence with the preferences of all its citizens".

Für die Messung politischer Responsivität wurden unterschiedliche Forschungsdesigns entwickelt bzw. Studien auf verschiedenen Analyseebenen durchgeführt. DAHL und LIJPHART untersuchen die konstitutiven Merkmale einer responsiven Demokratie wie z.B. Meinungs- und Organisationsfreiheit in mehreren Ländern und schließen je nachdem, wieviele dieser Charakteristika ein Regierungssystem aufweist, auf das Vorhandensein politischer Responsivität. Andere Autoren sind der Ansicht, politische Responsivität könne nur durch den Vergleich zwischen Policy-Output und den Bevölkerungseinstellungen adäquat untersucht werden (vgl. BACKSTROM 1977, MONROE 1979, BROOKS 1985/1987/1990, JACKSON 1992). Viel intensiver wurde allerdings die Mikroebene, also die Beziehung zwischen Wählern und einzelner Abgeordneter, studiert. Die Frage ist, inwieweit sich der Politiker bei seiner Abstimmung im Parlament für einzelne Sachfragen an den Wünschen der Bevölkerung orientiert. ~~Es~~ sehr komplexe und für diesen Forschungszweig richtungsweisende Studie² legten im Jahr 1963 MILLER/STOKES vor. "With the publication [...] the direction was set for a novel approach to the study of political representation" (EULAU/KARPS 1978:55). Grundlage des Untersuchungsdesigns waren drei Repräsentationsmodelle, die das Verhältnis zwischen dem gewählten Abgeordneten und seiner Wählerschaft beschreiben: Der *Instructed Delegate* versteht sich als Vertreter seines Wahlbezirks, der *Trustee* vertraut nur seinem eigenen Gewissen, und das Modell des *Party Responsible* berücksichtigt die jeweilige Parteiposition. Für das amerikanische System konnten MILLER/STOKES aussagen, daß es eine Mischung aus allen drei Modellen darstellt, die je nach politischen Sachbereichen zum Tragen kommen. Für dieses Verhalten führten EULAU/WAHLKE (1978) die Bezeichnung des *Politicos* in die Forschung ein. Dabei schlüpft der Abgeordnete je nach Sachfrage und Problemlage in eine andere Repräsentationsrolle und vertritt mal die Bürger, mal seine Partei oder seine eigenen Ansichten.

¹ Auf den Begriff "Politische Responsivität" wird in dieser Arbeit nicht weiter eingegangen, da er von der Autorin ausführlich in der Arbeit "Politische Responsivität - Messungsprobleme am Beispiel kommunaler Sportpolitik" behandelt wurde (WALTER 1997a, vgl. auch BRETTSCHEIDER 1997).

² MILLER/STOKES (1963) untersuchen die Policy-Einstellungen von Abgeordneten und Wählern, die Perzeptionen der Wahlkreispräferenzen durch die Abgeordneten, ihr Rollenverständnis und das Abstimmungsverhalten bei der Gesetzgebung sowie verschiedene Wahlkreismerkmale.

Für die Messung politischer Responsivität verwendeten MILLER/STOKES das sogenannte "Congruence"-Konzept. Darunter wird die Übereinstimmung zwischen den Wählern eines Bezirks und dem Abstimmungsverhalten des Abgeordneten zu politischen Sachfragen verstanden. Für die Operationalisierung der Wählerwünsche dienten Meinungsumfragen, deren Repräsentativität allerdings aufgrund der Fallzahlen angezweifelt wurde. Als Maß für die Stärke der Beziehungen verwendeten die Autoren Korrelationskoeffizienten. Auch hier gab es Kritik an der Vorgehensweise, da dieses Meßmodell einige Nachteile aufweist. Schließlich zeigt sich bei der Übertragung des Modells auf den europäischen Forschungskontext, daß die Analyse des Abstimmungsverhaltens als abhängige Variable wenig sinnvoll ist. Das Forschungsdesign bildete somit den Ausgangspunkt einer heftigen Diskussion um geeignete Methoden der Responsivitätsmessung. Die Autorin hat in einer bereits publizierten Veröffentlichung (WALTER 1997a) das MILLER/STOKES-Modell auf die Bundesrepublik Deutschland übertragen und anhand einer explorativen Fallstudie kritisch diskutiert. Ergebnis war ein Forschungsdesign zur Messung themenbezogener Responsivität auf der kommunalen Ebene. Da in dieser Studie nur einige Schwerpunkte gelegt werden konnten, wird die vorliegende Arbeit an diese Ergebnisse anknüpfen und in einem wichtigen Bereich fortführen.

Nach HOFFMANN-LANGE (1991:279) ist das Forschungsdesign von MILLER/STOKES auch hinsichtlich der Analyseeinheiten unzulänglich, da nur die Beziehungen zwischen Abgeordneten und Wählern untersucht werden. Im politischen Prozeß sind aber nicht nur diese Gruppen wichtig, sondern eine viel größere Anzahl von Akteuren, die auch am Meinungs- und Willensbildungsprozeß beteiligt sind und ebenso wie die Wähler fordern, daß der gewählte Abgeordnete ihre Interessen berücksichtigt. "The Legislator simply served as a cash register, ringing up claims and debits as they were entered by parties, pressure groups, and all those who could mobilize support outside the legislature" (ECKSTEIN 1960:153). Auch EULAU/PREWITT (1973:438) stellen in ihrer Studie in 80 westamerikanischen Städten fest. "Responsiveness emerges from the multiple activities of many groups and people as they are variously involved in the political life of the community". Deshalb regt HOFFMANN-LANGE (1991:279) an, daß eine Untersuchung von Repräsentationsprozessen "alle Gruppen berücksichtigen müsse, die an der Artikulation und der Durchsetzung politischer Alternativen teilnehmen und deren Aktivitäten vielfach bereits vor der parlamentarischen Beratung und Abstimmung von Gesetzen erfolgen. In diesen Phasen spielen Regierungsmitglieder, Parteiführungen sowie Vertreter wichtiger Machtgruppen außerhalb der im engeren Sinn politischen Sphäre vielfach eine wichtigere Rolle als die einfachen Parlamentarier. Dies bedeutet, daß Repräsentation nur dann angemessen untersucht werden kann, wenn eine Vielzahl von Elite- und Bevölkerungsgruppen in die Analyse mit einbezogen wird" (Hervorhebungen HOFFMANN-LANGE). Die Erweiterung des Untersuchungsfokusses erfordert somit eine Präzisierung des Begriffes politischer Responsivität. "Responsiveness occurs when local governments adopt policies which reflect the preferences of various actors in the community" (SCHUMAKER/GETTER/CLARK 1983:23).

Trotz dieser Erkenntnis, gab es seitens der Repräsentationsforschung wenig Ansätze, weitere Akteure in die Analysen miteinzubeziehen. "Yet there is still little systematic knowledge of the bases upon which local officials make decisions or of the way in which they relate to significant actors in the community" (ZISK 1973:5). Da bisherige Studien v.a. die Beziehung zwischen Politikern und Wählern analysieren, muß bei dem erweiterten Konzept auf theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse der Elitenforschung rekurriert werden. In der amerikanischen Sozialwissenschaft konnte sich früh ein Forschungszweig etablieren, der sich mit Macht- und Entscheidungsprozessen in der Kommunalpolitik bzw. den daran beteiligten Akteuren beschäftigt: die Community Power-Forschung (vgl. HUNTER 1953, DAHL 1961a). Dieses Konzept bietet zum einen methodische Instrumente, wie relevante Akteure identifiziert werden können, aber auch qualitative Ergebnisse über den kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß. Allerdings gab es in diesem Forschungsbereich einen lang-

anhaltenden Streit um geeignete Methoden der Elitenidentifikation. Vertreter des elitistischen Ansatzes verteidigten die Reputations- bzw. Positionsmethode, Vertreter des pluralistischen Ansatzes die Verwendung der Entscheidungsmethode (vgl. Kapitel 2.1.).

Auch von Seiten der Community Power-Forschung wurden kaum Versuche einer Verknüpfung mit vorhandenen Repräsentationstheorien unternommen. V.a. von den Vertretern des elitistischen Ansatzes wurde der formalpolitische Entscheidungsakt mit den verantwortlichen Abgeordneten weitgehend ignoriert. "Sociologists interested in the structure of community power, whose research has been conducted largely without reference to formal institutions like city councils" (ZISK 1973:4). Wenn überhaupt, dann gingen die Impulse von den Pluralisten aus. So wurden z.B. die Erkenntnisse der Community Power-Forschung mit der Partizipationsforschung verbunden (vgl. ELLWEIN/ZOLL 1967, ZOLL 1972). Ausgangspunkt der Analyse ist hier der Bürger, seine politische Aktivität bzw. die Möglichkeiten zur Verwirklichung seiner Interessen. Bei einer Verknüpfung von Responsivitäts- und Community Power-Konzeption - die bis heute mit einer Ausnahme³ nicht theoriegeleitet vorliegt - ist der Ausgangspunkt ein anderer. Hier steht der gewählte Repräsentant im Mittelpunkt und die zentrale Frage ist, welche Interessen er am ehesten bei Sachentscheidungen repräsentiert. Die eigenen Interessen, die Präferenzen seiner Wählerschaft, die seiner Partei oder eher die Vorstellungen einzelner Interessen- oder Machtgruppen? Klar ist, daß Interessendurchsetzung etwas mit den verfügbaren Ressourcen der einzelnen Akteure zu tun hat. Erkenntnisse über Einflußressourcen liegen zahlreich aus der Community Power-Forschung vor, deren zentraler Gegenstand die kommunale Machtstruktur darstellt. Unabhängig wie die Forschungsfragen formuliert werden "Who rules?" (HUNTER 1953) "Who governs?" (DAHL 1961a), "Does anybody ruling?" (CLARK 1970) oder "Who's running?" (DYE 1976); das Forschungsziel besteht stets darin, die Macht in der Kommunalpolitik zu beschreiben.

Von dieser soziologischen Betrachtung will die vorliegende Arbeit bewußt abrücken. Hier soll der politikwissenschaftliche Zugang zur Elitenforschung im Vordergrund stehen, weshalb die zentrale Forschungsfrage lautet: Wessen Präferenzen repräsentiert der gewählte Abgeordnete im Parlament? Diese Frage ist zwar schon lange Gegenstand politikwissenschaftlicher Theorien und Analysen, jedoch wurde bis heute kein realitätsgerechtes Forschungsdesign vorgelegt. Für diesen Sachverhalt gibt es verschiedene Gründe. Zum einen wurde oft der amerikanische Forschungsstand unreflektiert übernommen und auf westliche - meist parlamentarische - Demokratien übertragen. Eine Adaption vorhandener Theorien und Hypothesen sollte stets eine kritische Auseinandersetzung auch mit den länderspezifischen Gegebenheiten haben. So hat sich gezeigt, daß es wenig fruchtbar ist, das Repräsentationsmodell von MILLER/STOKES, das für die Analyse in einem präsidentiellem System entwickelt wurde, einfach auf parlamentarische Demokratien zu übertragen (vgl. DALTON 1985, HERZOG 1989, THOMASSEN 1991, HOFFMANN-LANGE 1991, HOLMBERG 1991, BRETTSCHEIDER 1997, WALTER 1997a).

Zum anderen erfordert die Einbeziehung aller am politischen Prozeß beteiligten Gruppen einen sehr großen Zeit- und Rechercheaufwand sowie die Berücksichtigung von Theorien der politischen Interessenvermittlung. "Nicht nur Verbände und Parteien vermitteln Interessen, sondern auch andere gesellschaftliche Instanzen sind beteiligt - an erster Stelle die Medien, [...] aber auch Unternehmen oder der Bildungsbereich. Interessenvermittlung findet in einem vielmaschigem Beziehungsgeflecht zwischen Mikro- und Makroebene statt" (ALEMANN 1991:264). Die Probleme der Berücksichtigung weiterer Akteure im Repräsentationsprozeß basieren allerdings nicht nur auf der praktischen Umsetzung, sondern auch auf demokratietheoretischen Einwänden einiger Forscher.

³ Zwar haben auch SCHUMAKER/GETTER/CLARK (1977/83) eine solche Verknüpfung versucht, sie wurde aber nur in der Studie von SCHUMAKER (1991) theorieorientiert durchgeführt (vgl. Kapitel 2.2.10.2.).

1.1. DEMOKRATIETHEORETISCHES PROBLEM

In der repräsentativen Demokratie ist der Bürger im Gegensatz zu direkt-demokratischen Systemen auf die Entscheidungen einer relativ kleinen Zahl auf Zeit gewählter Politiker angewiesen. Dies ist solange unproblematisch, wie das Abgeordnetenverhalten durch Abwahl kontrolliert werden kann. Die Erweiterung des klassischen Responsivitätsmodells auf zahlreiche andere Gruppen, die am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt sind, evoziert ein demokratietheoretisches Problem. Nach DAHL (1976:2) ist die Elitenkontrolle ein essentielles Merkmal der Demokratietheorie. "Sie befaßt sich mit Vorgängen, durch die einfache Bürger eine verhältnismäßig wirksame Kontrolle über ihre Führer ausüben". Diese Steuerung wird allerdings in modernen, komplexen Gesellschaften immer schwerer, da immer mehr Gruppen auftreten. "Die Massendemokratie hat aufgrund ihrer besonderen Eigenart in allen Bereichen führende Spezialistengruppen hervorgebracht - sie werden gelegentlich Eliten genannt. Überall, in der Regierung, in den politischen Parteien, in den Gewerkschaften, in den Genossenschaften haben sich diese unentbehrlichen Eliten mit beunruhigender Geschwindigkeit herausgebildet". Dieses Zitat von CARR (1956:77) macht die Elitenproblematik gut deutlich.

Zum einen wird die Elitenbildung als notwendiges Merkmal für die Funktionsfähigkeit des politischen Systems angesehen. So definiert SCHUMPETER (1947:428ff) Demokratie als eine Methode, die auf dem Prinzip der legitimen, notwendigen Bildung von Eliten in allen gesellschaftlichen Sektoren basiert. Für die Elitentheoretiker PARETO (1935:246) und MOSCA (1939) ist ebenso klar, daß "jedes Volk durch eine Elite regiert wird" bzw. jede Gesellschaft eine herrschende Schicht ("ruling class") entwickelt.⁴ Auch für den Pluralisten DAHL (1971) ist die Existenz von Eliten in komplexen Demokratien unumgänglich. In einer pluralistischen Demokratie tragen sie seiner Ansicht nach zum Agenda-Setting - also zur Vorbereitung und Teilnahme an politischen Entscheidungen und zur Systemsteuerung - bei.

Zum anderen wird kritisiert, daß die Elitegruppen oft nur geringe Legitimationsbasis seitens des Volkes besitzen und die nicht-politischen Eliten kaum einer Kontrolle unterliegen. So ist GRIMM (1983:380) der Ansicht, daß eine Verfassung ihren normativen Souveränitätsanspruch verliert, "wenn die Teilhaber an staatlichen Entscheidungen nicht mehr dem Legitimations- und Verantwortungszusammenhang unterworfen sind, der staatlichen Entscheidungsträgern selbstverständlich abverlangt wird". Als Beispiel mangelnder demokratischer Kontrolle wird oft das Handeln der Verwaltung als ausführendes Organ politischer Entscheidungen angeführt. "The problem of how non-elected bureaucrats can be subjected to effective control in urban political systems, is a fundamental problem of modern democratic theory" (JUDGE u.a. 1995:6f). Eigentlich sei dies Aufgabe der Politiker, da sie als Legislative über die Ausführung der Beschlüsse wachen sollten. JONES (1995) führt an, daß Implementationsstudien leider das Gegenteil belegen, so daß sich die Frage stelle, wer dann die Verwaltung kontrolliere.

KROPP (1997) sieht in korporatistischen Verhandlungsstrukturen ein Mittel, um Elitenkontrolle auszuüben. Im Gegensatz zum pluralistischen Modell, wonach miteinander konkurrierende Interessen staatliches Handeln in ihrem Sinne beeinflussen und staatliche Politik dabei als Ergebnis der verschiedenen Einflüsse angesehen wird (vgl. BENTLEY 1908, TRUMAN 1970, STEFFANI 1980), ist in der jüngeren politikwissenschaftlichen Forschung v.a. der korporatistische Ansatz relevant. Dabei wird eine Verknüpfung von Staat, Verbänden und Organisationen nicht als einseitiges Druckverhältnis (*Pressure*) verstanden, sondern als ein Verhältnis, das beiden Seiten Vorteil bringt (*Push and Pull*, vgl. v. ALEMANN/HEINZ 1979, WEBELS 1985:7,

⁴ Auch in Deutschland fordern in jüngster Zeit Politiker eine Zunahme an Eliten: "Soziale Marktwirtschaft braucht wieder Leistungseliten" (Alt-Bundeskanzler Kohl 1996) oder "Offene Gesellschaften brauchen Eliten" (Ex-Forschungsminister Rüttgers 1996). Beide Zitate sind in einem Artikel über Roman Herzog enthalten, der sich in einer Rede beklagte "daß der Begriff Elite in Deutschland auf so viel Abwehr stoße". In: Die Zeit 1996, Nr. 24, S.1: "Elite für alle - Demokratie braucht Führung. Aber Solidarität gehört dazu".

KROPP 1997:530). In den Aushandlungsprozessen kooperieren der Staat (Politik und Verwaltung) und einige Monopolverbände miteinander.⁵ Hier sind nach KROPP (1997:533) eine größere Übersichtlichkeit und mehr Kontrollmöglichkeiten gegeben als bei einer pluralistischen Einflußnahme, was wiederum den parlamentarischen Entscheidungsvorbehalt sichere. Allerdings erkennt KROPP (1997:533) in der theoretischen Auseinandersetzung über korporatistische Strukturen große Defizite. "Die Entwicklung einer angemessenen Demokratietheorie, welche der zunehmenden Verflechtung von Entscheidungsträgern in Verhandlungssystemen entspräche, blieb bislang jedoch noch hinter effizienzorientierten Überlegungen zurück". Auch für SCHARPF (1993:25f) ist die Frage nach der Legitimation korporatistischer Aushandlungsprozesse bzw. von sogenannten Politiknetzwerken bislang nicht befriedigend gelöst. Im Gegensatz zu KROPP reicht für ihn das Effizienzkriterium als Begründung nicht aus, weshalb er in korporatistischen Strukturen auch nicht die Lösung des Problems sieht. "Verhandlungszwänge beeinträchtigen die Transparenz politischer Entscheidungen und widersprechen den konventionellen Auffassungen parlamentarischer Verantwortlichkeit."

Aus demokratietheoretischer Sicht wird somit dem Prinzip der Elitenbildung nicht zwingend eine systemerhaltende Funktion zugeschrieben (vgl. BACHRACH 1967), es wird ihm aber aus zwei Gründen auch nicht widersprochen. Zum einen müsse die Gesellschaft keine Angst vor einer übermächtigen Elite haben, da weder alle Gruppen gleich durchsetzungsstark sind, noch gleiches Interesse an politischer Beteiligung bzw. an allen politischen Fragen haben. "Nur im Kampf um die Streitfragen, die ihre eigenen Interessen berühren, setzt eine jede Gruppe ihre Ressourcen ein" (ZOLL 1972:82). Zum anderen wird als entscheidend angesehen, wie offen der Zugang zu den Eliten ist, für welche Ziele sie sich einsetzen, mit welchen Mitteln der Einfluß gewonnen wird und wie die Bevölkerung den Einfluß kontrollieren kann (vgl. STAMMER 1965, ZOLL 1972). FELBER (1986) führt in diesem Zusammenhang auch die Legitimation der Eliten durch Leistung an. STAMMER (1965:82) sieht in der demokratischen Kontrolle von Eliten kein Problem. "Die Eliten unterstehen in der Demokratie ebenso wie die gewählten Repräsentativkörper, in denen sie wirksam werden, einer ständigen demokratischen Kontrolle". Diese sei gewährleistet, wenn sich die Eliten zu ihrer Verantwortung bekennen, die sie durch ihre besondere Funktionen faktisch übernommen haben.

BÜRKLIN u.a. (1995:15, vgl. SAUER 2000:65f) sehen als Ursache für die unterschiedlichen Wahrnehmungen von Elitenfunktionen den jeweils verwendeten Demokratiebegriff. Unvereinbar sind demnach Eliten mit einem Demokratiebegriff, der dem Kommunismus, Sozialismus oder den basis- und radikaldemokratischen Ideologien zugrundeliegt. In dieser Perspektive ist Demokratie nur mittels unmittelbarer Teilnahme der Bürger an Entscheidungen verwirklicht. Wenn stattdessen politische Entscheidungen von einer repräsentativen Führungsschicht getroffen werden, sei dies undemokratisch (vgl. SARTORI 1992:123ff). Eine Mehrzahl von Demokratietheoretikern sieht dagegen die Existenz von Eliten mit einer repräsentativen Staatsform als vereinbar bzw. als unverzichtbares Element an (vgl. SCHUMPETER 1947, DAHL 1958, WEBER 1972, WALDMANN 1979, STEFFANI 1980, UPPENDAHL 1981, FELBER 1986, WIESENDAHL 1987, RÖHRICH 1991, HOFFMANN-LANGE 1991b, HIGLEY 1992, KLEIN 1992, SARTORI 1992, WINTROP 1992). Im pluralistischen Ansatz ist der Zugang zum politischen System für alle Gruppen offen, ja sogar ein Verfassungsgut. Auch gehen politische Entscheidungen nicht ausschließlich aus einer direkten, von demokratischen Verfahren und Grundsätzen bestimmten Interaktion zwischen Wählern und Abgeordneten hervor. Wichtig ist aber, daß nicht einige wenige Elitegruppen die politischen Entscheidungen beherrschen und weder die Politiker noch die Bürger ihre Präferenzen durchsetzen können. Dies ist allerdings aus oben

⁵ Neokorporatistische Politikmuster sind z.B. Konzertierte Aktionen im Gesundheitswesen und der Tarifpolitik oder das Kammerwesen. Unter Klassenkorporatismus wird die tripartistische Zusammenarbeit von Staat, Gewerkschaften und Unternehmerverbänden verstanden (vgl. KROPP 1997:530).

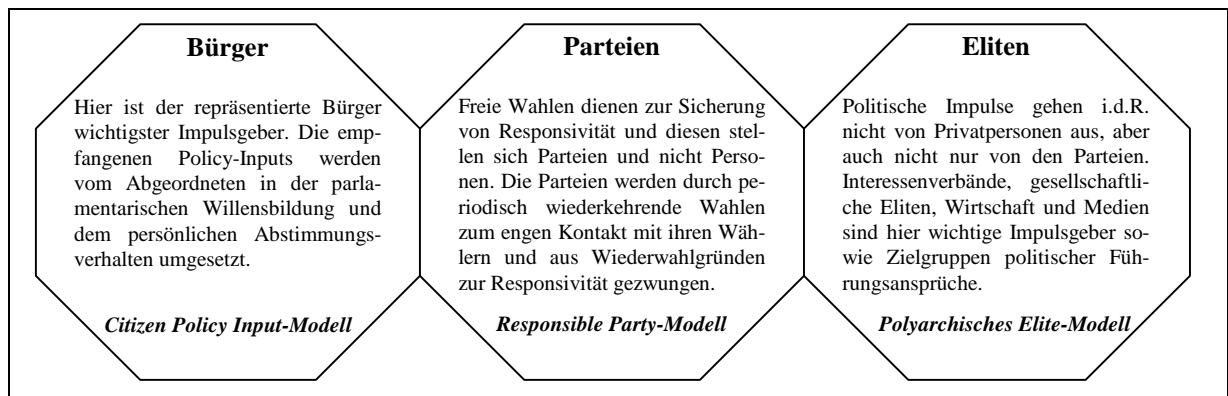
genannten Gründen eher unwahrscheinlich. Da die politische Eliten in einer pluralistischen Demokratie um die Wählerstimmen konkurrieren, ist eher anzunehmen, daß sie in ihren Entscheidungen auch die Bevölkerungswünsche berücksichtigen und nicht nur die Elitenpräferenzen. Auf diesem gruppenpluralistischen Demokratieverständnis basieren auch die Annahmen der vorliegenden Arbeit. Sie untersucht jenes Spannungsverhältnis zwischen politischer Responsivität gegenüber den Bürgern bzw. gegenüber den anderen Elitegruppen. In einer pluralistischen Demokratie kann nicht von einer Gleichartigkeit der Interessen der Bürger und einzelner Elitegruppen ausgegangen werden. Auch zwischen den Angehörigen einzelner Elitesektoren sind Interessendivergenzen zu erwarten; so werden Wirtschaftseliten über einzelne Sachfragen anders denken als Kultur- oder Sozialeliten. Deshalb ist es eine äußerst spannende Frage, wem gegenüber sich die Politiker responsiv verhalten, wenn Interessendivergenzen auftreten. Bevor im einzelnen Fragestellung und Aufbau der Studie vorgestellt werden, erfolgt zunächst eine Präzisierung des Responsivitäts- bzw. Community Power-Konzeptes.

1.2. DAS RESPONSIVITÄTS-KONZEPT

Der Begriff Responsivität ist ein Teilaspekt des weiter gefaßten Begriffes der Repräsentation. PITKIN (1967), die eine umfassende Studie zum Definitionsproblem von Repräsentation vorlegte, identifiziert drei Bedeutungskomponenten: Responsivität, Führung und Verantwortung. Die Politiker sollten zwar die Bürgerwünsche in ihren Entscheidungen berücksichtigen, doch sei dies nicht immer angebracht. Oft müsse der Mandatsträger durch Voraussicht und Abwägung des Gemeinwohls die Bürger vor Fehlentscheidungen schützen. PATZELT (1991:170) bezeichnet diese Erkenntnis als "Kerntheorie" politischer Repräsentation: "Responsivität und Führung wechseln sich ab, ergänzen und stützen einander". Demnach sind Verflechtungsstrukturen zwischen dem politischen Entscheidungssystem und den Bürgern bzw. die in der Verflechtung ablaufende Prozesse, in denen Responsivität gefordert und politische Führung ausgeübt wird, zentrale Gegenstände der Repräsentationsforschung. Für den Responsivitätsbegriff ist zudem wichtig, worauf sich die Übereinstimmung zwischen Politikern und Bürgern beziehen soll. EULAU/KARPS (1978) definieren vier unterschiedliche Zielvorstellungen, die zusammen Repräsentation ergeben: Policy-, Service-, Allokation- und Symbol-Responsivität (genauer siehe WALTER 1997a:7, vgl. auch BRETTSCHEIDER 1997:20). In der vorliegenden Studie ist nur die Policy-orientierte Responsivität relevant, d.h. der Abgeordnete richtet sich bei sachpolitischen Entscheidungen nach den Bürgerpräferenzen. WAHLKE (1978:74f, vgl. PATZELT 1991) stellt in diesem Zusammenhang die Frage, aus welchen Bereichen einer demokratischen Gesellschaft der Politiker Informationen oder Impulse für die Policy-orientierte Responsivität erhält und unterscheidet drei verschiedene Quellen (vgl. Abbildung 1, S. 7). Die erste Quelle ist das klassische Rollenorientierungsmodell "Instructed Delegate" nach BURKE (1942). Im Citizen Policy Input-Modell vertritt der gewählte Abgeordnete die Interessen der Bürger bzw. seiner Wählerschaft. Allerdings haben Studien gezeigt, daß die Bürger den Anforderungen dieses Modells nicht gerecht werden (vgl. BERELSON/LAZARFELD/MCPHEE 1954, CAMPBELL/CONVERSE/MILLER/STOKES 1960, EPSTEIN 1964, NOELLE-NEUMANN 1965, BUCHANAN 1965, AXELROD 1967). Vorausgesetzt, die Bürger sind überhaupt an politischen Problemen interessiert, so wurde festgestellt, daß diese meist keine spezifischen Policy-Präferenzen, sondern eher allgemeine Wünsche äußern. Dies liegt daran, daß die Bürger keine Standpunkte zu einzelnen Sachfragen vertreten oder es ihnen an Kommunikationsfähigkeiten bzw. Kontaktmöglichkeiten zu Politikern fehlt, ihre Präferenzen zu artikulieren. Im Responsible Party-Modell wechselt die Analyseeinheit: nicht mehr der einzelne Abgeordnete ist responsiv, sondern seine Partei. Auch PITKIN (1967:221f) ist der Ansicht, daß politische Repräsentation in erster Linie auf der Makro- und nicht auf der Mikro-Ebene untersucht werden

sollte. Sie versteht Repräsentation als Eigenschaft eines Institutionensystems, nicht als Merkmal von dyadischen Beziehungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten. "Representation is not any single action by any one participant, but the overall structure and functioning of the system, the patterns emerging from the multiple activities of many people". Da sich in erster Linie Parteien und nicht Einzelkandidaten zur Wahl stellen, müssen sich die politischen Parteien, um ihre Wiederwahlchancen zu wahren, ihren Wählern gegenüber responsiv verhalten. WAHLKE (1978:76) führt an, daß das Responsible Party-Modell v.a. in parlamentarischen Demokratien eine Rolle spielt, weniger in präsidentiellen Systemen.

Abbildung 1: Drei Quellen für Policy-orientierte Responsivität



Quelle: WAHLKE (1978:74f), Grafik M.W.

Im dritten Modell wird schließlich der Versuch unternommen, elitentheoretische Überlegungen mit Repräsentationstheorien in Bezug zu setzen. Dabei geht es jedoch in erster Linie um das Rollenverständnis der Abgeordneten; zudem bleibt unklar, welche Akteure als Elite bezeichnet werden. "Diese Elitemodelle gehen von der Beobachtung aus, daß politische Impulse, daß Forderungen nach Responsivität i.d.R. nicht von Privatpersonen ausgehen, doch auch nicht nur den Parteien entstammen. Vielmehr sind einesteils **Interessenverbände** auf allen Ebenen, andernteils **Eliten**angehörige in vielen Bereichen des Gesellschaftskörpers, zumal aus der Wirtschaft und den Medien, wichtige Impulsquellen sowie Zielgruppen politischer Führungsansprüche" (PATZELT 1991:178). Hier kommen als neue Bezugsobjekte im Rollenverständnis der Abgeordneten die Eliten bzw. Interessenvertreter hinzu. Nach MILLER/STOKES (1963) üben die Wähler Einfluß auf die Abgeordneten aus, da diese ihre Wiederwahlchancen wahren möchten und deshalb die Bürgerwünsche berücksichtigen. Ebenso ist zu erwarten, daß andere Akteure, die im politischen Willensbildungsprozeß eine Rolle spielen, ihren Einfluß geltend machen. "Die(se) Durchsetzung von Inhalten und Zielen ist im besonderen Maße auch durch die organisierten Interessen mitgeprägt" (v. ALEMANN 1994:262).

ARZBERGER (1980:137, vgl. für die USA ADRIAN/PRESS 1977:57) verweist darauf, daß dieser Prozeß der politischen Willensbildung und Entscheidung auf allen politischen Ebenen gleichermaßen stattfindet. "Ebenso wie dies auf den anderen staatlichen Ebenen der Fall ist, vollzieht sich auch die Kommunalpolitik im wesentlichen 'repräsentativ', und so wie auf Bundes- und Landesebene umschreibt dieser Begriff nicht nur die gewählten Mitglieder der Vertretungskörperschaften, sondern auch die vom Volk nur indirekt oder gar nicht gewählten Mächtigen aus dem Bereich der Verwaltung, der Wirtschaft und anderer gesellschaftlicher Institutionen".⁶ Wer diese mächtigen Akteure auf kommunaler Ebene sind, untersucht die amerikanische Community Power-Forschung.

⁶ Wenn in der vorliegenden Arbeit die lokale Ebene untersucht wird, so hat dies in erster Linie forschungspraktische und nicht forschungstheoretische Gründe.

1.3. DAS COMMUNITY POWER-KONZEPT

Das Community Power-Konzept als ein wichtiger Forschungszweig innerhalb der empirischen Elitenforschung hat zum Ziel, die Entscheidungsprozesse in einer Gemeinde zu untersuchen und die daran beteiligten bzw. durchsetzungsstarken Elitenmitglieder zu identifizieren. Die Forschungstradition in diesem Bereich wurde v.a. von amerikanischen Wissenschaftlern begründet (vgl. HUNTER 1953, DAHL 1961a). Deshalb werden die meisten Annahmen in der vorliegenden Arbeit auch aus dem amerikanischen System abgeleitet und auf den deutschen Kontext übertragen (siehe Kapitel 2.3.). Die deutschen Community Power-Studien sind zum einen gering an der Zahl und zum anderen wenig theorie- und methodenorientiert. Meist handelt es sich nur um die Beschreibung von Akteurskonstellationen, die mehr oder weniger unsystematisch die Frage stellen "Who governs?". Dennoch soll auf die deutsche Elitenforschung eingegangen werden, da hier zwei Repräsentationsmodelle existieren, die im amerikanischen System eher selten vorkommen: das "Party Responsible"-Modell und das "Exekutive Legislative-Leadership"-Modell (vgl. GABRIEL 2000). Im ersten Fall verhalten sich die Politiker besonders responsiv gegenüber den Partieliten. Im zweiten Fall gibt es eine starke Einstellungskongruenz zwischen legislativen und exekutiven Eliten, wobei nichts darüber ausgesagt werden kann, wer in dieser Beziehung der einflußreichere Akteur ist.

Die "Community" ist im amerikanischen Verständnis weiter definiert als nur die Verwaltungseinheit einer bestimmten Gemeinde. "Jeder Community Power Studie vorgegeben, ist eine konkret in Raum und Zeit lokalisierbare, nach wirtschaftlichen, sozialen, politischen und anderen Merkmalen bestimmbarer Bezugseinheit 'Gemeinde'" (AMMON 1967:16). Diese Einheiten müssen nicht immer deckungsgleich mit Verwaltungseinheiten sein, es kann sich auch um komplexe Gebiete (areas), Teilgebiete oder Funktionsbereiche handeln.⁷ Als Mitglieder einer Elite werden allgemein "alle Positionsinhaber mit gesamtgesellschaftlicher Entscheidungs- oder Einflußmöglichkeit" verstanden. Die Definition des deutschen Elitenforschers ZAPF (1966:36, vgl. auch EDINGER 1960) zeigt einen vorsichtigen Umgang mit dem Machtbegriff; hier kommt eher der Einflußbegriff zur Anwendung. In der amerikanischen Forschung wird der Begriff **Power** meist als Sammelbezeichnung für jede Kapazität und Handlung eines oder mehrerer Akteur(e) verwendet, die auf andere Handelnde einwirken und so bestimmte politische Entscheidungen beeinflussen (vgl. POLSBY 1963:3). Dieser sehr allgemeinen Bestimmung liegt keine präzise Definition des Machtbegriffes zugrunde. "Macht erscheint vielmehr als terminologisches Etikett für bestimmte gerichtete Beziehungen zwischen den am lokalpolitischen Geschehen beteiligten Einzelpersonen, Gruppen und Gremien" (AMMON 1967:19). Nach POLSBY sind Einzelpersonen oder soziale Kollektive dann mächtig, wenn sie sich als einflußreich, führend, normsetzend und -durchsetzend erweisen. Soziologisch ausgedrückt sind dies Personen, die als Inhaber von Positionen oder Funktionen bestimmte Beziehungen auch gegen Widerstreben anderer gestalten.⁸ Dies läßt sich bereits an einfachen Handlungen ablesen wie z.B. dem Überreden von Menschen, bestimmte Ansichten einzunehmen, an der Gewährung finanzieller Mittel, an der Übernahme oder Vergabe offizieller Führungspositionen, an der Gründung bestimmter Vereinigungen, dem Abhalten öffentlicher Veranstaltungen oder der Androhung und Anwendung von Zwangsmitteln (vgl. FORM/MILLER 1960:434ff, STAMMER 1956:571ff). Die Ausführung solcher Handlungen wird allgemein in den Fällen, in denen sie in der Gemeindepolitik eine bestimmte Bedeutung erlangen, als Community Power bezeichnet (vgl. AMMON 1967:20).

⁷ Zur genauen Definition siehe BONJEAN (1971). Insgesamt sind sich die Forscher eher uneinig; so zählt HILLERY (1955) 94 Community-Definitionen auf. Zur Kritik an der Uneinheitlichkeit siehe CLARK (1967a).

⁸ Siehe die Machtdefinition von Max WEBER (1968:5). "In general, wie understood by 'power' the chance of a man or a number of men to realize their own will in a communal action even against the resistance of others who are participating in the action".

Ausgangspunkt einer näheren Charakterisierung dieser Akteure ist meist die Gruppierung um spezifische Funktionseinheiten wie Verwaltung, Wirtschaft oder Kommunikation. "Elites are the principal decision makers in the largest or most resource-rich political, governmental, economic, military, professional, communications, and cultural organisations and movements in a society" (BURTON u.a. 1992:8). Gleichzeitig werden diese handlungsrelevanten Akteure von den nicht oder kaum zur Geltung kommenden Normalbürgern abgegrenzt. Zur Unterscheidung zwischen diesen beiden Akteurskategorien sind in der Elitenforschung viele Begriffspaare und Modellvorstellungen entwickelt worden wie z.B. Leaders ↔ Followers, Influentials ↔ Non-Influentials, Office-Holders ↔ Voters, Decision-makers ↔ Ordinary Citizen, Homo Politicus ↔ Homo Civicus (vgl. AMMON 1967:20). Ein sehr prominentes Begriffspaar war lange Zeit die Unterscheidung zwischen Elite ↔ Masse, bei dem allerdings oft die Wirkung assoziiert wurde, daß es ausgesprochene Elite-Menschen gäbe, die aufgrund spezifischer Eigenschaften als wertmäßig höher einzustufen seien als die Normalbürger. In der politischen Soziologie wird heute versucht, den Elite-Begriff wertneutral zu verwenden (vgl. STAMMER 1951, WALDMANN 1979:21). Danach gehört der Einzelne nicht mehr aufgrund einer natürlichen exklusiven Qualität zur Elite, sondern aufgrund der Übernahme bestimmter gesellschaftlicher Positionen (vgl. DREITZEL 1962:871). Es wird somit zwischen Wert- und Funktionseleiten unterschieden (vgl. SCHLUCHTER 1963, WALDMANN 1979, LENK 1982, FELBER 1986, BOLL 1997, WALTER 2000a). Trotz dieser weitgehenden Einigung auf eine ideologiefreie, analytische Verwendung des Elite-Begriffes⁹ bestehen in der Community Power-Forschung große Unterschiede in der Kontexteinbettung. Soziologische bzw. elitistische Elitestudien verwenden den Begriff eher unter dem Aspekt der Macht, sie wollen Strukturen über die Machtverteilung in einer Gemeinde aufzeigen. Nach HUNTER (1953:6, vgl. WALTON 1971) manifestiert sich Macht in bestimmten sozialen Rollen und nicht in der Macht eines einzelnen Individuums. "Power of the individual must be structured into associational, clique, or institutional patterns". Politikwissenschaftliche bzw. pluralistische Elitestudien untersuchen dagegen den Prozeß der Entscheidungsfindung und hierbei v.a. die Ressourcenausstattung und -durchsetzung einzelner Personen (vgl. ANTON 1963:425); weshalb Pluralisten auch "[...] eher den Einflußbegriff denn den Machtbegriff" (WHITT 1982:17) verwenden.

Ähnlich wie der Elite-Begriff ist auch der Macht-Begriff von jeher stark ideologisch belastet und wurde von zahlreichen Soziologen, Politologen resp. Elitenforschern theoretisch reflektiert. Ende der 60er Jahre versucht CLARK (1967b) die zahllosen Definitionsversuche zu strukturieren und identifiziert 15 Machtdimensionen. Eine davon ist die "Interpersonal influence"-Dimension, in der DAHL (1957:202ff) den Machtbegriff dyadisch, also zwischen zwei Akteuren definiert. "A has power over B to the extent that he can get B to do something that B would not otherwise do." DAHL (1957:202) faßt selbst das Ergebnis der zahllosen Definitionsversuche resigniert zusammen. "Thus we may never get through the swamp. But it looks as if we might someday get around it".¹⁰ Deshalb interessieren sich die behavioralistisch orientierten Elitenforscher v.a. für die Ressourcen der einzelnen Akteure. "The base of an actors's

⁹ HOFFMANN-LANGE (1992:20) schlägt einen rein formalen Elite-Begriff vor. "Der Begriff der Elite beinhaltet lediglich die Annahme, daß Macht in Gesellschaften ungleich verteilt ist, sagt jedoch nichts über die Gestalt und die Merkmale einer gesellschaftlichen Elite aus. So bleibt offen, ob es sich bei einer bestimmten Elite um eine herrschende Klasse, eine kohäsive Machtelite oder um eine Konfiguration weitgehend autonomer und pluralistischer Führungsgruppen handelt, aus welchen Basisgruppen und aufgrund welcher Kriterien ihre Mitglieder rekrutiert werden oder ob diese ihre Macht zum Wohl oder Wehe einer Gesellschaft einsetzen."

¹⁰ Weitere Autoren, die zu dieser Zeit den Machtbegriff definierten, sind HARSANYI (1962), RIKER (1964), DANZGER (1964), SPINRAD (1965), PARSONS (1966), KORNHAUSER (1966), MARCH (1966), ROSE (1967) und CLARK (1967b). Für KADUSHIN (1968:697) liegt die Schwammigkeit des Machtbegriffes darin begründet, daß dieser kein feststehender Begriff sei, sondern eine Disposition, die je nach Kontext eine andere Ausgestaltung annehmen kann. Deshalb kommt er zu dem Schluß: "There can be no single definition of power".

für einen jahrzehntelangen Disput zwischen Elitisten und Pluralisten in der Community Power-Forschung. Nicht nur, daß in beiden Forschungsrichtungen ganz unterschiedliche Begriffe und Methoden zur Elitenidentifikation verwendet wurden, es gab auch grundsätzlich andere Forschungsschwerpunkte. Eine Annäherung zwischen den kontroversen Positionen ist erst in jüngster Zeit gelungen. Trotz der Probleme in diesem Forschungsbereich bietet das Community Power-Konzept wichtige Ansatzpunkte für eine Verknüpfung mit dem Responsivitäts-Konzept. Hier werden diejenigen Akteure identifiziert, die am kommunalen Meinungs- und Willensbildungsprozeß teilhaben, sowie ihre Einflußressourcen beschrieben.

1.4. VERKNÜPFUNGSPUNKTE

Aufgrund der Notwendigkeit einer Erweiterung des Responsivitätsmodells wird zunächst der Forschungsstand innerhalb der Repräsentations- bzw. Responsivitätsforschung dargestellt. Die Frage ist, inwieweit hier Überlegungen angestellt wurden, das klassische Modell zu ergänzen. Da der Stand der Responsivitätsforschung auf der Mikroebene in der bereits angeführten Arbeit (WALTER 1997a) diskutiert wurde, werden nur noch Studien berücksichtigt, die andere Akteure zumindest theoretisch miteinbeziehen. Dies sind in erster Linie Arbeiten, die der allgemeinen Repräsentationsforschung zuzuordnen sind. Sie beschäftigen sich mit der Abgeordnetenrolle und sehen diese auch als Vertreter von Interessengruppen, Verwaltungs- oder Medieninteressen (vgl. DAVIDSON 1969, PATZELT 1991). Die theoretischen Annahmen über das Repräsentationsverständnis werden meist durch Politikerbefragungen überprüft, woraus indirekt geschlossen wird, wer am politischen Prozeß beteiligt ist. Diese Forscher untersuchen somit die Perzeptionen der Abgeordneten und erheben nur indirekt relevante Akteure. Hier befindet sich die Schnittstelle zur Eliten- bzw. zur Community Power-Forschung. In diesen Forschungsbereichen werden die Fragen nach den am politischen Entscheidungsprozeß beteiligten Personen, Gruppen und Institutionen direkt gestellt und anhand empirischer Studien überprüft. Dabei geht es v.a. um die Identifikation kommunaler Akteure und deren Durchsetzungschancen im politischen Entscheidungsprozeß. Deshalb wird der Schwerpunkt des Forschungsstandes auf diese Aspekte abzielen, um anschließend die Erkenntnisse aus der empirischen Elitenforschung mit den Hypothesen aus der Repräsentations- bzw. Responsivitätsforschung zu verknüpfen. Am Ende des theoretischen Teils steht die Erweiterung des Responsivitätsmodells von MILLER/STOKES; die diesem erweiterten Modell zugrundeliegenden Annahmen werden im zweiten Teil der Arbeit überprüft. Die Beantwortung der beiden folgenden Fragen soll die Annahmen der relevanten Forschungsbereiche darlegen:

1. Welche Akteure berücksichtigt der gewählte Abgeordnete im Kommunalparlament?
➔ **Hypothesen werden aus der Repräsentations- bzw. Responsivitätsforschung abgeleitet.**
2. Welche Akteure sind am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt und welche Einflußressourcen stehen ihnen zur Verfügung?
➔ **Hypothesen werden aus der amerikanischen Community Power-Forschung bzw. der deutschen Elitenforschung abgeleitet.**

1.4.1. Welche Akteure berücksichtigt der Abgeordnete im Parlament?

Die Frage nach der Repräsentation der gewählten Abgeordneten ist nicht unabhängig vom jeweiligen politischen System zu sehen. So spielt die Vertretung des eigenen Wahlkreises im amerikanischen System eine viel größere Rolle als im europäischen Kontext; hier dominieren v.a. die politischen Parteien. Diese sind für die Rekrutierung politischen Personals, also die

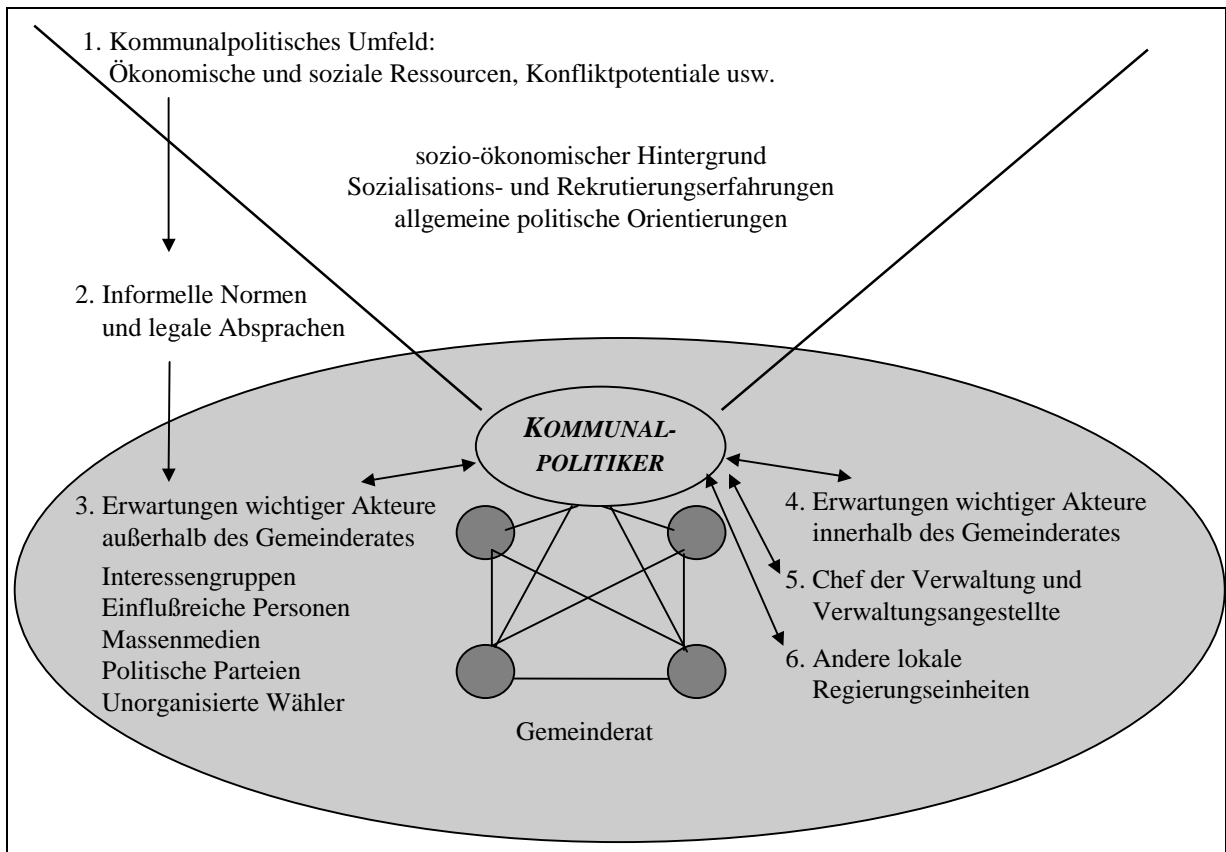
Kandidatenaufstellung und -unterstützung bei Wahlen oder der Besetzung öffentlicher Ämter, maßgeblich (vgl. MINTZEL/SCHMITT 1981:11). In den USA hingegen sind die meisten Wahlen "non-partisan", d.h. die Kandidaten müssen sich ohne die Hilfe einer Partei gegen ihre Konkurrenten durchsetzen und sind deshalb auf die Unterstützung des Wahlkreises angewiesen. Zudem besteht in parlamentarischen Regierungssystemen eine größere Abhängigkeit von der Fraktionsdisziplin, weil die Regierung aus dem Parlament hervorgeht. Auch hier sind eher Partei- als Wahlkreisinteressen bedeutend. Deshalb ist im amerikanischen Kontext das Rollenverständnis des Instructed Delegate und im europäischen Kontext das Responsible Party-Modell wahrscheinlich (vgl. DALTON 1985, THOMASSEN 1991, HOFFMANN-LANGE 1991, HOLMBERG 1991, WEBELS 1991, BRETTSCHEIDER 1997, WALTER 1997a).

Unabhängig von den Problemen der Übertragbarkeit theoretischer Modelle auf verschiedene politische Systeme, bleibt die Frage: Inwieweit existieren in der Repräsentationsforschung Überlegungen, andere Akteure als die Politiker und ihre Wähler zu berücksichtigen? ZISK (1973) hat ein solches Modell vorgelegt, allerdings bezieht es sich auf das Rollenverständnis der Politiker und nicht auf politische Responsivität. Die Responsivitätsforschung hat in erster Linie auf das MILLER/STOKES-Basismodell rekurriert und Veränderungen in verschiedene Richtungen unternommen.¹¹ Außer in zwei Studien (SCHUMAKER u.a. 1983, SCHUMAKER 1991) wurde nie explizit die Frage nach der Policy-orientierten Repräsentationsleistung gegenüber verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Ansprüchen untersucht. Deshalb ist zunächst als Ausgangspunkt das aus der Repräsentationsforschung stammende Modell der Rollenorientierung nützlich. Die Grundannahme dieses Modells lautet, daß das Rollenverständnis des einzelnen Mandatsträgers von seinen persönlichen Erfahrungen, dem kommunalpolitischen Umfeld und den aktuellen Erwartungen wichtiger Akteure im politischen System beeinflußt wird. Das Rollenorientierungsmodell wird hier vollständig dargestellt, da wichtige Einflußgrößen, die auf den einzelnen Mandatsträger einwirken, berücksichtigt sind. Dabei sind die Segmente, die für die vorliegenden Untersuchung relevant sind, besonders gekennzeichnet (vgl. Abbildung 3, graue Ellipse).

Für die Erweiterung des MILLER/STOKES-Modells, bietet das Modell von ZISK (1973) wichtige Ansatzpunkte. Dabei werden Akteure unterschieden, die außerhalb oder innerhalb des Gemeinderates Erwartungen an den einzelnen Abgeordneten haben. Neben den Wählern spielen demnach im externen Bereich v.a. die *politischen Parteien*, die *Massenmedien*, die *Interessengruppen* und einzelne *einflußreiche Persönlichkeiten* eine wichtige Rolle. Innerhalb des Gemeinderates haben andere Ratsmitglieder Einfluß auf den einzelnen Mandatsträger, im unmittelbaren Ratsumfeld aber auch die *Verwaltung* und andere an kommunalen Entscheidungen beteiligten Gruppen wie z.B. in der Bundesrepublik Deutschland die *Bezirksbeiräte* oder die *Sachkundigen Einwohner*, die ZISK (1973:18) "andere lokale Regierungseinheiten" nennt.

¹¹ Dem Kommunikationsmodell von WEBELS (1993:109) liegen zwar die Annahmen zugrunde, daß außer dem Parlament auch andere Akteure gesellschaftliche Interessen repräsentieren bzw. der gewählte Politiker nicht das ganze Volk, sondern bestimmte Subpopulationen vertritt. Diese werden jedoch nicht mit dem MILLER/STOKES-Modell verbunden. WEBELS interessiert v.a. die Struktur von Repräsentationskanälen, um bsp. erfolgreich neue Sachfragen auf die politische Agenda zu setzen. So wird untersucht, welche Gruppen welche Wählerinteressen repräsentieren und ob die gewählten Abgeordneten Kontakt zu diesen Interessenorganisationen aufweisen. Andererseits wird angenommen, daß häufiger Kontakt zwischen den Abgeordneten und den Bürgern bzw. Interessenorganisationen die Distanz zwischen Wählern und Gewählten reduziert. Die Repräsentation eigenständiger Interessen wie z.B. der Verwaltung, der Wirtschaft oder der Medien wird nicht thematisiert. Vielmehr wird der klassische Interessenvermittlungsprozeß zugrundegelegt (Bürger: Partizipation, Organisationen auf lokaler Ebene: Artikulation, Organisationen auf nationaler Ebenen: Aggregation, Parlament: Repräsentation) und mit der Kommunikationsleistung der Abgeordneten verbunden.

Abbildung 3: Elemente der Rollenorientierung von Kommunalpolitikern



Quelle: ZISK (1973:18)

Doch wessen Interessen repräsentiert der gewählte Abgeordnete nun in seinen parlamentarischen Entscheidungen? HOFFMANN-LANGE (1992:35) nennt zwei Dimensionen, die für die Untersuchung politischer Repräsentation eine Rolle spielen:

1. **Elitenintegration:** Beziehungen zwischen einzelnen Elitesektoren werden horizontale Integration genannt, d.h. das Ausmaß, in dem die Elitemitglieder miteinander kooperieren, bzw. die Eliteninteressen koordiniert werden.
2. **Repräsentation:** Beziehungen zwischen Eliten und Nicht-Eliten werden vertikale Integration genannt, d.h. das Ausmaß, in dem die Elitenmitglieder die Interessen und Forderungen der Bürger repräsentieren.

Ein großer Teil der demokratietheoretischen Kontroversen empirischer wie normativer Art bezieht sich auf die Balance zwischen diesen beiden Dimensionen. Zahlreiche Elitentheoretiker (vgl. MOSCA 1939, MICHELS 1957, DAHRENDORF 1957) haben die Bedeutung eines starken Intra- und Inter-Eliten-Konsenses als Voraussetzung für die Handlungsfähigkeit der soziopolitischen Führungsschicht betont. Doch kann v.a. in liberal-demokratischen Ordnungen die Elitenintegration nur in einem bestimmten Maß ausgedehnt werden, ohne die Grundlagen demokratischer Legitimität zu gefährden. "Aber Eliten-Autonomie (oder Eliten-Integration) ist nur die eine Seite der Münze. Auf der anderen steht die Notwendigkeit demokratischer Rückbindung (Responsivität) politisch-gesellschaftlicher Kommunikation und Interessenvermittlung" (HERZOG 1990:15). Klar ist, daß nicht beide Dimensionen gleichzeitig maximiert werden können. "Demokratische Eliten unterliegen also fortwährend den beiden gegenläufigen Imperativen des Drucks von der Basis und der Notwendigkeit zur Kooperation mit anderen Eliten. Während der erste dieser Imperative von ihnen fordert, heterogene Interessen zu repräsentie-

ren und die Differenzen zu anderen Eliten zu akzentuieren, führt der zweite sie in Versuchung, die Interessen ihrer eigenen Organisationsbasis zugunsten von Übereinkommen auf Eliteebene zu vernachlässigen" (HOFFMANN-LANGE 1992:36). Nach dieser Vorstellung werden allgemein bindende Entscheidungen von einer bestimmten Entscheidungselite getroffen, was dazu führt, daß sich diese Personen regelmäßig und oft treffen und ähnliche Einstellungen oder Wertauffassungen ausbilden. Deshalb ist nach HOFFMANN-LANGE zu erwarten, daß ein höheres Ausmaß an Elitenintegration als an Repräsentation festzustellen ist. Eine Kreuztabelle der beiden Dimensionen gesellschaftlicher Integration ergibt ihrer Ansicht nach vier unterschiedliche Typen demokratischer Eliten.

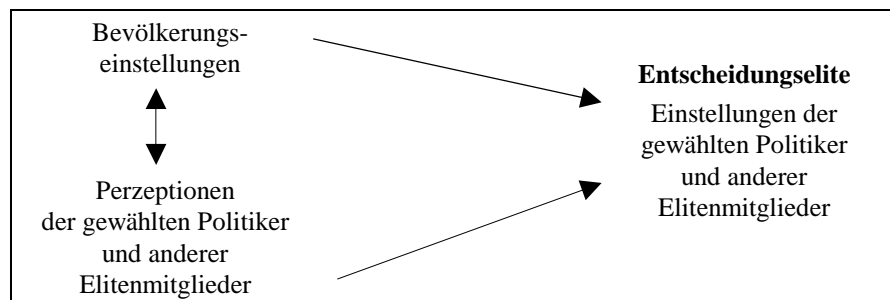
Abbildung 4: Typen demokratischer Eliten nach HOFFMANN-LANGE (1992)

	Elitenintegration	Repräsentation
Etabliert-demokratische Elite	↑	↑
Pluralistische Elite	↓	↑
Machtelite	↑	↓
Desintegrierte Elite	↓	↓

↑ hoch, ↓ niedrig, Quelle: HOFFMANN-LANGE (1992:37), Grafik M.W.

Diese beiden Dimensionen der Elitenanalyse werden in der vorliegende Untersuchung ebenfalls überprüft, allerdings ist für die Erweiterung des klassischen Responsivitätsmodells von MILLER/STOKES ein dritter Aspekt relevant. Responsivität unterscheidet sich einmal von dem allgemeineren Begriff der Repräsentation durch den Bezug auf Sachfragen. Zum anderen hinsichtlich des Repräsentationsobjektes. Allgemeine Repräsentation wie sie HOFFMANN-LANGE oben beschreibt, erweitert das MILLER/STOKES Modell¹² auf der Seite der abhängigen Variablen. D.h. sie geht davon aus, daß nicht nur gewählte Politiker wichtige Entscheidungen treffen und somit die Bevölkerungspräferenzen repräsentieren, sondern auch Akteure aus anderen Bereichen wie z.B. Verwaltung oder Wirtschaft.

Abbildung 5a: Erweiterung des MILLER/STOKES-Modell für die abhängige Variable



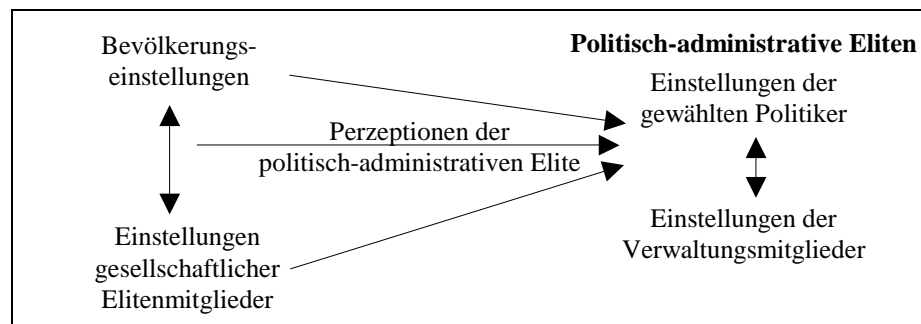
Quelle: WALTER (1997a:124), Grafik: M.W.

Doch bleiben in der Sicht des klassischen Gruppenpluralismus nach DAHL (1961a:163f), von der die vorliegende Arbeit ausgeht, letztlich die Mandatsträger und die Verwaltungsmitglieder die formal Verantwortlichen im Entscheidungsprozeß. "Pluralists [...] argue that elected officials (rather than private elites) are the most influential people in the resolution of com-

¹² Dieses MILLER/STOKES-Modell ist bereits für die Analyse politischer Responsivität in parlamentarischen Demokratien modifiziert worden (vgl. WALTER 1997a:123f). Es hat sich gezeigt, daß es in diesen Systemen wenig Sinn macht, das konkrete Abstimmungsverhalten der gewählten Politiker als abhängige Variable zu untersuchen. Deshalb wird hier als abhängige Variable die bei MILLER/STOKES (1963) als intervenierende Variable definierten Einstellungen der Repräsentanten verwendet.

munity issues and that the voting public retains substantial 'indirect influence'" (SCHUMAKER 1991:7). Auch EULAU/KARPS (1978:69) sind der Ansicht, daß die öffentlichen Mandatsträger durch ihre demokratische Legitimation eine "superior position" im Vergleich zu den Bürgern und anderen kommunalpolitischen Akteuren inne haben. In dieser Erweiterungsvariante kommt den Politikern somit ein größere Bedeutung zu als in dem oben dargestellten Repräsentationsmodell, in dem oftmals der Einfluß der gewählten Politiker auf politische Entscheidungen negiert wird und an deren Stelle andere Akteure treten. HERZOG (1990:15) unterstreicht ebenfalls die nach wie vor wichtige Stellung der Parlamentarier. "Es ist die besondere Funktion des modernen Berufspolitikers, alle Kommunikationskanäle zu nutzen, um die gesellschaftlichen Problemlagen kennenzulernen und konfligierende gesellschaftliche Erwartungen in strategische Entscheidungen umzusetzen. Nicht mehr nur 'Interessenvermittlung', sondern 'Interessen-Konversion' ist die eigentliche Aufgabe." Deshalb bilden in Abbildung 5b lediglich die politisch-administrativen Eliten die abhängige Variable, die gesellschaftlichen Eliten kommen als Erweiterung der unabhängigen Variablen hinzu. Die politisch-administrative Elite repräsentiert nicht nur die Bürgerwünsche, sondern auch die Interessen anderer Gruppen bzw. Elitenmitglieder. Diese müssen aber nicht identisch mit den Präferenzen der Normalbürger sein. Eine Einstellungskongruenz zwischen gesellschaftlichen Eliten und der Bevölkerung ist nur bei einer stark aggregierten Betrachtung wahrscheinlich. Was wiederum voraussetzt, daß alle Bürgerpräferenzen in gleicher Weise auf der Ebene des intermediären Systems repräsentiert werden. Einstellungsdivergenzen sind zu erwarten, wenn nach Elitesektoren und Bevölkerungsgruppen disaggregiert wird.

Abbildung 5b: Erweiterung des MILLER/STOKES-Modell für die unabhängige Variable



Quelle: WALTER (1997:124), Grafik: M.W.

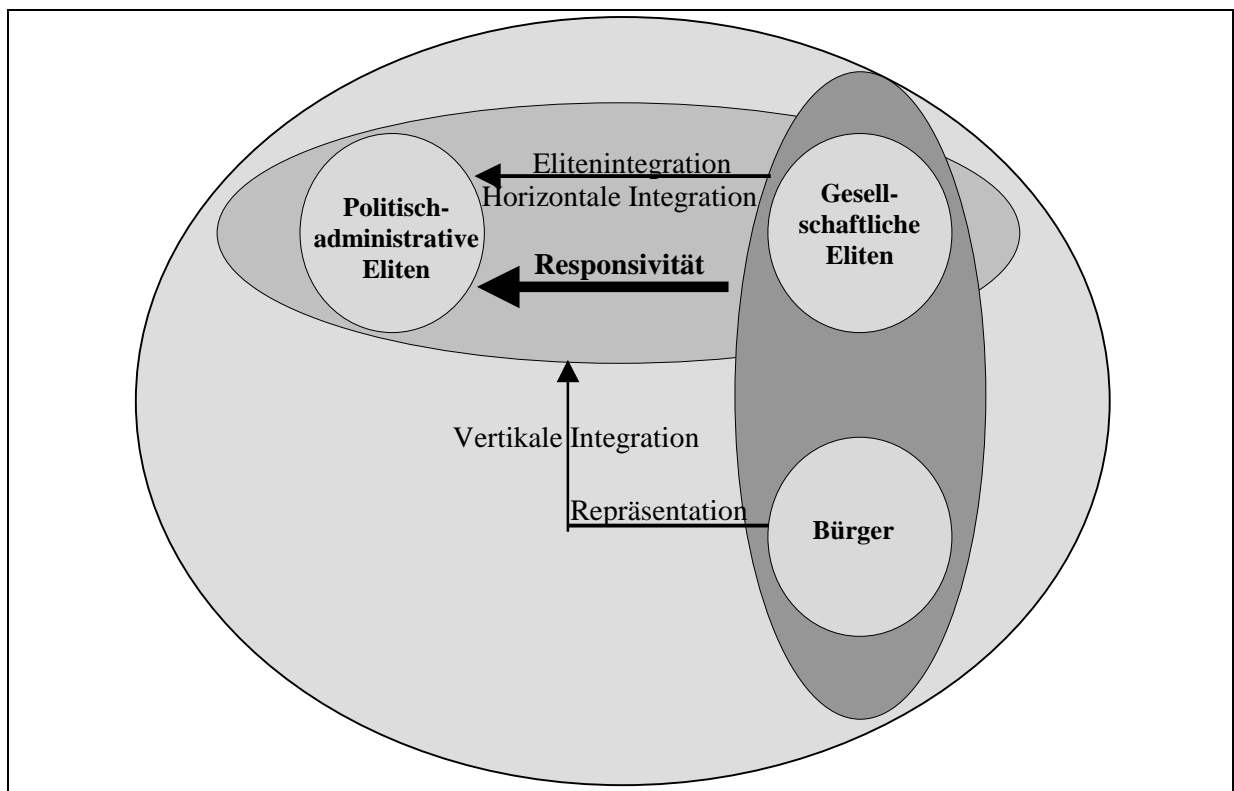
Somit stellt sich i.S. einer pluralistischen Demokratietheorie die Frage, mit welchen Interessen die Einstellungen der politisch-administrativen Eliten am ehesten übereinstimmen und ob das Abstimmungsverhalten im Parlament demokratischen Normen entspricht bzw. eher elitenorientiert ist. Diese dritte Dimension nenne ich deshalb "politische Responsivität", da sich dieser Forschungsbereich traditionell mit den Beziehungen zwischen Wählern und Gewählten hinsichtlich politischer Sachfragen beschäftigt.

3. Responsivität: Beziehungen zwischen politisch-administrativer Elite und anderen Eliten bzw. Bürgern, d.h. das Ausmaß, in dem die formal verantwortlichen Eliten die Interessen und Forderungen der anderen Elitenmitglieder *und* der Bürger repräsentieren.

Die Ansicht, daß in erster Linie die formal Verantwortlichen politische Responsivität gegenüber verschiedenen Gruppen in der Gesellschaft leisten, wird von SCHUMAKER u.a. (1983:17) geteilt. Die Autoren untersuchen die gleiche Forschungsfrage wie die vorliegende Arbeit. "To whom are policymakers most responsive?" Sie gehen davon aus, daß sich politische Responsivität auf drei Objekte beziehen kann: auf Eliten, organisierte Gruppen oder Bürger. Theore-

tische Grundlage dafür bilden Annahmen der Elitentheorie, der Theorie des Gruppenpluralismus und der von DAHL (1956:34f) als "populistische demokratische Theorie" bezeichnete Ansatz. Elitentheoretiker gehen davon aus, daß das politische System in seinen Entscheidungen generell die Präferenzen einer kleiner kohäsiven Entscheidungselite berücksichtigt, in der v.a. Wirtschaftsinteressen dominieren (vgl. HUNTER 1953, MILLS 1956, DOMHOFF 1978); Vertreter des Gruppenpluralismus glauben dagegen, daß im politischen Output die Interessen bestimmter gesellschaftlicher Gruppen (z.B. Wirtschaftsvertreter, Interessenorganisationen, Medien) repräsentiert werden, die ständig versuchen, Einfluß auf politische Entscheidungen zu nehmen und sich je nach Sachfrage und Ressourcenausstattung unterschiedlich durchsetzen (vgl. SCHUMPETER 1947, DAHL 1956, SARTORI 1962). Anhänger der populistischen Demokratietheorie sehen dagegen die mehrheitlichen Bevölkerungspräferenzen im Mittelpunkt der Repräsentationsleistung, da die politische Elite ihre Wiederwahlchancen wahren möchte (vgl. DOWNS 1957, PITKIN 1967, EULAU/PREWITT 1973). Im Grunde ist diese Differenzierung plausibel. Allerdings werden in dieser Arbeit die Vertreter organisierter Gruppen als gesellschaftliche Eliten betrachtet (vgl. Kapitel 1.4.2). Demnach sind i.S. von SCHUMAKER u.a. (1983) nur zwei Dimensionen für die Untersuchung politischer Repräsentation relevant. Die vertikale (Repräsentation von Bevölkerungspräferenzen durch die Eliten) und die horizontale Dimension (Repräsentation von Elitenpräferenzen durch die politisch-administrative Eliten), die bereits HOFFMANN-LANGE (1992) definierte. Die von mir vorgeschlagene dritte Dimension bildet die Addition beider Repräsentationsleistungen und fokussiert auf die politisch-administrativen Eliten. Die Frage ist, inwieweit die politisch-administrativen Eliten bei Policy-Entscheidungen gegenüber den gesellschaftlichen Eliten **und** gegenüber der Bevölkerung responsiv sind. Werden die Präferenzen beider Gruppen berücksichtigt, so liegt ein hohes Ausmaß politischer Responsivität und somit eine etabliert-demokratische Elitenkonstellation vor (vgl. HOFFMANN-LANGE 1992:37).

Abbildung 6: Die drei Dimensionen in der Untersuchung politischer Repräsentation



Quelle: HOFFMANN-LANGE (1992:35), Grafik und Ergänzungen: M.W.

Zusammengenommen umfaßt somit die Untersuchung politischer Repräsentation drei Dimensionen (vgl. Abbildung 6): Elitenintegration (horizontale Integration der Elitenpräferenzen), Repräsentation der Bürgerpräferenzen durch die Gesamteliten (vertikale Integration) und Responsivität (Repräsentation der Eliten- *und* der Bürgerpräferenzen durch die politisch-administrativen Eliten). Im empirischen Teil dieser Arbeit werden alle drei Dimensionen untersucht, wobei der Untersuchungsschwerpunkt eindeutig auf der Responsivitäts-Dimension liegt. Das MILLER/STOKES-Modell wird unter der Fragestellung "Wessen Interessen repräsentiert der gewählte Abgeordnete im Parlament am ehesten?" erweitert. Inwieweit die Eliten insgesamt mit den Einstellungen der Bürger bzw. die einzelnen Elitensektoren untereinander in ihren Einstellungen kongruieren, wird aus Gründen des empirischen Defizits deutscher und v.a. kommunalpolitischer Elitenstudien untersucht.

1.4.2. Welche Akteure sind am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt?

Die relevanten Akteure im politischen Entscheidungsprozeß werden in der Elitenforschung zunächst theoretisch reflektiert. ETZIONI (1959:12f) geht z.B. von den Problemen aus, die jedes Sozialsystem lösen muß und analysiert die dafür erforderlichen Gruppen. Theoretische Grundlage ist dabei das systemtheoretische AGIL-Schema von PARSONS, wonach das politische System vier verschiedene Funktionsgruppen benötigt. Spezialisten und Experten, um die Umgebung des Systems zu kontrollieren; Politiker und Manager, um die Ziele des Systems zu befriedigen; Sozialführer, um die Solidarität unter den Gruppen des Systems zu erhalten und schließlich Ideologen und religiöse Führer, um das Wertesystem zu verstärken (vgl. auch CLARK 1967a, LAUMANN/PAPPI 1977, NEUMANN 1979). Das Konzept der Funktionseliten geht in der deutschen Demokratieforschung auf STAMMER (1965:71) zurück. Er umschreibt diesen Personenkreis als "[...] die mehr oder weniger geschlossenen sozialen und politischen Einflußgruppen, welche sich aus den breiten Schichten der Gesellschaft und ihren größeren und kleineren Gruppen aus dem Wege der Delegation oder der Konkurrenz herauslösen, um in der sozialen und politischen Organisation des politischen Systems eine bestimmte Funktion zu übernehmen". In dieser Konzeption wird Macht als arbeitsteilig organisiert angesehen. STAMMER hat somit ein Elite-Konzept definiert, das nicht individuelle Eigenschaften, sondern strukturelle Maßstäbe anlegt und in das die Bedingungen der Vereinbarkeit von Elitenherrschaft und Demokratie einfließen (vgl. DAHL 1958, SATORI 1992).

ZAPF (1966:36) bezweifelt, aus Systembedürfnissen die vollständige Beschreibung funktionsnotwendiger Führungsgruppen ableiten zu können. Für ihn ist das Schema von ALMOND (1950:139ff) plausibler, der im Rahmen der empirischen Elitenforschung vier Akteure nennt. Politische Eliten (political elites), Verwaltungseliten (administrative elites), Interessengruppen (interest group elites) und Meinungsbildner (communications elites). Auch HOFFMANN-LANGE (1992:7) plädiert für eine Abgrenzung von politischen und administrativen Eliten. "Die Unterscheidung zwischen politischen Eliten im engeren Sinne, das heißt Politiker in Parteien, Parlamenten, Regierungen und administrative Eliten, das heißt führende Beamte, ist fundamental für Untersuchungen, die sich mit der Frage der vertikalen Integration befassen, da nur die politischen Eliten, nicht jedoch die Beamten direkter demokratischer Kontrolle unterliegen". Auch die weitere Unterteilung in Interessengruppen und Meinungsbildner erscheint sinnvoll, da diese Gruppen unmittelbar am politischen Willensbildungsprozeß beteiligt sind und somit auch leicht identifiziert und untersucht werden können. Abstrakte Formulierungen wie "Spezialist" oder "Sozialführer" sind für die empirische Forschung eher ungeeignet.

In vielen Studien wird nicht nur die Gesamtelite weiter ausdifferenziert, sondern auch eine Abgrenzung zwischen Elite¹³ und der Bevölkerung - also den Nicht-Eliten - vorgenommen.

¹³ Nach HOFFMANN-LANGE (1992:20) wird der Gebrauch des Singulars "Elite" dann verwendet, wenn es um die

NORDLINGER (1981, vgl. HOFFMANN-LANGE 1992:38) entwickelte ein Modell mit drei Typen von Akteuren, in dem die besondere Stellung der politischen bzw. administrativen Eliten als verfassungsrechtlich beauftragte Exekutive berücksichtigt wird: Staatliche Eliten (public elites), nicht-staatliche bzw. gesellschaftlichen Eliten (private elites) und Nicht-Eliten. Somit können die politischen Eliten und die Verwaltungseliten als staatliche Eliten bzw. die Führungskräfte innerhalb der Interessengruppen und die Meinungsbildner als gesellschaftliche Eliten sowie die Bürger einer Nation oder Gemeinde als Nicht-Eliten bezeichnet werden. HOFFMANN-LANGE (1991) führt für die Bürgerrolle im politischen System an, daß bei der Untersuchung von politischer Repräsentation die politische Ungleichheit der Bevölkerung berücksichtigt werden müsse. Politische Ungleichheit lasse sich demnach auf zwei analytisch unterschiedliche Faktoren zurückführen, nämlich auf eine ungleiche Partizipation an Willensbildungsprozessen und zum anderen auf eine ungleiche **Ressourcenausstattung** von Individuen im Hinblick auf ihre Chancen, die eigenen Präferenzen zur Geltung zu bringen. Eine Dichotomisierung und Kreuztabellierung dieser beiden Variablen ergibt bei HOFFMANN-LANGE vier Typen von Akteuren:

Tabelle 1: Akteure im politischen Willensbildungsprozeß

	Partizipation an politischen Willensbildungsprozessen	
Machtressourcen	kontinuierlich	nicht kontinuierlich
groß	politische Elite	andere Eliten
mittel bis gering	politisch aktive Bürger	politisch passive Bürger

Quelle: HOFFMANN-LANGE (1991:279, vgl. auch DAHL 1961a:90ff)

Danach nehmen nur die politischen Eliten kontinuierlich und mit großen Machtressourcen an Entscheidungsprozessen teil, die anderen Elitenmitglieder haben zwar ähnlich hohe Machtressourcen, setzen sie aber nur ein, wenn sie davon betroffen sind. Den Bürgern werden weniger Einflußmöglichkeiten zugesprochen, wobei hier unterschieden werden muß, ob sich die Bürger regelmäßig oder unregelmäßig an Entscheidungen beteiligen (aktive versus passive Bürger). Somit sollte für die Analyse politischer Repräsentation die klassische Dichotomie aus Elite und Bürgern in folgende Akteure weiter ausdifferenziert werden:

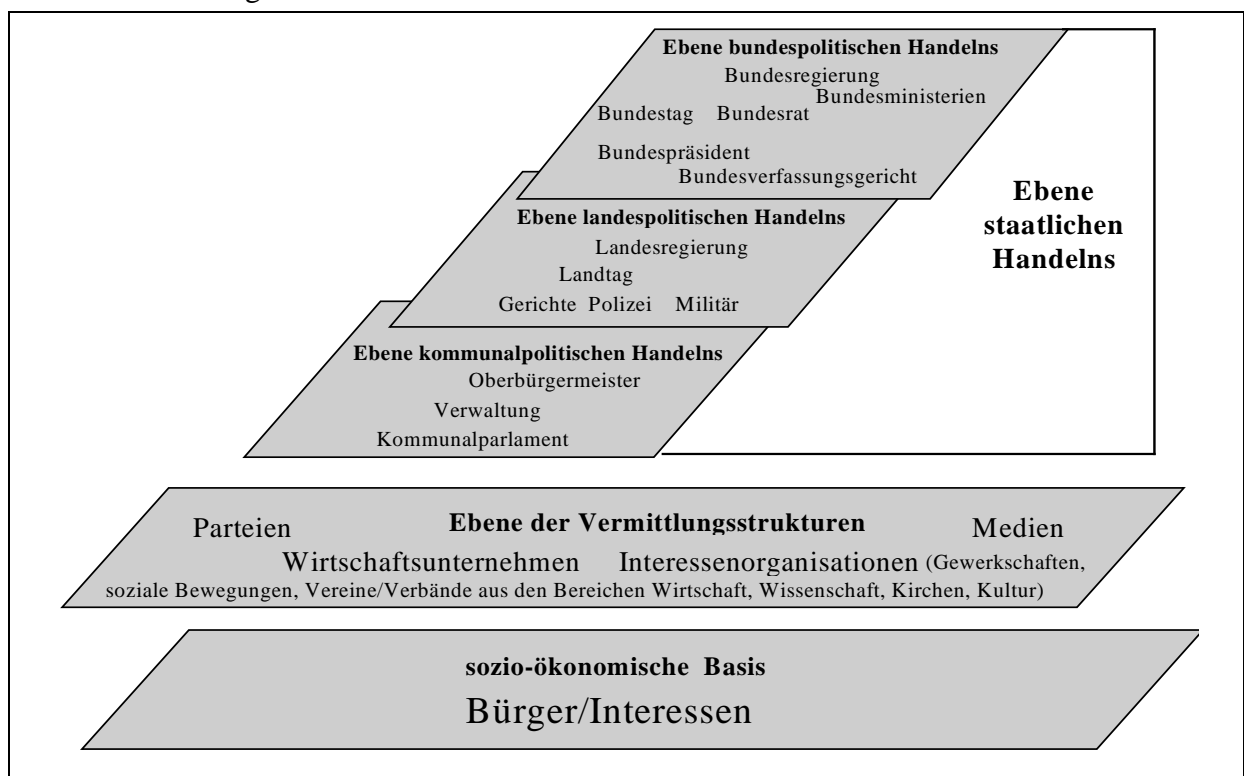
- Staatliche Eliten: politische Elite, administrative Elite
- Gesellschaftliche Eliten: Meinungsbildner, Interessengruppen
- Nicht-Eliten: politisch aktive Bürger, politisch passive Bürger

In der Community Power-Forschung werden diese abstrakten Kategorien konkretisiert und der empirischen Prüfung zugänglich gemacht. AMMON (1967:10ff) weist darauf hin, daß bereits Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland zahlreiche Akteure am kommunalen Entscheidungsprozeß teilnahmen. "Die Stadtparlamente, die städtischen Hauptverwaltungen und die diesen nachgeordneten Ämter waren jedoch nicht die einzigen Instanzen, die über die Lösung örtlicher Aufgaben sowie über das Eingehen auf die Bedürfnisse der in ihrem Wirkungsbereich lebende Menschen befanden. Gewerbliche, berufliche, politische, kirchliche, gesellige sowie andere Gruppen und Organisationen machten ihren Einfluß als Interessenten geltend, selbst wenn sie nicht formell in den kommunalen Gremien saßen oder vertreten waren. Sie konnten offensichtlich nicht ohne weiteres übergangen werden. Auch heute sind die Mei-

Analyse einer gesamten Elitenformation (z.B. einer Nation) geht oder um von der "Nicht-Elite" abzugrenzen. Der Plural "Eliten" hingegen weist auf die Untersuchung von verschiedenen Untergruppen innerhalb der Gesamtelite hin oder auf die Analyse von Individuen.

nungsbildung und das Entscheidungshandeln auf lokaler Ebene ohne diesen Aspekt der Wechselwirkung zwischen örtlichem Verwaltungshandeln und der Aktivität nichtamtlicher Akteure undenkbar." Auch PFLAUM (1954:272) nennt zahlreiche Akteure. "Keineswegs sind nur die 'amtlichen Autoritäten' beteiligt, sondern neben dem durch Wahlen ermittelten Führungspersonal, der bürokratischen Fachverwaltung und den Parteien sicherlich vorrangig die Exponenten der Wirtschaft, eingreifende Geschäftsleute oder auch örtliche Gewerkschaftsgruppen. Dann ist aber auch an sonstige sozialaktive Persönlichkeiten zu denken, die bekanntlich in allen möglichen Organisationen und Verbänden offizielle oder inoffizielle Führerrollen spielen, sei es in den Vereinen, Genossenschaften, im Kirchenleben oder in der Politik." Alle bisher genannten Akteure spielen eine gewisse Rolle im politischen Entscheidungsprozeß, doch stehen sie - analytisch betrachtet - relativ unvermittelt nebeneinander. Die Frage ist, wie ihr Verhältnis zueinander beschrieben werden kann, gibt es bestimmte Hierarchien oder sind alle Akteure gleichberechtigt bei der politischen Einflußnahme? Eine mögliche Antwort darauf gibt das Modell von MINTZEL/SCHMITT (1981:8).

Abbildung 7: Beziehungsgeflecht zwischen staatlichem und intermediärem Bereich sowie den Bürgern als sozio-ökonomische Basis



Quelle: MINTZEL/SCHMITT (1981:8), vgl. auch HOLLER/NAßMACHER (1977:175), Grafik: M.W.

In ihrer Übersicht sind die einzelnen Gruppen, Organisationen und Institutionen nicht hierarchisch, sondern mehr oder weniger gleichberechtigt abgebildet. Der Unterschied in der Interessendurchsetzung besteht in der jeweiligen Ressourcenausstattung. Die Autoren versehen ihr Modell mit Einflußlinien, die für die vorliegende Arbeit zunächst zu vernachlässigen sind.¹⁴ Hier geht es darum, alle relevanten Akteure im lokalen Entscheidungsprozeß zu identifizieren. Die Ebene staatlicher Herrschaft ist im Gegensatz zum ursprünglichen Modell noch weiter ausdifferenziert, um die kommunalen Akteure darzustellen. Die staatliche Ebene wird von

¹⁴ Dabei geht es v.a. um die Richtung der Einflußnahme, also ob im Interessenvermittlungssystem Einfluß stets von der sozio-ökonomischen Basis über das intermediäre System auf die staatliche Ebene genommen wird oder die Einflußnahme auch reziprok verläuft (vgl. DEUTSCH's Kaskadenmodell in ZEH 1983:279).

MINTZEL/SCHMITT (1981:8, vgl. auch ALEMANN 1994:264) allgemein in Regierung, Verwaltung und Justiz unterteilt. Bis auf Ausnahme der Justiz¹⁵, weisen die anderen politischen Ebenen die gleiche Gliederung auf. Für die kommunalpolitischen Akteure sind somit auch Personen, Gruppen und Institutionen aus der landes- und bundespolitischen Ebene wichtig. Neben einigen kleineren Modifikationen im intermediären System¹⁶ ist im präsentierten Modell neu, daß die Großunternehmen als ein weiterer "Kanal der Interessenvermittlung" aufgenommen sind. ALEMANN (1994:264) kritisiert, daß die Großunternehmen als relevante Akteure der Interessenvermittlung in der Darstellung von MINTZEL/SCHMITT nicht berücksichtigt sind (vgl. ZAPF 1966, BREITLING 1970, SCHLETH 1971, v. BEYME 1980). Politisch-ökonomische Interessen werden seiner Ansicht nach nicht nur über Verbände (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Verbraucher) oder Parteien artikuliert und aggregiert, sondern auch von großen Wirtschaftsunternehmen (vgl. HOLLER/NABMACHER 1977:175). BÜRKLIN u.a. (1997:43) glauben ebenfalls, daß im Unterschied zu kleineren Unternehmen, die auf die Vermittlung ihrer Interessen durch Wirtschaftsverbände angewiesen sind, Großunternehmen ihre Belange gegenüber Politik und Gesellschaft eigenständig wahrnehmen können. Mithilfe des SCHMITT/MINTZEL-Schemas können somit die kommunalpolitischen Akteure nach ihren Funktionen voneinander unterschieden und im politischen System verortet werden. Die Bürger und Wähler - also die sozio-ökonomische Basis - artikulieren ihre Bedürfnisse, die vom intermediären System aggregiert bzw. artikuliert und in die Ebene staatlichen Handelns überführt werden.

Nun sind zwar die relevanten Akteure zusammenfassend dargestellt, wer aber mit welchem Gewicht und welchen Einflußressourcen am kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligt ist, bleibt unklar. Genau diese Analyse der Eliten- oder Machtstruktur in einer Gemeinde leistet die empirische Community Power-Forschung. Allerdings werden die Ergebnisse der zahlreichen Studien seit Beginn sehr kontrovers diskutiert. Die ersten beiden Dekaden von 1950 bis 1970 sind von dem bereits oben erwähnten Streit zwischen Elitisten und Pluralisten dominiert. Ursache dafür bilden unterschiedliche Methoden zur Elitenidentifikation. Die Elitisten verwenden die Reputations- bzw. Positionsmethode (vgl. HUNTER 1953, MILLS 1958), die Pluralisten die Entscheidungstechnik (vgl. DAHL 1961a). Die elitistischen Forscher stellen unabhängig von den zu lösenden Sachfragen eine relativ kleine ökonomische Machtgruppe in der Gemeinde fest; die Pluralisten erkennen hingegen eine Vielzahl von Akteuren, die in Abhängigkeit der verschiedenen Entscheidungsphasen und Sachfragen wechseln.

Die festgefahrene Diskussion um geeignete Identifikationsmethoden und der daraus resultierenden Elitenstruktur bekommt in den 70er Jahren durch die Theorie des Neo-Marxismus neue Impulse. Die Vertreter dieser Forschungsrichtung mahnen an, den Untersuchungsschwerpunkt weg von sozialen Rollen bzw. einflußreichen Individuen hin zu Institutionen und Organisationen zu richten sowie den sozioökonomischen Kontext und die mögliche Einbindung in föderale bzw. überlokale Strukturen bei der Analyse lokaler Entscheidungen zu berücksichtigen.¹⁷ Dies hat natürlich Auswirkung auf die Untersuchung der Elitenstruktur in einer Gemeinde, da nun auch kollektive Akteure sowie Akteure anderer politischer Ebenen eine

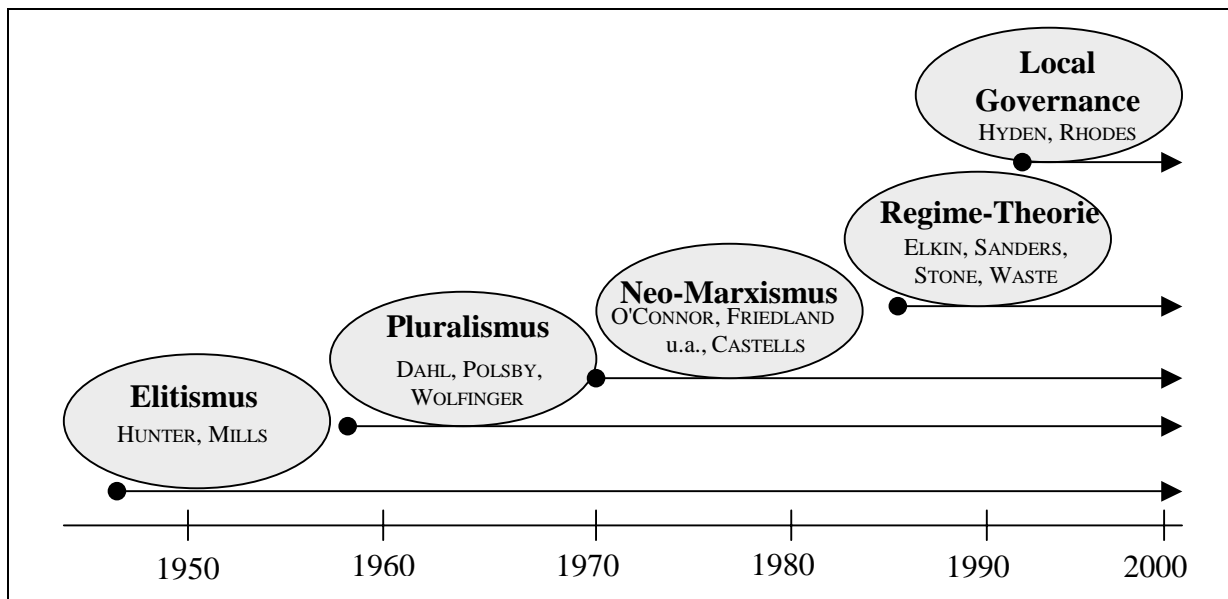
¹⁵ Dieser Sektor ist kein relevanter Akteur in der deutschen Kommunalpolitik.

¹⁶ MINTZEL/SCHMITT nennen im intermediären Bereich die Sektoren "soziale Bewegungen", "Bürgerinitiativen" und "Kirchen" neben den Subsystemen Parteien, Interessenverbände, Massenmedien und Wissenschaft. ALEMANN (1994:264) regt an, daß die ersten drei Bereiche auch unter die Interessenverbände einzustufen sind. Ich schließe mich seiner Ansicht an, daß die ersten drei Sektoren subsumiert werden können, ergänze hier aber auch das Wissenschaftssystem. Die Zusammenfassung der unterschiedlichen Bereiche fällt leichter, wenn nicht der Begriff "Interessenverbände", sondern "Interessenorganisationen" verwendet wird.

¹⁷ Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, daß die US-Gemeinden Ende der 60er Jahre zunehmend abhängiger vom Bundesstaat bzw. den föderalen Strukturen wurden. "As their social-service offerings expanded in the late 1960s, cities became increasingly dependent upon state and federal aid" (THOMAS/SAVITCH 1991:2).

Rolle spielen. Die Regime-Theorie, die seit Mitte der 80er Jahre eine weitere Community Power-Forschungsrichtung darstellt, wird als eine Verbindung aus pluralistischen, elitistischen und neo-marxistischen Ansätzen gesehen (vgl. JUDGE u.a. 1995:6f). Seit Beginn der 90er Jahre werden Gemeindestudien zunehmend mithilfe des britischen Local Governance-Ansatz untersucht, der wiederum eine Weiterentwicklung der Regime-Theorie darstellt. Abbildung 8 gibt einen Überblick über die zeitliche Entwicklung der wichtigsten Ansätze in der amerikanischen Gemeindeforschung.

Abbildung 8: Zeitliche Übersicht Analyseansätze in der Community (Power)-Forschung



Quelle: AMMON 1967, JUDGE/STOKER/WOLMAN u.a. 1995, Grafik: M.W.

Insgesamt dominieren diese fünf theoretischen Ansätze die Gemeindeforschung der letzten 50 Jahre. Heute ist die Entwicklung sehr weit fortgeschritten, so daß es eher schwierig ist, einen Überblick zu behalten. "There are now *so many* theories that it is increasingly difficult for scholar and student alike to keep pace with them, let alone comprehend or evaluate their respective merits" (JUDGE u.a. 1995:1, Hervorhebungen JUDGE u.a.). Dazu kommt, daß viele Ansätze explizit keine Theorien darstellen oder unterschiedlichen theoretischen Wert aufweisen¹⁸. "Theories, as we conceive them, can be normative or empirical; they can also be models, conceptual frameworks or perspectives" (JUDGE u.a. 1995:1). Modelle sind demnach vereinfachte Bilder der Realität, die die wichtigsten Komponenten oder Kategorien enthalten, allerdings keine Angaben über die Beziehungen zwischen diesen Variablen machen. Konzeptuelle Bezugsrahmen bieten die Möglichkeit, den Gegenstand einer Studie genauer zu betrachten oder zu entwickeln. Sie produzieren Terminologien und Referenzgrößen, mit deren Hilfe die Wirklichkeit untersucht werden kann. So werden die beiden jüngsten Ansätze - Regime-Theorie und Local Governance - eher als konzeptionelle Bezugsrahmen denn als Theorie bezeichnet. "Regime theory is an example of the productive use of a new conceptual framework for examining urban politics" (JUDGE u.a. 1995:3) und "a careful conceptual analysis of urban governance is therefore essential to show if and how this framework offers better analytical mileage than contending approaches to urban politics" (PIERRE 1999:376f).

¹⁸ HOFFMANN-LANGE (1992:40ff) unterscheidet vier Typen von Elitetheorien, die verschiedene Reichweiten aufweisen. Theorien über soziologische Universalien, über globale gesellschaftliche Entwicklungsprozesse, über den Zusammenhang zwischen bestimmten Faktoren und den Merkmalen von Eliten und schließlich sozialwissenschaftliche Theorien.

1.4.3. Über welche Einflußressourcen verfügen die politischen Akteure?

Wenn die relevanten Akteure im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß identifiziert sind, stellt sich in der Tradition der Community Power-Forschung die Frage nach deren Macht bzw. Durchsetzungschancen. Eine lediglich formale Beteiligung bsp. durch institutionelle Verfügungsgewalt impliziert noch lange nicht, daß diese Akteure ihre Interessen auch verwirklichen können (vgl. HOFFMANN-LANGE 1992:370). Aus oben genannten Gründen wird hier der Einfluß- oder Ressourcenbegriff bevorzugt. Wobei unterschieden werden muß, ob der Einfluß, den ein Akteur aufweist, lediglich subjektiv wahrgenommen wird, also potentiell, oder tatsächlich vorhanden, also manifest ist. NUTTALL/SCHEUCH/GORDON (1968:359) erstellen eine Einflußtypologie, die diese beiden Dimensionen berücksichtigt:

Tabelle 2: Zweidimensionale Einflußtypologie nach NUTTALL/SCHEUCH/GORDON (1968)

		wahrgenommener Zugang zu Ressourcen	
		Ja	Nein
tatsächlicher Zugang zu Ressourcen	Ja	manifeste Einfluß	potentieller Einfluß
	Nein	zugeschriebener Einfluß	kein Einfluß

Quelle: NUTTALL/SCHEUCH/GORDON (1968:359)

Ist der subjektiv empfundene Einfluß eines Akteurs tatsächlich vorhanden, so verfügt er über manifesten Einfluß, der auch realisiert werden kann. Hat er in der Realität keine Durchsetzungschancen, so handelt es sich nur um zugeschriebenen, reputativen Einfluß. Umgekehrt gilt, falls die Ressourcen zwar nicht wahrgenommen, aber trotzdem vorhanden sind, der Akteur über potentiellen Einfluß verfügt. MOTT (1970a:15) weist in seinem Essay "The Meaning of Power" darauf hin, daß Macht nicht unbedingt in der Machtstruktur verankert sein müsse. "Power is not necessarily located primarily in the decision-making structure [...] decisions may be shaped by the perceived attitudes and opinions of specific persons who are not actually involved in the decision-making". Ohne subjektiven und objektiven Zugang zu Ressourcen ist der Akteur nicht durchsetzungsfähig (vgl. NUTTAL u.a. 1968:359).

ROSSI (1957/60), DAHL (1959) und CLARK (1970) sehen verschiedene Grundlagen von Macht resp. Einfluß wie z.B. Kontrolle über Vermögen bei den Unternehmen oder Kontrolle über die öffentliche Meinung bei den Medien. Die in Tabelle 3 dargestellten Ressourcen werden nach der analytischen Unterscheidung von NEUMANN (1979:30) gegliedert. Dieser fordert eine Unterscheidung der Machtstrukturen auf Makro- und Mikroebene und differenziert deshalb zwischen institutionellen und persönlichen Einflußressourcen. Demnach beziehen sich institutionelle Ressourcen v.a. auf die Einflußausübung im Kollektiv - also auf Gruppen und Institutionen - und die persönliche Ressourcen auf den Einfluß von einzelnen Personen. Die frühen Community Power-Forscher untersuchten v.a. den Einfluß von Personen. Auch wenn sich Soziologen eher für die sozialen Rollen und Politologen für die einzelnen Individuen interessierten, wurde stets die Frage gestellt, wer die einflußreichsten Personen in der Gemeinde sind und wie sich ihr Einfluß konstituiert. Dabei wurden oft persönliche und institutionelle Ressourcen miteinander vermischt. So verfügt ein amerikanischer Bürgermeister kraft seines Amtes über öffentlich-rechtliche Autorität; sein Einfluß wird allerdings entweder durch persönliche Ressourcen wie z.B. soziales Prestige oder überragende Führungseigenschaften begründet oder verstärkt. "Popularity meant votes; votes meant office, office meant influence" (DAHL 1961a:51). Die Bürgermeisterposition ist zudem ein Beispiel für Ressourcenakkumulation. "The sources of power can be accumulated. If wealth or position bring prestige, so may either bring expertise, talent, and even charisma" (TROUTSTINE/CHRISTENSEN 1982:18). Diese Ressourcenakkumulation ist nach DANZGER (1964:710, vgl. auch GAMSON 1966:129) das Erfolgsrezept

von Entscheidungseliten, die sich oft aus Akteuren mit relativ geringer, individueller Einflußbasis zusammensetzen. "Numerous individuals, each with little power, may have great power when united."

Tabelle 3: Institutionelle und persönliche Einflußressourcen politischer Akteure

Institutionelle Ressourcen	Ressourcenpotential
➤ Wirtschaftliche Macht	Verfügungsgewalt über Geld und Kredit, Kontrolle über Arbeitsplätze und -bedingungen
➤ Politischer Einfluß	Kontrolle über Partei- und Regierungspolitik, Arbeitsstellen und Wahlen
➤ Moralische und religiöse Überzeugung	Kontrolle über moralische Werte und moralische Unterstützung hochsolidarischer Gruppen wie z.B. die Kirche
➤ Öffentlich-rechtliche Autorität	Formelle Macht kraft eines Amtes und informelle Macht durch Verfügungsgewalt über Gunsterweisung und Strafe
➤ Kommunikationsmittel	Kontrolle über den Zugang zu Massenmedien oder Einfluß auf Meinungen und Werbung
➤ Militärische Unterstützung	Kontrolle über Befehlsgewalt
Persönliche Ressourcen	
➤ Soziales Prestige	Kontrolle über Zugang zu prestigevermittelnden Verbindungen, begehrten Gesellschafts- und Geschäftskreisen
➤ Fachwissen und besondere Fähigkeiten	Einfluß durch Fachkenntnis oder besondere Fähigkeiten (z.B. kommunikative Fähigkeiten)
➤ Sehr beliebte Persönlichkeit	Einfluß durch Sympathie, Kontaktfreudigkeit
➤ Überragende Führungseigenschaften	Einfluß durch persönliche Ausstrahlung, Image, Führungsqualitäten
➤ Wahlrecht	Einfluß durch das Recht, zu wählen

Quellen: ROSSI (1957/60), DAHL (1959) und CLARK (1970:57).

Viele Forscher haben Überlegungen angestellt, wie die verschiedenen Ressourcen verwendet werden, um politischen Einfluß zu gewinnen (vgl. NEUMANN 1950, FRENCH/RAVEN 1959, ETZIONI 1961, PARSONS 1963). PARSONS unterscheidet "sanctioning influence", d.h. den beteiligten Akteuren können Vorteile verschafft oder Nachteile angedroht werden und "persuasion influence", d.h. die Einstellung zu einer bestimmten Sachfrage wird beeinflusst. Als überzeugender Einfluß wird u.a. Expertenwissen und Intelligenz angesehen (vgl. GAMSON 1966:122). ABRAMSON u.a. (1958:15f) definieren Macht als alle Handlungen, die dazu führen, daß der Akteur seine Vorstellungen durchsetzen kann. "The number of those open lines of action available to each actor is the measure of the power of the actor". Dazu gehöre neben der Einflußnahme auch die Möglichkeit, zwischen Handlungsalternativen auszuwählen. Insgesamt wird davon ausgegangen, daß einige lokale Akteure über mehr Handlungsoptionen bzw. Einflußressourcen verfügen als andere (vgl. FANELLI 1956:335). So haben politische Eliten generell politischen Einfluß, da sie direkt an der Entscheidungsfindung beteiligt sind und diese Ämter über die Wähler legitimiert wurden. Andererseits verdanken Politiker dieses Wahlergebnis oft ihren persönlichen Fähigkeiten (Prestige, Fachwissen, Führungsqualitäten) bzw. ihrer daraus resultierenden Popularität. Daneben verfügen sie über geeignete Kommunikationsmittel, um entweder direkt oder über die Massenmedien Einfluß auf die Wähler und somit auf deren politische Präferenzen auszuüben (vgl. ARZBERGER 1980:20).

Auch den anderen kommunalen Akteuren wird Einflußpotential zugeschrieben. V.a. die Massenmedien fungieren im Prozeß der politischen Entscheidungsfindung nicht nur als Mittler zwischen Bürgern und Eliten; sondern sind oft Mitglieder der Entscheidungselite. "Newspa-

pers are usually owned by members of the elite and have immense power to suppress issues by ignoring them or slanting or trivializing their coverage, thus robbing the issue of legitimacy" (TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:34). Öffentlich-rechtliche Autorität haben nach allgemeiner Einschätzung v.a. die Verwaltungs- oder Justizeliten. Die Kirchen oder anderen religiösen Vereinigungen verfügen mittels ihrer Fähigkeit zur moralischen und religiösen Überzeugung ebenfalls über politischen Einfluß. Aber auch kommunikative Fähigkeiten werden hier genannt. "Control of communication seems to be the base of the religious elite's power, as control of wealth is that of the economic elite" (DANZGER 1964:714).

Daß die ökonomische Elite über Wirtschaftsmacht und deshalb über politischen Einfluß verfügt, ist in der Community Power-Forschung unstrittig. Allerdings kommt bei diesen Akteuren noch eine weitere quasi unsichtbare Ressource hinzu, die TROUNSTINE/CHRISTENSEN (1982:19) "anticipated response" nennen. "An anticipated response is what happens when you do something you think others want you to do without being asked or ordered. Perhaps they don't even have to think about it." Die meisten Forscher sind der Ansicht, daß die Wirtschaftselite nicht aktiv in den Entscheidungsprozeß eingreifen muß, um ihre Interessen zu wahren. "The fundamental values - what's good for Gary, for San Jose, for Middletown - are shared by public officeholders, voiding the necessity of 'direct business intervention' in the political process" (HAYES 1972:9). Erst wenn es zwingend erforderlich ist - so die Annahme - bringen die Wirtschaftsakteure weitere Ressourcen wie Prestige, Fachwissen, kommunikative Fähigkeiten oder Kontinuität in den politischen Prozeß mit ein. "Business elites have their economic clout to use if need be, but they also have considerable prestige [...] if their active intervention becomes necessary, they have additional resources. They are knowledgeable and articulate and have the stability to employ professional assistance. Further, economic leaders are the most powerful over time because they are the most stable, while politicians come and go. Although businessmen may rarely use all this power to initiate policy, always waiting in the wings is their ultimate power of veto" (TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:35).

Auch SCHERMERHORN (1961:95f) ist der Ansicht, daß die Macht vieler Wirtschaftsvertreter eher im Verborgenen liegt. "These firms hold in reserve a weapon of great effectiveness, namely the ability to move any local plant to a different location." Sie instrumentalisieren stattdessen die formal Verantwortlichen für die Vertretung ihrer Interessen. "[...] The influence of corporation men is often exerted surreptitiously, behind the concealing facade of local puppets and official figureheads" (MILLS/ULMER 1970:146, vgl. auch BARTIMOLE 1994:30). Die Akzeptanz dieser Instrumentalisierung seitens der Kommunalpolitiker ist gut nachzuvollziehen, da sie einen Standortwechsel der Unternehmen befürchten müssen, wenn deren Interessen nicht repräsentiert werden. Dies gilt v.a. für Großunternehmen, die die Wirtschaftslage einer Gemeinde entsprechend dominieren.

Nicht nur die Wirtschaftselite, sondern auch die Wähler können mittels unerwünschter Erwartungen Einfluß ausüben. FRIEDRICH (1950:49) nennt diese Einflußressource "the rule of anticipated reactions". Wenn ein Kandidat gewählt sei, so werden seine Entscheidungen nicht nur davon beeinflusst, wie sich die Wähler in der vergangenen Wahl verhalten haben, sondern auch von den Erwartungen, wie sich die Wähler in der nächsten Wahl als Reaktion auf getroffene Entscheidungen verhalten. Die wichtigste Einflußressource für die (wahlberechtigten) Bürger ist somit das Recht, das politische Personal zu bestimmen und so indirekt Einfluß auf politische Entscheidungen auszuüben (vgl. ALMOND/VERBA 1965:139, GAMSON 1968:42ff). Aber auch Faktoren wie Bildungsniveau, Informiertheit oder Organisationsgrad sind wichtige Voraussetzungen für die Bürger, um Einfluß auszuüben (vgl. CRAIN/ROSENTHAL 1967).

Generell ist nicht nur die Frage zu stellen, über welche und wieviele Ressourcen ein Akteur überhaupt verfügt, sondern auch bei welchen Sachfragen er sie geltend machen kann. BARTH/JOHNSON (1959:30) formulieren die Annahme, daß die Struktur des Einflußsystems von Sachfrage zu Sachfrage verschieden ist. "The structure of the influence system and the

kinds of participants in decision-making process vary with the types of issues facing a community at any given time". Denkbar sind hier Einflußgrößen wie die Wichtigkeit eines politischen Themas oder das Interesse, das die Akteure für verschiedene Themen haben. Eventuell kommen bei besonders wichtigen politischen Aufgaben nur die Interessen der einflußreichsten Akteure zum Tragen. Andererseits könnte ein Akteur über genügend Ressourcen verfügen, um durchsetzungsfähig zu sein, er hat aber kein Interesse an dem politischen Thema. Dann wird er sich nicht an der Entscheidungsfindung beteiligen und als eher machtlos eingestuft. "He has less power, but not because he has fewer resources" (DANZGER 1964:712).

Die Einschätzung der ungleichen Ressourcenausstattung der am politischen Prozeß beteiligten Akteure wird in der Community Power-Forschung unterschiedlich bewertet. HUNTER (1953: 103) sieht in der Dominanz der Wirtschaftselite ein demokratietheoretisches Defizit. "If the formalized structures of government are under the domination of a group of policy leaders who are isolated from direct responsibility to the mass of people in a democratic society, then, values aside, the scheme is at best dysfunctional". Für die Vertreter der Pluralismustheorie ist der Gruppenwettbewerb mit demokratischen Strukturen durchaus vereinbar (vgl. WHITT 1982:19). Er ist ein demokratischer Vorgang, an dessen Ende ein mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln ausgehandeltes Ergebnis steht. "There is a competition for influence among organized interest groups¹⁹, with no one group able to consistently dominate the others. Public policy emerges as a result of this complex calculus of everchanging coalitions. As a consequence, public policy is seen not as the product of a self-serving ruling elite, but as the result of competing ideals, goals, interests and compromises in a plural society."

Für die vorliegende Arbeit ist die Frage nach den Ressourcen einzelner Akteure relevant, da durch diese Antworten klar wird, welche Akteure der Politiker in seinen Entscheidungen berücksichtigt. V.a. denjenigen Akteuren gegenüber, die ihre Ressourcen sinnvoll und effektiv für lokale Themen einsetzen können, wird sich der Mandatsträger responsiv verhalten.

2. FRAGESTELLUNGEN DIESER STUDIE

In der Politikwissenschaft existiert nur eine einzige empirische Studie, die auf kommunaler Ebene das Responsivitäts-Konzept mit dem Community Power-Konzept theoriegeleitet verbindet (vgl. SCHUMAKER 1991, siehe Kapitel 2.2.10.2). ARZBERGER (1980) hat zwar neben den Einstellungen der politischen Elite auch die Präferenzen anderer Elitenmitglieder und der Bürger berücksichtigt, jedoch nicht reflektiert, welche Einflußressourcen den einzelnen Akteuren zur Verfügung stehen und welche Auswirkungen dies auf politische Responsivität haben könnte. Die Anzahl der nationalen empirischen Responsivitätsstudien, die neben Abgeordneten und Wählern auch andere Gruppen berücksichtigen, ist - v.a. im deutschen Kontext - sehr klein. Eine der wenigen Ausnahmen in der Bundesrepublik Deutschland ist die Mannheimer Elitestudie von 1981 (vgl. WILDENMANN u.a. 1982, HOFFMANN-LANGE 1991), in der neben einem breiten Spektrum verschiedener sektoraler Eliten auch ein Querschnitt der Bevölkerung befragt wurde. Diese Untersuchung ergab, daß sich politische und andere Eliten in ihren Einstellungen zu zehn verschiedenen Themen nur wenig voneinander unterscheiden, bei gleichzeitig deutlich ausgeprägten Differenzen zwischen Eliten und Bevölkerung. Detailanalysen zeigten jedoch auch innerhalb der Elite für einzelne Themen deutliche Unterschiede. D.h., daß die für eine Partei wichtigen Elitegruppen und ihre Wähler in politischen Fragen durchaus gegenläufige Interessen aufweisen können. Die Mandatsträger stehen so inmitten von Interessenkonflikten und haben die Aufgabe, diese auszugleichen. In diesem Zusammen-

¹⁹ Zur Übersicht der in den Vereinigten Staaten relevanten Interessengruppen siehe ADRIAN/PRESS (1977:75f, vgl. auch ANHEIER 1992).

hang stellen sich drei Fragen: Erstens, ob diese deutlichen Unterschiede für verschiedene Sachfragen zwischen Eliten und Bürgern auch auf lokaler Ebene bestehen, zweitens für welche Themen die Elitegruppen unterschiedliche Einstellungen aufweisen und drittens welche Präferenzen die gewählten Abgeordneten in ihren Einstellungen am ehesten repräsentieren.

- Zu 1: Für die Repräsentation der Bevölkerungseinstellungen ist erforderlich, daß die politische Elite die Bürgerpräferenzen richtig wahrnimmt. Die deutlichen Unterschiede in der Mannheimer Elitenstudie könnten darauf hinweisen, daß sich bei den zahlreichen nationalen Fragen die Wahrnehmung der Bürgerpräferenzen schwieriger gestaltet als auf der kommunalen Ebene. Wenn diese Annahme stimmt, so müßte eine Untersuchung auf der lokalen Ebene des politischen Systems zu einem besseren Ergebnis führen, d.h. die Unterschiede zwischen den themenspezifischen Einstellungen der Eliten und der Bürger dürfen nicht besonders groß sein.
- Zu 2: Von Interesse ist auch, bei welchen Themen die Eliten divergieren und somit einzelne Elitengruppen eher repräsentiert werden als die Elite insgesamt. In der Mannheimer Studie zeigten sich z.B. beim Thema Kernenergie durchaus Einstellungsunterschieden zwischen den Eliten.
- Zu 3: Die gewählten Abgeordneten haben die Aufgabe, vielfältige Interessen in ihren politischen Entscheidungen zu berücksichtigen. Nachdem in den modernen komplexen Gesellschaften immer mehr Akteure am Entscheidungsprozeß teilnehmen, stellt sich die Frage, welche Einstellungen die demokratisch legitimierten Abgeordneten am ehesten repräsentieren. Berücksichtigen sie das Allgemeinwohl der Bevölkerung? Die Präferenzen ihrer Wählerschaft? Die Einstellungen einzelner Interessengruppen? Oder die Wünsche anderer Elitenmitglieder wie z.B. aus den Bereichen Verwaltung, Wirtschaft oder Medien?

In der deutschen Responsivitätsforschung wurden bisher nur die ersten beiden Fragestellungen thematisiert und auf der kommunalen Ebene existieren lediglich vier Studien mit diesem Forschungsdesign (vgl. ARZBERGER 1980, GABRIEL u.a. 1992, GABRIEL u.a. 1993, FRERK 1998). Deshalb scheint es mir sinnvoll, mittels einer eigenen explorativen Studie, Einstellungsrepräsentation auf dieser Ebene des politischen Systems zu untersuchen. Klar ist, daß ebenso wie auf bundes- oder landespolitischer Ebene in der Kommunalpolitik ein Kreis von Verantwortlichen, Regierenden oder Politikern Beschlüsse faßt und somit zur sogenannten Entscheidungselite gehört (vgl. ARZBERGER 1980:21). Das Ziel der vorliegenden Arbeit besteht jedoch nicht darin, diese Gruppe zu identifizieren, um anschließend ihre soziale Zusammensetzung oder ihr Verhalten zu analysieren. Die Zielgruppe der Analyse sind auch nicht die Entscheidungseliten oder politischen Eliten, die an der Entscheidungsfindung beteiligt sind, sondern die gewählten Abgeordneten, die die Aufgabe haben, sich ihren Wählern gegenüber responsiv zu verhalten. Das Forschungsziel kann somit wie folgt formuliert werden:

Die Arbeit untersucht die politische Responsivität der Mitglieder des Stuttgarter Stadtparlamentes in der Wahlperiode 1994 bis 1998 gegenüber den Bevölkerungswünschen für 22 kommunalpolitische Themen und ergänzt dieses Vorgehen durch die Berücksichtigung der Einstellungen einzelner Elitegruppen und den tatsächlichen Politikergebnissen.

Von Interesse ist, zwischen welchen Gruppen Einstellungskongruenzen bestehen, zwischen welchen nicht, ob diese Übereinstimmung je nach Themenbereich variiert und wessen Einstellungen sich im Policy Output widerspiegeln. Die vorliegende Arbeit soll dazu beitragen, das Defizit im Bereich empirische Analyse politischer Repräsentation zu verringern und Ergebnisse für das Forschungsgebiet "Lokale Demokratie" liefern. Die zentrale Forschungsfrage lautet:

Mit welchen Personen, Gruppen oder Organisationen weisen die Stuttgarter Ratsmitglieder am ehesten Einstellungskongruenzen auf und wessen Präferenzen spiegeln sich am ehesten im Policy Output wider?

3. UNTERSUCHUNGSDESIGN

In der vorliegenden Studie wird das klassische Repräsentationsmodell von MILLER/STOKES (1963) erweitert und mit Erkenntnissen aus der Community Power- bzw. Elitenforschung verknüpft, um schließlich im empirischen Teil die Hypothesen des neuen Modells zu überprüfen. Für ein solch komplexes Forschungsvorhaben bietet sich die Kommunalpolitik als Untersuchungsfeld zunächst aus forschungspraktischen Gründen an:

- Eine Untersuchung auf der Bundesebene würde einen erheblich größeren Aufwand bei der Datenerhebung verlangen als eine Analyse auf der Kommunalebene. Für die Erfassung der Bevölkerungseinstellungen müßte hier auf nationale Meinungsumfragen zurückgegriffen sowie eine große Anzahl von Elitenmitgliedern befragt werden. Die dafür notwendigen Zeit- und Kostenressourcen sind im Rahmen des vorliegenden Forschungsvorhabens nicht vorhanden. Deshalb wurde beschlossen, im begrenzten Zeit- und Kostenrahmen die Erhebung auf der Kommunalebene durchzuführen und auf eine Stadt (Stuttgart) einzugrenzen.

Viele Community Power-Forscher geben an, daß für sie die Gemeinde als Analyseeinheit für sozialwissenschaftliche Machtuntersuchungen den gleichen Nutzen hat wie die Taufliede in der Biologie, wo diese einfache Spezies bevorzugt untersucht wird (vgl. CLARK 1968:4). Generell sind die Sozialwissenschaften zum großen Teil auf diese Vorgehensweise angewiesen. "Die Gemeinde hat als Paradigma oder als Untersuchungseinheit für das Studium ganzer Kulturen oder Gesellschaften gedient, als lokale Verkörperung umfassender oder allgemeiner sozialer Probleme oder Phänomene, als Experimentierfeld für geplanten Wandel, für Verbesserungs- oder Entwicklungspläne" (ARENSBERG 1962:498). Ziel des empirischen Teils der Arbeit ist jedoch nicht, Verallgemeinerungen für andere Gemeinden oder gar die Bundesrepublik Deutschland vorzunehmen, wie es viele Forscher oft getan haben. Angestrebt wird lediglich die empirische Prüfung der Anwendbarkeit des im theoretischen Teils der Arbeit erweiterten Responsivitätsmodells. Nichtsdestotrotz ist das MILLER/STOKES-Modell grundsätzlich auf jeder Ebene des politischen Systems anwendbar, ebenso wie das in dieser Studie erarbeitete Responsivitätsmodell. Dafür, die Kommunalpolitik als Forschungsfeld zu nehmen, sprechen auch zwei forschungsinhaltliche Gründe:

- Nach VERBA/NIE (1972, vgl. auch HÄTTICH 1977:295) zeichnet sich die kommunale Ebene durch eine besondere Bürgernähe aus. Dies impliziert, daß durch die enge Verbindung zwischen den Akteuren ein wesentliches Merkmal für Responsivität auf dieser politischen Ebene gegeben ist: direkte Kommunikationskanäle (vgl. KURER 1979:14f, GABRIEL 1983:91ff, GABRIEL 1992:153). Nur wenn die Einstellungen zu verschiedenen Themenbereichen einzelner Eliten- oder Bürgergruppen bekannt sind, können sie von den Entscheidungsträgern auch berücksichtigt werden. Bei den zahlreichen nationalen Streitfragen gestaltet sich die Wahrnehmung von Policy-Präferenzen schwieriger als auf der kommunalen Ebene.
- Allgemein wird die Kommunalebene als weniger parteipolitisch bezeichnet als die nationale Ebene (vgl. HOLTMANN 1990:11). D.h. zum einen, daß die Entscheidungsträger unabhängig von ihrer Parteizugehörigkeit bzw. gegen ihre eigene Parteifraktion Bürger- oder Eliteninteressen berücksichtigen können und zum anderen, daß die Möglichkeit der direkten Einflußnahme seitens der Bürger oder Eliten prinzipiell größer ist als im nationalen politischen System.

Da die bisherige Responsivitätsforschung lediglich die Beziehung zwischen Politikern und Wählern ins Auge faßt, muß bei dem erweiterten Konzept auf theoretische Erkenntnisse der Elitenforschung rekurriert werden. In der amerikanischen Politikwissenschaft konnte sich früh ein Forschungszweig etablieren, der sich mit der Untersuchung von Macht- und Entscheidungsstrukturen in der Kommunalpolitik beschäftigt: die Community Power-Forschung (vgl. HUNTER 1953, DAHL 1961a). Dieses Konzept bietet zum einen methodische Instrumente, wie

man die Machtstruktur bzw. die Zusammensetzung der Entscheidungselite in einer Gemeinde erfassen kann, aber auch qualitative Ergebnisse über den Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in der Kommunalpolitik. An dieser Stelle wird das Responsivitätskonzept von MILLER/STOKES mit dem Community Power-Konzept verknüpft. Von Interesse sind sowohl die Responsivitätsbeziehungen zwischen Wählern und Gewählten wie auch die Übereinstimmung der Policy-Präferenzen einzelner Elitensegmente mit denen der politischen Entscheidungsträger. Denkbar ist, daß einzelne Politiker die Einstellungen bestimmter organisierter Interessen eher vertreten (z.B. teilen sehr wahrscheinlich CDU- oder FDP-Politiker eher die Interessen der Wirtschaftseliten oder SPD-Politiker die Interessen der Gewerkschaftseliten) als die Einstellungen der Bürger, ihrer eigenen Parteiwählerschaft bzw. der Parteiführungen.

Für die Untersuchung der Forschungsfrage wurde eine Kombination aus Mikro- und Makroanalyse gewählt. Dies ist notwendig, um eine Verbindung der Responsivitäts- und Community Power-Forschung zu leisten. Solange sich politische Responsivität lediglich auf Einstellungskongruenzen bezieht, wäre eine Verknüpfung beider Forschungsbereiche schwierig, da es nicht möglich wäre, Aussagen über Einflußbeziehungen bzw. über das Verhalten der beteiligten Akteure zu machen. Das Problem besteht darin, daß die Community Power-Forscher (v.a. die Vertreter der drei neueren Ansätze Politische Ökonomie, Regime-Theorie, Local Governance) v.a. Makro-Relationen auf der Verhaltensebene untersuchen, also die Frage, welche Gruppen in kommunalen Entscheidungsprozessen ihre Interessen durchsetzen. Ohne die Ergänzung der Verhaltensebene wären somit nur folgende Aussage möglich: Im Falle von Einstellungsdivergenzen stimmen die Einstellungen der politischen Eliten stärker mit denen von Gruppe x als mit denen von Gruppe y überein. Es könnten keine Aussagen über Einflußrelationen oder über Verhalten getroffen werden. Deshalb wurde beschlossen, auch den Policy Output in die Analyse miteinzubeziehen, also das Ergebnis der Repräsentationsprozesse. So kann indirekt geschlossen werden, welche Akteure sich aufgrund welcher Ressourcen durchgesetzt haben. Damit dies keine Fehlschlüsse sind, werden den kommunalpolitischen Akteuren auch direkt Fragen nach einflußreichen Akteuren bzw. deren Ressourcen gestellt. Die Stuttgarter Ratsmitglieder werden zudem explizit gefragt, welche Akteure für ihr Entscheidungsverhalten im Gemeinderat wichtig sind.

Der Policy Output für kommunale Themen ist relativ einfach über die Haushaltsausgaben der Gemeinden zu erheben. Für die Policy-Präferenzen von bestimmten Bürgergruppen und Elitensegmenten müssen allerdings Umfragedaten verwendet werden. In der Forschungsliteratur gibt es keine Untersuchung von Einstellungskongruenzen, bei der die Befragungen der Eliten und der Bürger zum selben Zeitpunkt stattfanden. Deshalb werden für die vorliegende Studie die Stuttgarter Stadträte und die anderen Elitenmitglieder in einer explorativen Studie befragt sowie die zeitgleiche Bürgerumfrage des Statistischen Amtes der Stadt Stuttgart im Jahr 1997 ausgewertet. Die Analyse der politischen Responsivität umfaßt somit sowohl die Einstellungs- wie auch die Verhaltensebene und stützt sich auf folgende vier Datenquellen:

- *Vollerhebung* der 60 Stuttgarter Kommunalpolitiker zu 22 kommunalpolitischen Themen im Jahr 1997
- *Gezielte Auswahl (Positionstechnik)* von 2000 Führungskräften in Stuttgart zu 22 kommunalpolitischen Themen im Jahr 1997
- *Repräsentative Umfrage* unter 5000 Stuttgarter Bürgern zu 22 kommunalpolitischen Themen im Jahr 1997
- Haushaltsausgaben der Stadt Stuttgart für 16 kommunalpolitische Themen von 1993 bis 1999.

Ausgehend von diesem Datenmaterial - Einstellungen der Stuttgarter Bevölkerung und der Stuttgarter Eliten zu verschiedenen kommunalen Themen sowie den tatsächlichen Haushaltsausgaben - können die oben genannten Fragestellungen der modernen Responsivitätsfor-

schung untersucht werden. Bevor mit der Befragung der einstellungsrelevanten Elitenmitglieder begonnen werden kann, muß zunächst geklärt werden, welche Gruppen von Interesse sind. In der klassischen Betrachtungsweise waren dies stets die Abgeordneten und Bürger in einer Stadt, einem Wahlkreis oder einem Land. Die Fragestellung politischer Repräsentation wird nun auf verschiedene Elitegruppen ausgeweitet, die identifiziert werden müssen. Als methodisches Verfahren bietet sich dafür aus der Community Power-Forschung die Positionstechnik an, wobei eine Liste mit relevanten Akteuren erstellt wird. Von Interesse sind hierbei Personen, die mit Einflußmöglichkeiten ausgestattet sind, die wiederum aus ihrer formalen Stellung resultieren. Bei Mitgliedern des Gemeinderates und der Verwaltung ist dies weniger problematisch als bei Mitgliedern der Wirtschafts-, Verbände- oder Kulturelite. Das Adreßbuch der Stadt Stuttgart weist unter der Kategorie "Parteien, Organisationen, Verbände und Vereine" 452 Wirtschafts- und Berufsverbände, 365 kirchliche und soziale Vereine, 360 Sportvereine, 46 Parteien und politische Vereinigungen, 32 Gewerkschaften und 1261 andere Eintragungen auf, also insgesamt 2516 Organisationen. Da nicht alle Vorsitzende, Vorstände und Hauptverantwortlichen befragt werden können, müssen die einflußreichsten Positionen nach objektiven Kriterien identifiziert werden. Danach folgt eine schriftliche Befragung der Akteure in den verschiedenen Bereichen.

Laut ARZBERGER (1980:31) handelt es sich hierbei im politischen Bereich um Parlamentarier und Parteivorstände; im Verwaltungsbereich um den Oberbürgermeister, Beigeordnete, Dezernenten und Amtsleiter; im Wirtschaftsbereich um die Vorsitzenden der Unternehmen und Wirtschaftsverbände und schließlich im Gesellschaftsbereich um Kirchenvertreter, Lokalredakteure und Verleger, Repräsentanten der wichtigsten Vereine, Schulleiter und Leiter von Krankenhäusern. Ferner hat GABRIEL (1981) für den Bereich der Neuen Politik (z.B. Themen wie Freizeitpolitik oder Umweltschutz) festgestellt, daß Bürgerinitiativen und deren Vertreter im kommunalen Bereich eine wesentliche Rolle spielen.

V.a. die Pluralisten sehen Macht an Themen gebunden und somit über den Zeitverlauf als veränderbar an. Nicht so die Elitisten; für sie bedingen Strukturen die politische Macht und diese sind relativ konstant. Klar ist, daß mit dem Querschnittsdesign der vorliegenden Studie keine Aussage darüber gemacht werden kann, ob die Machtkonstellation so wie sie in der Stadt Stuttgart im Jahr 1997 vorliegt, auch zu einem anderen Zeitpunkt gegeben ist. Immerhin kann für 22 verschiedene Policy-Bereiche ausgesagt werden, welches Repräsentationsmodell vorliegt. Auch werden die Führungskräfte direkt gefragt, welche Gruppen, Organisationen bzw. Institutionen ihrer Meinung nach einen großen Einfluß auf die Kommunalpolitik in Stuttgart haben bzw. aufgrund welcher Ressourcen sich einzelne Akteure im kommunalpolitischen Bereich durchsetzen können. Diese Fragen ermöglichen, die über Einstellungskongruenzen abgeleiteten Repräsentationsmodelle zu validieren.

Für die Untersuchung der Einstellungskongruenzen von Abgeordneten und Bürgern liegen aus der Responsivitätsforschung verschiedene Methoden und Techniken vor, die ich in meiner Magisterarbeit "Methoden der Responsivitätsmessung" eingehend untersucht habe. Das Ergebnis war ein Forschungsdesign zur Messung themenbezogener Responsivität auf der kommunalen Ebene, welches nun angewendet werden soll. Dieses Analysemodell berücksichtigt zum einen verschiedene Faktoren (z.B. Homogenität der Bevölkerungseinstellungen), die die Wahrnehmung der Bevölkerungseinstellungen beeinflussen. Weiter wird eine bestimmte Operationalisierungsmethode, Analyseeinheit (durchschnittliche Bevölkerungspräferenzen) und Analyseebene sowie ein bestimmtes statistisches Modell vorgeschlagen. Der Fokus dieser Untersuchung richtete sich auf die Beziehung zwischen Ratsmitgliedern und Bürgern, interessant ist nun, inwieweit sich diese Erkenntnisse auf die Beziehung zwischen Eliten und Bürgern übertragen lassen. Dies gilt insbesondere für verschiedene Einflußfaktoren im Bereich politischer Repräsentation wie z.B. Parteizugehörigkeit, Ideologie oder bestimmte Wertorientierungen, die ebenfalls untersucht werden.

4. AUFBAU DER ARBEIT

Die Arbeit besteht zu zwei Dritteln aus einem theoretischen Teil und zu einem Drittel aus einem empirischen Teil. Den Schwerpunkt auf die theoretische Diskussion der Forschungsfragen zu legen, ist aus mehreren Gründen notwendig. Zum einen ist der amerikanische Forschungsstand zur Community Power- bzw. Elitenforschung sehr komplex. Zum anderen haben die deutschen Forscher die Annahmen aus dem amerikanischen Forschungsbereich oft nur bruchstückhaft und meist unreflektiert übernommen und in Deutschland angewendet. Dieses Defizit soll durch eine weitgehende Sichtung der amerikanischen Community Power-Forschung und einer Diskussion der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf den deutschen Kontext ausgeglichen werden. Es werden dabei nicht nur Ergebnisse berücksichtigt, die für den empirischen Teil der Arbeit wichtig sind, sondern alle Annahmen, die für eine vergleichende Responsivitätsforschung relevant sind. Die Arbeit selbst kann im empirischen Teil nur eine Exploration in einer einzelnen Stadt zu einem bestimmten Zeitpunkt leisten, angestrebt wird jedoch ein Untersuchungsdesign, das Empfehlungen für künftige, vergleichende Studien liefert. Deshalb interessieren bsp. auch die Bestimmungsfaktoren kommunaler Machtstrukturen bzw. deren Folgen für den politischen Prozeß.

Theoriegeleitete, deutsche Community Power-Studien liegen kaum vor, die meisten Autoren beschreiben mehr oder weniger akribisch die politischen Entscheidungsprozesse in den deutschen Gemeinden. Dennoch ist die Sichtung deutscher Kommunalstudien für die vorliegende Arbeit wichtig. Die amerikanische Forschung liefert zwar genügend Annahmen über die Beziehungen zwischen den lokalpolitischen Akteuren bzw. deren Ressourcen zur Durchsetzung ihrer Interessen. Das angestrebte Modell soll jedoch in Deutschland angewendet werden. Deshalb ist für dieses System relevant, welche Akteure in der Kommunalpolitik eine wichtige Rolle spielen und inwieweit sie sich durchsetzen können. Diese Fragen werden auch direkt im empirischen Teil überprüft. Die bundesdeutsche Elitenforschung wird gesichtet, um zu prüfen, ob auf dieser Ebene andere Akteure wichtig sind als auf der Kommunalebene. Das angestrebte Analysemodell soll für alle politische Ebenen anwendbar sein, nicht nur für die Lokalebene. Zudem gibt es meines Wissens nach keine Publikation, in der eine Bestandsaufnahme zur deutschen Elitenforschung auf allen Ebenen des politischen Systems geleistet wurde. Dies halte ich jedoch für unabdingbar, um die Defizite in diesem Forschungsbereich aufzuzeigen.

Ziel des theoretischen Teils der Arbeit ist somit die systematische Aufarbeitung und Präsentation der wichtigsten Forschungsergebnisse zur Elitenforschung in den Vereinigten Staaten²⁰ und der Bundesrepublik Deutschland. Nach einer kurzen Betrachtung der Repräsentations- und Responsivitätsforschung wird der Forschungsstand zur amerikanischen Community Power-Forschung und deutschen Elitenforschung vorgestellt, um anschließend eine Erweiterung des klassischen Responsivitätsmodells von MILLER/STOKES vorzunehmen. Im Hinblick auf die Repräsentationsforschung ist wichtig, inwieweit es hier bereits Ansätze gibt, andere Akteure als die Bürger bzw. Wähler in die Analyse miteinzubeziehen. Dafür werden relevante Ergebnisse für das Rollenverständnis amerikanischer und deutscher Abgeordneter dargestellt. Der Abschnitt zur amerikanischen Community Power- und Elitenforschung nimmt den größten Teil der theoretischen Ausführungen ein. Hier ist zunächst relevant, mithilfe welcher Methoden die Eliten in einem politischen System identifiziert werden können. Da im empirischen Teil der Arbeit ebenfalls eine Befragung kommunalpolitischer Eliten durchgeführt wird, werden die Vor- und Nachteile der einzelnen Methoden genauer diskutiert. Eng verbunden mit den einzelnen Methoden sind die jeweiligen theoretischen Ansätze. Deshalb werden die wichtigsten Studien zur Community Power-Forschung nach den beiden Merkmalen theoretischer Ansatz und Identifikationsmethode geordnet.

²⁰ Da der amerikanische Forschungsstand zur Community Power-Forschung sehr komplex ist, werden nur die wichtigsten Untersuchungen auf der Bundesebene kurz erwähnt.

Die Darstellung des amerikanischen Forschungsstandes ist nach den fünf wichtigsten Forschungsrichtungen Elitismus, Pluralismus, Neo-Marxismus/Politische Ökonomie, Regime-theorie bzw. Local Governance gegliedert. Nach einer knappen Ausführung der theoretischen Konzepte werden jeweils die wichtigsten empirischen Ergebnisse präsentiert. Lediglich die beiden wichtigsten Studien des Elitismus- (HUNTER 1953) und Pluralismus-Konzeptes (DAHL 1961a) werden ausführlicher behandelt, da sie den Ausgangspunkt für einen langanhaltenden Disput in der Community Power-Forschung bilden. Neben der Nennung der wichtigsten kommunalen Akteure und ihrer Ressourcen interessieren auch die Bestimmungsfaktoren für die Machtstruktur bzw. deren Auswirkungen auf den politischen Prozeß. Deshalb werden auch die Befunde vergleichender Gemeindestudien behandelt, die in Primär- und Sekundäranalysen die Auswirkungen verschiedener Merkmale wie z.B. der Gemeindeordnung oder der Bevölkerungsstruktur auf die Machtkonstellationen untersuchen und diese mit dem Policy-Output in Beziehung setzen. Am Ende des Forschungsstandes zur Community Power-Forschung steht der Überblick über mögliche Machtstrukturen auf kommunaler Ebene.

Die Sichtung der amerikanischen Studien ergab, daß ein Autorentrio das gleiche Ziel wie die vorliegende Arbeit verfolgt, nämlich die Verknüpfung von Responsivitäts- und Community Power-Konzept. Da SCHUMAKER (1991) eine theoriegeleitete Verbindung dieser beiden Forschungsbereiche vorlegt, wird seine Studie sehr ausführlich dargestellt. Er formuliert zahlreiche Bedingungen bzw. Hemmnisse für politische Responsivität und nennt insgesamt elf Modelle politischer Repräsentation, die das Verhältnis zwischen den Interessen kommunalpolitischer Akteure und dem Policy Outcome abbilden. Die Studie von SCHUMAKER/GETTER/CLARK (1983) regt dazu an, im empirischen Teil der Arbeit zu untersuchen, ob die politische Responsivität der gewählten Kommunalpolitiker gegenüber verschiedenen Bevölkerungsgruppen variiert. Sie finden auch eine Antwort auf die Überlegung, ob die Bürger direkt, indirekt oder überhaupt nicht am politischen Prozeß teilnehmen und welche Folgen dies für die politische Responsivität der Abgeordneten hat.

Vor dem Abschluß des amerikanischen Forschungsstandes werden die wichtigsten Ergebnisse zur kommunalen Einfluß- und Ressourcenforschung genannt. Dieser Teil ist eher übersichtlich, da nur wenige Autoren direkt nach den Ressourcen verschiedener kommunalpolitischer Akteure gefragt haben. Schließlich wird die Übertragbarkeit der amerikanischen Ergebnisse auf den deutschen Forschungskontext diskutiert, was eine kurze Darstellung der lokalpolitischen Strukturen in beiden Ländern voraussetzt. Die kurze Zusammenfassung am Ende dieses Teils arbeitet heraus, welche institutionellen Merkmale in beiden Ländern verschieden sind und wie sich diese Verschiedenheit auf die lokale Machtstruktur auswirkt.

Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten ist der deutsche Forschungsstand zur Elitenforschung eher knapp und übersichtlich. Auch hier spielt die verwendete Identifikationstechnik eine Rolle. Im Gegensatz zu den USA gibt es jedoch keine dogmatischen Glaubenskriege, welcher theoretische Ansatz geeignet ist, sondern eher Unterschiede im Forschungsinteresse. Während die frühen Elitenforscher an der Sozialstruktur, der Rekrutierung und im Zusammenhang mit den verschiedenen Regimewechseln nötigen Zirkulation der Eliten interessiert waren, untersuchen Elitenforscher heute zudem die Einstellungen und das Verhalten der Elitenmitglieder sowie deren Kommunikation bzw. Netzwerke. Die anschließende Darstellung der kommunalen Elite- und Einflußstudien soll Aufschluß darüber geben, ob sich die Bundesebene von der Kommunalebene darin unterscheidet, welche Akteursgruppen im politischen Prozeß eine wichtige Rolle spielen und welche Ressourcen ihnen zur Verfügung stehen.

Insgesamt können die Ergebnisse von 50 kommunalpolitischen Studien präsentiert werden. Diese werden zunächst nach Gemeindegröße und zugrundeliegender Gemeindeordnung dargestellt. Der amerikanische Forschungsstand hat ergeben, daß diese beiden Bedingungen relativ großen Einfluß auf die kommunale Machtstruktur haben. Dies ist ein Grund, weshalb die deutsche Kommunalverfassungen relativ breit dargestellt werden. Ein weiterer Grund ist, daß

die meisten deutschen Kommunalstudien zu einem Zeitpunkt durchgeführt wurden, zu dem sich die Gemeindeordnungen noch sehr voneinander unterschieden. Auch sind diese institutionellen Unterschiede heute nach der Abschaffung der Norddeutschen Ratsverfassung nicht gänzlich verschwunden, sondern nur abgeschwächt. Für künftige vergleichende Studien in deutschen Kommunen ist dieser Aspekt somit nicht unerheblich. Der Fokus des deutschen Forschungsstandes auf lokaler Ebene liegt in erster Linie auf der Darstellung des kommunalpolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. V.a. die Akteure des Interessenvermittlungssystems bzw. deren Ressourcen sind von Interesse. Die Zusammenfassung des Forschungsstandes liefert eine Übersicht, inwieweit kommunale Akteure am Policy-orientierten Entscheidungsprozeß beteiligt sind und welche Einflußressourcen sie besitzen.

Der letzte Teil des theoretischen Abschnittes modifiziert das MILLER/STOKES-Modell für die Untersuchung politischer Responsivität. Aufgrund der Ergebnisse zur Elitenforschung wird das klassische Modell um die Policy-Einstellungen der administrativen und der gesellschaftlichen Eliten (Parteien, Wirtschaft, Medien, Interessengruppen) ergänzt und der Policy-Output als Untersuchungsgegenstand neben den politischen Einstellungen der beteiligten Akteure berücksichtigt. Da ein solches Analysemodell bisher noch in keiner deutschen Studie vorgelegt bzw. überprüft wurde, wird im empirischen Teil der Arbeit eine explorative Untersuchung durchgeführt. Hier werden die dem erweiterten Responsivitätsmodell zugrundeliegenden Annahmen überprüft sowie die Ergebnisse der Befragung von Führungskräften aus verschiedenen Elitesektoren und den Bürgern der Stadt Stuttgart im Jahr 1997 vorgestellt.

Insgesamt wurden in den Forschungsbereichen beider Länder über zweihundert Hypothesen zur Einflußreputation bzw. den Ressourcen der politischen Akteure sowie zur Untersuchung politischer Repräsentation gefunden. Das statische Design der vorliegenden Querschnittsanalyse erlaubt jedoch nur die Prüfung eines Drittels der Annahmen. Eine komplette Prüfung aller Aspekte ist auch nicht das erklärte Ziel der vorliegenden Arbeit. Es besteht vielmehr in der Zusammenstellung aller relevanten Annahmen für die Untersuchung politischer Responsivität in vergleichender Perspektive. Im empirischen Teil wird einleitend kurz auf die Durchführung der Studie sowie die soziodemographischen Unterschiede zwischen Eliten und Bürgern eingegangen. Viele Eliteforscher behaupten, daß es auch heute noch große Differenzen zwischen "denen da oben" und der Bevölkerung gibt.

Der Abschnitt "Einstellungen von Eliten und Bürger" klärt zum einen, inwieweit die Akteure überhaupt Interesse an der Lokalpolitik haben und wem sie Einfluß bzw. relevante Ressourcen zuschreiben. Ergänzt werden diese Befunde durch eine im Jahr 2000 in Stuttgart durchgeführte Parteimitgliederstudie. Zudem werden die Mandatsträger direkt gefragt, welche Akteure sie in ihren Entscheidungen im Stadtrat berücksichtigen. Das Ziel des empirischen Teils besteht jedoch darin, die Einstellungskongruenzen der kommunalen Akteure zu untersuchen. Neben der horizontalen Repräsentation der Elitenpräferenzen und der vertikalen Repräsentation der Bevölkerungspräferenzen wird untersucht, wem gegenüber sich die gewählten Abgeordneten responsiv verhalten. Berücksichtigen sie eher die Präferenzen aller Bürger oder die bestimmter Bürgergruppen bzw. einzelner Elitesektoren? Bi- und multivariate Analysen untersuchen zudem die Bestimmungsfaktoren politischer Responsivität.

Der letzte Abschnitt schließlich vergleicht die Einstellungen der kommunalpolitischen Akteure mit dem tatsächlichen Policy-Output in Stuttgart. Somit können die von SCHUMAKER (1991) vorgeschlagenen Repräsentationsmodelle überprüft werden, also inwieweit die Politikergebnisse die Interessen aller Beteiligten oder die einzelner Akteure widerspiegeln. Am Ende der Arbeit kann somit die eingangs gestellte Forschungsfrage, mit welchen Personen, Gruppen oder Organisationen die Stuttgarter Ratsmitglieder am ehesten Einstellungskongruenzen aufweisen, beantwortet und durch die Aussage ergänzt werden, ob und wie sich diese Einstellungskongruenzen im politischen Output niederschlagen. Den Abschluß bilden einige Empfehlungen für künftige Untersuchungen im Bereich Responsivitätsforschung.

1. TEIL: FORSCHUNGSSTAND

Ziel des theoretischen Teils dieser Arbeit ist die Verknüpfung von Responsivitäts- und Community Power-Konzept. Diese Verbindung ist notwendig, um politische Responsivität adäquat zu untersuchen. Nicht nur die Beziehung zwischen Abgeordneten und Wählern ist hier zu berücksichtigen, sondern auch das Verhältnis zu anderen Gruppen, die im politischen Meinungs- und Willensbildungsprozeß eine Rolle spielen. Nach der Theorie des Gruppenpluralismus steht der Zugang zum politischen System allen Akteuren offen und ist Responsivität dann gegeben, wenn die beteiligten Akteure ihre Interessen in den politischen Entscheidungen verwirklicht sehen. Da dies gleichzeitig kaum zu leisten ist, sollte die Repräsentation je nach Sachthema variieren. Optimalerweise in der Art, daß sich die Bürger in den für sie wichtigen Themenbereichen und die Interessenvertreter in ihren speziellen Policies vertreten fühlen. Im Zweifelsfall ist jedoch anzunehmen, daß sich die Politiker eher gegenüber den Bürgern responsiv verhalten, da diese ihr politisches Mandat legitimieren. Die Frage ist, inwieweit die Responsivitätsforscher bereits über die Einbeziehung anderer Gruppen in vorhandenen Theorien und Modellen nachgedacht haben. Die Durchsicht des amerikanischen Forschungsstandes zur Responsivitätsforschung zeigt diesbezüglich keine Ansätze.²¹ Diese Studien stehen meist in der Tradition des MILLER/STOKES-Modells und untersuchen die Responsivitätsbeziehungen zwischen individuellem Abgeordneten und seinen Wählern. Die darüber hinausgehenden theoretischen Grundlagen über das Rollenverständnis von Abgeordneten stammen eher aus der Repräsentationstheorie (vgl. WAHLKE u.a. 1960, PITKIN 1967, ZISK 1978) bzw. aus der sozialwissenschaftlichen Rollentheorie (vgl. LINTON 1936/1947, WISWEDE 1977, BIDDLE 1979).

1. REPRÄSENTATIONSFORSCHUNG UND DAS ROLLENVERSTÄNDNIS DER GEWÄHLTEN ABGEORDNETEN

1.1. DAS ROLLENVERSTÄNDNIS VON AMERIKANISCHEN ABGEORDNETEN

Auch in der MILLER/STOKES-Studie (1963) bildet das Rollenverständnis der Abgeordneten den Ausgangspunkt zur Analyse politischer Responsivität. Die beiden Forscher gingen von drei unterschiedlichen Repräsentationsmodellen aus, die den Politiker entweder als Vertreter seines eigenen Gewissens (Trustee), seiner Wähler (Instructed Delegate) oder seiner Partei (Party Responsible) darstellen. Für WAHLKE u.a. (1960) ist allerdings noch eine weitere Rolle relevant, die des Politicos. Der Abgeordnete nimmt hier eine mittlere Position zwischen der Vertretung seiner Wähler und seiner eigenen Überzeugung ein.²² Die Forscher haben zu Be-

²¹ Es sind eher die Machtforscher, die Folgen einer homogenen bzw. heterogenen Machtstruktur auf politische Responsivität reflektieren und z.T. auch untersuchen. So stellt DAHL (1961a) die These auf, daß eine heterogene Machtstruktur zu größerer politischer Responsivität führt als eine homogene Machtstruktur (vgl. auch AIKEN 1970, MORLOCK 1974). GETTER/SCHUMAKER (1977) sehen in 51 amerikanischen Gemeinden die Annahme bestätigt, daß das Vorhandensein einflußreicher "public elites" (Bürgermeister, Ratsmitglieder, City-Manager) eher zu politischer Responsivität führt, die im Policy-Output alle Gruppen berücksichtigen, als das Vorhandensein einflußreicher "private elites" (Zeitungsherausgeber, Verlagsleiter, Wirtschaftsvertreter, Repräsentanten privater Organisationen), die eher die weiße privilegierte Oberschicht repräsentieren.

²² Trotz dieser Erweiterung stellt EULAU (1978:50) Jahre später resigniert fest, daß die Entwicklung der Rollenforschung nach wie vor hinter der Parlamentsrealität zurückbleibt. "Much of our research on representation, geared as it is to the problem as formulated by Burke, does not really come close to the problematic situation of modern government". Deshalb plädiert PATZELT (1989:144f) dafür, die beiden Rollen Delegate und Trustee als Endpole eines Kontinuums aufzufassen, in dessen Mitte sich die Rolle des Politico befindet. So könnten die eigentlich unvereinbaren Rollenverständnisse untersucht und die empirischen Ergebnisse abgebildet werden.

ginn der 60er Jahre den Rollenansatz in die Parlamentarismusforschung eingebracht und den Begriff wie folgt definiert: "[...] legislator's own expectations of the kind of behavior they ought to exhibit in the performance of their duties. They may be considered as providing the premises in terms of which legislators make decisions" (WAHLKE u.a. 1962:8f). Zudem haben sie eine Systematisierung der Rollenorientierungen geleistet (vgl. PATZELT 1989:117f):

Tabelle 4: Rollenorientierungen von Abgeordneten nach WAHLKE u.a. (1960)

Kernrollen:	Verhalten eines Abgeordneten gegenüber anderen Abgeordneten oder gegenüber dem Parlament insgesamt
Klientelrollen:	Handeln der Abgeordneten mit Orientierung auf Rollenpartner außerhalb des Parlaments
Spezialrollen:	Formale Führungsrollen (Ausschußvorsitzender) und nichtformale aufgabenspezifische Rollen (Experte für bestimmte Sachfragen)
Nebenrollen:	Folge der persönlichen Umstände der Politiker (rollenmäßige Verflechtungen mit Freunden, Verwandten oder Gruppen wie Interessenverbände oder Parteien)

Quelle: WAHLKE/EULAU/BUCHANAN/FERGUSON (1960)

Innerhalb der Kernrollen werden unter anderen²³ die drei Repräsentationsmodelle Trustee, Delegate und Politico subsumiert. Die Klientelrollen sind unterteilt in wahlkreisbezogene Rollen, Parteirollen und Rollen mit Orientierung auf Interessengruppen. D.h. hier wird zwar berücksichtigt, daß der Abgeordnete verschiedene Interessen vertreten muß. Diese Erkenntnisse werden jedoch nicht mit der Responsivitätsforschung verknüpft, der Fokus richtet sich bei den US-Studien weiterhin auf die Beziehung zwischen Wählern und Abgeordneten.

Es war ebenfalls der Repräsentationsforscher EULAU, der während einer Gastprofessur an der Universität von Kalifornien (1966-1967) eine großangelegte Studie mit Ratsmitgliedern initiierte.²⁴ ZISK (1973) führte mit diesen Daten eine Studie über die Repräsentation amerikanischer Interessengruppen durch. Zentrale Frage dabei war, wie die Stadträte den Einfluß von Interessengruppen auf die Kommunalpolitik einschätzen. Folgende Fragen wurden gestellt:

- **Einstellungen:** Was empfinden Sie, wenn verschiedene Gruppen/Organisationen bei Ihnen für ihre Interessen um Unterstützung suchen?
- **Perzeptionen:** Was glauben Sie, welcher der Gruppen/Organisationen, die hier in (Name der Stadt) bei kommunalpolitischen Angelegenheiten aktiv sind, besitzen am meisten Einfluß?
- **Gruppendifferenzierung:** Was würden Sie sagen, macht diese Gruppen/Organisationen so einflußreich, was sind die Hauptgründe für ihren Einfluß? (vgl. ZISK 1973:175f)²⁵.

²³ Die Autoren unterscheiden nochmals in konsensbegründete, zweckzentrierte und repräsentative Kernrollen.

²⁴ Während seines Aufenthaltes betreut EULAU zusammen mit PREWITT im Rahmen eines großangelegten "City Council"-Projektes zehn Doktoranden (ZISK, LOVERIDGE, EYESTONE, LUPSHA, CRONIN, BLACK, HINCKLY, ZIONY, LEVINE, KRAMER). Dabei werden in der Bucht von San Francisco 87 Gemeinden untersucht und 435 Ratsmitglieder befragt. Die Forschungsergebnisse sind in der Reihe "The Urban Governors Series" veröffentlicht und beziehen sich auf ganz unterschiedliche Fragestellungen (legislatures, representation, urban government, policy outputs, elections, interest group politics). Allen Studien gemeinsam ist das Interesse am politischen Entscheidungsprozeß und den dabei relevanten Einflußkomponenten. Die lokale Analyseebene wurde ausgewählt, um das komplexe Forschungsdesign (Analyse des Kollektivorgans Parlament und der Einstellungen bzw. das Verhalten der einzelnen Abgeordneten) umsetzen zu können (vgl. EULAU/PREWITT 1973:vii).

²⁵ Diese Frage wurde danach ausgewertet, wie differenziert Abgeordnete die Gruppeneinflüsse wahrnehmen. Können die Mandatsträger konkrete Ressourcen angeben und wissen sie, welchen Stand die jeweilige Gruppe in der Gesellschaft hat? Oder nehmen die Politiker den Gruppeneinfluß sehr undifferenziert wahr, d.h. sie nennen nur allgemeine Attribute wie z.B. Intelligenz, gesunder Menschenverstand oder Anständigkeit?

Auf Basis der Antworten wurde eine Typologie des Rollenverständnisses mit den Ausprägungen "Pluralists", "Tolerants" und "Antagonists" entwickelt (vgl. ZISK 1973:46f). "Pluralists" werten Gruppen positiv, nehmen viele Gruppen wahr und schätzen deren Ressourcen relativ gut ein. "Tolerants" verhalten sich Gruppen gegenüber neutral, ungeachtet ihrer Gruppenwahrnehmung. Antagonisten lehnen Gruppenaktivitäten in einer Gemeinde ab. Diese Typologie zeigt deutliche Unterschiede in den Einstellungen und im Verhalten der Kommunalpolitiker gegenüber Gruppen in der Gemeinde. "Pluralists are consistently more open than others to outside influences of several types: local organizations, individual influentials, and (to a mild degree) the press" (ZISK 1973:97).²⁶ Auch die Wichtigkeit der Akteure wird von den Rollentypen unterschiedlich bewertet; so sind für Pluralisten die Interessengruppen wichtiger als die Medien oder einzelne Personen. Antagonisten schreiben den Einzelpersonen eine größere Bedeutung zu, weil sie grundsätzlich den Gruppeneinfluß ablehnen. ZISK (1973:101) stellt auch einen Zusammenhang zwischen der Gruppenorientierung und dem Repräsentationsstil fest. "Pluralists" sehen sich selbst eher als delegierte Abgeordnete (27 Prozent), zwei Drittel der "Tolerants" und der "Antagonisten" verstehen sich als Trustee (50 Prozent der Pluralisten). ZISK vergleicht ihre Ergebnisse mit denen von WAHLKE u.a. (1962), die das Rollenverständnis für amerikanische Kongreßabgeordnete und Senatoren²⁷ untersuchten.

Tabelle 5: Rollenverständnis von nationalen und lokalen Politikern (in Prozent)

Repräsentationsstil	Kongreßabgeordnete/Senatoren (N = 295)	Ratsmitglieder (N=434)
Delegate	14	18
Politico	25	22
Trustee	61	60

Quelle: WAHLKE u.a. (1962:281), ZISK (1978:100)

Die Ergebnisse zeigen keine großen Unterschiede im Selbstverständnis der kommunalen und nationalen Mandatsträger. Drei Fünftel der Abgeordneten vertreten ihr eigene Überzeugung, weniger als ein Fünftel sieht sich als Repräsentant der Wählerpräferenzen. Die Rolle des Ausgleichs zwischen Politiker- und Wählerpräferenzen nehmen etwas mehr als ein Fünftel der Befragten ein. Existiert der von ZISK (1973) festgestellte Zusammenhang zwischen dem Repräsentationsstil und der Rollenorientierung gegenüber Gruppeneinflüssen, so haben Wähler und Interessenorganisationen nur geringe Chancen, in politischen Entscheidungen berücksichtigt zu werden. Die Studien von ECKSTEIN (1960) und MILBRATH (1963) bestätigen diese Vermutung. Beide Autoren stellen in den USA und Großbritannien fest, daß die Interessengruppen in der Wahrnehmung der Politiker nur eine geringe Rolle spielen. "Group influence in both the United States and Britain is basically a residual category, operative only after all other factors have been taken into account by the legislator" (ZISK 1973:1). In der Tendenz bestätigen die Ergebnisse von EULAU/PREWITT (1973:427) diese Einschätzung. Nur ein Viertel der kalifornischen Stadträte ist der Ansicht, daß sie meist den Bürgerwillen repräsentieren. Voraussetzung dafür sei, daß die Bürger an der Lokalpolitik interessiert sind und sich regelmäßig beteiligen. Ein Drittel der Ratsmitglieder verhält sich gegenüber "ad hoc issue-groups" responsiv. Der größere Anteil der Stadträte (44 Prozent) wurde als nicht responsiv eingestuft, da sie auf keinerlei Einflüsse von Interessengruppen oder der Öffentlichkeit reagieren. SCHUMAKER (1991:148) befragt die Kommissionsmitglieder in Lawrence nach ihrer Rolle in Policy-Entscheidungen, in die sie involviert sind. Die Hälfte der Befragten antwortet, daß sie

²⁶ Andere Autoren zeigen, daß nicht nur gewählte Kommunalpolitiker sondern auch ernannte Wahlbeamte unterschiedliche Rollenmuster haben (vgl. KAMMERER/DEGROVE 1964, KAMMERER 1964, BOSWORTH 1958).

²⁷ in den Bundesstaaten Kalifornien, New Jersey, Ohio und Tennessee.

eine aktive - entweder unterstützende oder ablehnende - Rolle spielen, ein Viertel stuft sich selbst eher als passiv ein. 19 Prozent sehen sich als Schiedsrichter mit der Aufgabe, die verschiedenen Interessenlagen in der Gemeinde auszubalancieren und zwischen den Vorschlägen auszuwählen. Nur fünf Prozent bezeichnen sich als Initiatoren bei den politischen Sachfragen. "To exercise power, representatives must have their independent judgments reflected in policy outcomes (Rolle als Trustee, M.W.). When representatives see themselves as referees, they might have no clear personal preferences or judgments about issues and become more agents of those who apply pressure on them" (Rolle als Politico, M.W.).

Zahlreiche andere Wissenschaftler untersuchen, ob die Politiker eher als "Wählervertreter", "Parteienvertreter", "Verbändevertreter" oder als "freie Abgeordnete" einzustufen sind. Obwohl in einigen politischen Systemen Rollenuntersuchungen durchgeführt wurden (vgl. PATZELT 1991b:81) sollen hier nur die wichtigsten Ergebnisse für Deutschland angeführt werden. PATZELT (1989:121) weist darauf hin, daß die verschiedenen Parlamente und Parteiensysteme keine systematische vergleichende Forschung in diesem Feld erlauben. "Die Ergebnisse [...] passen kaum zusammen". Gerade bei den zwei Regierungssystemen USA und Deutschland ist ein Vergleich der Ergebnisse nur schwer möglich. Hier zeigt sich aufgrund des amerikanischen Wahlsystems, daß die Abgeordneten viel eher die Wahlkreisinteressen berücksichtigen als deutsche Parlamentarier, die mehr den Parteien verbunden sind. Dies bestätigen ABERBACH u.a. (1981:97) in ihrer vergleichenden Studie über das Rollenverständnis von Politikern in sieben westlichen Demokratien. Für die USA und Deutschland ist zu sehen, daß die neun identifizierten Rollen²⁸ in beiden Ländern ganz verschiedene Bedeutung haben. Die amerikanischen Kongreßabgeordneten definieren sich als Repräsentanten der Bundesstaaten und als Vertreter von speziellen (meist Wahlkreis)-Interessen, die deutschen Bundestagsabgeordneten dagegen sind Vertreter von Partei- und breiten Gruppeninteressen. PATZELT (1989:127) nennt als weitere Unterschiede zwischen beiden Ländern die Legitimationsgrundlage des Systems, die Form des Regierungssystems, den Staatsaufbau, die Beschaffenheit des Verbändesystems und die Ausgestaltung des Systems der politischen Kommunikation.

1.2. DAS ROLLENVERSTÄNDNIS VON DEUTSCHEN ABGEORDNETEN

Wie sieht das Rollenverständnis der deutschen Abgeordneten nun genau aus? Obwohl in Deutschland auf allen politischen Ebenen die Freiheit des Mandats garantiert ist ("Die Abgeordneten [...] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen", GG, Artikel 38), kann daraus nicht das reale Rollenverständnis der Abgeordneten abgeleitet werden. Neben dem Anspruch, als gewählte Politiker das Volk zu repräsentieren, müssen sie bedingt durch das Wahlrecht auch die Wahlkreisinteressen berücksichtigen. Gleichzeitig sollten sie als Vertreter ihrer Parteien und im Rahmen der Fraktionsdisziplin agieren. "Die Landtage - der Bundestag übrigens auch - bestehen nicht aus Abgeordneten, die gegen ihre Partei in sie eingezogen sind, sondern mit ihr" (OBERREUTER 1989:93). Schließlich werden von den Lobbyisten viele Interessen an die Politiker herangetragen, die es ebenfalls zu repräsentieren gilt (vgl. PATZELT 1993:117). Zunächst muß nach den verschiedenen Politikebenen unterschieden werden. Denkbar ist, daß die Parlamentarier aufgrund der größeren Nähe im Kommunalparlament anderen Akteuren gegenüber offen sind als

²⁸ Übergeordnetes Ziel ist, die Rollenverständnisse von Politikern und Bürokraten zu untersuchen. **Technician**: technische Probleme lösen und Fachwissen anwenden; **Advocate**: Interessen einer sozialen Gruppe oder Klasse vertreten; **Legalist**: gesetzliche Befugnisse anwenden; **Broker**: zwischen Interessenkonflikten und politischen Konflikten vermitteln; **Trustee**: den Bundesstaat/das Bundesland repräsentieren; **Facilitator**: spezielle Interessen vertreten; **Partisan**: Parteiinteressen vertreten; **Policymaker**: Policies formulieren und umsetzen; **Ombudsman**: Basisarbeit im Wahlkreis, Interessen einzelner Wähler.

im Landtag, Bundestag oder Europaparlament (vgl. OBERREUTER 1989:104). Trotz zahlreicher Publikationen zum Thema "Deutsche Parlamentarier" (vgl. v. BEYME 1971, BADURA/REESE 1976, SCHWEITZER 1979, RAUSCH 1980, ROSE/HOFMANN-GÖTTIG 1982, PFISTER 1985, KREMER 1987/1988, HOLL 1989, HRBEK/SCHWEITZER 1989, PUHE/WÜRZBERG 1989, MAYNTZ/NEIDHARDT 1989, WEFELMAIER 1991, GRUND 1995) existieren nur wenige Studien, die auch die Rollenorientierung der Abgeordneten untersuchen (vgl. LENZER 1962, GUNLICKS 1969, FARAH 1980, ENGEL/TROITZSCH 1983, OBERREUTER/PATZELT 1987, DERLIEN/MAYNTZ u.a. 1988, SIMON 1988, OBERREUTER 1989, HERZOG 1989, ENGEL 1990, HERZOG u.a. 1990, PATZELT 1989/1991b/1993/1994/1995/1997, SCHÖNBERGER 1996, WALTER 1997a, LEMKE-MÜLLER 1999).

1.2.1. Abgeordnete auf Europa-, Bundes- und Landesebene

Für die deutschen Europaparlamentarier liegen nur sehr wenige Studien vor (vgl. REIF/SCHMITT/SCHUBERT 1979, WILDENMANN 1984, NEBLER 1999) und zum Thema Rollenverständnis nur die Analysen von HRBEK/SCHWEITZER (1989) und SCHÖNBERGER (1996). Im Jahr 1988 sehen sich 72 Prozent der deutschen Europaabgeordneten als Repräsentanten aller europäischen Bürger, die Hälfte der Befragten gibt an, ihre europäische Parteigruppierung, eine bestimmte Region, ihren Wahlkreis bzw. ihre nationale Partei zu vertreten. Ein Drittel repräsentiert das eigene Land und nur ein Fünftel sieht sich in der Rolle eines Interessenvertreters (vgl. HRBEK/SCHWEITZER 1989). Die Studie von SCHÖNBERGER (1996) zeigt, daß sich an diesem Selbstverständnis nur wenig geändert hat. Die Abgeordneten aller Parteien sehen sich nach wie vor in hohem Maße als Vertreter aller EU-Bürger und weniger als Vertreter von Interessengruppen. Mit Ausnahme der Grünen wird auch die Rolle als Repräsentant der Heimatregion - v.a. bei älteren Europa-Parlamentariern - sehr hoch eingeschätzt. Die Älteren sehen sich dagegen weniger als Vertreter ihrer Partei als die Jüngeren.

MAYNTZ/NEIDHARDT (1989:373) formulieren in einer Exploration zur "deutschen Parlamentskultur" die These, daß deutsche Bundestagsabgeordnete aufgrund ihres zeitlich begrenzten Mandats in erster Linie den lokalen und regionalen Parteigremien, die Listenplätze und Kandidaturen verteilen, verpflichtet sind und den Wahlberechtigten, die über Personen und Sitzanteile entscheiden. Knapp zwanzig Jahre (1970) zuvor, zeigte FARAH (1980) bereits, daß diese Annahme nicht stimmt. Sie befragte westdeutsche Bundestagspolitiker zu drei hypothetischen Konfliktsituationen im Gesetzgebungsprozeß. 73 Prozent der Abgeordneten gaben allerdings an, selbst schon diese Situationen erlebt zu haben. Zum einen war die Frage, ob ein Abgeordneter die Parteiinteressen repräsentieren sollte oder ob er von der Parteidisziplin abweichen dürfe, um nach seinem eigenen Urteil zu entscheiden (Party Responsible vs. Trustee). Zwei Drittel der Befragten waren der Ansicht, daß es sowohl theoretisch wie auch real Sinn macht, manchmal sein eigenes Urteil zu vertreten. Zudem war von Interesse, wie ein Politiker agieren sollte, wenn seine Wahlkreiswähler andere Interessen vertreten als seine Partei (Instructed Delegate vs. Party Responsible) bzw. er selbst (Instructed Delegate vs. Trustee). Hier unterscheidet sich die Norm von der Praxis. Zwar sagten zwei Drittel der Befragten, daß bei einer Kollision von Wähler- und Parteiinteressen der Politiker nach seinem eigenen Urteil handeln sollte. Im konkreten Fall agierten aber nur 35 Prozent der Befragten entsprechend. 28 Prozent repräsentierten stattdessen die Wählerpräferenzen und 25 Prozent die Parteiinteressen. Im Fall von Diskrepanzen zwischen Wählerpräferenzen und den eigenen Vorstellungen, dominieren somit sowohl theoretisch wie auch praktisch das Abgeordnetenurteil. FARAH (1980: 206) schließt daraus: "[...] it is apparent that the German elites regard their own conscience as their main guide in legislative decision-making. The party's position and the voter's preferences seem to have little influence on the elites' perception of their legislative role".

In einer gleichzeitig durchgeführten Wählerstudie zeigte sich, daß die Bürger bei den beiden ersten Konflikten (Party Responsible vs. Trustee und Instructed Delegate vs. Party Responsible) mit den Politikern darin übereinstimmten, daß diese ihr eigenes Urteil vertreten. Nur bei der letzten Frage (Instructed Delegate vs. Trustee) sollte der Abgeordnete die Wählerinteressen repräsentieren. Die Repräsentation von Parteiinteressen wird von der Wählerschaft überwiegend abgelehnt. Der Vergleich mit den Daten aus drei anderen westlichen Demokratien zeigt, daß die deutschen Wähler hier eine Ausnahme bilden.²⁹ In den anderen Ländern beharren die Bürger auf die Vertretung ihrer Interessen. FARAH führt dies auf die noch vorhandene Untertanenkultur in Deutschland zurück, wonach die Bürger eher dem Urteil des gewählten Abgeordneten vertrauen als ihrem eigenen Urteil. In den anderen Ländern sei eher eine partizipative Kultur vorhanden, verlangten die Wähler entsprechend Berücksichtigung.

Auch DERLIEN/MAYNTZ u.a. (1988:14) befragen Bundespolitiker nach ihrem Selbstverständnis. Diese sehen sich gleichermaßen als "Bürgeranwalt, der sich um einzelne Probleme und Menschen kümmert", "Fürsprecher breiter gesellschaftlicher Gruppen und allgemeiner gesellschaftlicher Anliegen", "Experte mit Fachwissen für Problemlösungen", "Repräsentant des Staates", "Parteipolitiker, der ein bestimmtes Programm durchsetzen will" und als "Vermittler zwischen konfligierenden Interessen". Keine Zustimmung findet die Rolle als "Anwalt organisierter Einzelinteressen". Auch ein Soll-Ist-Vergleich des Einflusses verschiedener Akteure auf den Gesetzgebungsprozeß³⁰ wird vorgenommen. Von zehn Institutionen des öffentlichen Lebens weisen die Befragten einzelnen Parlamentariern und den Kirchen den geringsten Einfluß zu; auf einer Fünferskala bekommen diese Akteure den Wert drei. Auch den Verbänden und Gewerkschaften sowie den leitenden Bundesbeamten wird eher mäßiger politischer Einfluß zugeschrieben. Als sehr bzw. ziemlich einflußreich werden die Presse, einzelne Bundesminister, die Landesregierungen, führende Mitglieder der Parteien und die Privatwirtschaft eingestuft. Nach dem Soll-Zustand befragt, befürworten die Parlamentarier, daß sie selbst und die Kirchen mehr Einfluß haben sollten. Der Einfluß der Presse und der Privatwirtschaft sollte dagegen reduziert werden. Alle anderen Gruppen haben ihrer Einschätzung nach das richtige Maß an Einfluß, dies soll so bleiben wie bisher. Die direkte Frage, ob es Gruppen gibt, deren Interessen nicht berücksichtigt werden, bejahten 77 Prozent der Bundespolitiker. Sie sehen v.a. ethnische Minderheiten, Behinderte, Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose als benachteiligt in der deutschen Gesellschaft an.

Die Einschätzung begrenzter Einflußmöglichkeiten des einzelnen Abgeordneten bestätigen auch HERZOG/REBENSTORF/WERNER/WEBELS (1990) in ihrer Studie.³¹ Die Parlamentarier sehen den Entscheidungsprozeß als "ein Werk von vielen". Als maßgeblich für politischen Einfluß bei Sachfragen nennen sie drei Bedingungen: erfolgreiche Koalitionsbildung und Überzeugungstätigkeit, Sachkompetenz und die Wahl des "richtigen Augenblicks". In ihrer großangelegten Repräsentationsstudie stellen die Autoren auch fest, daß knapp die Hälfte der Bundestagsabgeordneten die Vertretung ihrer Wähler als vorrangige Aufgabe ansieht. Relativ wenige Politiker handeln frei nach ihrem Gewissen (17 Prozent), fühlen sich als Repräsentanten ihrer Partei (15 Prozent) oder als Sprecher gesellschaftlicher Gruppen (neun Prozent). Interessant ist, daß 13 Prozent angeben, mehrere Rollenorientierungen zu haben. Dies könnte eine Bestätigung für die Ergebnisse von MILLER/STOKES sein, die feststellten, daß das Rollenver-

²⁹ Siehe die Untersuchungen für Frankreich (vgl. CONVERSE/PIERCE 1979), Italien (vgl. BARNES 1977) und den Niederlanden (vgl. DAALDER/RUSK 1976, THOMASSEN 1976).

³⁰ Frage zum tatsächlichen Einfluß: "Nun ist natürlich in einem demokratischen Land die Entscheidungsgewalt in unterschiedlichem Maße auf eine Zahl von Kräften und Institutionen verteilt. Ich bitte Sie nun um Ihr Urteil über den politischen Einfluß dieser hier auf der Liste genannten Institutionen und Kräfte des öffentlichen Lebens". Frage zum gewünschten Einfluß: "Und können Sie mir dann noch sagen, welche dieser Akteure mehr oder weniger Einfluß haben sollten?" (vgl. DERLIEN/MAYNTZ 1988:35).

³¹ 329 Bundestagsabgeordnete und 1304 Parteiwähler wurden nach der Abgeordnetenrolle befragt.

ständnis der Abgeordneten von der politischen Sachfrage abhängt. Zudem bestätigte sich auch in dieser Untersuchung, daß die Parteizugehörigkeit der Parlamentarier großen Einfluß auf ihr Rollenverständnis hat. Knapp ein Drittel der Grünen-Abgeordneten sieht ihre Hauptaufgabe in der Vertretung spezieller gesellschaftlicher Interessen. Die Rolle des freien Mandats spielt hier keine Rolle. Bei den CDU-Politikern möchte die Hälfte Wählerinteressen vertreten bzw. sieht sich ein Viertel der Befragten als Abgeordnete mit freiem Mandat (vgl. HERZOG 1990:62f). Die Erwartungen der Parteiwähler an die Rolle der Bundestagsabgeordneten fällt wenig überraschend, deutlich zugunsten der Wählerrepräsentation aus (62 bis 71 Prozent). Die beiden anderen Rollen sind ebenso wie bei den Politikern weniger wichtig und die Rolle des Interessenvertreters wird kaum genannt. Die Bevölkerungsdaten werden auch für die Fragestellung ausgewertet, inwieweit sich die Bürger vom Deutschen Bundestag und seinen Abgeordneten vertreten fühlen. Zehn Prozent der Wähler fühlen sich stark, 46 Prozent mittel und 27 Prozent gar nicht vertreten. Alles in allem eine eher gute Bewertung der parlamentarischen Arbeit. Allerdings gibt es Unterschiede im Vertretenheitsgefühl einzelner sozialer Gruppen. So fühlen sich Bürger der jüngeren Generation, Frauen und Arbeiter weniger als andere Bürgergruppen von den gewählten Abgeordneten vertreten (vgl. REBENSTORF/WEBELS 1989). REBENSTORF (1990) untersucht mit den gleichen Daten, ob weibliche Abgeordnete ein anderes Rollenverständnis haben als männliche Abgeordnete.³² Tatsächlich sind andere Prioritäten zu erkennen. 57 Prozent der Politiker geben an, in erster Linie die Interessen der Wähler vertreten zu wollen. Je ein Viertel nimmt die Rolle des Instructed Delegate bzw. des Trustee ein. Nur acht Prozent sehen sich selbst als Vertreter gesellschaftlicher Gruppen. Die Politikerinnen hingegen verstehen sich zwar auch in erster Linie als Vertreterinnen von Wählerinteressen (40 Prozent), die Vertretung von Partei- und Gruppeninteressen ist aber gleichwohl wichtig (35 bzw. 31 Prozent). Ein Fünftel vertritt das Selbstverständnis als Trustee zu agieren. Einen großen Unterschied gibt es bei den Abgeordneten bezüglich der Gruppen, die sie vertreten würden. Die Politikerinnen wollen in erster Linie Frauengruppen vertreten, ebenfalls sehr wichtig sind Friedensinitiativen, Minderheiten und sozial Schwache. Diese Gruppen werden von männlichen Abgeordneten nicht angeführt. Diese nennen am häufigsten Arbeitnehmer, sofern sie die Gruppen überhaupt spezifizieren. Nach REBENSTORF sind diese geschlechtsspezifischen Unterschiede bereits beim Parteieintritt zu erkennen. Der Parteieintritt von Frauen basiere stärker auf solidarischen Motiven bzw. Unterstützungsmotiven, seien weniger instrumentell und am Parteienwettbewerb orientiert. "Die elementaren Fragen der Gestaltung unseres Lebensraumes bewegen Frauen [...] stärker als Männer [...] so haben Männer und Frauen ein anderes Verständnis über das, wofür man sich konkret engagiert" (HOECKER 1987:214f).³³ PATZELT (1991a/1993/1995) hat mit der WAHLKE/EULAU-Typologie bayerische Bundestags-, Landtags- und Europaabgeordnete zu ihrem Amtsverständnis befragt.³⁴ Die Antworten ermöglichen nach PATZELT eine Erweiterung der klassischen Repräsentationsdimensionen. Neben der Responsivitäts³⁵- und der Linkagekomponente³⁶ komme hier noch die Führungsaufgabe - d.h. Einfluß auf die Bürger zu nehmen sowie die Ausstattung mit Entscheidungs- und Gestaltungsbefugnis - der Abgeordneten hinzu. Auf die Frage "Was verstehen Sie persönlich unter Repräsentation?" nannten die Parlamentarier an erster Stelle die "Vertretung von Personen

³² Von den 329 befragten Bundestagsabgeordneten waren 52 weiblich.

³³ Weitere Thesen zum Unterschied zwischen weiblichem und männlichem Politikverständnis siehe MARTINY (1990), MEYER (1992) und LEMKE-MÜLLER (1999:242f).

³⁴ 10 Europa-, 41 Bundestags- und 88 Landtagsabgeordnete wurden in mündlichen Experteninterviews und einer schriftlichen Fragebogenaktion im Jahr 1989 befragt.

³⁵ Interessenvertretung im Parlament, also auch seiner Partei und die Repräsentation von bestimmten Inhalten, für deren Durchsetzung er mit einem freien Mandat ausgestattet sei (Party Responsible bzw. Trustee).

³⁶ Alle Repräsentationspflichten für den Wahlkreis des Abgeordneten (Instructed Delegate). SCHWEITZER (1979:182) führt an, daß es diesbezüglich kaum Unterschiede zwischen Direkt- und Listenmandaten gibt.

und Interessen", gefolgt von der Wahlkreisrepräsentation und Repräsentation als Führungsaufgabe. Bei den Landtagsabgeordneten stellte PATZELT (1989:184) eine größere Tendenz zur Wahlkreisrepräsentation fest als bei den Bundestagsmitgliedern, bei denen v.a. die Responsivitätskomponente dominiert. Auch hier gibt es parteispezifische Unterschiede in den Rollenverständnissen. Dies bestätigen OBERREUTER/PATZELT (1987) in einer bereits im Jahr 1983 durchgeführte Untersuchung bayerischer Landtagsabgeordneten. Die CSU-Politiker definierten ihr Rollenverständnis über das Vertrauen, das die Wähler in die gewählten Abgeordneten haben, für die SPD-Politiker zählte dagegen ein Kommunikationsstil, bei dem Sachprobleme thematisiert und ausdiskutiert werden. Die Frage, ob Parteiaspekte bei Entscheidungen berücksichtigt werden, bejahten knapp die Hälfte der SPD-Repräsentanten, aber nur 30 Prozent der CSU-Repräsentanten. Insgesamt zeigte sich, daß die Landtagsabgeordneten bei ihrer politischen Arbeit in erster Linie ihre persönlichen Überzeugungen und Werte berücksichtigen, gefolgt von der Wahlkreisrepräsentation und den Aspekten der Landespolitik. Nur 37 Prozent waren der Ansicht, daß Parteiaspekte beachtet werden müssen und 22 Prozent repräsentierten dabei die Parteiprogramme (vgl. OBERREUTER 1989:96).

Im Jahr 1992 führte PATZELT (1994) zudem eine Abgeordnetenbefragung in den neuen Bundesländern und in Berlin durch. Im Gegensatz zu allen bisherigen Studien wurden die Parlamentarier nicht vor die Wahl gestellt, sich für eine bestimmte Rollenorientierung zu entscheiden. Grundannahme war, daß ein Abgeordneter gleichzeitig verschiedene Rollen einnehmen kann. Die Abgeordneten sollten auf einer Fünferskala angeben, inwieweit sie sich als Vertreter ihres Wahlkreises, ihrer Parteiwähler, der eigenen Partei oder nahestehenden Interessengruppen fühlen. Die Politiker aus beiden Landesteilen³⁷ antworteten relativ einheitlich, daß sie sich gleichzeitig als Wahlkreis-, Parteiwähler- und Parteirepräsentanten verstehen. Die Vertretung von Interessengruppen wird durchschnittlich von den Abgeordneten eher abgelehnt.

Die Untersuchung von 268 Bundestagsmitgliedern³⁸ im Jahr 1996 ist die aktuellste Studie zum Selbstverständnis von deutschen Bundestagsabgeordneten (vgl. LEMKE-MÜLLER 1999). Dabei sollten die Abgeordneten aus elf persönlichen Eigenschaften³⁹ die drei wichtigsten nennen. Ziel war, das Idealbild eines guten Volksvertreters, die Stärken des persönlichen Selbstverständnisses und die Qualifikationen für das Erreichen verantwortlicher Führungspositionen aufzuzeigen. Nach Einschätzung der Parlamentarier stimmen die persönlichen Attribute bezüglich dem Selbstbild weitgehend mit dem Idealbild eines guten Volksvertreters überein (Bürgernähe, Ehrlichkeit, Fachwissen). Deutlich andere Eigenschaften werden der Rolle als politischer Führer zugewiesen (Durchsetzungsfähigkeit, Partebeziehungen, Fachwissen). Mehr als die Hälfte aller Befragten sieht die Bürgernähe als eine der drei wichtigsten Eigenschaften an. Auch hier gibt es Unterschiede zwischen den Parteien. Knapp 80 Prozent der PDS-Politiker nennen die Bürgernähe als Stärke ihres politischen Selbstbildes. Für etwas mehr als die Hälfte der Abgeordneten der beiden großen Parteien ist diese Eigenschaft besonders ausgeprägt. Bei den Grünen- und FDP-Politikern gibt es größere Unterschiede zwischen der Einschätzung eines idealen Volksvertreters und der eigenen Performanz. Obwohl etwas mehr als die Hälfte der jeweiligen Mandatsträger die Bürgernähe als wichtig einstufen, sehen lediglich ein Drittel der Befragten diese Eigenschaft als Stärke ihres persönlichen Politikstils. LEMKE-MÜLLER (1999:134) erklärt diese Unterschiede damit, daß die beiden großen Parteien Volksparteien und die beiden kleineren Parteien Klientelparteien darstellen. Bei der PDS sieht sie eine Sonderstellung; aufgrund des mangelnden Rückhalts in der westdeutschen Wählerschicht, müsse sich diese Partei "besonders breitenwirksam profilieren".

³⁷ 312 ostdeutsche Europa-, Bundes- und Landtagsabgeordnete wurden befragt, die anderen 88 Politiker stammen aus Westberlin oder sind Westdeutsche mit einem Sitz in ostdeutschen Parlamenten (vgl. PATZELT 1994:16).

³⁸ Parteizusammensetzung: SPD (127), CDU/CSU (95), Bündnis 90/Die Grünen (18), FDP (14), PDS (14).

³⁹ Bürgernähe, Ehrlichkeit, Fachwissen, Fleiß, Durchsetzungsfähigkeit, Standfestigkeit, Konfliktfähigkeit, Rhetorik, Disziplin, Partebeziehungen, Beziehungen zu Verbänden (vgl. LEMKE-MÜLLER 1999:132).

1.2.2. Abgeordnete auf Kommunalebene

Mit dem von WAHLKE u.a. entwickelten Modell der Rollenorientierungen untersucht ein amerikanischer Autor die Einstellungen deutscher Lokalpolitiker (vgl. GUNLICKS 1969:447). Nach ihrer Repräsentationsrolle befragt, geben 100 Ratsmitglieder in Niedersachsen an, durch ihr Amt zahlreichen Forderungen ausgesetzt zu sein: den Wünschen der eigenen **Wähler**, der **Partei oder Fraktion**, den **Interessengruppen**, den **eigenen Überzeugungen** im Hinblick auf diese Wünsche und der Vorstellung vom **Allgemeinwohl**. Diese Ansprüche könnten nie in allen Fällen erfüllt werden. Aus diesen Antworten schließt GUNLICKS (1969:461), daß für die gewählten Mandatsträger vier Orientierungsobjekte wichtig sind. "[...] election district and voters, a political party, interest groups and the common good or the public interest, as perceived by the individual representative." Die Mehrheit der Räte (60 Prozent) ist der Ansicht, das Allgemeinwohl müsse vertreten werden. Leider wird auch in dieser Studie nicht geklärt, was die Ratsmitglieder darunter verstehen. "On most policy issues the public interest cannot be positively identified either in theory or in practice" (SCHUMAKER 1991:15, vgl. auch HELD 1970:148). Eine klare Befürwortung einer der drei spezifischen Repräsentationsrollen (Wähler-, Partei- oder Interessengruppenrepräsentation) zeigen jeweils nur ein Viertel der Stadträte. Dieses Ergebnis bestätigt sich noch deutlicher in der von mir durchgeführten Befragung der Stuttgarter Ratsmitglieder im Jahr 1993. Alle 43 interviewten Stadträte antworteten, daß sie sich bei ihrem Abstimmungsverhalten an den Interessen der gesamten Stadt und nicht an den Interessen ihres Stadtteils oder ihrer Parteiwähler orientieren (vgl. WALTER 1997:212).

LENZER (1962) stellt dieses Ergebnis bereits in den 60er Jahren fest. Allerdings befragt er die Bürger, inwieweit der Gemeinderat ihre persönlichen Interessen fördere oder berücksichtige. 59 Prozent sind der Meinung, der Gemeinderat kümmere sich um die Angelegenheiten der ganzen Gemeinde, 16 Prozent sehen v.a. die Interessen einzelner Gruppen (besonders die der Geschäftsleute) vertreten und zehn Prozent werfen dem Gemeinderat vor, zu sehr auf einflußreiche Personen in der Gemeinde zu hören. Auch in einer Befragung von Ratsmitgliedern in zehn deutschen Städten geben diese als wichtigste Aufgabe an, die Interessen der Bürger und Bürgerinteressen zu vertreten; als zweitwichtigste Aufgabe wird die Kontrolle der Verwaltung genannt. Für einen relativ kleinen Teil der Stadträte ist die gruppenspezifische Interessen- oder Stadtteilvertretung eine wichtige Aufgabe (vgl. SIMON 1988:34f).

ENGEL/TROITZSCH (1983) analysieren den repräsentativen Basisbezug lokaler Parteiakteure (CDU, SPD, FDP). Die Frage, als wessen Vertreter sie sich in erster Linie fühlen, wird 1663 hessischen Kreisparteitagsdelegierten gestellt. Faktorenanalysen ergeben zwei Dimensionen. Die erste enthält den Gegensatz zwischen der Vertretung der Gemeinde vs. der Repräsentanz von Interessengruppen. Die zweite Dimension zeigt, daß die Parteipolitiker zwischen der Vertretung des Stadtteils und der Partei unterscheiden. Insgesamt gibt es vier Akteurstypen⁴⁰, die verschiedene Gruppen in der Gemeinde vertreten: Ratsmitglieder, die kein anderes Amt inne haben und Akteure, die in beiden Bereichen agieren, sehen sich eher als Repräsentanten der Gemeinde bzw. der Gesamtbürgerschaft. Einfache Parteimitglieder und Parteifunktionsträger haben eine stärkere Orientierung gegenüber Interessengruppen bzw. der Partei.

Die lokalen Parteiakteure werden auch nach ihrem Repräsentationsverständnis gefragt. Mittels Faktorenanalyse werden hier die Rollen Treuhänder, Delegierter und Politico identifiziert. Die Rolle des Treuhänders enthält als Basisbezug nach ENGEL (1990:32) die Parteiwählerschaft bzw. die gesamte Bürgerschaft, weshalb sie auch als Stimmenmaximierungsstrategie bezeichnet wird. Diese Strategie verfolgen am ehesten die Mehrbereichsakteure und am wenigsten die "Nur-Mandatsträger" und die "reinen Parteifunktionsträger". Letztere sehen sich eher in der

⁴⁰ 1. Aktives Parteimitglied ohne politisches Amt, 2. Funktionsträger innerhalb der Partei, 3. Mandatsträger und Inhaber öffentlicher Wahlämter, 4. Mehrbereichsakteure, die sowohl in der lokalen Mitgliederorganisation tätig sind und auch Mandate oder Ämter in der kommunalen Vertretung inne haben (vgl. ENGEL 1990:33f).

Rolle des an Instruktionen gebundenen Delegierten, aber auch "Nur-Mandatsträger" neigen dieser Rollenauffassung zu. Singuläre Positionsinhaber sind am ehesten dazu bereit, die Vorstellungen ihrer eigenen Klientel zu übernehmen; somit sehen sich Parteifunktionsträger als Vertreter von Interessengruppen und Mandatsinhaber als Vertreter ihrer Gemeinde.

Insgesamt stellt ENGEL (1990:136) somit einen "flexiblen Repräsentationsstil" fest, der zwischen den Rollen des am Wohl der Gesamtgemeinde orientierten Treuhänders und des Parteibeschlüssen verpflichteten Delegierten wechselt. Das geteilte Rollenverständnis erklärt er damit, daß die Ratsmitglieder an der Schnittstelle zwischen kommunalen und parteibezogenen Beziehungsfeldern agieren. "Kommunalpolitiker betonen die politische Verantwortung gegenüber der Gesamtbürgerschaft, ebenso präferieren Akteure mit intensiven Kontakten im kommunalpolitischen Handlungsfeld das Rollenmodell des Treuhänders, während solche mit intensiven innerparteilichen Kontakten eine Affinität zur Delegiertenrolle zeigen". Das Ziel der Stimmenmaximierung gebe somit auch auf lokaler Ebene die Bedingungen des politischen Wettbewerbs und der Neuverteilung von Machtchancen vor. Deshalb müßten sich kommunal aktive Parteipolitiker in einem "Spagat" zwischen der Interessenvertretung ihrer Stammwähler einerseits und erfolgreicher Absprache parteiungebundener Wähler andererseits üben. Nach ENGEL (1990, vgl. auch HOLTSMANN 1992:14) nötigt diese gespaltene Dynamik des Wählerverhaltens die Kommunalpolitiker zum ständigen Rollenwechsel.

1.3. ZUSAMMENFASSUNG

Die empirischen Studien bestätigen die Annahme, daß das Rollenverständnis der Abgeordneten je nach politischer Ebene verschieden ist. Auf europäischer Ebene verstehen sich die Parlamentarier als Vertreter der EU-Bürger, auf Bundes- und Landesebene schwanken sie zwischen der Rolle des Trustee bzw. des Instructed Delegate und auf lokaler Ebene steht die Repräsentation des Allgemeinwohls der Gemeinde im Vordergrund. Allerdings ist die Rollenrepräsentation nicht statisch, sondern variiert mit verschiedenen Merkmalen der Parlamentarier wie der Parteizugehörigkeit (vgl. OBERREUTER/PATZELT 1987, PATZELT 1989, HERZOG u.a. 1990), dem Parteengagement (vgl. ENGEL/TROITZSCH 1983, ENGEL 1990), der grundsätzlichen Gruppenorientierung (vgl. ZISK 1973, REBENSTORF 1990), den Persönlichkeitsmerkmalen (vgl. FENNO 1978), dem politischen Thema (vgl. MILLER/STOKES 1963) und den Wahlkreismerkmalen wie z.B. Bevölkerungsgröße, Parteienstruktur, politische Organisationsstruktur oder politisches Interesse der Bevölkerung (vgl. FENNO 1978, REBENSTORF/WEBELS 1989). Interessant ist, daß auf allen Ebenen die Abgeordnetenrolle des Interessengruppenvertreters eher negiert wird (vgl. HRBEK/SCHWEITZER 1989, HERZOG u.a. 1990, REBENSTORF 1990, MÜLLER-LEMKE 1999, LENZER 1962, GUNLICKS 1969, SIMON 1983, PATZELT 1995). Und dies, obwohl die Einflußnahme organisierter Interessen im politischen Prozeß der Bundesrepublik Deutschland vielfältig nachgewiesen wurde (vgl. WEBELS 1987a/1987b, HIRNER 1995, v. WINTER 1997). MÜLLER-LEMKE (1999:147) kommt zu dem Schluß: "Insgesamt spiegeln die Angaben der Abgeordneten daher kaum das reale politische Gewicht der verbandsmäßig organisierten Interessenvertretung in der parlamentarischen Arena wider; andererseits gehört es zu ihrem Selbstverständnis, daß sie sich ihre Unabhängigkeit von deren Überredungs- und Überzeugungsversuchen weitgehend bewahren". Nach v. BEYME (1997:211, vgl. auch SEBALDT 1996:695) ist auch der Parteieinfluß wichtig. Allgemein seien die Einflußmöglichkeiten von Politikern, die direkt als Verbändevertreter agieren, eher begrenzt, da sie sich der Fraktionsdisziplin und dem damit einhergehenden Gruppendruck nur selten entziehen können. Dagegen spricht, daß nur in wenigen der vorgestellten Studien, die Vertretung von Parteiinteressen als wichtige Politikeraufgabe genannt wurde (vgl. ENGEL/TROITZSCH 1983, HRBEK/SCHWEITZER 1989, REBENSTORF 1990).

HERZOG (1993:27) führt in Anlehnung an EULAU/WAHLKE (1978) an, daß sich die Abgeordnetenrolle in modernen Parlamenten gewandelt habe und heute v.a. die Steuerungsfähigkeit politischen Handelns und weniger idealistische Repräsentationsfunktionen im Vordergrund stehe. "Wenn das Parlament [...] in der modernen sozialstaatlichen Demokratie ein politisches Entscheidungs- und Steuerungszentrum sein muß, dann kann auch die Rolle des Abgeordneten weder die des ungebundenen 'Anwalts' (trustee) noch die des gebundenen Partei- (oder Verbands-) 'Delegierten' sein; sie wird vielmehr im wesentlichen die eines Politik- (also nicht nur Interessen-) 'Vermittlers' und 'strategischen Koordinators' werden müssen". Somit wird heute allgemein die Ansicht vertreten, die Parlamentarier müßten die Rolle eines Politico oder Policy-Makers einnehmen und abhängig von der jeweils anstehenden Sachentscheidung variabel agieren. Bestätigt sich dies, so müßte im empirischen Teil der Arbeit zu sehen sein, daß die Ratsmitglieder bei den einzelnen Sachfragen unterschiedlichen Akteuren gegenüber responsiv sind. Bereits MILLER/STOKES (1963) haben in ihrer Studie zur Responsivität amerikanischer Kongreßabgeordneter gezeigt, daß die Abgeordnetenrolle je nach Thema wechseln kann. Dennoch bleibt die Frage, bei welchen Themen und aufgrund welcher Ressourcen sich die einzelnen Akteure durchsetzen können. Die Antwort darauf soll die folgende Betrachtung des Forschungsstandes zur Community Power- und Elitenforschung liefern. Nur wenn die Beziehungen zwischen den gewählten Politikern und den anderen Akteuren klar sind, kann das Responsivitätsmodell von MILLER/STOKES adäquat erweitert werden.

2. COMMUNITY POWER- UND ELITENFORSCHUNG

Die Forschungsliteratur zur Eliten- bzw. Community Power-Forschung weist eine sehr große Bandbreite auf. Mittels einer elektronischen Datenbank für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler wurden im Jahr 1996 für die Begriffe "Eliten", "Macht" und "Power" über 1000 Treffer ermittelt. Nach Durchsicht der einzelnen Kurzfassungen konnten 214 Literaturangaben selektiert werden, die für die Untersuchung der Forschungsfrage relevant sind. Die meisten dieser Publikationen stammen aus den USA, da dort die empirische Community Power-Forschung zu Beginn des 20. Jahrhunderts begründet wurde und somit eine lange Forschungstradition aufweist. In den ersten Studien werden die einzelnen Gemeinden möglichst umfassend in Monographien beschrieben, wobei die Beschreibung der lokalen Eliten nur ein Teilaspekt der Gemeindeforschung bildet (vgl. LYND/LYND 1929, 1937). Dies änderte sich Anfang der 50er Jahre als die Gemeindestudien einen anderen Stellenwert erhalten und sich die Untersuchungen unter der Bezeichnung "Community Power Structures" in den USA zu einem speziellen Forschungsgegenstand entwickeln. V.a. Soziologen und Verwaltungswissenschaftler widmeten sich eingehend der Frage "Wer hat die Macht in der Gemeinde?".

Mit seinem Buch "Community Power Structure - A Study of Decision Makers" im Jahr 1953 legt der Soziologe Floyd HUNTER den Grundstein für eine große Anzahl von empirischen Studien über kommunalpolitische Strukturen und Prozesse. "Die Literatur über Machtverteilung in Gemeinden wächst in einem solchen Maße an, daß nur sehr fleißige Leser der Fachzeitschriften hoffen dürfen, mit der Flut der Artikel über Untersuchungsergebnisse, Kritik sowie Kritik der Kritik Schritt halten zu können" (POLSBY 1962:12). Den Anstoß für diese Anzahl an Nachfolgestudien und Rezensionen bildete nicht HUNTER's Studie, sondern die Publikation einer zweiten, ebenso für die Community Power-Forschung sehr bedeutsamen Arbeit von Robert A. DAHL (1961a) "Who Governs - Democracy and Power in an American City?". Er betrachtet aus politikwissenschaftlicher Perspektive das System lokaler Entscheidungen, um pluralistische Strukturen aufzuzeigen. Im Gegensatz zu HUNTER, der Machtkonzentration bei einer relativ homogenen Kleingruppe feststellt, vertritt DAHL die Auffassung, daß viele Gruppen den Entscheidungsprozeß beeinflussen. Die Kritik von DAHL setzt in erster Linie am me-

thodischen Vorgehen von HUNTER an, der mithilfe der Positions- bzw. Reputationstechnik die Eliten identifizierte. DAHL argumentiert für die Entscheidungstechnik, die den realen Prozeß der Entscheidungsfindung berücksichtige. Die verschiedenen Methoden zur Elitenidentifikation lösten einen erbitterten Streit zwischen Elitisten und Pluralisten aus, der in zahllosen Repliken ausgetragen wurde (vgl. KAUFMAN/JONES 1954, DAHL 1958/1961a, 1996b/1963/1966/1978/1979/1982, DOMHOFF 1967/1978, DYE 1976, HUNTER 1953/1980, POLSBY 1959/1960/1962/1969/1972/1979/1980, RICCI 1971/1984, STONE 1976, WALKER 1966, WOLFINGER 1960/1971/1974). Deshalb liegen zahlreiche empirische Studien, Bücher und Aufsätze zur Community Power-Forschung vor. Diese Entwicklung läßt sich nur für die amerikanische Sozialwissenschaft feststellen, weniger für die europäische bzw. deutsche Forschung. In Europa und v.a. in Deutschland wurden empirische Studien erst nach dem Zweiten Weltkrieg durchgeführt. "Die amerikanische Literatur zur Gemeindeforschung bietet eine Fülle von Material, während sich im deutschsprachigen Raum nur wenige Arbeiten finden" (ZOLL 1972:9).⁴¹ Aufgrund dieser Ausgangslage des Forschungsstandes zur Elitenforschung wird sich die Bearbeitung der Ergebnisse in erster Linie auf amerikanische Gemeindestudien beziehen, was zwei Dinge impliziert:

1. Eine vollständige Sichtung und Diskussion aller empirischen Studien ist nicht möglich. Deshalb werden die wichtigsten amerikanischen Studien ausführlich und im Original behandelt, andere relevante Ergebnisse werden aus der Sekundärliteratur abgeleitet. Deutsche Elitestudien auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene werden vollständig dargestellt, da deren Zahl übersichtlich ist.
2. Die Dominanz des amerikanischen Forschungsstandes macht eine anschließende Diskussion der Übertragbarkeit der Ergebnisse auf das politische System in der BRD notwendig. Denkbar ist, daß aufgrund anderer politischer, institutioneller, sozialer oder kultureller Bedingungen Ergebnisse aus den USA nicht auf das deutsche System zutreffen. Inwieweit diese Bedingungen die Ergebnisse oder Hypothesen verändern, muß vor der Durchführung der eigenen Studie erörtert werden.

Ein weiteres Problem wurde bereits oben im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Begriffsverwendungen in den Forschungsbereichen Soziologie und Politologie angeführt. Die Bearbeitung des Themas Eliten in der Forschungsliteratur soll deshalb nur unter dem Aspekt erfolgen, inwieweit die einzelnen Studien Informationen über die Methoden zur Elitenidentifikation sowie über die kommunalpolitischen Akteure bzw. deren Einflußressourcen liefern. Die Elitisten sagen, daß v.a. der Wirtschaftsbereich dominiere (vgl. HUNTER 1953). Wenn überhaupt andere Gruppen eine Rolle bei Entscheidungen spielen, dann die Bereiche Politik und Verwaltung bzw. auf nationaler Ebene das Militär (vgl. MILLS 1956). Die Pluralisten sind hingegen der Meinung, daß je nach politischer Sachfrage, Gruppen und Interessen aus unterschiedlichen politischen und gesellschaftlichen Sektoren wichtig sind (vgl. DAHL 1961a). Die Ergebnisse resultieren nach WALTON (1966)⁴² aus der Verwendung unterschiedlicher Methoden zur Elitenidentifikation, die wiederum in unterschiedlichen theoretischen Ansätzen von Elitisten und Pluralisten begründet liegen. D.h. eine Kritik am methodischen Vorgehen des Forschers bedeutet auch immer eine Kritik an den Prämissen der Studie. Im folgenden sollen die einzelnen Methoden der Elitenidentifikation kurz erläutert werden.

⁴¹ FREEMAN/BLOOMBERG (1960) erwähnen 559 empirische Studien, die vor 1960 publiziert wurden. DREWE (1967) nennt in seiner Übersicht 160 Aufsätze und 110 Bücher, die zwischen 1950 und 1961 erscheinen. PELLEGRIN (1967) erstellte eine Bibliographie zur Machtforschung in Gemeinden, in der er 300 empirische Untersuchungen aufführt. Und HAWLEY/SVARA (1972) listen für den Zeitraum 1921 bis 1971 288 Aufsätze und Bücher sowie 165 Dissertationen zum Thema Community Power-Forschung auf.

⁴² WALTON's Sekundäranalyse von 33 Studien, in denen 41 Gemeinden untersucht werden, ergibt, daß die Untersuchungsergebnisse größtenteils als Artefakt der eingesetzten Technik anzusehen sind. Studien mit Reputationstechnik stellen eher pyramidenförmige Machtstrukturen fest, Studien mit entscheidungstechnischen Verfahren eher koalitionsförmige Machtstrukturen.

2.1. METHODEN ZUR ELITENIDENTIFIKATION

Die wichtigsten Ansätze zur Identifizierung von Eliten sind die Positions-, Reputations- und Entscheidungstechnik. Daneben existieren Ansätze wie der "cleavage approach"⁴³ oder der "social activity approach"⁴⁴, die nach DREWE (1974:167) eher als Varianten der drei Haupttechniken anzusehen sind. Jedem der drei Ansätze liegen andere theoretische Annahmen zugrunde, wie man Führung oder Entscheidungsmacht in einer Gemeinde definieren kann. Anhänger der Positionsmethode glauben, daß nur formal institutionalisierte Befugnisse für politische Entscheidungen relevant sind. Entscheidungstheoretiker sind dagegen der Ansicht, daß nur die Beobachtung der aktiven Partizipation am Entscheidungsprozeß die Antwort auf die Frage "Who governs?" liefert. Vertreter des Reputationsansatzes schließlich sind davon überzeugt, daß der Entscheidungsprozeß zu komplex ist, um die beteiligten Akteure aus den formalen Positionen oder der Beobachtung abzuleiten. Deshalb müßten die involvierten Experten jeweils direkt befragt werden, wer zur Entscheidungselite in einer Gemeinde gehört. Bevor die Entwicklung dieser drei Identifikationstechniken dargestellt wird, folgt ein kurzer Überblick der jeweiligen theoretischen Annahmen bzw. der methodischen Vor- und Nachteile.

2.1.1. Positionsmethode

Von den drei Identifikationsmöglichkeiten ist die Positionsmethode die älteste. Bevor HUNTER mithilfe einer Kombination aus Positions- und Reputationsmethode die lokale Entscheidungselite in Atlanta identifizierte, wurden diejenigen Personen als entscheidungsrelevant angesehen, die eine öffentliche Position in der Gemeinde inne haben. "Those persons occupying important offices - elected political officials, higher civil servants, business executives, officials of voluntary associations, heads of religious groups, leaders of labor unions and others - were assumed to be those making key decisions" (BONJEAN/OLSON 1970:203). Die Grundannahme der Positionstechnik ist, daß Machtausübung in komplexen Gesellschaften die Verfügungsgewalt über Ressourcen voraussetzt. Diese ist wiederum an formale Führungspositionen in wichtigen Organisationen und Institutionen gebunden (vgl. HOFFMANN-LANGE 1992:355, ETZIONI-HALEVY 1993:94ff). D.h. mächtige oder einflußreiche Personen werden über die von ihnen besetzten Positionen bestimmt und als Mitglieder der Entscheidungselite angesehen. "One technique for designating the 'leaders' in a community is to compile a list of the occupants of important positions in major community organizations" (CLARK 1970:73). Im Gegensatz zur Reputationsmethode wird Macht nicht als Eigenschaft von Individuen, sondern als vorübergehendes Merkmal der Beteiligten verstanden. "Die Mitglieder der Elitegruppe sind einfach die Männer, die zu den verschiedenen Zeiten auf bestimmten Stühlen sitzen. Überdies ist die Macht eher an die Stühle als an ihre Inhaber gebunden" (HACKER 1972:97). STOUFFER (1955) hat wesentlich zur Entwicklung dieser Technik beigetragen. Er versucht in seiner Studie die für amerikanische Gemeinden typischen und einflußreichen Positionen zu

⁴³ STOUFFER (1955) geht davon aus, daß die Führer konkurrierender Gruppen einflußreich sind. Den theoretischen Hintergrund liefert die Konflikttheorie, wobei v.a. die Bedingungen für den Übergang von latenten zu manifesten Konflikten relevant sind (vgl. DAHRENDORF 1957). DREWE (1974) zweifelt die Eigenständigkeit dieses Ansatzes an und sieht ihn eher als Variante der Positions- bzw. Entscheidungstechnik. Grundsätzlich könnten Konfliktführer mittels beider Verfahren erfaßt werden.

⁴⁴ Bei diesem Ansatz gilt als einflußreich, wer in möglichst vielen Organisationen Mitglied ist (vgl. FREEMAN 1960). Für DREWE (1974) ist dies eine spezielle Variante der Positionstechnik, da hier im Gegensatz zu den üblichen Machtpositionen bestimmte Positionen ausgewählt werden. In diese Richtung geht auch der Ansatz von PERRUCCI/PILISUK (1970:1044). Sie identifizieren "interorganizational leaders", die in vielen Organisationen wichtige Positionen inne haben und so ihre Ressourcen in einem Policy-Netzwerk kumulieren können.

standardisieren.⁴⁵ In Deutschland hat diese Typisierung ZAPF (1965) geleistet, indem er die nationale Elite in drei aufeinanderfolgenden politischen Systemen⁴⁶ bestimmt. ZAPF hält folgende elf Bereiche und darin jeweils verschiedene Positionen für relevant: Regierung, Parlament, Parteien, Gerichte, Verwaltung, Wirtschaftsverbände, Großunternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, Kultur und Kommunikation. Nachdem in der ersten Stufe die wichtigen Bereiche und Organisationen festgelegt werden, folgt in einem zweiten Schritt die Identifikation der aktuellen Positionsinhaber. Bei diesem Vorgehen ergeben sich zwei Probleme. Zum einen muß der Forscher festlegen, welche Organisationen bzw. welche Positionen in die Analyse miteinbezogen werden und welche nicht. Er muß also objektive Kriterien finden, die seine Auswahl begründen. "One problem with this method concerns the criteria for selection of top organizations and positions" (CLARK 1970:73, vgl. auch AIKEN/MOTT 1970:193). Selbst wenn die Auswahl getroffen ist, ist nicht gesagt, daß die Inhaber dieser Positionen tatsächlich ihren potentiellen Einfluß realisieren. Zudem kann die tatsächliche Einflußnahme auch die gegebenen formalen Einflußmöglichkeiten überschreiten. Diese Form der Machtausübung kann mit dieser Technik allein nicht erfaßt werden (vgl. DREWE 1974:167).

Dennoch ist die Positionstechnik mit ihrem Bezug auf den institutionellen Rahmen der politikwissenschaftlichen Orientierung bei den Gemeindestudien am nächsten.⁴⁷ Sie ist somit aus theoretischen (Plausibilität der Grundannahmen) wie aus pragmatischen Gründen (einfache Handbarkeit in der Praxis) zur gängigsten Methode bei der Elitenidentifikation geworden (vgl. HOFFMANN-LANGE 1992:86). Vorausgesetzt, daß dabei ein breites Spektrum wichtiger Organisationen berücksichtigt wird, ist es sehr wahrscheinlich, daß der Großteil der wirklich Einflußreichen erfaßt ist und nur wenige wichtige Personen fehlen. "We have used a 'positional approach' which implies that there is a high correlation between formal positions and actual decision-making" (WILDENMANN 1971:49, vgl. auch WHITE 1950, VIDICH/BENSMAN 1958, BURGESS 1960, DAHL 1961a, LASKIN 1962, WALTER 1962, GAMSON 1966). Andererseits gibt es auch Forscher, die genau das Gegenteil feststellen (vgl. HUNTER 1953, SCHULZE/BLUMBERG 1957, SCHULZE 1958, BONJEAN 1963, PRESTHUS 1964).

2.1.2. Reputationsmethode

Die Reputationsmethode beruht auf der Annahme, daß zugeschriebener Einfluß Auskunft darüber gibt, wer tatsächlich an wichtigen Entscheidungen in einer Gemeinde beteiligt ist. HUNTER hat diese Technik zum ersten Mal im Jahr 1953 in Kombination mit der Positionstechnik verwendet.⁴⁸ In einer Liste erfaßte er die Namen von 175 Führungspersönlichkeiten aus dem gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Leben von Atlanta. Experten

⁴⁵ In 123 Gemeinden, die mit der Wahrscheinlichkeitsmethode aus allen Counties und Metropolitan-Areas ermittelt wurden, sind folgende Positionen relevant: Bürgermeister, Ratsvorsitzender, Präsident der Handelskammer, Führer einer großen lokalen Gewerkschaft, die Präsidenten der großen Parteiorganisationen, militärischer Kommandant, Präsidentin der Frauenvereinigung, Vorsitzender des Schulausschusses, Vorsitzender des Rates, Präsident der lokalen Anwaltsvereinigung, Herausgeber der auflagenstärksten Zeitung.

⁴⁶ Weimarer Republik, Drittes Reich und Bundesrepublik Deutschland.

⁴⁷ Zu den Vor- und Nachteilen der Positionsmethode vgl. SCHMELZER/BECKER (1968).

⁴⁸ AIKEN/MOTT (1970:194f) bezeichnen zwar das HUNTER-Design als Reputationsmethode, gliedern diese aber in "One-Step"- und "Two-Step"-Analysen. Demnach identifizieren One-Step-Designs die Eliten, indem die Fragen einem Expertenkreis gestellt werden und diese dann die relevanten Personen benennen (vgl. SCHULZE/BLUMBERG 1957, FANELLI 1960). Bei Two-Step-Designs wird auf Basis der wichtigen Positionen in einer Gemeinde eine Liste mit Namen zusammengestellt, die einem Expertenkreis vorgelegt wird (vgl. HUNTER 1953, BELKNAP/SMUCKLER 1956, BOOTH/ADRIAN 1962). Da die Elitenidentifikation innerhalb der Positionsmethode ebenfalls über die Ermittlung wichtiger Positionen erfolgt, wird das HUNTER-Design und die in seiner Folge stehenden Studien von mir als Kombination aus Positions- und Reputationsmethode kategorisiert.

wählten davon die 40 wichtigsten Personen aus. Diese Gruppe von Einflußreichen zeichnet sich nach HUNTER durch eine pyramidale Machtstruktur⁴⁹ aus und besteht v.a. aus Geschäftsleuten und Industriellen. HUNTER verweist zwar darauf, daß es falsch sei, nur ein einzige Machtpyramide in der Stadt anzunehmen, dennoch bleibt als Resultat der Studie eine relativ homogene "Business Power-Elite", deren Existenz nicht in das demokratische Selbstverständnis der USA paßte (vgl. UELTZHÖFFER 1975:102). Heftige Kritik an der Validität der Ergebnisse war die Folge. Die Politologen KAUFMAN/JONES (1954:207) warfen HUNTER vor, durch die Erhebungsmethode die Ergebnisse vorbestimmt zu haben. Indem den Experten die Frage gestellt wird "Who are the top leaders in your community?" werde quasi ein pyramidale Machtstruktur vorausgesetzt. Deshalb ist CLARK (1970:74ff) der Ansicht: "The first question should not be who rules? but, does anybody rule?".

Generell wird auch die willkürlich festgelegte Anzahl der Einflußreichen, das Expertenurteil und die Allgemeinheit der Fragestellung methodisch kritisiert (WOLFINGER 1960/62, CLARK 1970). Die Fallzahl sei eine Setzung des Forschers und kein empirisches Ergebnis. "There is no intrinsic method for arriving at an appropriate cut-off point for the precise number of persons. Why not 21, or 45 or 208?" (CLARK 1970:74ff, vgl. auch WOLFINGER 1960: 641). Auch sei anzunehmen, daß die Experten - oft selbst Mitglieder der Entscheidungselite - keine objektive Einschätzung abgeben können (vgl. BONJEAN 1963:672). Bzw. kein Interesse daran haben, die wirklich Einflußreichen zu nennen, da diese oft "hinter den Kulissen" die Fäden in der Hand hielten (vgl. PRESTON 1969:213). Bei den Expertenurteilen ist nach WOLFINGER (1960:638, vgl. DAHL 1961a) problematisch, daß der Machtbegriff wegen seiner weitreichenden Implikationen sehr anfällig für Mißverständnisse ist. "Reputation for influence is a cori-ous compound: part reality, part myth; part guess, part knowledge; part what one does, part the position one holds; part observation, part assumption" (WILDAVSKY 1964:319). So sei anzunehmen, daß in der Reputationstechnik viele Befragte die Begriffe Macht und Status verwechseln. Anders sei nicht zu erklären, weshalb in den Ergebnissen dieser Studien oft die Kommunalpolitiker und Verwaltungsmitglieder keine große Rolle spielen. Schließlich erscheint die allgemeine Frage nach der Macht in einer Gemeinde vielen Forschern als zu unspezifisch. V.a. die Pluralisten gehen davon aus, daß die meisten Akteure nur bei einzelnen, bestimmten Sachfragen Einfluß haben. "An individual's political power varies with different issues. Therefore 'general power' rankings are misleading" (WOLFINGER 1960:637).

Ein weiterer Kritikpunkt steht bei allen Identifikationstechniken zur Diskussion. Welche Art von Macht wird eigentlich gemessen? An der Reputationsmethode wird oft kritisiert, sie messe nur reputative, also potentielle Macht (vgl. SMITH/HOOD 1966, CLARK 1970:74ff). Nur weil ein Experte glaubt, ein Akteur sei einflußreich, heißt das noch lange nicht, daß er tatsächlich an allen wichtigen Entscheidungen beteiligt ist. Andererseits argumentiert HUNTER, daß nur auf diesem Wege, tatsächliche Macht erhoben werden könne. Der formale Entscheidungsprozeß liefere dafür zu wenig Informationen und verdecke oft die wahren Vorgänge. Trotz dieser Einschränkungen sind die Vorteile dieser Identifikationstechnik unbestritten. Im Vergleich zur Entscheidungstechnik ist der Aufwand deutlich kostengünstiger und zeitsparender (vgl. DREWE 1974:164). Man benötigt lediglich eine Gruppe von Experten oder eine Auswahl von Gemeindebürgern⁵⁰, die die relevanten Namen oder Positionen auswählt. CLARK (1970:74ff)

⁴⁹ HUNTER unterteilte die 40 Personen nochmals in eine Gruppe von Top-Influentials (zwölf Personen), die über mehr Einfluß verfügen als die anderen 28 Elitenmitglieder.

⁵⁰ Für die Entscheidung, wer als Experte gilt, liegen keine objektiven Kriterien vor. Die Studien verwenden unterschiedliche Expertengruppen: die Vorsitzenden von lokalen Organisationen (vgl. SCHULZE/BLUMBERG 1957), eine Zufallsauswahl von Bürgern (vgl. FANELLI 1956, EHRlich 1967), Personen, die in der Lokalpolitik aktiv sind (vgl. FOX 1969, FORM/D'ANTONIO 1970), Personen, die über Gemeindeangelegenheiten informiert sind (vgl. OLMSTED 1954) oder eine Mischung aus diesen angeführten Personenkreisen (vgl. SMITH 1960). Einige Forscher glauben allerdings, daß sich die Bürger nicht dafür eignen, einflußreiche Personen in der Kom-

sieht zudem einen großen Vorteil darin, daß die Reputationstechnik den Machtaspekt einer Gemeinde isoliert und es dem Forscher erlaubt, die zahlreichen aber oft irrelevanten Details außen vor zu lassen, die sich z.B. bei einer detaillierten Entscheidungsanalyse ergeben. Ein weiterer Vorteil der Reputationstechnik resultiert aus ihrer einfachen Handbarkeit. Die Methode besitzt große statistische Reliabilität. D.h. sie kann einfach wiederholt werden, was wiederum eine Überprüfung der Ergebnisqualität ermöglicht.

Die beiden Identifikationstechniken Reputations- und Positionsmethode verbindet mehrere Aspekte. Zum einen werden sie von vielen Forschern kombiniert verwendet. Auch HUNTER (1953:263) führt zunächst die Positionstechnik durch, um die Interviewpartner für die nachfolgende Reputation zu finden. "Getting leaders from organizations would be a good start toward turning up leaders who might operate behind the scenes". Zum anderen werden beide Methoden von der elitistischen Community Power-Forschung bevorzugt. HUNTER und MILLS begründen die Anwendung der beiden Techniken und ermittelten jeweils eine relativ kleine, kohäsive Machtgruppe. Diese Konzeption von Macht als ein beständiger Aspekt der Sozialstruktur wird von dem Pluralisten und Politologen DAHL (1961a, vgl. auch WOLFINGER 1960: 642) abgelehnt. Seiner Meinung nach ist die Ausübung von Macht an Sachfragen gebunden und zeigt sich nur im konkreten Verhalten der beteiligten Akteure. Macht existiere nicht als globale Fähigkeit, sondern als Fähigkeit, Entscheidungen in dem einen oder anderen Problembereich zu beeinflussen. Auch impliziere Macht als konstanter Faktor eine statische Betrachtungsweise, die dem dynamischen Charakter von Entscheidungsprozessen nicht gerecht werde. Hier spielten auch Wahlen und veränderte Parteimehrheiten eine Rolle. Die Ergebnisse einer Panel-Studie von OLMSTED (1954) unterstreichen die Annahme einer dynamischen Machtstruktur. Zwischen den Zeitpunkten 1943 und 1949 veränderte sich die Zusammensetzung der Entscheidungselite sehr stark; nur neun Personen befanden sich auf beiden Reputationslisten. Weiterhin folgt nach DAHL (1961a, vgl. auch AMMON 1967:60) aus der Annahme von Reichtum als bestimmender Faktor der Sozialstruktur notwendigerweise eine Dominanz der Wirtschaftsinteressen, als Forschungsergebnis also die Macht der Wirtschaftselite.

EHRlich (1967) untersucht die Gültigkeit der Reputationstechnik, indem er zufällig ausgewählte Bürger eines Countys (425.000 Einwohner) nach den einflußreichsten Personen in der Politik, der Wirtschaft und den Gewerkschaften bzw. in wichtigen professionalisierten Bereichen wie Gesundheit, Justiz oder Bildung befragt. Er nimmt an, daß soziodemographische Merkmale (Alter, Bildung, Beruf, Einkommen, Wohndauer) und die politische Eingebundenheit (Beteiligung in Freiwilligenorganisationen und Policy-Kenntnisse) der ausgewählten Personen einen Einfluß auf die Reputation haben. Die Hälfte der 1277 Befragten konnten die Reputationsfragen nicht beantworten und somit keine wichtigen Personen nennen; nur 18 Prozent waren dazu in der Lage. Zwischen den soziodemographischen Merkmalen bzw. der politischen Involviertheit und der Zahl der genannten Personen zeigte sich ein positiver Zusammenhang. Von den Bürgern, die Personen nannten, konnte nur die Hälfte entweder Wirtschafts- oder Politikführer nennen, aber nicht beides zusammen. Dazu waren nur 35 Prozent der Befragten in der Lage. Daraus schließt EHRlich (1967:521), daß der Bias von Reputationsstudien oft bereits in der Auswahl der Experten angelegt ist. "Most reputational studies start with a nonsystematic and casual selection of some knowledgeable elite". Wenn die Informantenauswahl einen Bias in Richtung Wirtschaftsorientierung aufweist, würden auch nur Wirtschaftseliten identifiziert. Dies wird aus den Ergebnissen von D'ANTONIO/FORM (1965: 66) geschlossen. "Influentials received proportionately more votes from judges within their institutional sector". Im zweiten Schritt werden diese Personen dann wiederum gefragt, welche Personen einflußreich sind, was einen doppelten Bias erzeuge. Die Ergebnisse von WALTON

munalpolitik zu bestimmen. Diese könnten noch weniger als Experten zwischen Status und tatsächlicher Machtausübung unterscheiden (vgl. WOLFINGER 1960, BONJEAN 1964).

(1966) bestätigen, daß die zweistufige Reputationsmethode eher zu monolithischen Machtstrukturen führt als andere Techniken. Deshalb formuliert EHRlich Annahmen⁵¹, die dazu beitragen sollen, in künftigen Reputationsstudien einfachen oder doppelten Bias zu vermeiden. Insbesondere die Validität der Reputationsmethode wurde von DAHL (1974) angezweifelt. Für eine Analyse der Machtstruktur sei es von zentraler Bedeutung, ob man tatsächliche oder nur zugeschriebene Macht erfasse. In diese Richtung weist auch seine Kritik an der Positionsmethode. "Eine formale Position ist nicht notwendigerweise mit Macht verbunden" (DAHL 1974:377). Selbst wenn das Reputations- und das Positionsverfahren auch tatsächliche Macht ermitteln könnten, sei noch kein objektives Kriterium gegeben, wann zugeschriebene Macht auch reale Macht enthalte. Ein solch objektives Kriterium stellen für Pluralisten wichtige kommunale Streitfragen dar. Darunter werden Situationen verstanden, in denen sich mindestens zwei Gruppen mit ungleichen Zielen gegenüberstehen und die eigene Position durchzusetzen versuchen (vgl. DAHL 1961a). Auch mithilfe dieser Methode könne eine einzelne Machtelite identifiziert werden. In seinen Untersuchungen sieht DAHL allerdings eine Vielzahl von Akteuren an den politischen Entscheidungsprozessen beteiligt. Insgesamt betrachtet kritisieren die Pluralisten an der Reputationsmethode, daß sie mit der Beschreibung soziodemographischer Merkmale der Entscheidungselite zu kurz greife. "Demographic classification is a poor substitute for analysis of goals, strategies, power bases, outcomes, recruitment pattern, and similiar questions" (WOLFINGER 1960:642).

2.1.3. Entscheidungsmethode

Im Sinne der DAHL'schen Entscheidungsmethode gilt als einflußreich, wer mit Erfolg an einer Entscheidung für eine konkrete Streitfrage teilgenommen hat; d.h. entweder einen eigenen Lösungsvorschlag für diese Streitfrage durchgesetzt hat oder einen entsprechenden Vorschlag anderer erfolgreich blockieren konnte (vgl. DREWE 1974:164). Der Vorteil der Entscheidungstechnik liegt darin, daß sie mißt, ob potentielle Machtbefugnis auch in faktische Einflußnahme umgesetzt wird. Dafür ist diese Methode aber sehr aufwendig. Für die Elitenidentifikation hinsichtlich einzelner Themen muß der komplette Entscheidungsprozeß nachgezeichnet, also Dokumente, Berichte und Interviews ausgewertet werden.⁵² Diese intensive Informationssammlung bedingt auch, daß in einzelnen Studien oft nur einzelne, bedeutende Sachfragen untersucht werden können.⁵³ Die Ergebnisse sind somit nur für die ausgesuchten Streitfragen relevant und können für anderen Themen ganz anders aussehen. WIRT (1974:362) macht deutlich, weshalb es selbst in kleineren Städten schwierig wäre, alle wichtigen Policies zu untersuchen. "Attempting to review all such major decisions in even a moderate-size community is rather like painting the Golden Gate Bridge - once finished, it is necessary to start over." Zum anderen erfordert eine Auswahl von Streitfragen die Begründung, weshalb gerade diese besonders wichtig und untersuchungsrelevant sind. Ein andere Möglichkeit wäre, wie HUNTER (1953) vorzugehen und die Experten direkt zu befragen, welche Sachfragen im Moment die wichtigsten in der Gemeinde sind. Diese Variante setzt aber eine Befragung voraus, auf die viele Entscheidungstechniker aus Zeitgründen verzichten. ROSSI (1957:438) plädiert deshalb dafür, eine repräsentative Auswahl an Issues zu untersuchen.

Die von BARTH/JOHNSON (1959) aufgestellte fünfdimensionale Typologie für die Charakterisierung von Sachfragen scheint für dieses Vorgehen geeignet (vgl. Tabelle 6). Mithilfe dieser

⁵¹ Die 23 Hypothesen beziehen sich auf formale und informale Macht, auf charakteristische Merkmale der Experten sowie der zu identifizierenden Personen und auf die Sichtbarkeit einflußreicher Personen.

⁵² So benötigte BURGESS (1960) insgesamt drei Jahre, um ihr Datenmaterial zusammenzustellen. Auch der DAHL-Mitarbeiter WOLFINGER, verbringt ein ganzes Jahr als Mitarbeiter im Rathaus von New Haven.

⁵³ Eine große Ausnahme bildet die Studie von FREEMAN u.a. (1963), in der 39 Streitfragen untersucht werden.

Einteilung ist eine repräsentative Auswahl lokaler Sachfragen relativ leicht möglich. Diese Auswahl ist nicht nur eine notwendige Voraussetzung, um die Entscheidungstechnik adäquat durchzuführen, sie spielt auch eine große Rolle für alle vergleichenden Gemeindestudien. Auch die Forscher POLSBY (1963) und CLARK (1967b) machen sich darüber Gedanken, wie die Wichtigkeit politischer Sachfragen gemessen werden könnte. TROUNSTINE/CHRISTENSEN (1982:23, vgl. ROSSI 1957:441) kritisieren an der Entscheidungstechnik, daß die meisten Sachfragen auf kommunaler Ebene nicht kontrovers sind. "There is no Democratic or Republican way to pave a street". So analysiere die Entscheidungstechnik atypische Streitfälle und schließe fälschlicherweise auf den generellen Entscheidungsprozeß.

Tabelle 6: Analysedimensionen kommunalpolitischer Sachfragen nach BARTH/JOHNSON (1959)

1. Dimension	Einmaligkeit versus Wiederkehr	Treten die Issues nur einmalig auf oder spielen sie regelmäßig eine Rolle in der Lokalpolitik?
2. Dimension	Wichtigkeit-Unwichtigkeit für die Entscheidungselite	Welche Bedeutung haben die einzelnen Sachfragen für die beteiligten Akteure?
3. Dimension	Wichtigkeit-Unwichtigkeit für die Gemeinde	Welche Bedeutung haben die einzelnen Sachfragen für die untersuchte Gemeinde?
4. Dimension	Lösungsfähige versus nicht lösungsfähige Sachfrage	Inwieweit ist die Sachfrage überhaupt lösungsfähig?
5. Dimension	Lokale versus überlokale Bedeutung	Ist die Sachfrage nur auf kommunaler oder auch auf überlokaler Ebene wichtig?

Quelle: BARTH/JOHNSON (1959:30f)

Allgemein untersuchen die frühen Studien mit dieser Methode die Phase der Entscheidungsfindung, also die Abstimmungen im Gemeinderat oder seinen Ausschüssen. Mehr und mehr ist aber der gesamte Entscheidungsprozeß mit den jeweiligen Vor- und Nachphasen von Interesse, weshalb diese Methode auch unter dem Namen Prozeßtechnik bekannt ist (vgl. DREWE 1974:164). So unterscheidet PRESTHUS (1964) zwischen der Initiativ- und der Implementationsphase. Auch HUNTER (1953) weist in seiner Studie darauf hin, daß an der Initiierung und Entscheidung kommunalpolitischer Sachfragen andere Akteure relevant sind als bei der Durchführung. JENNINGS (1964, vgl. BARTH/JOHNSON 1959:32) sieht insgesamt fünf wichtige Abschnitte im Entscheidungsprozeß: Initiative, Prioritätensetzung, Ressourceneinsatz für die verschiedenen Alternativen, Legitimation und Implementation. Neben der detaillierten Beschreibung des Entscheidungsprozesses werden auch Überlegungen zu den einzelnen Akteuren bzw. deren Rollen in den Entscheidungsphasen angestellt. MARTIN/MUNGER (1961) identifizieren folgende Rollen im kommunalen Entscheidungsprozeß: Initiatoren, Experten, Publizisten, Einflußreiche (Schlüsselpersonen im öffentlichen und wirtschaftlichem Bereich), Makler, Vermittler und Regierungsautoritäten.

NUTTALL u.a. (1968) verbinden schließlich in ihrem Harvard-Prozeß-Modell (vgl. auch AGGER/GOLDRICH/SWANSON 1964, GORE 1964, LUNDBERG 1964) die Einzelphasen des Entscheidungsprozesses mit den jeweiligen Aktionen, Rollen und Akteuren (vgl. Tabelle 7). Es bildet den Entscheidungsprozeß in sieben Phasen ab: von der politischen Gestaltungsidee über die Strukturierung und Präzisierung bis zur Entscheidung, Durchführung und Kontrolle. Die zweite Dimension des Modells charakterisiert jeweils den Inhalt der Phasen, die dritte Dimension die relevanten sozialen Rollen und die vierte Dimension die beteiligten Akteure. Dabei ist offen, ob die politisch-administrative Elite den gesamten Entscheidungsprozeß dominiert oder sich weitgehend raushält. "Government officials may or may not be the only actors at any stage of a decision-making process" (AGGER u.a. 1964:51). Dies ist letztlich eine empirische Frage, die in jeder Kommune in Abhängigkeit von der politischen Involviertheit anderer Gruppen beantwortet werden muß. Die Informationen über den Entscheidungsprozeß erhält

der Forscher entweder aus der Sichtung von Akten und Sitzungsprotokollen oder über das Verfahren der teilnehmenden Beobachtung. Letzteres ist zwingend notwendig bei Entscheidungen, die noch nicht abgeschlossen sind. Hier zeigt sich aber ein weiterer Nachteil der Identifikationsmethode. Manchmal kann sich eine Entscheidung über längere Zeit hinziehen, d.h. der Abschluß der Untersuchung ist nicht einzuschätzen.

Tabelle 7: Modell des politischen Entscheidungsprozesses nach NUTTALL u.a. (1968)

Einzelphasen	Aktionen	Soziale Rollen	Beteiligte Akteure
Politische Gestaltungsidee	Ermittlung politischer Grundsätze, sozialer Bedürfnisse, Werte und Ziele	Analytiker, Kritiker, Ideologen, Utopisten	Interessenverbände, Parteien, Kirchen, einzelne und gesellschaftliche Gruppen
Strukturierung der Idee zu Vorschlägen	Erwünschtheit, Dringlichkeit einer Entscheidung	Politische Planer	Politische Konkurrenten, Exekutive
Präzisierung der Vorschläge und Betrachtung von Alternativen	Technische Realisierbarkeit, Prüfen von Alternativen	Technische Experten, Fachleute, Sachkundige	Wissenschaft, Exekutive, Verbände
Strukturierung des sozialen Feldes	Bilden von Anhängerschaften für die Vorschläge, Chancen der politischen Realisierbarkeit, Legitimierung eines Vorschlags	Werber, Vermittler, Organisatoren	Opposition, Veto-Gruppen
Entscheidung	Legalisierung einer Alternative	Politische Entscheidungsträger	Verfassungsmäßig vorgesehene Gremien, Opposition
Durchführung	Technische Durchführung	Techniker	Exekutive
Kontrolle	Vergleich der Auswirkungen realisierter Vorschläge mit der politischen Intention der Maßnahme	Analytiker, Kritiker	Gesellschaftliche Gruppen, Interessenverbände, Parteien, Kirchen, Opposition usw.

Quelle: NUTTALL/SCHEUCH/GORDON (1968:351ff), Darstellung: KEVENHÖRSTER (1977:37)

Auch der Einsatz der Entscheidungstechnik hat heftige Kritik hervorgerufen. BACHRACH/BARATZ (1962) reagierten darauf mit ihrem Non Decision-Ansatz. Sie stellten die Frage, was ein Pluralist über eine Gemeinde aussagen könne, in der niemals Streitfragen Gegenstand öffentlicher Diskussion werden oder in der es wenig bzw. keine offene politische Aktivität gibt. BACHRACH/BARATZ (1962:947) nennen diese Non-Decisions das "zweite Gesicht der Macht".⁵⁴ Das Blockieren einer Entscheidung finde oft bereits im Vorfeld ohne die Kenntnis der Bürger bzw. der Medien statt und sei ebenfalls eine Form der Machtausübung. Eine Form, die mittels der Entscheidungstechnik nicht erfaßt werden könne (vgl. auch TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:33). In Anlehnung an BACHRACH/BARATZ propagiert deshalb DYE (1970:57) die Unterscheidung zwischen "public" und "private"-Issues.

Tabelle 8 gibt einen abschließenden Überblick über die Kriterien sowie die wichtigsten Vor- und Nachteile der drei Identifikationstechniken. Die größten Einwände gegen die Reputations-technik liegen in der Begrenzung des Verfahrens auf zugeschriebenen Einfluß und in den fehlenden objektiven Kriterien zur Auswahl der Experten. Die besonderen Vorteile liegen dagegen in der hohen Zuverlässigkeit und in der einfachen, kostengünstigen Anwendung. Die Ent-

⁵⁴ Für die Überprüfung ihres Ansatzes entwickelten BACHRACH/BARATZ (1970b) ein Modell des kommunalpolitischen Entscheidungssystems. Demnach muß ein neues Thema verschiedene Barrieren überwinden, bevor es auf die lokale Agenda kommt (vgl. KÖSER 1976:25).

scheidungstechnik erfaßt als einziges Verfahren die reale Machtausübung anhand konkreter Streitfragen; dies ist allerdings nur möglich, wenn Konflikte in der Gemeinde sichtbar werden. Den Schwierigkeiten beim Reputationsverfahren, Experten auszuwählen, entspricht hier das Problem, Kriterien für die Auswahl der zu untersuchenden Streitfragen zu finden. Auch bei der Positionstechnik existiert das Auswahlproblem: Welche Positionen sollen berücksichtigt werden? Hinzu kommt, daß tatsächlicher Einfluß oft nicht über Positionen faßbar ist. Ein großer Vorteil dieser Technik sind die günstigen Voraussetzungen für eine objektive Informationssammlung, wenn die Auswahl der Positionen getroffen wurde. Aus der Diskussion über geeignete Methoden der Elitenidentifikation resultiert eine Vielzahl von Studien, die die Techniken miteinander kombinieren oder verschiedene Techniken vergleichend untersuchen.

Tabelle 8: Methoden zur Identifikation kommunalpolitischer Akteure

	Reputationstechnik	Positionstechnik	Entscheidungstechnik
Kriterien	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Auswahl der Zielpopulation wird von Experten getroffen, die für die Population als Ganzes, für einzelne Sektoren oder bestimmte Themen bestimmen, wer die einflußreichsten Personen sind 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Macht ist an formale Führungspositionen gebunden, deshalb werden als Zielpopulation die Inhaber von Führungspositionen in verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren ausgewählt 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Hierbei werden konkrete politische Entscheidungsprozesse untersucht, deren wichtigste Teilnehmer als Entscheidungselite betrachtet werden
Vorteile	<ul style="list-style-type: none"> ➤ zeitsparend, Anwendung relativ problemlos 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ leichte Anwendbarkeit, Informationen sehr leicht zugänglich 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ erfaßt tatsächlichen Einfluß
Nachteile	<ul style="list-style-type: none"> ➤ lediglich subjektive Einschätzungen über Einfluß einzelner Personen ➤ je nach Anzahl der Befragten variiert die Qualität der Ergebnisse 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Problem der Gewichtung, nicht alle Inhaber von Führungspositionen haben realen Einfluß, potentieller und faktischer Einfluß können so nicht unterschieden werden ➤ Mitgliedschaft zur Entscheidungselite ist eine Setzung 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Entscheidungsprozeß kann Jahre dauern ➤ im Nachhinein nur schwer anzuwenden, da viele Vorgänge nicht dokumentiert sind ➤ meist nur in Einzelfallstudien konkret anwendbar

Quelle: DREWE (1974:162ff)

2.1.4. Kombinierte Identifikationsmethoden

Nachdem zahllose Ergebnisse und Repliken zwischen Elitisten und Pluralisten zur Beurteilung der geeigneten Identifikationstechnik ausgetauscht wurden, kamen immer mehr Forscher zu dem Schluß: "Jede Methode mißt eine andere Dimension der Einflüßausübung" (DREWE 1974:168). Auffällig war, daß die Anwendung der Reputations- bzw. Positionsmethode eine kleine kohäsive Entscheidungselite zu Tage brachte und die Entscheidungstechnik eine pluralistische Einflüßstruktur. Deshalb formulierte WALTON (1966:445, vgl. WHITT 1982:32) die sogenannte Artefakt-Hypothese, wonach die jeweilige Methode die Ergebnisse bedingt. "The kind of power structures discovered in community studies appears to be partly an artifact of the specific methods utilized." Die Artefakt-Hypothese ist bis heute umstritten. AMMON (1967:61) resümiert nach der Betrachtung des amerikanischen Forschungsstandes "daß die reputative Methode durchaus nicht *per se* auf eine monolithische Machtstruktur als konstanten Befund herauslief" (Hervorhebungen AMMON). SCHMEHRER (1990:225) ist ebenso wie DREWE (1974) der Ansicht, daß "Reputations-, Entscheidungs- und Positionstechnik jeweils unterschiedliche Dimensionen lokaler Machtstrukturen messen". Die Positionstechnik beziehe sich auf den institutionellen Rahmen, die Reputationstechnik auf den zugeschriebenen Einflüß und die Entscheidungstechnik messe den Einflüß auf politische Entscheidungen. Verschiede-

ne Forscher untersuchen deshalb die Validität und Reliabilität der drei Techniken. Sogenannte Kongruenztests werden durchgeführt, d.h. das selbe Objekt wird gleichzeitig mit verschiedenen Techniken gemessen und die Ergebnisse miteinander verglichen.

2.1.4.1. Kombination aus Positions- und Reputationsmethode

BONJEAN (1963b) untersucht die Machtstrukturen in zwei Klein- und zwei Großstädten mit einer Kombination aus Positions- und Reputationstechnik. Er stellt fest, daß die Gemeindegröße durchaus eine Rolle für die Anwendung der Methoden spielt. In den kleineren Gemeinden gibt es deutlich weniger Überschneidungen als in den beiden Großstädten. Denkbar ist, daß die Reputationstechnik in kleineren Städten besser funktioniert, da hier die Personen bekannt sind und Ressourcen wie Status und Prestige aufweisen. In anonymen Großstädten wird Reputation möglicherweise eher an wichtigen formalen Positionen festgemacht. Dies bestätigen auch SCHULZE/BLUMBERG (1970) in der Analyse der Kleinstadt Cibola. Hier führt die Anwendung der Positions- und Reputationsmethode ebenfalls zu verschiedenen Ergebnissen. Die mithilfe der Positionsmethode identifizierten Vorsitzenden von Freiwilligenorganisationen bekamen fünf Fragen auf Basis der Reputationsmethode gestellt⁵⁵. Von den 271 Genannten bezeichnen die beiden Autoren die 18 meistgenannten Personen als "public leaders". Dann folgte ein Vergleich der Zusammensetzung dieser Gruppe mit zwei weiteren Gruppen, die nach der Positionsmethode als ökonomische⁵⁶ und politische⁵⁷ Elite erfaßt wurden. Im Vergleich zur reputativ erfaßten Gruppe gibt es nur geringe Überschneidungen.⁵⁸ Daraus schließen die Autoren: Die Vertreter der Freiwilligenorganisationen sehen einen Unterschied zwischen den formalen Einflußpositionen und den Personen, die über tatsächlichen Einfluß verfügen. Für die Prüfung dieser Annahme werden auch den Positionseliten aus Politik und Wirtschaft die fünf Reputationsfragen vorgelegt. Tatsächlich ergeben sich zwischen den drei Listen nun große Ähnlichkeiten für die lokale Entscheidungselite. Die politische Elite nennt 72 Prozent der Personen, die von den Organisationsvertretern identifiziert wurden. Insgesamt waren elf Personen, wenn auch auf unterschiedlichen Rangplätzen, in allen drei Listen. Interessant ist auch, daß nur wenige Personen aus dem städtischen Wirtschaftsbereich stammen. Nach SCHULZE/BLUMBERG spielt hier die Organisationszugehörigkeit eine größere Rolle als die Zugehörigkeit zur Wirtschaftselite oder dem Bekleiden eines offiziellen Amtes. Durchschnittlich gehören die 18 Mitglieder der Entscheidungselite neun Organisationen an, 14 sind Mitglieder der Wirtschaftskammer, 16 Vorsitzende mindestens einer Organisation und fast alle beteiligten sich in der Vergangenheit aktiv an der Lokalpolitik.

LASKIN/PHILLETT (1964) wenden die Positions- und Reputationsmethode in vier kanadischen Kleinstädten an und erhalten unterschiedlich starke Überschneidungen in den Ergebnissen (38 bis 77 Prozent). EHRLICH (1974) sichtet nochmals alle Studien, die die beiden Identifikations-

⁵⁵ Wer sind die relevanten Führer, die jeder bei einem Großprojekt akzeptiert? Welche Personen sind hinter den Kulissen bei Programmen, Projekten oder Sachfragen einflußreich? Wer repräsentiert die Stadt bei einem nationalen Projekt, das auch Cibola betrifft? Wer repräsentiert die Stadt bei einem staatlichem Projekt, das auch Cibola betrifft? Gibt es noch andere Personen, die einflußreich sind, bisher aber nicht genannt wurden?

⁵⁶ Die Wirtschaftselite (17 Personen) umfaßt die Vorsitzenden aller Unternehmen mit mehr als 75 Mitarbeitern, die Vorstände aller Banken mit mehr als einer Million Dollar Vermögen und die Vorstandsvorsitzenden aller Aufsichtsräte.

⁵⁷ Die politische Elitegruppe wird nach den Vorgaben von STOUFFER (1955) konstruiert, der insgesamt 14 offizielle Positionen identifiziert: Präsident der Wirtschaftskammer, Parteivorsitzende, Vorsitzender der größten Gewerkschaft, der größten Frauenvereinigung usw.

⁵⁸ Die Autoren erweitern den STOUFFER-Katalog um die Mitglieder des Stadtrates, des Schulausschusses, des Lions- oder Rotaryclubs und die Kirchenvertreter. Aber auch dann sind nur vier der öffentlichen Führer Inhaber einer solchen Position.

techniken kombinieren und stellt Überschneidungen zwischen 39 und 93 Prozent fest. Seiner Ansicht nach ergeben die beiden Techniken in der Kombination recht ähnliche Listen, isoliert angewendet würden sie jeweils die andere Machtdimension verdecken. Auch HOFFMANN-LANGE (1992:359f) untersucht die Übereinstimmung zwischen den mithilfe der Positionstechnik ausgewählten Elitenmitgliedern und der Gruppe der von diesen selbst genannten einflußreichen Personen. Von den reputativ identifizierten Personen waren nur 29 Prozent Mitglieder der Positionselite. Allerdings schränkt die Autorin ihre Ergebnisse dadurch ein, daß rund 70 Prozent der Reputationselite als Spezialisten bezeichnet werden könnten, da sie nur eine Nennung aufweisen. Bei den mehrmals genannten Personen steigt dann der Anteil der Inhaber von Elitepositionen auf fast 60 Prozent.

2.1.4.2. Kombination aus Reputations- und Entscheidungsmethode

D'ANTONIO/ERICKSON (1962) führen mit der Reputations- und Entscheidungsmethode in sechs amerikanischen und mexikanischen Gemeinden Elitestudien durch. Politische und wirtschaftliche Einflußpersonen dienen als Informanten. Sie werden nach den einflußreichsten Persönlichkeiten in drei verschiedenen Bereichen (Gesamtgemeinde, Wirtschaft/Politik/Verwaltung, einzelne Sachfragen) befragt. Die Ergebnisse legen nahe, daß tatsächlich eine Gruppe höchst einflußreicher Personen existiert. Signifikante Überschneidungen zwischen den drei Einflußbereichen zeigen sich in allen Gemeinden. Für einzelne Sachfragen stellen die Autoren wie DAHL (1961a) fest, daß nur wenige Personen entscheidungsrelevant sind. Allerdings ließ sich nicht bestätigen, daß diese Personen nur in wenigen Kompetenzbereichen Entscheidungen treffen. Vielmehr zeigte sich, daß die Zeitungsherausgeber bei den meisten Issues involviert waren, ebenso ein Teil der Wirtschaftselite. In der Stadt El Paso wurden z.B. 71 von 93 Prozent der Hauptakteure auch von der Reputationsmethode identifiziert.

In einer späteren Untersuchung verteidigen D'ANTONIO/ERICKSON (1970) nochmals die Anwendung der Reputationsmethode. Die ausgewählten Experten bekommen verschiedene Fragen über Einflußmöglichkeiten in der Gemeinde gestellt. Es zeigte sich, daß die Reputationsmethode in erster Linie auf allgemeinen Einfluß abzielt. Obwohl für die anderen Fragestellungen andere Einflußreichen genannt werden, sind jeweils Überschneidungen bei einer bestimmten Gruppe von Personen festzustellen (vgl. D'ANTONIO/ERICKSON 1970:265). Diese Gruppe hat allerdings wenig mit einer konsistenten homogenen Machtelite gemein. Sie stimmen nur darin überein, in mehr als nur einem Bereich Einfluß zu haben. Die beiden Autoren können mithilfe einer früheren Studie (vgl. FORM/D'ANTONIO 1959) in zwei Gemeinden auch Längsschnittanalysen durchführen. Hier ist zu sehen, daß die durch Reputation festgestellte Machtstruktur unabhängig von den Sachfragen existiert. Kritiker formulierten zuvor, daß die Reputationsmethode nur statische Machtverteilung messe. V.a. die Pluralisten sehen Macht an Themen gebunden und somit über den Zeitverlauf als veränderbar an; nicht so die Elitisten. "Persons named as key influentials at one time tend to be named at a later time, regardless of the issues intervening" (D'ANTONIO/ERICKSON 1970:259). Trotz der Bestätigung der Reputationsmethode wird für die Anwendung verschiedener Techniken plädiert. "Find out under what conditions each technique provides the most fruitful approach to the study of community decision-making and eventually how to assimilate these techniques into a broader methodological scheme" (D'ANTONIO/ERICKSON 1970:263, vgl. auch ROSSI 1970).

PRESTHUS (1964) versucht in seiner Studie "Men at the Top" eine Kombination des HUNTER- und DAHL-Designs und verwendet deshalb eine Kombination aus Reputations- und Entscheidungstechnik. Er identifiziert zwei Entscheidungssysteme; das erste ist politisch, d.h. gewählte Politiker und Gemeindeorganisationen sind hier relevant. Das zweite umfaßt die Wirtschaftselite bestehend aus den höchsten Positionen in der Industrie, dem Finanz- und Wirtschaftswesen. Diese Personen weisen einen höheren Klassenstatus auf. Der Pluralist

PRESTHUS (1964:406) erkennt, daß diese Business-Elite nicht an öffentlichen, sondern nur an privaten Sachfragen interessiert ist. "Economic leaders tend to dominate 'private' types of decisions that entail the use of nongovernmental resources. Political leaders generally control what we have called 'public' issues."

BLANKENSHIP (1964) vergleicht die Ergebnisse der beiden Techniken in zwei kleineren Gemeinden und sieht relativ große Überschneidungen. Mithilfe von Dokumenten und Berichten werden fünf wichtige Streitfragen⁵⁹ nachgezeichnet und alle beteiligten Akteure hinsichtlich ihrer eigenen Rolle und der Rolle der anderen Akteure befragt. Insgesamt sind 52 bzw. 47 genannte Akteure für alle fünf Sachfragen relevant. Diese Gruppe bildet die nach der Entscheidungstechnik identifizierte Entscheidungselite. Für die Elitenidentifikation nach der Reputationsmethode wird zum einen diesen Personen die Frage nach den Einflußreichen in einem wichtigen Projekt in der Gemeinde gestellt. Zum anderen werden 20 Vorsitzende von Vereinen und Verbänden dazu befragt. Obwohl keine Anzahl vorgegeben ist, nennen die meisten Befragten sechs bis zehn einflußreiche Personen. BLANKENSHIP (1970:352) untersucht danach, inwieweit die beiden Entscheidungseliten in ihrer Zusammensetzung übereinstimmen. Also ob die reputativ erfaßte Elite auch an den realen Entscheidungen beteiligt ist bzw. ob die entscheidungsrelevanten Akteure auch reputative Macht aufweisen. Es zeigt sich: "Reputation and participation do join, but not always". Einige Top-Mitglieder aus dem Wirtschaftsbereich spielen bei den Sachfragen keine Rolle, zum anderen werden die aktiven Entscheider aus dem politisch-administrativen System auch reputativ als einflußreich genannt. V.a. die Bürgermeister und Stadtdirektoren sind bei allen Sachfragen involviert.

MILLER (1968:5) findet in Seattle heraus, daß jede Methode eine etwas andere Liste der Einflußreichen produziert. Die Reputationsmethode identifiziere die heimliche Machtelite, die der symbolischen Entscheidungselite übergeordnet sei, die wiederum mit der Entscheidungstechnik identifiziert werden könne. Aber er erkennt auch substantielle Überschneidungen zwischen beiden Eliten von 58 Prozent. Daraus schließt er: "We do not have a single theory of power but multiple theories and each can send researchers off in different directions".

2.1.4.3. Andere Kombinationen

Die bisher vorgestellten Studien zeigen bei Anwendung verschiedener Identifikationstechniken relativ inkonsistente Muster in den Machtstrukturen. Einen Ausweg bietet die Studie von FREEMAN u.a. (1963), in der alle drei Techniken gleichzeitig untersucht werden. Die Forscher kombinieren in der Stadt Syracuse die drei Hauptmethoden mit dem Social Activity-Approach. Hier ist zu sehen, daß die Kongruenz zwischen der Reputations- und der Positionstechnik am größten ist.

Tabelle 9: Übereinstimmung der Ergebnisse bei Verwendung verschiedener Identifikationstechniken (in Prozent)

	Social Activity Approach	Entscheidungstechnik	Positionstechnik
Reputationstechnik	25	33	74
Positionstechnik	22	39	
Entscheidungstechnik	25		

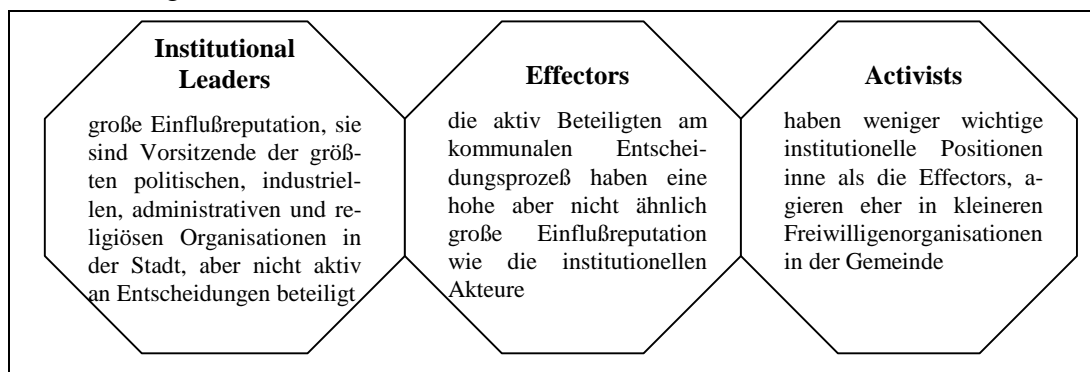
Quelle: FREEMANN/FARARO/BLOOMBERG/SUNSHINE (1963:796)

Sie bestätigen zudem, daß jede Technik andere einflußreiche Personen erfaßt. "The various approaches to the study of community leadership seem to uncover different types of leaders"

⁵⁹ Wichtig heißt: hohe Kosten, grundlegende Änderungen in der Gemeinde, viele Bürger sind davon betroffen.

(FREEMAN u.a. 1963:798). Deshalb werden abschließend drei Formen kommunaler Führerschaft⁶⁰ definiert, die jeweils von anderen Methoden identifiziert werden können. Die Positions- und die Reputationsmethode sowie die Frage nach der Partizipation in Organisationen messen die "Institutional Leaders", also die Führungsgruppe mit der größten Reputation. Die Entscheidungstechnik identifiziert die Gruppe der "Effectors", also der aktiv am politischen Prozeß Beteiligten wie z.B. gewählte Politiker oder Verwaltungsmitglieder. Da diese Personen über weniger Reputation verfügen als die "Institutional Leaders", könnten sie v.a. mit dieser Technik erfaßt werden. Der Social Activity-Approach schließlich mißt die Gruppe der Aktivisten, also diejenigen Personen, die v.a. auf der unteren Ebene von Vereinen und Verbänden mitarbeiten. Auch NUTALL u.a. (1968) stellen in ihrer Cambridge-Studie eine starke Korrelation zwischen der Reputationsmethode und den übrigen Techniken fest, während die Interkorrelation bei den Ergebnissen der übrigen Techniken weit darunter liegt. Maßstab für die Korrelation ist der Grad, zu dem sich die unter Einsatz verschiedener Techniken identifizierten Listen einflußreicher Personen überschneiden.

Abbildung 9: Die Formen kommunaler Führerschaft nach FREEMAN u.a. (1963)



Quelle: FREEMAN u.a. (1963:798)

BRINKMANN (1968) hat in Deutschland einen Methoden-Kongruenztest durchgeführt. Die Ergebnisse aus einer kleinen Gemeinde und dem Stadtstaat Bremen stimmen nicht mit den Ergebnissen von FREEMAN u.a. (1963) und nur teilweise mit denen von NUTTALL u.a. (1968) überein. In der Gemeinde erkennt er eine hohe Kongruenz zwischen Reputations- und Entscheidungstechnik (73 Prozent), eine mittlere zwischen Positions- und Entscheidungstechnik (53 Prozent) und nur eine mäßige zwischen Reputations- und Positionstechnik (39 Prozent). Für Bremen sehen die Werte etwas anders aus, hier zeigt die erste Kombination höhere (76 Prozent) und die beiden anderen niedrigere Übereinstimmungen (41 Prozent). Der Autor erklärt diese Unterschiede mit der Gemeindestruktur. Der Grad an Strukturiertheit und so die Sichtbarkeit der Machtpositionen in der amerikanischen Großstadt erkläre dort die hohe Kongruenz von Reputations- und Positionsmethode. Die deutsche Gemeinde sei in ihren Positionen hingegen weit unstrukturierter, wodurch die Sichtbarkeit der Positionen vermindert werde. Hier spiele aber die Reputation der Akteure eine größere Rolle bzw. seien diese im höheren Maße sichtbar. Zusammenhänge zwischen der Sichtbarkeit der einflußreichen Positionen und entsprechender Reputation stellen auch FREEMAN u.a. (1963:791) fest. "Leaders with a high reputation for power are more likely to be the visible, economic captains of the community than are the activists, the actual makers of community decisions". SCHULZE (1970) macht in Cibola ähnliche Beobachtungen.

⁶⁰ BONJEAN (1963:676f) erkennt nach der Modifikation der Reputationsmethode ebenfalls drei verschiedene Führungsgruppen und nennt sie "concealed leaders", "visible leaders" und "symbolic leaders".

PRESTON (1969a) untersucht in zwei Städten die Anwendung der Entscheidungs-, Reputations- und Positionsmethode. Auch er stellt eine relativ große Kongruenz zwischen diesen drei Techniken fest; dies sei v.a. in kleineren und mittelgroßen Städten der Fall. Je größer eine Gemeinde, um so wahrscheinlicher seien pluralistische Strukturen und eine größere Anzahl von involvierten Akteuren. In diesen Fällen, wie z.B. in der Studie von FREEMAN u.a. (1963) würden die Techniken verschiedene Machtgruppen identifizieren, da die Gesellschaft und somit die Entscheidungselite weiter ausdifferenziert ist. Allerdings zeigt sich nur ein schwacher Zusammenhang zwischen der Reputations- und der Positionstechnik, dafür aber ähnliche Ergebnisse für die Positions- und Entscheidungstechnik. Daraus schließt PRESTON, daß diese beiden Techniken eine ähnliche Machtdimension messen und die Reputationstechnik eine andere Dimension identifiziert. FRENCH (1969) bestätigt dies in seiner Untersuchung.

Somit liefern auch Studien, die mehrere Techniken gleichzeitig anwenden, wenig befriedigende Ergebnisse. Eventuell kann hier die Arbeit von FOX (1969) weiterhelfen, der die Ergebnisse von neun Studien in insgesamt 15 Kommunen, die beide Techniken verwendeten, miteinander vergleicht.⁶¹ Knapp 50 Prozent der entscheidungstechnisch identifizierten Personen wurden auch von den Experten genannt; umgekehrt waren 80 Prozent derjenigen Personen, die mittels Reputation identifiziert wurden, auch an Entscheidungen beteiligt. FOX begründet dies damit, daß die Reputationstechnik generell weniger Elitenmitglieder identifiziert als die Entscheidungstechnik. In dieser Übersicht zeige sich auch, daß die These von PRESTON nicht korrekt ist, daß verschiedene Methoden in Kleingemeinden die gleiche Machtelite identifizieren. Allerdings bedeute dies nicht, daß "different methods discover different power structures" (FOX 1969:99). Obwohl beide Methoden nicht die gleichen Machtgruppen messen, erkennen sie den selben Machtstrukturtypus in Studien, in denen sie gleichzeitig angewendet werden.

Da die sogenannte Artefakt-Hypothese von WALTON (1970) nie widerlegt wurde und die Kongruenztests widersprüchlich ausfallen, gehen die Forscher dazu über, die drei Haupttechniken zu kombinieren. "Methodisch ist heute unstrittig, daß es sich bei den kontroversen methodischen Ansätzen, der Reputations- und der Entscheidungstechnik, nicht um Alternativen handelt, sondern, daß eine kombinierte Anwendung weiterreichende Aufschlüsse ermöglicht" (ZOLL 1972:25, vgl. auch PRESTON 1969:213f, BONJEAN/OLSON 1970:207). Die Notwendigkeit dieses Vorgehens verdeutlicht AIKEN (1970), der in einer Sekundäranalyse die Machtstruktur in 57 Kommunen im Hinblick auf die Methode und die Forschungsrichtung der Primärforscher untersucht. Forscher, die allein die Reputationsmethode anwenden, stellen demnach öfter zentralere Machtstrukturen fest, als Forscher, die andere Methoden bzw. eine Kombination aus verschiedenen Methoden benutzen. Auch verwenden Soziologen eher die Reputationsmethode bzw. finden diese öfter pyramidale Machtstrukturen als Politologen.

Andere Forscher machten sich Gedanken, wie die vorhandenen Techniken sinnvoll ergänzt werden könnten⁶² oder welche theoretische Implikationen die kombinierte Verwendung der

⁶¹ Allerdings weist FOX darauf hin, daß die Studien nur geringfügig miteinander vergleichbar sind, da bsp. die Anzahl der untersuchten Entscheidungen in den Studien von zwei bis 39 variiert.

⁶² PERRUCCI/PILISUK (1970) ergänzen die Reputations- und Entscheidungsmethode um den "Interorganizational Resource Network"-Ansatz. Sie gehen davon aus, daß die Entscheidungselite aus Personen besteht, die aufgrund ihrer interorganisatorischen Positionen ähnliche Wertvorstellungen haben, sich gut untereinander kennen, überdurchschnittlich oft bei der Reputationsmethode genannt werden und wichtige Entscheider bei Sachfragen sind. Zunächst identifizieren die Autoren Organisationen, Institutionen oder Gruppen, die mehr als zehn verantwortliche Positionen aufweisen. Den 434 Organisationen und 1677 Inhabern wichtiger Positionen wird jeweils eine Nummer zugewiesen und eine Matrix "inter-organizational connections" erstellt. Nur 26 Personen haben in vier oder mehr Organisationen wichtige Positionen inne. Diese "interorganisatorischen Führer" bekommen weitere 26 Personen zugewiesen, die nur in wenigen Organisationen wichtig sind. Alle 52 Personen werden telefonisch zu soziodemographischen Merkmalen, Einwohnerstatus, sozialer und Policy-orientierter Beteiligung sowie Policy-Einstellungen befragt. Als Ergebnis sehen PERRUCCI/PILISUKI (1970:1056) ihre Annahme bestätigt, daß eine kleine mächtige "ruling elite" die Entscheidungen in der Gemeinde trifft, auch wenn

Identifikationsmethoden mit sich bringt. "While it is clear that the procedures of elitist and pluralist research could be easily combined as a single research design, it is not at all clear what this means in terms of a theory of power" (PERRUCCI/PILISUK 1970:1041). Wieder Andere überlegten, ob sich die klassischen Methoden tatsächlich stark voneinander unterscheiden. So beziehen sich sowohl Reputations- wie auch Entscheidungstechnik auf Interviews, Dokumente, Zeitungsberichte, Informationen aus Archiven und subjektiven Eindrücken. Nur im Forschungsinteresse bzw. in der Dateninterpretation seien Unterschiede zu finden. Elitisten interessieren sich für allgemeine und Pluralisten für spezielle Entscheidungen. Da Wissenschaftler in erster Linie Verallgemeinerungen treffen wollen, erkannte man die Unzulänglichkeiten zunehmend in den Einzelfallstudien und nicht in den Identifikationsmethoden. Doch da stellte sich bereits die nächste methodische Frage: "How could social scientists study enough communities to get a valid sample for generalization?" (TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:38).

2.1.5. Zusammenfassung

Der Methodenstreit in der Gemeindeforschung gilt allgemein als ideologisch stark belastet. ZOLL (1972) stellt in seiner Publikation "Gemeinde als Alibi" die Vermutung an, daß es andere als theoretische oder methodische Ursachen für den Streit zwischen Elitisten und Pluralisten gibt. Seiner Meinung nach geht es für die Pluralisten nicht nur um die Machtstrukturen in Gemeinden, sondern paradigmatisch um den demokratischen Charakter der amerikanischen Gesellschaft. "Dort, wo die Forschungsergebnisse dennoch als Beweis für ein demokratisches Amerika gewonnen wurden, besitzen sie eindeutig Alibicharakter. Sie verdecken die tiefgreifenden Widersprüche, die durch den Vietnam-Krieg, die Kennedy-Morde oder das Negerproblem - wenn auch nur unzureichend - gekennzeichnet sind" (ZOLL 1972:24). Nur so könne man erklären, weshalb die Rezeption und Interpretation einer einzelnen Studie (HUNTER 1953) eine solche Resonanz und einen jahrzehntelangen Streit auslöste. HUNTER's Annahme einer ungleichen Verteilung von Macht in den Gemeinden wie das diese Annahme bestätigende Forschungsergebnis wurden zu einer extremen Position einer einzigen Machtelite hochstilisiert und mit heftiger Polemik bekämpft. "Schärfe, Intoleranz und emotionale Angriffe auf Hunter sind von der Darstellung der Studie her allein völlig unverständlich" (ZOLL 1972:18).

Bei der folgenden Darstellung des Forschungsstandes muß deshalb beachtet werden, daß die theoretischen und empirischen Aspekte der Community Power-Forschung kaum zu trennen sind. Die enge Abhängigkeit von theoretischem Ansatz, Untersuchungsverfahren und Forschungsergebnis ist oft nicht erkennbar, was eine Unterscheidung dieser drei Aspekte bei der Aufbereitung der Forschungsliteratur äußerst schwierig macht (vgl. ZOLL 1972:24). Für die vorliegende Studie sind diejenigen Autoren relevant, die sich mit der Identifikation und Ressourcenausstattung kommunaler Akteure befassen. Erst wenn klar ist, welche Gruppen am Entscheidungsprozeß beteiligt sind und über welche Durchsetzungschancen sie verfügen, kann die gestellte Forschungsfrage empirisch überprüft werden. Die Betrachtung der amerikanischen Forschungsliteratur läßt vermuten, daß es einen Zusammenhang zwischen der Identifikationsmethode und dem zugrundeliegenden theoretischen Ansatz gibt (vgl. HAASIS 1978). Deshalb werden die ausgewählten Studien anhand der beiden Kriterien Identifikationsmethode und theoretischer Ansatz strukturiert und präsentiert. Die Studien werden in das aus der Kombination beider Merkmale entstehende Felder-Schema eingeordnet; Tabelle 10 bietet somit einen Überblick über die verwendeten Identifikationstechniken und zugrundeliegenden theoretischen Ansätze.

sie nicht immer direkt involviert ist. "It has at its disposal a power resource in the form of ties to the decision-makers of community organizations". GEREFFI (1970), der eine Kombination der drei Techniken und dem PERRUCCI/PILISUKI-Ansatz verwendet, bestätigt dieses Ergebnis.

Tabelle 10: Wichtige Studien in der amerikanischen Community Power-Forschung nach theoretischen Ansätzen und Identifikationsmethoden

Theoretischer Ansatz/ Identifikationsmethode	Elitismus	Pluralismus	Neo-Marxismus	Regime-Theorie	Local Governance
Positions- technik	FALKEMARK 1982; <i>DOMHOFF</i> 1983; LYND/LYND 1929/37	ADRIAN 1968; KAMMERER/FARRIS/DEGROVE/CLUBOK 1963; PAPPI/MELBECK 1984; SAYRE/KAUFMANN 1960			
Reputations- technik	BARTH 1961; BONJEAN 1963; DOMHOFF 1978; FANELLI 1956; FORM/SAUER 1960; <i>MILLS</i> 1956; MILLER 1958; MILLER/DIRKSEN 1965; PELLEGRIN/COATES 1956; PRESENT 1971; SCHULZE/BLUMBERG 1957				
Entscheidungs- technik		BANFIELD 1961; NUTTALL/SCHUEUCH/GORDON 1968; POLSBY 1970/80; BURGESS 1960; DAHL 1961; GAVENTA 1980; MARTIN/MUNGER 1961; MCCLAIN/HIGHSAW 1962; WASTE 1986			
Positions- und Reputations- technik	BELKNAP/SMUCKLER 1956; BOLAND 1984; BOOTH/ADRIAN 1962; FORM/D'ANTONIO 1959; HUNTER 1952/59/80; MILLER 1963; SCHULZE/BLUMBERG 1970; TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982	<i>BARTON</i> 1974; LASKIN/PHILLET 1964			
Positions- und Entscheidungs- technik			FRANCES/COWARS 1971; TABB/SAWERS 1978; CLOWARD/PIVEN 1974; ALFORD 1975; ALFORD/FRIEDLAND 1976; SWANSTROM 1986; GORDON 1971; HAYES 1972; MOLOTCH 1990; PETERSON 1981; TABB 1970; WHITT 1982	BARTELT 1989; BENNETT 1989; CLARK 1965/68; CUMMINGS/KOEBEL/WHITT 1989; DELLEON 1992; DIGAETANO 1989; DREIER 1989; ELKIN 1983/87; FAINSTEIN/FAINSTEIN/ARMISTEAD 1983; FAINSTEIN/FAINSTEIN 1983/89; FEAGIN/GILDERBLOOM/RODRIGUEZ 1989, HILL 1983; JUDD 1983; LEVINE 1987; LOGAN/MOLOTOCH 1987; NORMAN 1989; ORR 1992; ORR/STOKER 1994; SBRAGIA 1989; SMITH/GUAGNANO/POSEHN 1989; SMITH/KELLER 1983; STONE 1976; STONE/SANDERS 1987; THOMAS 1989; WHELAN 1989 STONE 1987/89	ADAMS 1994; BEAUREGARD 1989; CLARK/GAILE 1997; KANTOR/SAVITCH/HADDOCK 1997; CLARKE 1995; COX/ JONAS 1993; PINDER-HUGHES 1994; JACKSON/PRESTON 1994; STOWERS/VOGEL 1994; HORAN 1990; JONAS 1991/96 JONAS 1996; KEATING/KRUMHOLZ/ METZGER 1989; MUNOZ 1994, SELLERS 2000
Entscheidungs- und Reputati- ons-technik	D'ANTONIO/ERIKSON 1962/70; FORM/D'ANTONIO 1965; MILLER 1970	AGGER/GOLDRICH/SWANSON 1964; BLANKENSHIP 1964; JENNINGS 1964; LASKIN/PHILLET 1964; PRESTHUS 1964; SCOBLE 1961; SCHULZE 1961, SWANSON 1972; WILDAVSKY 1964			
Alle drei Techniken		FOX 1969; FREEMAN/FARARO u.a. 1963; FRENCH 1969; MORLOCK 1974; PRESTON 1969; WIRT 1974			

* Kursiv gesetzte Studien beziehen sich auf die National-Ebene

2.2. DER AMERIKANISCHE FORSCHUNGSSTAND

Die meisten amerikanischen Elitestudien beziehen sich auf Städte und implizieren mit dem Begriff **Community** nicht nur die geographische oder politische Einheit, sondern alle sozialen und politischen Beziehungen, die an einem bestimmten Ort stattfinden. Für CLARK (1968:4) ist die Community als Analyseeinheit für sozialwissenschaftliche Machtuntersuchungen mit der Taufolie in der Biologie, wo diese einfache Spezies bevorzugt untersucht wird, vergleichbar. Die Begründung dafür geben TROUNSTINE/CHRISTENSEN (1982:20): "There are lots of them, they are convenient and accessible, they are less complex and more manageable to study than nations, and, even better than a fruit fly, they are often flattered to be studied". Auch für WASTE (1986:21) ist die Kommunalebene ein "laboratory", das sich hervorragend für empirische Studien eignet. Aber nicht nur die Forschungspraktikabilität führte dazu, daß die Gemeinde und die Politik auf der lokalen Ebene seit langer Zeit Themen der öffentlichen Diskussion und der Sozialwissenschaften in den Vereinigten Staaten sind. V.a. die in der politischen Kultur der Vereinigten Staaten verankerte Tradition des Self-Government und das große Interesse am kommunalen Entscheidungsprozeß sind dafür verantwortlich. "Gemeindeforschung in den USA war zumindest ansatzweise auch immer Community Power-Forschung" (HAASIS 1978:13). Einen Überblick über die amerikanischen Studien zu bekommen ist nahezu unmöglich, da "bis Mitte der 60er Jahre [...] fast jeder Sozialwissenschaftler 'seine' Untersuchungsgemeinde hatte" (HAASIS 1978:14, vgl. ROSSI 1968:130). Ein wichtiges Ziel der Gemeindestudien wird darin gesehen, das allgemeine Verständnis von Macht zu untersuchen und zu erweitern, zum anderen könnten diese Untersuchungen den Bürgern helfen, das politische System zu verstehen. "Citizen should know who is exercising power and how. Public control of leaders is greater when they are known and visible; or, to quote a concise rule of thumb: 'recognition of power limits power'" (TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:21).

2.2.1. Das Elitismus-Konzept

Der Elitismus basiert auf einer monistischen Gesellschaftstheorie (vgl. PARETO 1935, MOSCA 1939, MILLS 1956, WEBER 1972). Angenommen wird, daß politische Macht mit sozialer und ökonomischer Macht verbunden ist und Individuen mit Geld und hohem Sozialstatus deshalb politisch einflußreich sind. Der Machtbegriff basiert im elitistischen Verständnis auf einem strukturellen Ansatz, d.h. Macht strukturiert soziale Beziehungen. Die gesellschaftlichen Merkmale Reichtum, sozialer Status und Prestige werden als Faktoren der Strukturierung angesehen. Das Ergebnis sind relativ konstante Machtverhältnisse zwischen Individuen und Gruppen, die Kontrolle ausüben, um wiederum Macht effektiv ausüben zu können (vgl. ZOLL 1972:69ff). Die Elitisten HUNTER (1953) und MILLS (1956) stellen in ihren Studien eine relativ kleine Machtelite fest, die die wichtigsten Bereiche des politischen Geschehens in der Stadt kontrolliert. Elitismus ist demnach "ein System, in dem unverhältnismäßig viel Macht in den Händen einer bestimmten Minderheit liegt" (PRESTHUS 1972:81).

Als Ursache für diese unterschiedliche Machtverteilung wird eine ungleiche Ressourcenausstattung einzelner Akteure betrachtet. Ökonomische und politische Macht sind die notwendigen Voraussetzungen für den Zugang zur Machtelite. Im Gegensatz zu den klassischen marxistischen Theorien basieren diese Machtressourcen nicht nur auf der Klassenzugehörigkeit, sondern auch auf der Kontrolle strategischer Herrschaftspositionen (vgl. MILLS 1956, DYE 1983). D.h. der Staat ist nur wenig, wenn überhaupt unabhängig, vielmehr besteht eine gewisse Abhängigkeit den Eliteninteressen gegenüber. Die Mitglieder der "Institutionellen Elite" oder "Machtelite" sind nach der Definition von MILLS (1956:13) "The possessors of power and wealth and celebrity; they may be seen as members of the upper stratum of a capitalistic society." Sie unterscheiden sich soziodemographisch betrachtet deutlich von den Normalbür-

gern und bilden die Spitze einer pyramidenförmigen Machthierarchie. Auch wenn die Akteure nicht immer die gleichen Einstellungen aufweisen, so sind sie sich doch grundsätzlich über die Werte einig, die für die Ziele und das Bestehen des politischen Systems notwendig sind. Das Ziel der Elitisten besteht darin, eine homogene Machtgruppe nachzuweisen, deren soziale, wirtschaftliche und politische Stellung sie mit Entscheidungskompetenzen ausstattet. Diese Gruppe wird als lokale Elite und somit als privilegierte Schicht identifiziert, wofür WARNER (1942) den Begriff der "stratified stratum" prägte. Die Stratifikationstheorie enthält die Annahme, "that societies are stratified into layers or classes and that these strata are distinguished by certain characteristics such as wealth, prestige, and power. This notion held that if these resources were distributed equally, there would be no strata, no classes" (TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:25).

2.2.1.1. Die Anfänge der empirischen Elitenforschung

Die erste empirische Elitenstudie legen im Jahr 1929 das Ehepaar LYND vor, 1937 folgt eine zweite Untersuchung. Die beiden Sozialanthropologen untersuchen die Stadt Muncie unter dem Pseudonym Middletown⁶³ mit einfachen Methoden (Archivauswertung, teilnehmende Beobachtung) und dem Ziel, die Einflußstruktur in der Gemeinde zu beschreiben. Leider macht das Ehepaar LYND den Fehler, von den Gegebenheiten in einer Stadt auf das politische System des ganzen Staates zu schließen: "The Middletown situation may be viewed as epitomizing the American business-class control system" (LYND/LYND 1937:77). Trotz dieser unzulässigen Verallgemeinerungen und den methodischen Mängeln werden die beiden Studien als Vorläufer der empirischen Community Power-Untersuchungen angesehen, da sie:

- die kommunale Einflußstruktur als Forschungsgegenstand begründen
- das komplexe Phänomen kommunaler Machtverhältnisse und -beziehungen transparent machen
- die Fragestellung aufwerfen, ob im städtischen Gemeinwesen eher die ökonomischen Interessen herrschen oder primär der in der demokratischen Ordnung angelegte politische Pluralismus dominiert (vgl. AMMON 1967:41).

LYND/LYND (1937:69) stellen eine Dominanz wirtschaftlicher Interessen in ihrer Gemeinde fest. "Businessmen dominated the political life of the community, with the wealthiest family at the top of a pyramidal power structure. The upper-class had a virtual monopoly on prestige and money and, with these, ruled the community." Dies bestätigt ihre Annahme, daß die Gesellschaft aus verschiedenen Klassen besteht und v.a. die Wirtschaftselite maßgeblichen Einfluß hat. Die Privilegien dieser Wirtschaftsklasse sind klar definiert, ihre Mitglieder verfügen über mehr Geld, Status oder Einfluß als andere Gesellschaftsmitglieder. Die LYNDs sind somit Vertreter der marxistischen Stratifikationstheorie. Politische Mandatsträger werden von der Wirtschaftselite ökonomisch und sozial ignoriert und lediglich politisch als notwendiges Übel kontaktiert. Die Bevölkerung wird als apathisch und uneinig beschrieben, die durch die Sozialisation von Schulen, Kirchen und Medien die ökonomischen Werte und deren Dominanz akzeptiert hat. Die Studien von LYND/LYND finden bald Nachahmer in anderen Städten, die zu ähnlichen Ergebnissen gelangen (vgl. WARNER/LUNT 1942, WARNER 1949). Ebenso wie in den ersten Studien werden die Ergebnisse subjektiv interpretiert und bildet die Fragestellung nach der Machtverteilung nur eines von vielen anderen Zielen der Gemeindestudien.

⁶³ Die Elitenforscher verwenden oft Pseudonyme für die Städte. Muncie = Middletown (vgl. LYND/LYND 1929), Atlanta = Regional City (vgl. HUNTER 1953), Cibola = Ypsilanti (vgl. SCHULZE 1961), DeKalb = Towertown, Aurora = River City, Jülich = Altneustadt (vgl. LAUMANN/PAPPI 1973). Dieses Vorgehen ist v.a. bei Netzwerkanalysen notwendig, da die Eliten ihre Kontakte zu anderen Personen oft nicht preisgeben wollen.

2.2.1.2. Das Forschungsdesign von HUNTER (1953)

HUNTER's Untersuchung "Community Power Structure - A Study of Decision Makers" in der Stadt Regional City (Atlanta, 500.000 Einwohner) gilt als erste empirische Studie, die sich explizit mit der Analyse lokaler Machtstrukturen befaßt. "If this study of leadership and power relations can help to clarify the fact that one may find out who our real leaders are and something of how they operate in relation to each other, the present task will have been accomplished" (HUNTER 1953:1). Der Autor wird dem kritischen Ansatz der sogenannten "Muckrakers"⁶⁴ zugeordnet (vgl. KÖSER 1976:6). Diese stellen die zu Beginn der Community Power-Forschung postulierte Unabhängigkeit des amerikanischen Self-Government in Frage und prägen in diesem Zusammenhang die Begriffe "Bossism" oder "Party Machines". Damit ist gemeint, daß die lokale Wirtschaftselite durch skrupellose Methoden die wirtschaftliche und politische Macht in der Gemeinde ausübt. Viele dieser "Muckrakers" waren Journalisten, aber auch Wissenschaftler zeigten mehr und mehr Interesse daran, die realen Machtstrukturen in amerikanischen Gemeinden aufzuzeigen (vgl. ADRIAN/PRESS 1977:66).

Theoretisch sieht HUNTER Macht als strukturellen Ansatz, d.h. die unterschiedliche Sozialstruktur der Bevölkerung führt dazu, daß verschiedene Schichten entstehen, wobei die oberste Schicht (upper stratum)⁶⁵ die politischen Entscheidungen vorbereitet und trifft. Für die Identifikation der Gemeindeelite verwendet HUNTER eine Kombination aus Positions- und Reputationstechnik. Zunächst werden alle verfügbaren Listen mit Personen von Rang und Namen sowie den führenden Persönlichkeiten der wichtigsten Bürger-, Berufs- und Interessenorganisationen und dem Regierungs-, Verwaltungs- und Wirtschaftsbereich zusammengestellt. Diese Listen enthalten 175 Namen, die dann i.S. der Reputationstechnik von Experten ausgewertet werden. Ziel ist, die 40 wichtigsten Personen auszuwählen, die den Untersuchungsgegenstand bilden. 27 Personen dieser Top-Liste und 14 untergeordnete Gemeindeangestellte werden schließlich in qualitativen Gesprächen mittels einem standardisierten Fragebogen interviewt.⁶⁶

Die beiden relevanten Fragen des Interviews lauten: "Wer ist der wichtigste Mann in der Stadt?" und "Wenn die Gemeinde vor einem Projekt steht, das die *Entscheidung* einer Führungsgruppe erfordert - Führer, die fast jeder akzeptieren würde -, welche *zehn* Personen würden Sie aus der Liste der 40 vorsehen?" (Hervorhebungen HUNTER). Die Antworten der Experten veranlassen HUNTER (1953:132) zu der Feststellung: "Es gibt mehrere Machtpyramiden in dieser Gemeinde, das scheint uns weit wichtiger für die Auseinandersetzung als *eine* Pyramide". Die Ergebnisse zeigen zwei herausragende Machtpyramiden, an deren Spitzen verschiedene Männer stehen. Einmal der reichste Mann, der als wichtigster Mann anerkannt ist, und zum anderen der einflußreichste Mann, der sich in kommunalen Projekten durchsetzen kann. Der reichste Mann verfügt über Ressourcen wie Reichtum, soziale Position und bedeutende Stellung im Wirtschaftsleben. Er stammt aus einer alten, wohlhabenden Familie in Atlanta und ist Vorstandsvorsitzender des umsatzstärksten Industrieunternehmens. Der einflußreichste Mann ist Präsident eines großen Wirtschaftsunternehmens und hat 50.000 Beschäftigte unter sich. Er hat in der Gemeinde viel zu sagen, da er im Gegensatz zum reichsten Mann der Stadt, häufig in wichtigen Komitees und Gemeindeausschüssen mitwirkt.

Die anderen lokalpolitisch involvierten Bereiche wie Kirchen, Bildung, Kultur und Bürgergruppen stellt HUNTER (1953:96ff) ebenfalls pyramidenförmig dar (vgl. Anhang A, Abbildung 10, S. 306). Diese werden nach HUNTER jeweils von anderen Wirtschaftsführern angeführt,

⁶⁴ Aus dem Englischen "muck-rake" = Mistgabel.

⁶⁵ Das Schichtenmodell stammt von WARNER (1942), der in seinen Yankee City-Studien sechs verschiedene Schichten identifizierte und dafür ein Verfahren zur Analyse sozialer Grundstrukturen entwickelte.

⁶⁶ HUNTER befragt auch 34 schwarze Bürger, deren Antworten in einem Extra-Kapitel analog zu den weißen Führungspersonlichkeiten analysiert werden (Power Structure of a Sub-Community).

die z.T. gleichberechtigt neben den beiden wichtigsten Männern stehen.⁶⁷ Das Personal dieser Pyramiden unterscheidet sich in der Sozialstruktur allerdings von den beiden Hauptpyramiden, da sie aus "lower-structure personnel" bestehen. Diese Personen sind nicht aktiv an Entscheidungen beteiligt, sondern führen die Anordnungen der Entscheidungselite aus. Um diese These zu belegen, wird den Interviewpartnern die Frage gestellt. "Wie viele Personen müssen in Regional City an einem wichtigen Gemeindeprojekt beteiligt sein, um es durchzuführen?" Die Antworten variieren zwischen zehn und 100 Personen. Ein Befragter ist der Ansicht: "Einige der auf dieser Liste angegebenen Leute werden zweifelsohne dabei sein, wenn das Projekt gestartet wird. Läuft es erst einmal, so werden etwa 600 Personen direkt oder indirekt daran beteiligt sein" (HUNTER 1953:65). Daraus schließt HUNTER (1953:65), daß die Personen, die unabhängig Entscheidungen treffen, eine relativ kleine Gruppe bilden und das ausführende Personal je nach Sachfrage wechselt. "The personnel of the pyramid would change depending upon what needs to be done at a particular time". In diesem Sinne kann man die Ergebnisse so verstehen, daß eine einzelne Machtelite existiert, die an den wichtigsten Entscheidungen beteiligt ist, d.h. eine große personelle Überlappung in den Spitzenpositionen stattfindet. "It become evident that certain men, even within the relatively narrow range of decision leaders with whom I was dealing, represented a top layer of personnel" (HUNTER 1953:66).

HUNTER's (1953:73f) Forschungsinteresse bezieht sich auch auf die Interaktionsmuster zwischen den kommunalen Akteuren. Die Hypothese lautet: "The more nearly equal in social rank a number of men are, the more frequently they will interact with one another". Für die Überprüfung dieser Annahme verwendet HUNTER Netzwerkanalysen nach LUNDBERG/LAWSING (1937), die Soziogramme auf Basis gegenseitiger Wahlen (mutual choices) entwickelten.⁶⁸ Hier zeigt sich, daß immer dieselben Personen als einflußreich bezeichnet werden und die Personen aus der obersten Gruppe durchschnittlich häufiger zusammenarbeiten und sich besser kennen als Personen der unteren oder nachgeordneten Gruppe. HUNTER (1953:75) sieht dadurch die Ausgangshypothese bestätigt. Abschließend untersucht er die Zusammensetzung des politischen Führungskreises. Die meisten der führenden Persönlichkeiten in Regional City haben Stellungen als Präsidenten von Gesellschaften, als Vorstandsvorsitzende von Großunternehmen oder sonstige berufliche Positionen mit beträchtlichem Prestige inne. 58 Prozent der Personen sind Geschäftsleute im weiteren Sinne. "The pattern of business dominance of civic affairs in Regional City is a fact. No other institution is as dominant in community life as the economic institution". Diese Persönlichkeiten aus dem Wirtschaftsbereich gehören nach Meinung eines Experten verschiedenen Cliques an. "I simply mean, that there are 'crowds' in Regional City - several of them - that pretty well make the big decisions" (HUNTER 1953:77ff). Insgesamt stellt HUNTER 21 Gruppierungen innerhalb der Elitenmitglieder fest. Seiner Meinung nach läßt die herausragende Position dieser Personen im Wirtschaftsbereich sie - vorausgesetzt das Interesse ist vorhanden - fast automatisch zu Gemeindeführern werden. An der Peripherie solcher Cliques stehen dann einflußreiche Männer aus anderen Bereichen wie z.B. Ärzte oder Rechtsberater, die den Kontakt zur Gemeinde aufrechterhalten.

Neben den Vertretern der größten Wirtschaftsunternehmen, Banken und Versicherungen sind auch zwei Gewerkschaftsvertreter unter den einflußreichsten Personen. Der Bereich lokale Regierung und Verwaltung ist durch den Bürgermeister von Atlanta, den Leiter der Bezirksfinanzabteilung sowie zwei Oberschulräten aus dem Stadt- und Bezirksschulamt repräsentiert. Aber auch die beiden Politiker, die in der Top-Liste enthalten sind, haben nach HUNTER (1953:81) wirtschaftliche Interessen. "Both look to businessmen constantly for advice before

⁶⁷ Dies erkennt HUNTER, da er die Befragten bittet, die Liste um Namen von Personen zu ergänzen, die ebenso einflußreich oder noch einflußreicher sind.

⁶⁸ Operationalisiert werden die "mutual choices" über die Fragen nach Spitzenpositionen in der Stadt, der Zusammenarbeit in den letzten fünf Jahren in Ausschüssen und dem Bekanntheitsgrad der einzelnen Personen.

they make a move on any project concerning the whole community". Zum Verhältnis von Wirtschafts- und Politikbereich in der Stadt stellt er fest: "Business leaders are the most powerful group, and government generally serves their interests". Die Dominanz der Wirtschaftselite sei typisch für das amerikanische System. Institutionen und Organisationen wie die Kirchen, Bildungsstätten oder der Staat an sich, seien von der Prosperität einer Stadt abhängig und die basiere wiederum auf wirtschaftlichem Wachstum. Deshalb würden Institutionen in den Sektoren Politik, Religion und Erziehung wie auch das Verbände- und Vereinswesen nur das ausführen, was die Wirtschaftselite beschließt. "We see both the institutions and the formal associations playing a vital role in the execution of determined policy, but the formulation of policy often takes place outside these formalized groupings. Within the policy-forming groups the economic interests are dominant" (HUNTER 1953:82). Formal gebe es keine Strukturen, die den wirtschaftlichen Einfluß auf politische Entscheidungen manifestieren, meist laufe dieser Prozeß informell ab. "It is true, that there is no formal tie between the economic interests and government, but the structure of policy-determining committees and their tie-in with the other powerful institutions and organizations of the community make government subservient to the interests of these combined groups" (HUNTER 1953:102).

Die über 800 Organisationen in Atlanta werden in der Bürgervertretung als einflußreich gesehen, jedoch nicht für einzelne Sachfragen. Die Meinungsführer nennen insgesamt sieben einflußreiche Institutionen und Organisationen, denen sie zum Großteil selbst angehören: Wirtschaftskammer, Wohltätigkeitsfond, Rotary Club, Y.M.C.A., *Stadtrat* (Hervorhebung M.W.), Grand Jurors' Vereinigung und Rechtsanwaltsvereinigung. Aber auch diese sind nach HUNTER (1953:86) nur ein Forum für die Diskussion und Bearbeitung kommunaler Sachfragen. "Another structure must come into play before action becomes the order of the day". Die besondere Bedeutung des Stadtrates impliziert dabei auch nicht eine Repräsentation der Bürgerinteressen, weil hier Partial- und v.a. Wirtschaftsinteressen dominieren. "The council structure is thus a part of the over-structure of leadership, and is representative of narrow interests rather than the community as a whole" (HUNTER 1953:251). Der Elitist HUNTER (1953:103) erkennt durchaus, daß die Dominanz des Wirtschaftsbereiches nicht den Idealen einer repräsentativen Demokratie entspricht. "If the formalized structures of government are under the domination of a group of policy leaders who are isolated from direct responsibility to the mass of people in a democratic society, then, values aside, the scheme is at best dysfunctional". Für dieses demokratiethoretische Defizit nennt er verschiedene Lösungen: Stärkung der sozialen und politischen Beteiligung an wichtigen Entscheidungen, Öffnung der Kommunikationskanäle zwischen Führern und Bevölkerung, Erweiterung des Entscheidungssystems und die Einbeziehung kompetenter Sozialwissenschaftler in die kommunale Planung.

2.2.2. Das Pluralismus-Konzept

Im Gegensatz zum Monismus gehen Vertreter der pluralistischen Gesellschaftstheorie von einer Machtbalance zwischen verschiedenen Interessengruppen aus, die wiederum die Vorherrschaft einer einzelnen Gruppe verhindert. Der gewählten politische Führung kommt dabei die Aufgabe zu, Kompromisse zwischen verschiedenen Interessen zustandezubringen (vgl. DAHL 1961a, POLSBY 1963). Pluralismus wird definiert als "sozialpolitisches System, in dem der Staat, eine Vielzahl privater Gruppierungen, Interessenverbände und Einzelpersonen, die durch solche Organisationen repräsentiert werden, sich die Macht teilen" (PRESTHUS 1972: 81). Im klassischen Pluralismus-Modell wird Politik als ein offener, freier Prozeß verstanden, der von Kompromissen geprägt ist. D.h. der Policy-Output wird immer wieder neu verhandelt und das jeweilige Ergebnis ist von den Einflußressourcen der Akteure abhängig (vgl. DAHL 1972:85). WASTE (1986:121) vergleicht den pluralistischen Entscheidungsprozeß mit einem

Billardspiel, bei dem die Kugel bei jeder Entscheidung neu angestoßen wird: "The view presented is not unlike a large billard table in which the different, and more or less equally sized, billard balls bounce of one another until they eventually lie at rest. In the classical pluralist view, this eventual equilibrium is the policy outcome. Furthermore, all or most community members are represented in the policy process either directly or indirectly."

Der Pluralismus-Begriff, der weiten Teilen der Gemeindeforschung zugrunde liegt, ist von DAHL (1972:85) exemplarisch formuliert worden. Grundmerkmal eines pluralistischen Systems ist für ihn die Verteilung von Macht auf eine Vielfalt politischer und sozialer Gebilde, wie z.B. Bund, Länder, Gemeinden, Verbände oder Individuen. Hieraus resultiere eine Vielzahl von Machtzentren, die dazu beitragen, "Macht zu zügeln, den Konsens aller herzustellen und Konflikte friedlich beizulegen". Der Politologe hat mit seiner Behauptung, politische Macht sei viel dezentralisierter und demokratischer als die Elitisten vermuten, die Annahmen, Methoden und Schlußfolgerungen vieler Elitenforscher geändert. Teilweise stellten diese aber auch fest, daß pluralistische Strukturen zur Unregierbarkeit in den Gemeinden führen. "The chief practical danger is, from the pluralist perspective, not that a ruling oligarchy will arise, but that no one will be able to govern effectively" (POLSBY 1980:154). YATES (1977:34, vgl. auch FERMAN 1990, THOMAS/SAVITCH 1991) hat dafür den Ausdruck "Hyperpluralismus or Street-fighting-Pluralism" geprägt. Die Folge ist, daß die Entscheidungsträger keine Durchsetzungskraft haben. "Policymakers are frozen or paralyzed into inaction".

JORDAN (1990:293) formuliert ein allgemeines Pluralismus-Modell mit folgenden Prämissen:

- Macht wird als fragmentiert und dezentralisiert angesehen.
- Es existieren Ungleichheiten insoweit, daß alle Gruppen über einige Ressourcen verfügen, ihre Bedürfnisse einzufordern, auch wenn ihre Ansprüche nicht notwendig oder erfolgreich waren.
- Die Verteilung von Macht ist für jedes demokratische System ein wünschenswertes Merkmal.
- Politische Ergebnisse in verschiedenen Politikbereichen geben verschiedene Prozesse, verschiedene Akteure und verschiedene Machtverteilungen in diesen Bereichen wieder.
- Die Ausführung von politischer Macht geht über die formalen institutionellen Strukturen und repräsentative Institutionen einer liberalen Demokratie hinaus.
- Als Grundlage legitimer Autorität liefert das Zusammenspiel von Interessen eine praktische Alternative zum allgemeinen Bevölkerungswillen.
- Die Dauer des Aushandlungsprozesses hilft, die Teilnehmer an den Prozeß selbst zu binden.

Diese pluralistischen Prinzipien haben zu einer Vielzahl von Modellen geführt. Als neuere Variationen gelten die revisionistisch-pluralistische Theorie (vgl. DAHL 1982, LINDBLOM 1977) sowie liberal-korporatistische Theorien (vgl. LEHMBRUCH 1979). Während die erste Richtung die strukturellen Vorteile betont, die wirtschaftliche Interessengruppen gegenüber anderen genießen, sieht die zweite Richtung Vorteile für alle hochorganisierten und zentralistisch geführten Verbände. Letzteres führt zu einer engen Kooperation staatlicher Organe mit Industrieverbänden, Gewerkschaften oder Verbänden in einzelnen Politikbereichen (z.B. im Gesundheitswesen). Weniger straff organisierte Interessen finden dagegen geringere Berücksichtigung. Die meisten der neueren Arbeiten - gleich welcher Richtung - sind sich einig, den wirtschaftlichen Interessen eine privilegierte Machtstellung zuzuschreiben. Sie betonen unterschiedliche Faktoren, die für diese Bevorzugung verantwortlich sind. Dies unterscheidet sie von den Elitisten, die die Zugehörigkeit zu einer bestimmten Klasse oder Bevölkerungsschicht als wichtigsten Einflußfaktor ansehen. WASTE (1986:129) bezeichnet diese Form des Pluralismus als "privatized pluralism". Zudem unterscheiden sie sich darin, ob ihr Forschungsschwerpunkt nur den Durchsetzungschancen wirtschaftlicher Interessen gilt oder ob sie der breiteren Fragestellung nach dem Verhältnis von staatlicher und gesellschaftlicher Macht nachgehen (vgl. HOFFMANN-LANGE 1990:6).

2.2.2.1. Das Forschungsdesign von DAHL (1961)

Mit seinem Buch "Who Governs - Democracy in an American City" legt Robert A. DAHL die erste rein politikwissenschaftliche Studie über eine Stadtgemeinde (New Haven) vor.⁶⁹ Die Zeit bis zu den 60er Jahren wird allgemein als Domäne von Sozialanthropologen wie den LYNDs und Soziologen wie HUNTER und MILLS beschrieben. Die zentrale Forschungsfrage DAHLs (1961a:1) hat im Gegensatz zu HUNTER keinen strukturellen, sondern einen behavioralistischen Ansatz, d.h. sie bezieht sich auf konkret beobachtbares Verhalten. "In a political system where nearly every adult may vote but where knowledge, wealth, social position, access to officials, and other resources are unequally distributed, who actually governs?". Im Vordergrund stehen somit die Einflußressourcen bzw. Durchsetzungschancen der einzelnen Akteure in politischen Entscheidungen. Auf die Frage "Wer ist in einer Gemeinde durchsetzungsfähig?" führt DAHL drei verschiedene Theorien an. Zum einen werden die politischen Parteien genannt, die durch den Wettbewerb für politische Ämter eine gewisse Kontrolle der Bürger über das politische System garantieren. Zum anderen spielen die Interessengruppen eine wichtige Rolle, Ressourcen der einzelnen Bürger zu bündeln und durchzusetzen. "Most of the actions of government can be explained, simply as the result of struggles among groups of individuals with differing interests and varying resources of influence" (DAHL 1961a:5). Schließlich nennt er die elitistische Annahme, daß eine durch ökonomische und soziale Ressourcen definierte Machtelite die Kommunalpolitik bestimmt.

DAHL (1961a:6) kritisiert all diese Ansätze, da allgemein der Einfluß des gewählten Politikers negiert werde. "They left very little room for the politician. He was usually regarded merely as an agent - of majority will, the political parties, interest groups, or the elite. He had no independent influence". Für die Untersuchung, wer nun tatsächlich in der Gemeinde über Einfluß verfügt, formuliert DAHL folgende Forschungsfragen:

- Sind die Einflußstrukturen in New Haven dauer- oder wechselhaft?
- Sind die Ungleichheiten in der Ressourcenverteilung kumulativ? Summieren sich also die Ressourcen eines einzelnen Akteurs und verhelfen ihm zu mehr Einfluß?
- Wie werden aktuelle politische Entscheidungen getroffen?
- Welche Akteure haben den größten Einfluß auf politische Entscheidungen? Werden verschiedene Entscheidungen von den selben Akteuren getroffen? Aus welchem Bereich stammen die einflußreichsten Akteure?
- Sind sich die Führer über die Sachfragen einig und bilden so eine homogene Führungsgruppe oder sind sie eher gespalten, uneinig und auf Aushandeln eingestellt? Ist das Führungsmuster also eher oligarchisch oder pluralistisch?
- Wie ist die relative Bedeutung der allgemein verfügbaren Ressource Wahlrecht? Berücksichtigen die Führer eher die Interessen einiger weniger reichen und mit hohem Sozialprestige versehenen Bürger oder die Interessen der Wähler? In welchem Maß verwenden die Bürger ihre politischen Ressourcen? Gibt es große Unterschiede und wirken sich diese auf die Einflußnahme aus?

Die Studie weist zur Beantwortung dieser Fragen ein sehr komplexes Forschungsdesign auf.⁷⁰ Im Jahr 1957 konzipiert DAHL zusammen mit POLSBY und WOLFINGER eine neue Eliten-

⁶⁹ DAHL führte die Studie in New Haven zusammen mit seinen Kollegen POLSBY und WOLFINGER durch, die auf Basis dieser Daten jeweils eigene Publikationen fertigen: POLSBY, Nelson, 1961: Community Power and Political Theory. New Haven: Yale University Press; WOLFINGER, Raymond, 1961: The Politics of Progress.

⁷⁰ Am Anfang steht eine historische Beschreibung der Entwicklung des Bürgermeisteramtes in New Haven. Über die Rekrutierungsmuster in zwei Zeiträumen (1784-1842 und 1842-1900) untersucht DAHL, ob sich im Laufe der Geschichte der Zugang zu öffentlichen Spitzenämtern verändert hat. Tatsächlich stammen die Positionsinhaber im ersten Zeitraum v.a. aus reichen und alten Patrizierfamilien, im zweiten Abschnitt sind es meist Männer aus der Unter- oder Mittelschicht. DAHL sieht so bestätigt, daß die Popularität einer Person immer weniger

Identifikationsmethode: die Entscheidungstechnik. Nach ihrer Ansicht kann die Machtstruktur nur an konkreten Entscheidungen untersucht werden. Dafür werden drei Themenbereiche ausgewählt, die zu diesem Zeitpunkt in New Haven wichtig sind: Stadtentwicklung, öffentliches Schulwesen und politische Nominierungen. Für jeden Themenbereich werden insgesamt 46 Personen befragt, die an den Entscheidungen beteiligt sind. 28 dieser 46 Entscheidungsträger sind Präsidenten, Leiter oder Verantwortliche von Unternehmen, Institutionen und Organisationen. 14 Personen kommen aus dem Wirtschaftsbereich, die anderen Personen repräsentieren die Sektoren Bildung, Politik, Justiz, Gewerkschaften, Versicherungen und Polizei. DAHL rekonstruiert im Bereich Stadtentwicklung alle wichtigen Entscheidungen im Zeitraum von 1950 bis 1958.⁷¹ Die Hälfte der erfolgreichen Anträge gehen auf den Bürgermeister und seinen Planungsdezernenten zurück. DAHL erklärt die Fälle, in denen Anträge abgelehnt wurden, nicht mit mangelndem Einfluß des Bürgermeisters bzw. des Dezernenten, sondern durch nicht kontrollierbare Einflüsse außerhalb des lokalen Systems. In zwei Fällen weigerten sich die Vorsitzende von Wirtschaftsunternehmen, die Projekte zu unterstützen; in drei Fällen trafen andere politische Ebenen die Entscheidungen. Tabelle 13 zeigt die Dominanz der lokalen Amtsvertreter, die mehr als zwei Drittel aller erfolgreichen Anträge initiieren. Deutlich weniger Vorschläge werden von den anderen Akteuren beantragt. Entsprechend gering ist die Zahl der erfolgreich durchgesetzten Vorschläge. Aus dem Bereich Prominente und Wirtschaftsvertreter kommen immerhin zwölf Prozent aller angenommenen Anträge.

Tabelle 11: Anträge nach Akteursgruppen im Bereich Stadtplanung nach DAHL (1961a)

	Erfolgreiche Anträge	%	Abgelehnte Anträge	%
Nationalstaatliche Amtsvertreter	2	3	-	-
Bundesstaatliche Amtsvertreter	4	7	-	-
Lokale Amtsvertreter	38	67	12	63
Lokale Persönlichkeiten/Unternehmer	7	12	4	21
Lokale Stadtplaner	3	5	2	11
Lokale Einzelhändler	2	3	2	5
Lokale Nachbarschaftsgruppen	1	2	-	-
	57	100	19	100

Quelle: DAHL (1961a:124ff)

Im Bereich Schulwesen gab es von 1953 bis 1959 acht Themenkomplexe, für die nur drei Akteure relevant waren: der Bürgermeister, der Schulausschuß und der Oberschulrat. DAHL (1961a:151) verweist darauf, daß die Einflußnahme dieser Akteure nicht konstant ist. "The relative influence of the mayor, the board, and the superintendent tends to be different at different times and with different kinds of decisions". Alle Anträge mit Ausnahme von drei stammen von Akteuren, die offiziell oder beruflich mit dem Schulsystem zu tun haben.⁷² Somit agiert in diesem Bereich nur eine kleine Gruppe öffentlicher Amtsträger. Im Bereich - der Nominierung für politische Ämter - sind zwei kleine Einflußgruppen aktiv. Nur sechs Prozent aller registrierten Demokraten-Wähler und zwei Prozent aller Republikaner-Wähler

von dem angeborenen Sozialstatus abhängt und so vielfältige Möglichkeiten für die Bürgerbeteiligung entstehen. Aus dieser Entwicklung schließt er, daß sich die Besetzung öffentlicher Spitzenämter von einer oligarchischen zu einer pluralistischen Machtstruktur gewandelt hat.

⁷¹ Neben den Interviews werden Verfahren der teilnehmenden Beobachtung sowie die Auswertung von Mitschriften, Aufzeichnungen, Dokumenten und Zeitungen angewendet. Die teilnehmende Beobachtung wird von WOLFINGER durchgeführt, der eine Zeit lang im Büro des Bürgermeisters und des Planungsdezernenten mitarbeitet und so viele Hintergrundinformationen sammeln konnte.

⁷² 15 stammen vom Bürgermeister oder Mitgliedern des von ihm besetzten Schulausschusses, alle anderen wurden von Einzelpersonen, offiziellen Stellen, vom Finanzausschuß, Umweltausschuß, dem Oberschulrat oder dem Präsidenten der Yale-Universität eingereicht.

aller registrierten Demokraten-Wähler und zwei Prozent aller Republikaner-Wähler sind beteiligt. Abschließend faßt DAHL (1961a:169) zusammen: "Probably the most striking characteristic of influence in New Haven is the extent to which it is *specialized*; that is, individuals who are influential in one sector of public activity tend not to be influential in another sector; and, what is probably more significant, the social strata from which individuals in one sector tend to come are different from the social strata from which individuals in other sectors are drawn" (Hervorhebung DAHL). Für ihn ist klar, daß bei den verschiedenen Themen keine personelle Überschneidung - wie sie HUNTER konstatiert - vorliegt.

DAHL (1961a:204) betont den großen Einfluß des Bürgermeisters und der "public officials". Wenn eine personelle Überschneidung für verschiedene Policy-Bereiche vorkomme, dann bei diesen Personen. Allerdings strukturiert er die Stellung der wichtigsten Akteure anders als HUNTER. "Not the peak of a pyramid but rather at the center of intersecting circles". Auch interpretiert er die Ergebnisse deutlich anders als sein Konkurrent. "Es gibt einen Unterschied von einiger theoretischer Signifikanz zwischen einem System, in dem eine kleine Gruppe über eine ihr entgegengesetzte Gruppe herrscht, und einem System, in dem eine Gruppe über eine indifferente Masse herrscht" (DAHL 1972:151). Beide Autoren unterscheiden sich auch in der Anzahl relevanter Machtquellen. Während HUNTER v.a. strukturelle und ökonomische Ressourcen hervorhebt, spielen für DAHL neben einem hohen sozialen Status und der Kontrolle von Arbeitsplätzen auch Faktoren wie Übereinstimmung mit geltenden Normen, ethnische und religiöse Solidarität, Popularität, Zugang zu Massenmedien, Verfügung über Wählerstimmen oder Sachverstand eine Rolle. Allerdings bestätigt DAHL die HUNTER-These, daß diese Ressourcen in der Bevölkerung ungleich verteilt sind. Er differenziert aber nicht nach Klasse oder sozialer Schicht, sondern nach Aktivität in der Lokalpolitik.

Trotz aller Unterschiede sind die Ergebnisse DAHLS (1961a:163) denen der Atlanta-Studie nicht unähnlich. Auch er identifiziert pro Politikfeld eine Gruppe von Führern, die über direkten Einfluß verfügt. "Only a small number of persons have much *direct* influence, in the sense that they successfully initiate or veto proposals for policies". Diesen Top-Leadern sind viele andere untergeordnet, die nur indirekten Einfluß haben. Um diese "Subleaders" zu beschreiben, wird neben den Befragungen der Entscheidungsträger eine Vollerhebung aller Beteiligten in den drei Politikfeldern durchgeführt. 1063 Fragebögen werden an alle Lokalpolitiker, Parteifunktionäre, Verwaltungsmitglieder, Mitglieder der CAC⁷³ sowie deren Ausschüsse, Mitglieder des Schulausschusses und Vertreter des Bildungsbereichs gesendet. Aufgrund des geringen Rücklaufs von 31 Prozent, beschließt DAHL (1961a:171) eine repräsentative Auswahl mündlich zu befragen (N = 286). Die deskriptive Analyse soziodemographischer und einstellungsorientierter Merkmale ergibt: "Subleaders are much more similar to the voters than to the social and economic notability of New Haven".

DAHL befragt zwar auch einen repräsentativen Querschnitt der Bevölkerung (N = 525), wertet diese Daten aber nur aus, um das unterschiedliche Interesse der Bürger an der Politik sowie deren Beteiligung am lokalpolitischen Geschehen zu untersuchen. Dennoch sieht DAHL (1961a:163) einen großen - wenn auch indirekten - Einfluß der Bürger auf die Entscheidungen. "The choices made by constituents in critical elections [...] do have great *indirect* influence on the decisions of leaders". Als Einflußressource der Bürger dient in erster Linie das Wahlrecht. "The decisions of leaders are also determined in part by what they think are, will be, or have been the preferences of their constituents" (DAHL 1961a:98ff). D.h. im Gegensatz zu den Elitisten reflektiert DAHL die Beziehung zwischen gewählten Mandatsträgern und Wählern und bietet somit Anknüpfungspunkte für die Untersuchung politischer Responsivität.

⁷³ Citizen Action Commission ist eine für den Bereich Stadtentwicklung vom Bürgermeister gegründete Bürgervereinigung. Nach DAHL (1961:133) hat diese Form der Bürgerpartizipation reinen Alibi-Charakter ("Democratic Rituals"), da die Bürgerkommission niemals Anträge initiiert oder entscheidet. Meist wird nur den Vorlagen der Verwaltung oder des Technikausschusses zugestimmt.

2.2.3. Der Streit zwischen Elitisten und Pluralisten

Die Studien von HUNTER (1953) und DAHL (1961a) zeigen, daß tatsächlich zwei verschiedene Machtdimensionen gemessen werden. Die reputativ zugeschriebene Macht von Experten ergibt ein völlig anderes Bild der Entscheidungsvorgänge in einer Gemeinde als die entscheidungstechnisch konstruierte Realität. Dabei geht es nicht um die Anzahl der beteiligten Personen, hier sind sich die Autoren weitgehend einig: nur eine kleine Gruppe von Personen trifft wichtige Sachentscheidungen, selbst in Großstädten. Der Unterschied besteht in der Zusammensetzung dieser Kleingruppe. Bei HUNTER ist das Personal der Entscheidungselite⁷⁴ konstant und repräsentiert in erster Linie wirtschaftliche Interessen, die keine politische Legitimation aufweisen. Wenn überhaupt ein politischer Akteur beteiligt ist, dann der Bürgermeister. Bei DAHL wechselt das Entscheidungspersonal von Sachfrage zu Sachfrage, hier dominieren v.a. der Bürgermeister, die Ratsmitglieder und das Verwaltungspersonal, also Repräsentanten demokratischer Institutionen. Somit vertritt HUNTER die These, daß der Entscheidungsprozeß in amerikanischen Kommunen elitistisch und unrepräsentativ ist und DAHL die Gegenthese, daß eine pluralistische und repräsentative Entscheidungsstruktur vorliegt. Das Fazit aus dem jahrzehntelangen Streit - WASTE (1986:19) datiert ihn von 1961 bis 1985 - zwischen diesen beiden Positionen besteht in der Feststellung, daß Macht aufgrund ihrer Mehrdimensionalität schwer zu operationalisieren und zu messen ist (vgl. HAASIS 1978:25f).

Zusätzlich kompliziert wurde der Streit durch einen dritten Forscher - den Elitisten C. Wright MILLS - der das HUNTER-Forschungsdesign auf die amerikanische Bundesebene überträgt und statt der Reputationsmethode die Positionstechnik propagiert. Er stellt ähnlich wie HUNTER eine pyramidale Machtstruktur fest, deren Spitze von einer relativ homogenen Machtelite, bestehend aus den drei Teileliten Wirtschaft, Politik und Militär, gebildet wird. Im Unterschied zu HUNTER definiert er die Machtelite nicht aufgrund ihrer sozialen Struktur sondern aufgrund ihrer Kontrolle über Herrschaftspositionen. So liegen insgesamt drei theoretische Konzepte des Elite- bzw. Machtbegriffes in der klassischen Community Power-Forschung vor, die jeweils mit anderen Meßtechniken operationalisiert werden (vgl. Tabelle 12). Ständiger Diskussionspunkt ist dabei, was der Begriff Entscheidungselite bedeutet. Handelt es sich um eine herrschende Klasse, eine kohäsive Machtelite oder eine pluralistische Führungsgruppe?

Alle drei Identifikationstechniken haben, wie oben bereits diskutiert, Vor- und Nachteile. So kann HUNTER (1953:64) die Macht den reichsten Mannes von Atlanta mit der Positionsmethode nicht fassen. "I will work on no boards or committees. I work entirely through other men". Diese Machtkomponente ist nur reputativ zu messen. Umgekehrt erkennt DAHL (1961a:89) die von BACHRAN/BACHRATZ aufgeworfene Kritik an der Entscheidungstechnik, sie könne nur sichtbare Macht erfassen, sehr wohl. "Indirect Influence might be very great but comparatively difficult to observe and weigh". Er ist sich auch den Folgen dieses Ausschlusses bewußt. "Yet to ignore indirect influence in analysis of the distribution of influence would be to exclude what might well prove to be a highly significant process of control in a pluralistic democracy. Die unterschiedlichen Konzeptionen des Elite- bzw. Machtbegriffes⁷⁵ und die damit verbundenen Operationalisierungen erschweren natürlich den Vergleich der Ergebnisse. "Die Studien zur Community Power sind u.a. deshalb schwer zu vergleichen, weil einerseits

⁷⁴ Nicht zu verwechseln mit dem Personal, das die Entscheidungen ausführt. Für die Policy-Implementation stellt HUNTER (1953:65) je nach Projekt unterschiedliche Zusammensetzungen in den Machtpyramiden fest: "This pattern of a relatively small decision-making group working through a larger under-structure is a reality, and if data were available, the total personnel involved in a major community project might possibly form a pyramid of power, but the constituency of the pyramid would change according to the project being acted upon".

⁷⁵ Die Elitisten fassen Macht als einen relativ statischen, stabilen und fest strukturierten Bestandteil des sozialen Systems auf, der in engem Zusammenhang zur sozialen Schichtung steht. Das pluralistische Konzept betrachtet Macht weniger fest strukturiert, sondern eher dynamisch, instabil und wechselnd (vgl. HAASIS 1978:25ff).

das Etikett 'Power' für ganz unterschiedliche Sachverhalte verwendet wird, andererseits sich für den gleichen Sachverhalt unterschiedliche Etikettierung findet" (SEMMLER 1980:347). Deshalb versucht ROSSI (1968) zwischen den streitenden Forschungsrichtungen zu vermitteln und schlägt vor, die Reputations- und Entscheidungstechnik in den Community Power-Studien zu kombinieren. Aber sowohl Elitisten wie auch Pluralisten halten an ihren Techniken fest und der Streit artet allzuoft in Polemik aus. So äußert sich der Pluralist WOLFINGER: "Wir täten gut daran, die Reputationsmethode zu begraben und zu besser fundierten Forschungstechniken und bedeutsameren Fragen überzugehen" (vgl. ZOLL 1972:189).

Tabelle 12: Die drei Grundpositionen in der Community Power-Forschung

Theoretische Annahme	Merkmal	Vertreter	Identifikationsmethode
Herrschende Klasse	durch ihre Sozialstruktur klar definiert	HUNTER 1953	Reputationsmethode
Kohäsive Machtelite	Monopol von politischen und ökonomischen Eliten, deren Macht nicht auf ihrer Klassenzugehörigkeit, sondern auf der Kontrolle strategischer Herrschaftspositionen beruht	MILLS 1956 DYE 1983	Positionsmethode
Pluralistische Führungsgruppe	wechselt in ihrer Zusammensetzung und ist weitgehend autonom von Wirtschaftsinteressen	DAHL 1961a	Entscheidungstechnik

Quelle: HOFFMANN-LANGE (1992:20, vgl. RICCI 1984:266f), Tabelle: M.W.

Der Konflikt zwischen Elitisten und Pluralisten läßt sich nach PRESTHUS (1972) von den empirischen Ergebnissen her kaum rechtfertigen. Ohne Berücksichtigung der methodischen Probleme stimmten die Ergebnisse weitgehend überein. Die Differenz läge in der durch die theoretische Position bedingten Interpretation. Eine solche Beschreibung erklärt jedoch die Schärfe und emotionale Ladung der Angriffe auf HUNTER nicht, sie unterstreicht eher die Frage, wie es zur Kontroverse kommen konnte. Zum einen ist die bereits oben erwähnte Vermutung von ZOLL (1972:25) plausibel, "daß die Verfahren zur Ermittlung lokaler Machtstrukturen das Vehikel für das Austragen gesellschaftlicher Konflikte auf wissenschaftlicher Ebene bildeten". Eine andere Ursache des Streits sind zahlreichen Mißverständnisse und Fehlinterpretationen der jeweiligen Gegenseite. So hat nach ZOLL (1972:21ff) der Pluralist POLSBY die Annahmen von HUNTER verfälscht. "Ein wesentlicher Teil der Literatur zur Gemeindeforschung (hat) jene von Pilsby behauptete theoretische Position der 'single power elite' bei Hunter einfach rezipiert, ohne die tatsächlichen Ergebnisse Hunters gelesen oder wahrgenommen zu haben." So führt HILTERSCHIED (1970) an, daß nach HUNTER "die kommunalpolitischen Entscheidungen von einer Personengruppe bestimmt werden". Auch DREWE (1968:70) kommt zu dem Ergebnis, daß Atlanta "von einer relativ kleinen Gruppe allgemein einflußreicher Personen regiert wird - also von einer power elite". GRAUHAN (1970:33) spricht ebenso von einer "die kommunale Szene beherrschenden Machtelite".

Tatsächlich hat HUNTER (1953:62) aber weder in seinen Hypothesen noch in der Darstellung der Ergebnisse von einer einzelnen Machtelite gesprochen (vgl. ZOLL 1972:22). "Only a rudimentary 'power pyramid' of Regional City will be presented. One may be content to do this because I doubt seriously that power forms a single pyramid with any nicety in a community the size of Regional City. There are *pyramids* of power in this community which seem more important to the present discussion than *a pyramid*" (Hervorhebungen HUNTER). D.h. nicht die Atlanta-Studie ist als klassisches Werk einer "Power Elite Theory" einzustufen, sondern die Studie von MILLS (1956). Mit dem Erscheinen seines Buches "The Power-Elite" findet eine Vermengung der Perspektiven und Betrachtungsebenen beider Forscher statt, die zu einer Verstärkung der Unklarheiten und zu einer Verhärtung der Positionen zwischen Elitisten und

Pluralisten führte. Da beide Autoren elitistisch argumentieren bzw. ähnliche Fragestellungen und Methoden verwenden⁷⁶, werden sie schließlich zusammen zitiert und in ihren Positionen nicht mehr getrennt: "Mills and Hunter, then, present the basic model of elite power. From their perspective, a relatively small elite, perched in the major institutions of American society, determine the major decisions at both the local and national levels" (HAASIS 1978:15).

Ein weiterer Streitpunkt zwischen Elitisten und Pluralisten ist das häufige Übergehen der politisch Verantwortlichen in den elitistischen Studien. Die Pluralisten werfen ihren Gegnern vor, die Politiker weitgehend zu vernachlässigen, was dem realen Entscheidungsprozeß nicht gerecht würde. Die Elitisten (vgl. HUNTER 1953, MILLS 1956, MILLER 1961) stellen dieses Vorgehen als empirisch gewonnenes Ergebnis dar. Die lokalen Parteiführungen, die Stadtregierungen und sogar die Regierungen der Bundesstaaten seien mit einem Personal besetzt, deren sozialer Status oft unter dem der Mitglieder der städtischen Gesellschaft läge. Geld, Status und Intellekt stünden auf der einen Seite und die formale politische Kontrollfunktion auf der anderen. Der Einfluß der professionellen Kräfte der Lokalverwaltung - gleich denen der Erziehung, Religion, des Wohlfahrtswesens und der Massenmedien - werde erheblich eingeschränkt. Die Meinungs- und Willensbildung gehe außerhalb, in den privilegierten Gruppen vorstatten, das Ergebnis werde an den Stadtrat weitergeleitet, der als untergeordnete Instanz der "herrschenden Kräfte" fungiere. In den empirischen Ergebnissen drücke sich dieses Verhältnis dann so aus, daß nur eine geringe Überschneidung zwischen den Inhabern öffentlicher Ämter und den reputativ ermittelten Einflußpersonen bestehe (vgl. MILLER 1961:36ff). Dagegen sehen die Pluralisten die Politiker und das Verwaltungspersonal als maßgebliche Entscheider an. Auch das lokale Parteiensystem habe durchaus Einfluß auf die Machtstruktur. Nach ROSSI (1984:271) können die politisch Verantwortlichen durch die Professionalisierung politischer Rollen und den Parteienwettbewerb eine gewisse Unabhängigkeit von Wirtschaftsinteressen erreichen. "Professionalization of political roles and electoral competition in a diverse electorate lead to an independence of government actors from economic influence".

In dem ständigen Hin und Her von Vorwürfen und Rechtfertigungen, das ROSSI (1984:271) mit dem Ausdruck "logic-chopping rather than fact-finding" belegt, gibt es zu keiner Zeit eine Phase der gegenseitigen Annäherung oder konstruktiven Diskussion. Die Forscher reduzieren ihre Gegner und deren Ziele emotionsgeladen auf Stereotypen. Statt einer gegenseitigen Aufnahme der Kritik und daraus folgenden neuen Konzeptionen kommt es Mitte der 70er Jahre zu einem Stillstand in der Community Power Forschung. "Thus adding animus, if not logic, to the conflict [...] the two sides were not unlike two waning navies, each capable of blockading the other's ports, but neither side possessed of sufficient fire power to end the conflict" (WASTE 1986:118). Die Community Power-Forschung befindet sich zu dieser Zeit in einer Sackgasse, aus der die beteiligten Kontrahenten nicht alleine herausfinden. Erst die Forscher WILDAVSKY (1964), CRENSON (1971), EULAU/PREWITT (1973), WIRT (1974) und GAVENTA (1980) entschärfen die hoffnungslose Lage der Community Power-Debatte. Sie versuchen, die starren Positionen der beiden Klassiker zu überwinden, neuere Entwicklungen in der Community Power-Forschung aufzugreifen und theoretisch zu reflektieren. EULAU/PREWITT (1973) analysieren Zusammenhänge zwischen der Politik öffentlicher Einrichtungen und dem Wirtschaftswachstum in dem Gebiet um San Francisco. WIRT (1974) stellt in San Francisco gewisse Tendenzen zum Hyperpluralismus fest und führt die Entscheidungsunfähigkeit der Verantwortlichen auf die Gemeindeordnung zurück. "The charter divided the power and structure of government into so many pieces that if officials wanted to be corrupt, it would hardly be worth their while. But the price for achieving this honesty was to make those who govern San Francisco impotent". GAVENTA (1980) geht von einem dreidimensionalen Machtbegriff aus und untersucht die Ursachen für eine gewisse Machtlosigkeit der amerikanischen Bürger.

⁷⁶ HUNTER verwendete eine Kombination aus Reputations- und Positionstechnik.

In der Entwicklung der Community Power-Forschung gibt es somit Ende der 70er Jahre einen Wendepunkt, den WASTE (1986:20) mit dem Bild "The 'Cold War' thaws" beschreibt. Die Forscher bewegen sich langsam wieder aufeinander zu. Forschungsfragen werden neu konzeptualisiert, Methodenkombinationen verwendet⁷⁷ und neue empirische Studien durchgeführt (vgl. POLSBY 1980, FALKEMARK 1982, DOMHOFF 1983, MANLEY 1983, BOLLAND 1984, GHILONI 1984, GHILONI/DOMHOFF 1984, KURTZ 1984, MIZRACHI 1984, STONE 1984, WIRT 1984, WASTE 1986). Die Impulse für die Wiederbelebung der Community Power-Forschung stammen von Vertretern des neo-marxistischen Ansatzes. "The critique of Marxist assumptions about the distribution of power in local communities [...] has served as a catalyst for renewed interest in examining community power" (WASTE 1986:20). Aber auch die zunehmende finanzielle und verwaltungstechnische Krise in amerikanischen Großstädten in diesem Zeitraum hat Einfluß auf ein verstärktes Interesse an der Gemeindeforschung. So konzentrieren sich die Forschungsfragen zunehmend auf die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen; nicht allein die Machtstruktur interessiert, sondern z.B. der Zusammenhang von Machtstruktur, Urbanisierung und Stadtsanierung (vgl. EULAU/PREWITT 1973). Nach Einschätzung von WASTE (1986:21) endet der lange Streit in "a general climate of peace". D.h. die Forscher konzentrieren sich auf die Weiterentwicklung des Community Power-Ansatzes, was in der Vergangenheit z.T. unmöglich erschien. "Insofern bildet die Kontroverse ein Lehrstück - ein Lehrstück für das, was empirische Forschung nicht sein sollte" (HAASIS 1978:33).

2.2.4. Andere Einzelfallstudien

Nach den bisherigen Ausführungen stehen für die elitistische und pluralistische Position die wichtigsten Hypothesen fest. Die Frage ist nun, wie die klassischen Annahmen der beiden Vertreter HUNTER und DAHL in den 30 Jahren danach weiterentwickelt wurden bzw. andere Ansätze an Bedeutung in der Community Power-Forschung erlangten. Auch nach Publikation der DAHL-Studie war das Dilemma des theorieleeren Empirismus noch nicht gelöst. "We have no general theory, no broad-gauge model in terms of which widely different case studies can be systematically compared and contrasted" (BACHRACH/BARATZ 1963:632, vgl. RUSTOW 1966:716). Deshalb werden nun folgende Studien betrachtet:

- die wichtigsten amerikanischen Untersuchungen aus den ersten beiden Dekaden
- neuere elitistische und pluralistische Studien
- vergleichende Studien, die die Ergebnisse der zahllosen Einzeluntersuchungen zusammenfassen bzw. auf Basis dieser Daten neue, vergleichende Studien durchführen
- Studien auf Basis des Neo-Marxismus bzw. der Neuen Politischen Ökonomie, der Regime-Theorie und des Local Governance-Ansatzes.

2.2.4.1. HUNTER-Folgestudien

In der Tradition von HUNTER führen viele Forscher Nachfolgestudien durch. Zum einen wird erneut die Stadt Atlanta untersucht, teils mit den gleichen, teils mit anderen Methoden (vgl. BOOTH/ADRIAN 1962, JENNINGS 1964, HUNTER 1980). Andere wenden das HUNTER-Design in anderen Kommunen an (vgl. MILLER 1958, VIDICH/BENSMEN 1958, FORM/MILLER 1960, PRESENT 1971, TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982, BOLLAND 1984). Manche fragen aber auch, inwieweit sich der Forschungskontext geändert hat und andere Akteure eine Rolle für die kommunale Machtstruktur spielen (vgl. SCHULZE/BLUMBERG 1970, MOTT 1970).

⁷⁷ So untersucht z.B. STONE (1976) Atlanta mit einem Methodenmix aus Positions- und Entscheidungstechnik.

2.2.4.1.1. Weitere Machtstudien in Atlanta

JENNINGS (1964) führt zehn Jahre nach HUNTER in Atlanta eine Wiederholungsstudie durch. Er weist eine weniger oligarchische und stärker pluralistische Machtstruktur als HUNTER (1953) nach. Allerdings ergibt diese erneute Studie kein eindeutiges Ergebnis für die geeignete Identifikationsmethode. JENNINGS (1964:164) belegt einerseits, daß die Reputationsmethode durchaus brauchbar für die Messung kommunaler Macht ist, andererseits weist er nach, daß sie nicht widerspruchsfrei anwendbar ist. "Most of the perceived influentials at both levels were indeed influential in one or more issue areas".

Im Jahr 1980 wiederholt HUNTER selbst seine Elitenstudie in Atlanta. Wieder wendet er die Reputationsmethode an, dieses Mal für eine bestimmte Sachfrage - die Sanierung des Stadtzentrums. Wichtige Gruppen werden befragt, wer hier wichtige Entscheidungen trifft, anschließend sollen die identifizierten Policymaker ihre Rolle beschreiben. Neu in der zweiten Atlanta-Studie ist die Verwendung einer sogenannten 'Machtskala' in den Interviews. Insgesamt umfaßt die Skala 39 Items, wobei sich subjektive Einschätzungen des Befragten mit objektiven Angaben mischen. So wird die jeweilige Person z.B. gefragt, inwieweit sie sich selbst als lokalpolitisch einflußreich einstuft, inwieweit sie Interesse am lokalpolitischen Geschehen hat oder wie sich ihre Beziehungen zu den Massenmedien gestalten. Jede Einschätzung kann positiv und negativ mit den Punkten eins bis vier abgestuft werden. Der Durchschnittswert aller interviewten Personen liegt bei 94 Punkten, wobei der höchste Wert 144 und der niedrigste 30 Punkte beträgt. Die 20 Personen, die oberhalb der 80-Punkte-Marke liegen, kommen größtenteils aus dem Finanzbereich, engagieren sich z.T. aber auch politisch. Zudem sollten die Befragten soziodemographische Angaben machen, aber auch Angaben zu Schulausbildung, Mitgliedschaften, Vermögen oder der Wohndauer. So zeigt sich bsp., daß weiße Politiker einen Durchschnittswert von 72 auf der Machtskala haben, schwarze Politiker hingegen nur 56 Punkte.⁷⁸ Positiv an der Machtskala ist die Berücksichtigung vielfältiger Faktoren, wie z.B. der Ämterkumulation. Die beiden Personen mit der größten Machteinstufung sind sowohl selbständige Unternehmer wie auch Inhaber politischer Ämter; dieser Aspekt blieb bei der ersten Atlanta-Studie außen vor. HUNTER selbst führt an, daß diese Skala erst noch weiter angewendet und validiert werden müsse. Im Vergleich zur ersten Untersuchung ist sie jedoch als großer Fortschritt für die Beschreibung und Operationalisierung von Macht zu werten.

Genau wie beim ersten Mal untersucht HUNTER die Beziehungen zwischen den einzelnen Machtinhabern. Als Methode verwendet er jedoch nicht Netzwerk- sondern Clusteranalysen.⁷⁹ Die gegenseitigen Beziehungen von insgesamt 65 Personen ergeben vier Cluster, wobei jedes Cluster einen isolierten "Star" aufweist. Die größte Gruppe umfaßt 13 Personen, die kleinste fünf Personen. Die gegenseitigen Wahlen zeigen auch, daß alle vier Bereiche miteinander verbunden sind. Diejenigen Personen, die die zentralen Positionen einnehmen, stammen aus den Bereichen Finanzen, Industrie und Wirtschaft. An der Peripherie der vier Hauptgruppen erkennt HUNTER 20 Personen, die je nur eine einzige Beziehung zu den anderen Gruppen aufweisen. Diese Personen identifiziert er als Experten, Sachverständige, weniger einflußreiche Industrielle und gewählte bzw. berufene Politiker. Trotz der verbesserten Untersuchungsmethoden kommt HUNTER (1980:163) zum gleichen Ergebnis wie beim ersten Mal: "Faces come and go [...] but the steeply pyramided structure of community decision remains just as it has been to most of the citizenry for a century or more". Nach wie vor existiert nach seinen Ergebnissen in Atlanta eine in ihrer Sozialstruktur konstante pyramidale Machtstruktur.

⁷⁸ Im Gegensatz zur ersten Studie werden weiße und schwarze Bürger vergleichend untersucht.

⁷⁹ Nach HUNTER (1953:69) haben die Netzwerk-Soziogramme lediglich heuristischen Wert. Sie zeigen, daß die Topleader für ihre Zusammenarbeit oder Bekanntheit häufiger Mitglieder dieser Gruppe nennen (mutual choices), als Personen, die nicht zur Topgruppe gehören. Die Soziogramme könnten jedoch keine Auskunft über die tatsächlichen Verhältnisse zwischen den Personen liefern.

2.2.4.1.2. Machtstudien in anderen Gemeinden

Es gibt eine große Zahl von Autoren, die ebenso wie HUNTER in Atlanta in anderen Städten eine kleine, kohäsive Machtelite feststellen. MILLER (1958) untersucht eine amerikanische und eine englische Stadt. In Amerika sieht er die These bestätigt, aber nicht in England. Der Autor führt dies auf die verschiedenen politischen Kulturen und formalen Entscheidungsstrukturen zurück. Auch FORM/MILLER (1960:538) erkennen in ihrer Stadt eine "stratified pyramidal structure centering in a top group of policy-makers". PRESENT (1971) bestätigt dieses Ergebnis in zwei südkalifornischen Kleinstädten. Im folgenden sind nur diejenigen Studien von Interesse, die hinsichtlich theoretischer Überlegungen und Methodik neue Ideen liefern.

BELKNAP/SMUCKLER (1956) untersuchen eine mittelgroße Stadt in der HUNTER-Tradition. Sie erarbeiten eine Liste aktiver Personen mittels Zeitungsartikel (Positionstechnik) und Gesprächen mit öffentlich Verantwortlichen bzw. gut informierten Bürgern (Reputationstechnik). 65 Aktivisten werden dann hinsichtlich aktueller Probleme, den Führungsstrukturen in der Gemeinde sowie ihrem eigenen Werdegang befragt. Zudem werden 100 zufällig ausgewählte Nicht-Aktivisten ausgesucht und zu den gleichen Themen interviewt. Die Nicht-Aktivisten nennen als einflußreiche Personen eher diejenigen, die ein offizielles politisches Amt inne haben; während für die Aktivisten eher informelle Teilnehmer aus den Bereichen Industrie, Finanzen und Wirtschaft wichtig sind. Diese Ergebnisse zeigen, daß für die Reputationsmethode durchaus relevant ist, wer befragt wird. Insgesamt wird eine kleine Machtgruppe mit einem Kern von sechs bis acht Personen, die in allen wichtigen Gemeindefragen konsultiert werden, festgestellt. Ausschlaggebend für die Zugehörigkeit zur Top-Elite sind v.a. wichtige Positionen in Politik, Wirtschaft, Finanzen und Industrie, weniger per-

~~Social and Economic~~ Soziale und wirtschaftliche Veränderungen wiederholen BOOTH/ADRIAN (1962) die Studie von BELKNAP/SMUCKLER (1956), um machstrukturellen Veränderungen zu untersuchen. Dafür sichten sie öffentliche Berichte bzw. Zeitungsartikel und führen Interviews mit langjährigen Einwohnern durch. Nach Anregung von FORM/MILLER (1960) werden aus den Bereichen Gewerkschaften, Medien, Wirtschaft, Religion, Wohlfahrt, Politik und Bildung jeweils zwei Experten zur Machtstruktur befragt. BOOTH/ADRIAN identifizieren eine Gruppe von 49 Führern, die wiederum eine kleine Machtelite von 15 Personen beschreiben. Genau wie im Jahr 1956 sind dies v.a. die Inhaber wichtiger Positionen in der Gemeinde, die sich größtenteils regelmäßig in einem exklusiven Stadtclub treffen. "A few leaders voiced the opinion that the Mayfair Club was the scene of much unofficial decision-making" (BOOTH/ADRIAN 1962:286). Die Konstanz in der Zusammensetzung der Machtelite war nicht unbedingt zu erwarten, da in den Jahren seit der BELKNAP/SMUCKLER-Studie einige Veränderungen in der Stadt auftraten. So wurde bsp. ein neuer "bürgerfreundlicher" Bürgermeister aus der Arbeiterklasse gewählt und anstelle des Kommission-System ein Council Manager-System eingeführt, wobei der Stadtrat sowohl den Bürgermeister wie auch den City-Manager wählt. Auch der Einfluß der Gewerkschaften nahm zu, da vermehrt soziale Probleme auftauchten. Allerdings stieg auch der Einfluß der Wirtschaftskammer durch die Fusion mit zwei Wirtschaftsorganisationen. So ist die aktuelle Machtgruppe zwar immer noch von Wirtschaftsinteressen dominiert, aber nicht mehr gleichermaßen homogen. Die Entscheidungselite besteht aus zwei Gruppen - der wirtschaftsorientierten "old guard" und der neuen "pro-labor group", die sich um den neuen Bürgermeister bildete. Das Problem sei nur, daß der alten Wirtschaftselite die politische Legitimation für ihr Handeln fehlt und der neuen Politikelite die finanziellen Ressourcen. Die Ursache für diese Patt-Situation sehen die beiden Autoren in der wachsenden Rolle der politischen Parteien. Die Elitenmitglieder der Arbeiterklasse seien wie die Mehrheit im neuen Stadtrat Demokraten und bilden eine Opposition gegen die Republikaner der alten Wirtschaftselite.

VIDICH/BENSMAN (1958:67) untersuchen einen kleinen Ort in der Nähe von New York. Sie unterscheiden wie HUNTER zwischen wichtigen und weniger wichtigen Machtpositionen. Der Einfluß der wenigen "general-leader" basiere auf der Kumulation strategischer Positionen -

den sogenannten "secondary leadership roles" - in verschiedenen Politikbereichen. Nur wer bereit sei, auch unbeliebte Ämter zu übernehmen (z.B. weil zeitaufwendig oder fachfremd), kann in die "primary leadership roles" der kohäsiven Entscheidungselite aufsteigen. "Once an individual has acquired the halo of being a public leader, he is drawn into additional positions just because he is known as a leader". Zum einen sei es in kleineren Gemeinden schwierig, Personen zu finden, die sich für Politik interessieren und engagieren. Sind ein paar Personen vorhanden, die diese Bedingungen erfüllen, werden sie für die verschiedensten Problemlösungen benötigt; ob sie wollen oder nicht. D.h. die beiden Autoren, sehen die Bildung einer kohäsiven Machtelite in Kleingemeinden als notwendig an. Andererseits blockierten diese Machtinhaber aus strategischen Gründen wichtige Positionen, die eventuell von inhaltlich interessierten Akteuren eingenommen werden wollen. Zudem wirke sich die Ämterkumulation nachteilig auf die Zeit aus, die die Akteure bei den Politikaufgaben einbringen können.

Ebenfalls einen Halo-Effekt allerdings für die Bekanntheit von Personen stellt BONJEAN (1963) in einer Kleinstadt fest. Er verteidigt zunächst die Reputationsmethode, ergänzt sie jedoch durch weitere Informationen. Durch die Verfeinerung der Methode erhofft er sich ein geeignetes Instrument für künftige, vergleichende Studien. Mithilfe eines Schneeballsystems⁸⁰ werden 45 Interviewpartner ermittelt, die relativ einheitlich eine Gruppe einflußreicher Personen identifizieren. Bei 100 weiteren Personen gingen die Einschätzungen eher auseinander. Vermutlich liegt die Einheitlichkeit der Antworten der ersten 45 Befragten darin begründet, daß zwölf Personen selbst Mitglieder der Machtelite sind. Werden nur die Antworten dieses Segments ausgewertet, kommen neue Elitenmitglieder hinzu, stimmen die Rankings mit denen aller Befragten nur wenig überein.⁸¹ D.h. die "Top Leaders" sind sich relativ einig, wer zur Entscheidungselite gehört. Zudem wurde die Kohäsion der Entscheidungselite durch die Zusammenarbeit in verschiedenen Projekten überprüft. Durch den Vergleich der Perzeptionen der "Top Leaders" mit denen der anderen Befragten unterscheidet BONJEAN drei verschiedene Leadership-Typen in der Gemeinde. Die sichtbaren Führer ("visible leader") werden von allen gleichermaßen als einflußreich bezeichnet, die heimlichen Führer ("concealed leader") nur von den Mitgliedern der Entscheidungselite und die symbolischen Führer ("symbolic leaders") werden nur von den Informanten nicht aber von den Elitenmitgliedern selbst genannt. Die symbolischen Führer repräsentieren v.a. alte traditionsreiche Familien in der Gemeinde, allerdings setzen sich die heimlichen Führer nicht in erster Linie aus Wirtschaftsvertretern zusammen, sondern aus Verwaltungs- und Regierungsmitgliedern. Diese seien eher unbekannt, da sie ihre Kindheit woanders verbrachten oder längere Zeit weg waren.

Die Entscheidungselite in der Kleinstadt besteht somit nach BONJEAN aus sichtbaren und verdeckten Untergruppen, die von einem wichtigen Koordinator geführt werden. In der Wahrnehmung der Entscheidungselite sieht er klare Unterschiede zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern. Für die Außenstehenden ist demnach einflußreich, wer immer schon einen Namen in der Gemeinde hatte (Bestätigung des "Halo-Effekts"); die Elitenmitglieder könnten eher die reale Machtstruktur wiedergeben. Deshalb sei es notwendig, die drei Leadership-Varianten mit den Eigenschaften Klasse, Status und Macht zu verknüpfen. "Symbolic leaders" sind demnach Mitglieder der Upper Class, weisen einen hohen sozialen Status und geringe Macht bei kommunalen Entscheidungen auf. "Visible leaders" weisen bei allen drei Merkmalen hohe Ausprägungen auf und "concealed leaders" nur beim letzteren (vgl. BONJEAN 1963:680). Zu ähnlichen Ergebnissen kommen VIDICH/BENSMAN (1960), SCHULZE (1961) und MILLER/DIRKSEN (1965). Nicht bestätigt werden konnte die Leadership-Typologie in der

⁸⁰ Der erste Informant soll auf die Frage: "Who are the community leaders who really get things done around here?" 20 einflußreiche Personen nennen. Diese werden anschließend nach dem selben Muster befragt; die Befragung wird erst beendet, wenn keine neue Namen mehr hinzukommen.

⁸¹ Rangkorrelationskoeffizient SPEARMAN's $r = .012$.

Untersuchung von PRESTON (1969c). Er fragte in zwei Städten eine Expertenauswahl (die "Top-Leader" selbst und eine Zufallsauswahl von Bürgern) nach den einflußreichsten Personen der Stadt generell und in spezifischen Sachgebieten. Zwischen den Rankings der Top-Leader und der Experten gab es keine große Unterschiede⁸² und auch nicht zwischen den Experten und den Bürgern⁸³. Zudem zeigte sich, daß diejenigen Eliten, die allgemein als einflußreich eingestuft wurden, größtenteils auch bei den einzelnen Sachbereichen genannt wurden. In den Studien von VIDICH/BENSMAN (1958) und BONJEAN (1963) wird die Reputation kommunaler Akteure nicht nur als Identifikationsmethode sondern als Ressource betrachtet. Der "Halo"-Effekt bedeutet nichts anderes, als daß die Personen aufgrund ihrer Ämterhäufung oder ihrer Familientraditionen bekannt sind und deshalb Einfluß in der Gemeinde haben. Es ist GAMSON (1966:129) der als erster darauf hinweist, Reputation nicht nur als Methode, sondern als Einflußressource zu betrachten. In seiner Analyse von 18 Kleinstädten variiert er die Reputationsmethode, indem er die Frage nach wichtigen Entscheidern auf verschiedene Sachfragen bezieht. Er stellt fest: "There seems to be some reality to reputation. This reality is consistent with a theoretical interpretation of reputation as a resource". Ohne Reputation seien Ressourcen wie z.B. Expertenwissen nicht durchsetzungsfähig. Nur wenn ein Spezialist auch anerkannt ist, werde man seiner Meinung Glauben schenken. "Reputation, I will argue, is a resource; as such, it refers to potential influence rather than influence in use. Reputation is not simply the manifestation of the possession of large amounts of resources but is, itself, a resource in the same sense that money, wealth, or authority might be" (GAMSON 1966:122). FORM/SAUER (1960:10) befragen⁸⁴ in einer mittelgroßen Stadt Experten aus verschiedenen Bereichen (Politik, Gewerkschaft, Wirtschaft, Medien, Wohlfahrt, Bildung, Religion) zur kommunalen Machtstruktur. 40 der insgesamt 120 genannten Personen werden als "Top-Influentials" identifiziert und interviewt; vier Fünftel dieser Personen sind dem Wirtschaftsreich zuzurechnen. Diese Personen verfügen über Kontakte sowohl im Sektor Wirtschaft wie auch in der Gemeinde allgemein, sind in zahlreichen Organisationen Mitglied ($\bar{\varnothing} = 13$) und besetzen dort einflußreiche Ämter. Einige Befragte stellen fest, daß das übergeordnete Ziel dieses lokalen Engagements das städtische Gemeinwohl sei und nicht ökonomische Eigeninteressen. "Many asserted that what was good für the community was also good for business and vice versa". Als wichtigste Institutionen werden die Wirtschaftskammer, die Gewerkschaften, die Lokalzeitung, die Vereinigung der Grundstücksmakler, Servicevereinigungen und andere Wirtschaftsgruppen genannt. In dieser Stadt spielen die lokalen Gewerkschaften eine relativ große Rolle, da die Wirtschaftselite diese für die Durchsetzung lokaler Ziele benötigt. Allerdings wird dieser Sektor nicht zu den Top-Influentials gezählt. Einige Autoren erkennen trotz der HUNTER-Tradition, daß die Frage nach der Machtstruktur nicht eindimensional zu beantworten ist; die Macht somit variiert bzw. die Machtstruktur dezentraler ist, als die Elitisten annehmen. So finden FORM/D'ANTONIO (1959) im Vergleich zweier Städte zwar heraus, daß der Einfluß der Wirtschaftselite in El Paso wesentlich größer ist als in Juarez, sie sehen aber nicht HUNTER's These bestätigt. MILLER (1963:443) untersucht eine Universitätsstadt mittels einer Kombination aus Reputations- und Entscheidungstechnik und zeigt für den Wirtschafts-, Politik- und Bildungssektor großen Einfluß. Allerdings konzentriert sich dieser bei der Politik und der Wirtschaft eher auf lokale Interessen und im universitären Bereichen eher auf die Außenwelt. "Cerebrille has no fixed coalitions of power but that fluid power arrangements are frequently concentrated and influence generated". FANELLI (1956:336) entwickelt eine Typologie kommunaler Führerschaft. Nach der Identifikation der

⁸² Rangkorrelationskoeffizient SPEARMAN's $r = .64$ für generellen Einfluß, $r = .66$ für spezifischen Einfluß.

⁸³ Rangkorrelationskoeffizient SPEARMAN's $r = .85$ für generellen Einfluß, $r = .62$ für spezifischen Einfluß.

⁸⁴ Wer sind die Personen, die wichtige sektorübergreifende Entscheidungen treffen oder blockieren können?

wichtigsten Akteure mittels der Reputationsmethode⁸⁵, werden diese interviewt. Auf Basis der Fragen nach den fünf einflußreichsten Personen und der Kontakthäufigkeit in den wichtigsten Policy-Bereichen wird eine Typologie von Entscheidertypen erstellt. *Active Influentials* sind nach Ansicht der Bürger wie auch der Eliten am einflußreichsten; sie weisen die meisten eliteninternen Kontakte auf. *Prestige Influentials* haben weniger Elitenkontakte und diskutieren mit weniger Elitenmitgliedern aktuelle Probleme. *Active Sub-influentials* werden nicht von allen Elitenmitgliedern als einflußreich bezeichnet, sie haben aber viele Kontakte in der eliteninternen Interaktion. *Lesser Leaders* schließlich werden am wenigsten als einflußreich genannt und sind auch in ihren Elitenkontakten beschränkt. Wie in anderen Reputationsstudien auch, ist die Kategorie der "Active Influentials" von Wirtschaftsinteressen dominiert und die "Active Sub-Influentials" von Politikern. In ihren politischen Kontakten unterscheiden sich diese Kategorien nicht voneinander, aber hinsichtlich ihrer Reputation. D.h. die Politiker und Verwaltungsmitglieder sind zwar an den Entscheidungen beteiligt, als mächtig werden sie deshalb aber nicht eingestuft. Insgesamt sind fünf Akteurstypen relevant: Wirtschaftsvertreter, Medienvertreter, Politiker, Verwaltungsmitglieder und Justizrepräsentanten.

TROUNSTINE/CHRISTENSEN (1982) wenden für ihre San Jose-Studie ebenfalls eine Kombination aus Positions- und Reputationstechnik an.⁸⁶ Sie erstellen eine Liste mit 200 Personen, die erwartungsgemäß Einfluß in der Kommunalpolitik haben. Anschließend werden 15 Informanten gebeten, die 20 bis 40 wichtigsten Personen zu nennen; diese werden interviewt und nach den "Top-Influentials" befragt. Die beiden Autoren grenzen ihr Forschungsziel von den bisherigen Elitenstudien ab, da sie nicht untersuchen, welche Gruppe die Stadtpolitik dominiert, sondern die Gruppe herausfinden möchten, die den relativ größten Einfluß in der Stadt hat. Auf der Bundesstaatsebene wird als Person, die besonders einflußreich aufgrund ihrer Führungsqualitäten ist, der Vorsitzende einer pharmazeutischen Firma genannt. Als Person, die den größten Einfluß bei einzelnen Sachfragen ausübt, wird der Bürgermeister identifiziert. In der Stadt selbst hingegen bekommt ein Zeitungsherausgeber den größten Einfluß zugewiesen. Ein einflußreicher Rechtsanwalt begründet dies wie folgt: "It's still the only newspaper in town and you've got to overcome it. Every politician is worried about. You've got to deal with the newspaper. You don't ever want to be sandbagged - to get into a project and then find out the newspaper is against you" (TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:63).

BOLLAND (1984) identifiziert in zwei Kleinstädten die Mitglieder der Entscheidungselite mit einem ähnlichen Design wie HUNTER, allerdings geht er von anderen Prämissen aus. Er vermutet einen Zusammenhang zwischen dem Partizipationspotential einer Gemeinde und ihrer Machtstruktur. Für die Überprüfung seiner Annahme, wählt er eine Gemeinde aus, deren Bürger stark partizipatorisch engagiert sind (Universitätsstadt) bzw. eine Gemeinde, deren Bürger sich nicht an politischen Prozessen beteiligen. Anschließend wird mithilfe von Distanzmodellen die Kontaktstruktur der Entscheidungselite analysiert. Tatsächlich zeigt sich in der Gemeinde mit geringer Bürgerbeteiligung eine stärker konzentrierte Machtelite als in der Gemeinde mit großer Beteiligung, hier stellt BOLLAND eine pluralistischere Machtstruktur fest.

⁸⁵ Insgesamt wurden 304 Interviews über die wichtigsten Probleme in Bakersville (5000 Einwohner) mit zufällig ausgewählten Bürgern durchgeführt. Gleichzeitig wurde gefragt: "Who would you say are the five people in Bakersville whose opinions on community affairs you respect most?" (FANELLI 1956:333).

⁸⁶ Die Autoren behaupten zwar, die Reputationsmethode anzuwenden, doch besteht der erste Schritt in der Anwendung der Positionstechnik. Dabei wurden aus Listen und Verzeichnissen Personen herausgesucht. Wie z.B. dem "Million Dollar Directory", das die größten Firmen in der Stadt auflistet oder anderen Verzeichnissen wie "Who owns Whom in America - A Directory of Intercorporate Ownership", "Who's Who in American Law, Government, Religion, Finance and Industry", "American Women", Listen mit Repräsentanten der lokalen Wirtschaftskammer, Politikern, Verwaltungsmitgliedern, Parteivertretern, Repräsentanten von Vereinen, Verbänden, Gewerkschaften und Kirchen. Lokale Bürgergruppen stufen TROUNSTINE/CHRISTENSEN (1982:58f) als wenig einflußreich ein: "Directors of important civic organizations may not be significant in our community".

2.2.4.1.3. Die Rolle externer Akteure

Einige Forscher in der HUNTER-Nachfolge fragen sich, ob die Wirtschaftselite aufgrund der zunehmenden Internationalisierung noch Interesse an kommunalen Entscheidungen hat. Unter dem Begriff des "absentee ownership" wird der Anteil der Firmen betrachtet, deren Leitung außerhalb der Gemeinde angesiedelt ist. Unbestritten ist, daß bei Unternehmen mit überlokalem Standort noch mehr als bei den einheimischen Unternehmen die Gefahr eines Standortwechsels besteht. "The most powerful weapon absentee-owned corporations possess is the threat to leave town" (MILLS/ULMER 1970:147). Deshalb wird vermutet, daß die lokalen Entscheidungen noch stärker von Wirtschaftsinteressen dominiert werden. Tatsächlich zeigt sich meist, daß die überlokalen Wirtschaftsgruppen weniger Interesse für die Lokalpolitik aufweisen und die Machtstrukturen in Städten mit hohem "absentee ownership"-Anteil eher heterogen sind (vgl. SCHULZE 1958, SMITH 1960, GOLDSTEIN 1962, JENNINGS 1964, FRENCH 1967, MOTT 1970c). AIKEN (1970:497) mißt in 57 Kommunen eine positive Beziehung⁸⁷ zwischen dem Anteil überlokal kontrollierter Firmen und einer heterogenen Machtstruktur.

SCHULZE/BLUMBERG (1970:220) stellen ebenfalls fest, daß sich die lokale Wirtschaftselite zunehmend aus politischen Entscheidungen heraushält. Sie beobachten "a widespread and growing reluctance on the part of the economic dominants to become involved in the initiation and determination of local political decisions". SCHULZE (1970) führt dies auf eine Veränderung im kommunalen Wirtschaftssystem zurück und stellt die "Bifurcation"-These auf. Die historische Analyse der Stadt Cibola ergibt für die Zeit vor der Jahrhundertwende eine Dominanz der Wirtschaftselite als Inhaber aller wichtigen Ämter. Später ließen sich mehr und mehr Firmen nieder, die national kontrolliert wurden. Das Engagement in lokalen Gremien ging bei diesen Wirtschaftsakteuren zurück, da sie geographisch mobil sein müssen und ihre Karriere v.a. innerhalb des Unternehmens vorantreiben. Lokales Interesse und Engagement sowie die daraus resultierende Reputation helfen dabei wenig. Gleichzeitig ist zu sehen, daß die entstehende Lücke ("power vacuum") in der Machtstruktur von sogenannten "public leaders" gefüllt wird und diese deshalb heterogener ausfällt als früher. Deren Einfluß basiert nicht auf ökonomischer Macht, sondern auf Popularität und Verbindungen zur Gemeinde. Nach SCHULZE kommt es deshalb zu einer Gabelung (Bifurcation) der Macht, da nun nicht mehr allein die ökonomischen Eliten, sondern auch die "public elites" an Entscheidungen teilnehmen.

PELLEGRIN/COATES (1956:414) untersuchen die Gemeinde "Bigtown" im Süden der USA. Als Kernstadt einer 200.000 Einwohner umfassenden "metropolitan area" ist ihre Wirtschaftsstruktur durch eine Reihe von Unternehmen mit außerlokaler Leitung geprägt. Die beiden Autoren erkennen keine Machtstrukturen, vielmehr liege ein "relative power vacuum" vor bzw. seien lokale Projekte vom Engagement und der Zustimmung der Unternehmen abhängig, auch wenn diese außerhalb organisiert seien. Die Erwartung, daß sich Firmen mit überlokaler Organisationsstruktur nicht sehr für die Belange der Gemeinden ihrer Unternehmenssitzes interessieren, läßt sich nicht bestätigen. Deren Repräsentanten greifen nicht direkt in den Entscheidungsprozeß ein, sondern gehen den informellen Weg über Public Relations und Organisationsmitgliedschaften. "There is no single crowd or clique of representative of them, but their top executives communicate with one another informally and arrive at agreement on matters policy. The executives of each corporation are then informed of the decision, making it possible for given community projects to be supported or vetoed through united action". Zwar sind die leitenden Angestellten der Firmen nur halb so oft Mitglieder freiwilliger Vereinigungen wie lokale Unternehmer, andererseits gehören sie den beiden mächtigsten Organisationen der Stadt an. Daß dahinter Methode steckt, zeige die Aussage eines der 50 interviewten Manager. "In my company, executives at any level have to clear all their organizational memberships with top management" (PELLEGRIN/COATES 1956:417). Als Motiv hinter diesem lo-

⁸⁷ Korrelationskoeffizient PEARSON's $r = .31$.

kalem Engagement sehen die Autoren u.a. den Wunsch einer positiven Image-bildung seitens der Konzernleitung. Unter dem Motto "making this a better place for all of us to live" präsentierten sich die Unternehmen vorbildlich und hätte so v.a. im Konflikt mit den Gewerkschaften eine wirkungsvolle Waffe.

Auch in der Studie von CLELLAND/FORM (1964) beeinflußt der Wirtschaftssektor nach wie vor aktiv lokale Entscheidungen. Allerdings ist ihre Gemeinde - ebenso wie die von PELLEGRIN/COATES (1956) - eine weitgehend unabhängige Kernstadt und keine "satellite-city" wie z.B. die Stadt von SCHULZE (1958). Deshalb ist für SAVELSBERG (1980:122) entscheidend, welche Stellung die Gemeinde in einem Ballungsgebiet einnimmt. Bildet sie den Kern, so ist weiterhin eine Relevanz lokaler Entscheidungen für die Wirtschaftsakteure gegeben. Angenommen wird, daß bestimmte und hier v.a. infrastrukturpolitische Entscheidungen von Kernstädten größere Relevanz für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region haben als die von Randgemeinden. Ebenso plausibel ist, daß die Interessen von Unternehmen mit mehrere Standortalternativen eher durch die Kommunalverwaltung antizipiert werden als die Interessen von Unternehmen, die weniger Alternativen zur Auswahl haben. SAVELSBERG (1982:171) sieht durch das "absentee ownership" eine Veränderung in der Interessenlage der Wirtschaftsvertreter. Hatten die lokalen Unternehmer auch als Bürger der Stadt gewisse Interessen (z.B. im Bildungs- oder Kulturbereich), so konzentrieren sich die überlokalen Unternehmer nun ausschließlich auf die Durchsetzung ihrer ökonomischen Interessen.

MOTT (1970c) wiederholt die SCHULZE-Studie in Cibola und definiert eine Mittelposition zwischen den bisherigen Ergebnissen. Er stellt fest, daß Vertreter von "absentee ownership"-Firmen, an einigen lokalen Entscheidungen beteiligt sind und sie auch relativ großen Einfluß ausüben können. Sie gehen dabei aber sehr zurückhaltend und informell vor und mischen sich nur ein, wenn ihre Interessen von Entscheidungen oder Planungen betroffen sind (vgl. auch FRENCH 1970). Gleichzeitig stellt MOTT fest, daß es neue "organizational roles" gibt, die die direkte Partizipation von überlokalen Unternehmern weniger erforderlich mache.

Zwei Autoren gehen dem Einfluß der Ansiedlung nationaler Militärstützpunkte auf die kommunale Machtstrukturen nach. BARTH (1961:63) untersucht sechs Gemeinden, in deren Nähe Militärbasen installiert wurden. "A rapid rate of urban growth is associated with a rapid increase in the number of issues faces community leaders and also with the complexity of these issues. At the same time, the expansion produces new positions of influence and new sources of power". Das Erscheinen neuer externer Akteure führt zu einer Erweiterung der lokalen Themenagenda, zu einer Dezentralisierung der lokalen Machtstruktur und somit zu neuen Teilnehmern am kommunalen Entscheidungsprozeß. Dies bestätigt PRESENT (1971) in seiner Studie zum Thema "Einfluß der nationalen Verteidigungspolitik auf die lokale Politik".

2.2.4.2. DAHL-Folgestudien

Strikte Anhänger der DAHL-Tradition arbeiten mit der aufwendigen Entscheidungstechnik, gemäßigte Pluralisten aber auch die "Konkurrenz" verwenden zusätzlich die Positionsmethode oder eine Kombination aus verschiedenen Methoden. So wiederholt bsp. der Elitist DOMHOFF (1978) die DAHL-Studie in New Haven und erhält andere Ergebnisse. Er verwendet die DAHL-Daten zum Thema Stadtanierung und analysiert zudem die Sitzungsprotokolle der Wirtschaftskammer und die internen Memos von ökonomischen und politischen Eliten. Er findet heraus, daß "major economic interests in New Haven were instrumental in the instigation of urban renewal and that the politicians merely implemented their wishes" (TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:31). Diese Form der Einflußnahme könne nicht mit der Entscheidungstechnik gemessen werden, was wiederum für die Reputationsmethode spreche. Das folgende Kapitel gibt einen Überblick über die wichtigsten Studien, die mit dem DAHL-Design die lokale Machtstruktur untersuchen.

BANFIELD (1961) untersucht sechs Streitfragen in Chicago. Er verteidigt vehement die Entscheidungstechnik und die Berücksichtigung der lokalen Regierung für die Analyse von Einflußstrukturen. Seine Ergebnisse sind denen der Elitisten nicht unähnlich. "Ein einzelner Akteur - sagen wir, der Bürgermeister von Chicago - kann einen bestimmten Handlungskurs nur insoweit einschlagen und einhalten, wie die formale Dezentralisierung durch eine informelle Zentralisierung wettgemacht wird" (vgl. BANFIELD 1961:237). Neu gegenüber den Reputationsstudien ist, daß die Bedeutung der politischen Parteien als überragend angesehen wird. Allerdings hätten die beiden großen Parteien eher den Charakter von "machines", da nicht politische Ideen oder Gehalte im Vordergrund stünden, sondern der Macht- und Gelderwerb. Aus diesem Grunde seien die untersuchten Projekte politische Streitfälle und keine Routineentscheidungen der Verwaltung. Kontrollfunktionen über diese Parteimaschinen üben u.a. die Gerichte aus, indem sie informell auf dem Laufenden gehalten werden. Zudem hätten auch die Bürger Einfluß, da über jede öffentliche Anleihe größeren Umfangs eine gesetzlich vorgesehene Abstimmung stattfindet. Trotz der möglichen Einflußnahme politischer, juristischer und bürgerlicher Gruppen erkennt BANFIELD auch die Existenz einer reichen Unternehmer-Elite in Chicago, die im politischen Geschehen starken Einfluß nehmen könnte. Falls sich diese Männer zu einem gemeinsamen Projekt zusammenschließen würden, hätten sie seiner Meinung nach durchaus die politischen Führer hinter sich. Allerdings glaubt er, daß fundamentale Interessenskonflikte innerhalb dieser Wirtschaftselite bzw. der Zwang, miteinander zu kommunizieren und sich zu organisieren, ein solches Engagement lähmen würde.

MARTIN/MUNGER (1961) untersuchen unter dem Titel "Decisions in Syracuse" ebenfalls den lokalen Entscheidungsprozeß i.S. des Behaviorismus. Von Interesse ist das konkrete Verhalten von Akteuren in bestimmten Situationen. Im Gegensatz zu den früheren Elite-studien wollen sie die Institutionenanalyse forcieren und das Handeln der formal Verantwortlichen aufzeigen. Dieses Handeln wird nicht nur als Verwaltungsakt aufgefaßt, sondern als Prozeß, in dem verschiedene Akteure (städtische Verwaltungsspitze, Bürokratie, Parteifunktionäre, Presse, Wählerschaft, Interessengruppen) zwischen Alternativen wählen können. Die Untersuchung von 22 lokalen Entscheidungen ergibt keinen Hinweis auf eine monolithische Machtstruktur, wie sie zuvor in dieser Stadt festgestellt wurde (vgl. FREEMAN u.a. 1960). Stattdessen stellen die Autoren genau so viele Machtzentren wie Themenbereiche fest.

SAYRE/KAUFMAN (1960) verwenden in New York eine Kombination aus Positions- und Entscheidungstechnik und erkennen ebenfalls pluralistische Strukturen. Sie beschreiben die wichtigsten formalen Positionen, ihre Merkmale, Ziele und Strategien für verschiedene lokale Aufgaben (vgl. KAMMERER u.a. 1963, ADRIAN 1968). Die lokale Machtstruktur besteht aus zahlreichen Akteuren der Bereiche Bürgermeisteramt, Verwaltung, Fachexperten, Parteien, Politiker anderer Ebenen, Stadtrat, Gerichte und Bürgergruppen. "Every Decision of importance is [...] the product of mutual accommodation". In der Stadt New York gibt es demnach "a multiplicity of decision centers" (SAYRE/KAUFMAN 1960:710), die von formal Verantwortlichen geführt werden. Die beiden Autoren beobachten den Entscheidungsprozeß für einige Themen über mehrere Jahre und widerlegen ihrer Ansicht nach die These, daß amerikanische Großstädte von "political machines" oder ökonomischen Interessen dominiert werden.

SCOBLE (1961) untersucht in einer Kleinstadt mit einer Kombination aus Reputations- und Entscheidungstechnik, welche Gruppen an Entscheidungen beteiligt sind. Ausgehend von einer breiten Themenliste wählt er die drei wichtigsten mit Hilfe öffentlicher Dokumente, teilnehmender Beobachtung und informeller Interviews aus. Als Auswahlkriterien dienen die Dauer der Streitfragen und die Anzahl der aktiven Bürger. In qualitativen Interviews mit 713 Nicht-Führern und 58 Führungspersonen wird dann nach Führern in den drei Politikbereichen und nach allgemeinen Führern in der Gemeinde gefragt. SCOBLE führt aus, daß keine Herrschaftselite existiere, da weder die allgemeinen Führer - in der Mehrzahl Angehörige des Wirtschaftsbereiches - noch die Stadtverwaltung die Gemeindeführung zentral koordinieren.

WILDAVSKY (1964) wiederholt die DAHL-Studie in der Kleinstadt Oberlin. Dafür werden alle Themen in einem Zeitraum von fünf Jahren untersucht, zudem wird die Reputationsmethode mit Experten und Bürgern durchgeführt. Anders als DAHL berücksichtigt er auch die "non-issues", also ob und inwieweit Themen bereits im Vorfeld blockiert werden. Sowohl Experten wie auch Bürger nehmen für die einzelnen Themenbereiche unterschiedliche Personen als Entscheidungsträger wahr. Genau wie bei DAHL betrifft eine mögliche personelle Überlapung nur die public officials. "The overlap between the general and issue-area elites is very small" (WILDAVSKY 1964:307). Der Vergleich von Entscheidungs- und Reputationsstechnik zeigt, daß bei der zugeschriebenen Macht ein relativ großer Teil der relevanten Akteure nicht genannt wird. Dies sind v.a. Personen, die sonst weniger aktiv und einflußreich sind, sich aber für das Thema interessieren und engagieren. Auch einzelne Ratsmitglieder unterscheiden sich in ihrem Bekanntheitsgrad bzw. Engagement in Einzelfragen und werden so weniger genannt. WILDAVSKY (1964:312f) schließt daraus: "The reputational method [...] misses many people who were in fact leaders in the (decisional) areas designated".

Der Pluralist WIRT (1974) erhebt mit seiner San Francisco-Untersuchung den Anspruch, aus den Mängeln vergangener Studien gelernt zu haben und verbessert das DAHL-Design in zwei Punkten. Zum einen ergänzt er die Entscheidungstechnik durch die Reputations- und die Positionstechnik; zum zweiten untersucht er nicht nur "local government decisions", sondern auch "private allocation decisions" und "extra-community decisions with intra-community impact". Dabei sieht er öffentliche Entscheidungen von Akteuren aller politischer Ebenen und private Entscheidungen von wirtschaftlichen und anderen lokal organisierten Gruppen beeinflußt. Die Erweiterung des Analysefokuses auf alle politische Ebenen ist eher für neo-marxistische oder regimetheoretische Studien typisch. In der Untersuchungsanlage ist die Arbeit von WIRT sehr akribisch und vielschichtig. Er verwendet auch einen Methodenmix für die Auswahl wichtiger Sachthemen. Die Kommunalelite wird zu mehreren Zeitpunkten gefragt, welche Themen am meisten Zeit und Geld beanspruchen. Diese Aussagen werden durch mehrjährige Beobachtung der Lokalpolitik, detaillierte Aktenstudien und Interviews derer, die an den Themen beteiligt sind, überprüft. Die Beschränkung auf eine einzige Stadt begründet der Forscher mit dem Argument, nur auf der Mikroebene der Gemeinde zahlreiche historische und externe Faktoren untersuchen zu können. Er ist sich der Notwendigkeit vergleichender bzw. makro-analytischer Studien im Gegensatz zur vorigen Forschergeneration durchaus bewußt.

Auch in der Machtstrukturanalyse geht WIRT neue Wege. Statt mit der Reputationsmethode eine Interpretation der Antworten vorzunehmen, legt er den Experten verschiedene Machtstrukturmodelle (siehe Kapitel 2.2.9.) vor und läßt sie entscheiden, welcher Entscheidungsmodus vorliegt. Nach Ansicht der Befragten existiert kein eindeutiges Muster. In der Lokalpolitik seien zahlreiche Akteure involviert, die je nach Problemlage eine Koalition zur Lösungsfindung bilden, deren Wege sich anschließend aber wieder trennen. Die beteiligten Akteure bzw. Entscheidungskonstellationen wechseln somit - wie bei DAHL - nach politischer Sachfrage. Allerdings besteht nach WIRT (1974:8) dadurch die Gefahr, daß keine Entscheidungen zustande kommen, also der sogenannte Hyperpluralismus vorliegt. "Here, public decision making proceeds amid such fragmentation of power that the traditional principle has sometimes to its logical end, powerlessness". WIRT (1974:10) erkennt auch als einer der ersten Autoren einen Zusammenhang zwischen Gemeindeordnung und Machtstruktur. In San Francisco wird die Macht auf möglichst viele Akteure verteilt und v.a. der Einfluß der Parteien stark beschränkt. "Like the dog in the Sherlock Holmes story, they are important because they do not bark". Dies sei das Resultat eines allgemeinen Mißtrauens der Bürger gegenüber den Parteien und den Politikern, das im Gegensatz zum Osten der USA an der Westküste und v.a. in Kalifornien vorherrsche. Deshalb hätten sich die Bürger im Jahr 1932 für eine Gemeindeordnung entschieden, die die kommunale Macht stark dezentralisiert. Der Bürgermeister hat dabei eine schwache formale Position und die Bürger verfügen über viele Einflußmöglichkeiten.

2.2.4.3. Zusammenfassung

Der Überblick über die HUNTER- und DAHL-Nachfolgestudien zeigt, daß die jeweiligen Lager trotz verbesserter Methoden und stärker reflektierter theoretischer Überlegungen zum größten Teil die Grundannahmen der beiden Autoren bestätigen. Erst der Policy-Analyst PETERSON bringt mit seinem Buch "City Limits" zu Beginn der 80er Jahre neue Impulse (siehe Kapitel 2.2.6.3.). In Anlehnung an LEVY/MELTSNER/WILDAVSKY (1974), nach denen die Kommunen im Hinblick auf eine prosperierende, wirtschaftliche Entwicklung unterschiedliche Prioritäten bei den politischen Aufgaben setzen, unterscheidet PETERSON (1981:41f) drei "Policy-Arenas". Die Entwicklungsaufgaben ("developmental policies") stärken die ökonomische Situation der Stadt; Umverteilungsaufgaben ("redistributive policies") nützen zwar den unteren Einkommensgruppen, belasten aber die lokale Wirtschaftskraft; Verteilungsaufgaben ("allocational policies") seien dagegen relativ neutral in ihren ökonomischen Folgen. Die von PETERSON angeregte und von dem Elitisten DYE (1986) geleistete Verbindung von Public Policy- und Community Power-Konzept ist ein gutes Beispiel für Versöhnungstendenzen zwischen Elitisten und Pluralisten. PETERSON führt an, daß bei der Analyse kommunaler Prozesse verschiedene Politikbereiche unterschieden werden müssen, in denen jeweils anderen Akteuren agieren. Die Entwicklungsaufgaben sind demnach durch konsensuale Handlungen von öffentlichen und privaten Eliten gekennzeichnet. Dieser Bereich sei v.a. von den Elitisten untersucht worden. Allokative Politik hingegen enthalte Konflikte und Aushandlungsprozesse, also eher die pluralistische Vorstellung von Politik. Bei Umverteilungsaufgaben könnten eher Entscheidungen unterdrückt werden, da diese Prozesse oftmals vom politischen Prozeß abgekoppelt stattfinden. Dies sei ein Beispiel für den Non-Desicion-Ansatz von BACHRACH/ BARATZ. DYE fügt politische Reformen als weiteren Handlungsbereich, in dem v.a. politische und administrativen Eliten, aber auch Bürgergruppen agieren, hinzu.

Tabelle 13: Relevante Akteure in verschiedenen Politikbereichen

Politikbereiche	Akteure	Einzelthemen
Developmental Policy (Entwicklungsaufgaben)	Wirtschaftselite	Städtebau, Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung, Arbeitsplätze, Verkehrswesen
Redistributional Policy (umverteilende Aufgaben)	Politische Elite, Interessengruppen, Bürger	soziale Wohlfahrt (Sozial-, Jugendhilfe), Gesundheitswesen, Arbeitslosenhilfe,
Allocational Policy (verteilende Aufgaben)	Politische Elite, Interessengruppen, Bürger	Feuerwehr, Öffentliche Sicherheit, Abfall- und Abwasserbeseitigung, Schulwesen, Bibliotheken, Straßen- und Parkplatzbau, Energieversorgung
Organizational Policy (Reformen)	Politische Elite, Verwaltungselite, Bürger	Gemeindereformen, City Manager, unpolitische Wahlen, effiziente Verwaltung

Quelle: DYE (1986:39ff), vgl. auch PETERSON (1981:45ff)

Somit kann nach DYE mittels der Politikfeldanalyse die lange gestellte Frage beantwortet werden, weshalb in den Community Power-Studien Elitisten und Pluralisten meist zu gegensätzlichen Ergebnissen kamen. Die Antwort ist einfach: weil sie unterschiedliche Politikbereiche untersuchten. Für jedes Politikfeld gibt es unterschiedliche Relevanz und typische Akteure. Die Entwicklungsaufgaben betreffen die ganze Gemeinde und die allokativen Aufgaben nur bestimmte Bereiche. Wenn in den reputativen Studien danach gefragt wurde, wer an den wichtigsten Entscheidungen beteiligt sei, so impliziere dies stets Fragen nach Entwicklungsaufgaben. In diesen Bereichen hätte tatsächlich die Wirtschaftselite den größten Einfluß, da sie Arbeitsplätze und Wirtschaftskraft zu Verfügung stellt. "Those people in the community who are in a position to influence job opportunities, home building, and industrial and commercial development are viewed by most residents as 'powerful'. So when residents are asked

to make general judgements about power in their community, they name bankers, developers, builders, and businessmen. They do not usually name school board members, civic association officers, neighborhood activists, police or fire chiefs, minority group leaders, or even *city councilmembers* (Hervorhebung M.W.) These persons may be active in other areas of policymaking (allocational, redistributive, or organizational)" (DYE 1986:41). In der Verknüpfung des Community Power-Konzeptes und der Politikfeldanalyse sieht DYE (1986:50) somit eine Möglichkeit, den langen Streit zwischen Elitisten und Pluralisten zu beenden und beide Ansätze als adäquat und gleichberechtigt anzusehen. "Community power research has an exciting future [...] combining this theory with existing typologies of public policy may help us to understand why community research can produce both elitist and pluralist findings."

SALISBURY (1964:795) versucht mit seinem "New Convergence"-Ansatz ebenfalls eine Synthese aus elitistischer und pluralistischer Argumentation. Er sieht aufgrund der Entwicklung der amerikanischen Städte die Notwendigkeit einer verstärkten politischen Steuerung. Zu Beginn der 60er Jahre gab es soziale und politische Unruhen mit dem Ergebnis, daß sich zahlreiche neue Interessengruppen bildeten und ihre Ansprüche an den Staat formulierten. Gleichzeitig ging der Einfluß einiger etablierter Gruppen deutlich zurück. Die Wirtschaftseliten gaben einen Teil ihrer Macht an föderale Strukturen ab, die nun die Städte finanziell stärker unterstützten. Auch der Einfluß der Parteien sank, v.a. weil sie es nicht schafften, die neuen Interessen in ihre Programme aufzunehmen. Mit den neuen Bürgergruppen gab es zunehmend Konflikte über politische Sachfragen. So standen z.B. die NIMBY-Organisationen⁸⁸ vielen Projekten entgegen, die die lokalen Verantwortlichen gerne durchgeführt hätten. "NIMBY articulates a collective protest against the disruptions of urban life and related intrusions of city officials" (SAVITCH/THOMAS 1991:11). Teilweise führte die Vielzahl der beteiligten Akteure zur Unregierbarkeit der Städte. "Policy outcomes are a product of highly variable fragmented and unstable problem and policy contexts. And it is precisely because urban policy makers must deal with so many different, fragmented problem and policy contexts that urban policy making as a whole is so fragmented, unstable, and reactive" (YATES 1977:85). Das von SALISBURY (1964) vorgeschlagene politische Steuerungsinstrument ist eine Regierungskoalition aus dem jeweiligen Verwaltungschef (Bürgermeister oder City-Manager), Policy-Experten und lokal interessierten Wirtschaftsvertretern. Der Verwaltungschef als oberster Repräsentant sei der wichtigste sichtbare Akteur, der die beiden anderen in Aushandlungsprozessen koordiniert. Den Ratsmitgliedern schreibt er nur eine untergeordnete Rolle zu. "Councilmen or aldermen, ward leaders, and other local party leaders are likely to play only supportive or obstructive roles in the community's decision-making process".

2.2.5. Vergleichende Studien

Insgesamt betrachtet herrschte über die theoretischen wie empirischen Erkenntnisse der zahllosen Einzelstudien in der frühen Community Power-Forschung Unzufriedenheit. Als Konsequenz hieraus entwickelten sich Ansätze einer systematischen vergleichenden Forschung. Zwar gab es auch in den ersten beiden Dekaden Studien, die die klassische Fragestellung "Who governs?" in mehreren Gemeinden untersuchten (vgl. MILLER 1958, FORM/D'ANTONIO 1959, BARTH 1961, KAMMERER/FARRIS/DEGROVE 1963, BELKNAP/STEINLE 1963, AGGER/GOLDRICH/SWANSON 1964, BLANKENSHIP 1964, KIMBROUGH 1964, PRESTHUS 1964). Doch je mehr Einzelfallstudien durchgeführt wurden, um so klarer wurde der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Eigenschaften der Einzelgemeinden und den Ergebnissen der Machtstruktur. Die Größe spielte hier z.B. eine maßgebliche Rolle. Je mehr Einwohner eine Stadt

⁸⁸ "Not in my Backyard"

aufwies, um so wahrscheinlicher waren pluralistische Strukturen. "Largeness is associated with increased potential for competition and conflict among varied groups" (TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:40, vgl. CLARK 1972:22). Je kleiner die Einwohnerzahl, um so homogener war die Entscheidungselite, um so eher wies man monistische Führungsstrukturen nach. Deshalb gingen die Forscher dazu über, die vorhandenen Studien nach den verschiedenen Eigenschaften (z.B. Größe, allgemeine und wirtschaftliche Vielfalt, Anzahl überlokal organisierter Firmen, Industriebilität oder politische Bedingungen wie Gemeindeordnung, Parteipolitisation) zu ordnen, um einen Vergleich der Ergebnisse zu ermöglichen (vgl. ROSSI 1960, WALTON 1966, CLARK 1968c, GILBERT 1968, PRESTON 1969, WALTON 1970, AIKEN 1970, LINEBERRY/SHARKANSKY 1971). KNOKE (1990:125) kreiert dafür den Begriff "human ecology paradigm". Macht wird dabei als Eigenschaft von politischen Systemen und nicht als individuelles Merkmal aufgefaßt. "The community power field was redefined to explain public policy outputs as a function of aggregate community characteristics. In the human ecology paradigm, entire communities rather than individual people are the units of analysis".

2.2.5.1. Primär- und Sekundäranalysen

Die ersten Ansätze systematisch vergleichender Gemeindestudien sind bei ROSSI (1960:391) zu finden. Er resümiert die Vielzahl empirischer Gemeindestudien wie folgt. "The power structure of local communities and the decision making processes to be found therein show a significant range of variation". Sein Ziel besteht deshalb in der Aufstellung einheitlicher Richtlinien, die verschiedene Machtstrukturen erklären sollen.⁸⁹ Folgende Bedingungen führen seiner Ansicht nach eher zu pluralistischen Machtstrukturen: politische Wahlen, hauptberufliche Politiker bzw. Verwaltungsangestellte und politische Konfliktlinien hinsichtlich Status und Klassenstrukturen. Ebenso wichtig sei, daß die von der unteren Klasse bevorzugten Parteien und Interessengruppen gute Wahlchancen für öffentliche Ämter haben. Sind diese Bedingungen nicht erfüllt, ist eine monolithische Elitenstruktur sehr wahrscheinlich (vgl. ROSSI 1960:399). Für die hier interessierende Fragestellung, bedeutet diese Erkenntnis, daß es in verschiedenen Gemeinden unterschiedliche Elitenstrukturen geben kann, d.h. daß verschiedene Akteure in der Kommunalpolitik relevant sind. In einer Gemeinde mit pluralistischen Strukturen spielen die gewählten Politiker, die Verwaltungsmitglieder und Interessengruppen eine weit größere Rolle als in Gemeinden mit monolithischen Strukturen, in denen eher Wirtschaftsakteure Einfluß haben. "A monolithic model for a power structure generally goes along with a very subordinate role for voluntary associations and public officials" (ROSSI 1960:379). Diese Feststellung ist für alle vergleichende Studien von großer Bedeutung, für die vorliegende Einzelfallanalyse ist sie v.a. für die Interpretation der empirischen Ergebnisse wichtig. D.h., daß die zugrundeliegende Gemeindeordnung aber auch Faktoren wie z.B. die Konstellation der politischen Parteien oder der Interessenpluralismus beachtet werden müssen. Für die theoretische Weiterentwicklung des MILLER/STOKES-Modells stellt sich zunächst die Frage, welche Akteure überhaupt berücksichtigt werden müssen.

ROSSI's Anregungen wurden von CLARK (1965) und WALTON (1966) aufgenommen und weitergeführt. Während ROSSI (1960:398) sowohl strukturelle wie auch methodische Faktoren für die Variationen in den Elitenstrukturen verantwortlich macht, nehmen die beiden anderen Autoren gegensätzliche Positionen ein. Für CLARK sind die zahlreichen Gemeindecharakteristika für die Variation in den Machtstrukturen verantwortlich; für WALTON liegt die Ursache in der

⁸⁹ ROSSI (1960:394f) beachtet Strukturunterschiede für die politischen Institutionen (Ehrenamt versus Hauptberuf in Politik und Verwaltung; politische versus unpolitische Wahlen für das politische und administrative Personal; wie hoch ist der Anteil dieses Personals, der von den Bürgern direkt gewählt wird?) und für die Wähler (sind ihre Einstellungen homogen, weist die Wählerschaft verschiedene Schichten, Klassen auf?).

Identifikationstechnik. Die ersten Arbeiten dieser Forschungsrichtung basieren noch auf dem Datenmaterial der 50er Jahre. WALTON (1966) nutzt die Informationen über 55 Kommunen, um den Einfluß verschiedener Faktoren auf die lokale Machtstruktur zu untersuchen. Hier zeigt sich, daß die Region, der Industrialisierungsgrad, ein hoher Anteil von "absentee ownership"-Firmen, das Ausmaß der sozialen Konflikte und der Grad des Parteienwettbewerbs einen Einfluß auf die Entscheidungsstruktur haben. WALTON untersucht zudem den Einfluß methodischer Bedingungen und formuliert dafür verschiedene Annahmen. Er stellt u.a. fest, daß die Verfahren zur Ermittlung von Machtstrukturen nicht rein institutionelle Funktion besitzen, sondern auch das Ergebnis inhaltlich beeinflussen. Ein Resultat, das stark zur Versachlichung der Diskussion und zum Fortschritt im Bereich der Identifikationsmethoden beigetragen hat (vgl. BECKERS 1968:25, ZOLL 1972:26). WALTON erkennt im Vergleich der Kommunen, daß die Entscheidungselite einen großen Anteil von Geschäftsleuten (mehr als 50 Prozent der 55 untersuchten Gemeindestudien) und einen geringen Anteil an Politik- und Verwaltungsmitglieder (weniger als 25 Prozent) aufweist. Ferner ist zu sehen, daß die Entscheidungselite in einer Gemeinde aus einer relativ kleinen Gruppe mit weniger als 50 Mitgliedern besteht.⁹⁰ Zu den gleichen Ergebnissen kommt WALTON im Jahr 1970, indem er die Informationen und Ergebnisse von 61 Gemeinden betrachtet.

Die erste vergleichende Untersuchung größeren Umfangs, die auf eigenen Erhebungen in 51 Gemeinden⁹¹ aus 22 Bundesstaaten gründet, wird von CLARK im Jahr 1968 veröffentlicht. Er geht dabei von einer stark erweiterten Forschungsfrage aus. "After a power elitist stage inspired by Hunter and Mills, an a pluralist stage influenced by Dahl, a comparative stage now seems to be in the offing. This third stage does not just pose new questions but new types of questions: no longer content with Who Governs?, the query is extended to Who Governs, Where, When, and With What Effects?" (CLARK 1968:590). Neben den Bedingungen kommunaler Machtstrukturen sind nun auch die Folgen verschiedener Machtkonstellationen von Interesse. Bei dieser Studie ist eine neue pragmatische Richtung in der Community Power-Forschung zu erkennen. Neben dem Nutzen einer verbesserten wissenschaftlichen Forschung durch vergleichende Studien wird hier auch praktische Politikberatung geleistet. Das US-nationale Büro für Wohnungsbau und Urbane Entwicklung erhoffte sich von den Machtstrukturanalysen amerikanischer Gemeinden Entscheidungshilfen für lokale Entwicklungsprogramme. Deshalb wurden vermehrt Studien durchgeführt, die mit neuen Datenquellen den Zusammenhang zwischen strukturellen Merkmalen der Gemeinden und dem Policy-Output untersuchen (vgl. HAWLEY 1963, PINARD 1963, BANFIELD/WILSON 1963, STRAITS 1965, WOLFINGER/FIELD 1966, CRAIN/ROSENTHAL 1967, LINEBERRY/FOWLER 1967, CLARK 1968c, DYE 1968, CRAIN/KATZ/ROSENTHAL 1969, AIKEN/ALFORD 1970a, 1970b). "Studies are being made of the conditions under which effective acceptance of these programs is most likely to occur" (AIKEN/MOTT 1970:408). Mithilfe der Forschungserkenntnisse wurde zunehmend

⁹⁰ Forscher, die "one-step reputational procedures" verwenden, stellen mit einer signifikant geringeren Wahrscheinlichkeit pluralistische Machtstrukturen fest als Forscher, die andere Techniken verwenden. Zweistufige Reputationsmethoden, die nach der Elitenidentifikation durch Experten diese auch nach den einflußreichsten Personen fragen, kommen noch eher zu monolithischen Strukturen als einstufige Reputationsmethoden.

⁹¹ Mitte der 60er Jahre initiierte CLARK ausgehend vom National Opinion Research Center (NORC, Universität von Chicago) das Projekt des "Permanent Community Sample". Dabei wurden über längere Zeit mithilfe öffentlicher Statistiken Informationen (300 Variablen pro Gemeinde) gesammelt, um dem nationalen Regierungsbüro Hilfestellung zu leisten. Die Gemeinden waren repräsentativ für den Wohnort der US-Bürger und nicht für die Gemeinden an sich, so daß mehr Großstädte im Sample enthalten sind. Generell wurden nur Städte > 50.000 Einwohner ausgewählt. Um neben den Strukturdaten Informationen über politische Prozesse und Entscheidungsverhalten zu bekommen, wurden in den Städten mit Inhabern einflußreicher Positionen (elf Positionen pro Stadt wie Bürgermeister, Zeitungsherausgeber, Vorsitzender Republikanische und Demokratische Partei, Leiter der Wirtschaftskammer, Präsident der größten Bank usw.) Interviews zu den Themen Bürgermeisterwahlen, Luftverschmutzung, Stadterneuerung und Anti-Eigentumsprogramme durchgeführt.

praktische Stadt- und Regionalplanung betrieben und auf methodischer Ebene der klassische Community Power-Ansatz mit dem Policy-Ansatz verbunden (vgl. DYE 1976, KÖSER 1976, DREWE 1968). D.h., die Analyse der kommunalen Machtstruktur wird ausgeweitet und mit dem Policy Output⁹² und dessen Bestimmungsfaktoren in Bezug gesetzt. Die neue Forschungsorientierung lautet deshalb: "What configurations of power and what power dynamics are associated with effective community performance?" (vgl. AIKEN/MOTT 1970:408). Die lokale oder nationale politische Führung kann so die Bedingungen eines geplanten Projektes feststellen, um die Chancen der Realisierung abzuwägen (vgl. ZOLL 1972).

Für CLARK bot die breite Datenbasis zudem die Möglichkeit, eine lange Streitfrage zu überprüfen. Inwieweit variieren die Städte in ihren Machtstrukturen und welche Faktoren bedingen diese Unterschiede? Er sieht die Form der Machtstruktur als eine empirische Frage, die auf einem Kontinuum oligarchisch-pluralistischer Strukturen abgebildet werden kann. Mit multivariaten Analysemodellen werden verschiedene Determinanten wie demographische Variablen (Einwohnerzahl), ökonomische Faktoren (Einkommen, Haushaltsausgaben), rechtliche und politische Faktoren (Gemeindeordnung, politische Parteien und Organisationen), kulturelle Faktoren (Anteil religiöser und ethnischer Gruppen) untersucht. Die Ergebnisse bestätigen seine zentrale Annahme: "Je größer die horizontale und vertikale Differenzierung eines sozialen Systems, um so größer sind die Unterschiede zwischen den möglichen Eliten, um so dezentralisierter ist die lokale Machtstruktur" (CLARK 1968a:591). Insgesamt werden drei wichtige lokale Akteure identifiziert⁹³: der Bürgermeister, die Wirtschaftseliten und die Presse. Der Einfluß dieser Akteure variiert je nach untersuchter Gemeinde und politischer Sachfrage.

Nach CLARK ist der Bürgermeister v.a. in den nordöstlichen Großstädten einflußreich, die als politische Bedingung das Mayor-Council-System mit parteiorientierten Wahlen in Stimmbezirken und als soziale Bedingung einen hohen Anteil an Katholiken und europäischen Immigrantengruppen aufweisen. Die Wirtschafts- und Medienakteure dominieren hingegen eher in westlichen Städten, die das Council-Manager-System mit parteilosen Wahlen, eine höher gebildete Bevölkerung und einen niedrigeren Katholikenanteil aufweisen. Überraschend ist, daß die Medienakteure auch in Gemeinden mit Council Manager-System einflußreicher eingestuft werden als die Wirtschaftsakteure. Für die politisch-administrativen Akteure ist zu sehen, daß die Bürgermeister einflußreicher sind als die City-Manager, sie bleiben aber selbst im Mayor Council-System weniger einflußreich als private Akteure. Ferner zeigte sich ein Zusammenhang zwischen Größe der Entscheidungselite und dem Policy-Output. Je zentralisierter, also kleiner und homogener die Entscheidungselite, um so leichter könnten Entscheidungen über öffentliche Güter getroffen werden. Sind viele Akteure beteiligt, sei die Entscheidungsfindung bei diesen Policies deutlich schwieriger.

Die Studie von HAWLEY (1963) ist eine der ersten, in der Sekundärdaten der Gemeinden verwendet werden, die eigentlich für andere Analysen erhoben wurden. Er geht davon aus und findet diese Annahme auch bestätigt, daß in Kommunen mit zentralisierter Machtstruktur eher effektive Handlungen im Bereich Stadtentwicklung organisiert und mobilisiert werden können als in Kommunen mit dezentralisierter Machtstruktur.⁹⁴ Für die Prüfung verwendet er Infor-

⁹² Weitere Überlegungen zu Policy-Output-Forschung siehe NEWTON/SHARPE (1977).

⁹³ Mit einer Kombination aus Reputationsmethode und Entscheidungstechnik. Die Experten werden gefragt: "Is there any single person whose opposition would be almost impossible to overcome or whose support would be essential if someone wanted to ... 1. ...run for/be appointed to the school board in (city)? 2. ...organize a campaign for a municipal bond referendum in (Name der Stadt); 3. ...get the city to undertake an urban renewal project?; 4. ...essential for a program for the control of air pollution?; 5. ...run for mayor in (Name der Stadt)?" Außerdem bekommen sie eine Liste mit 15 Akteuren vorgelegt und werden direkt nach deren Einfluß gefragt.

⁹⁴ HAWLEY mißt die Zentralität der Machtstruktur mittels Bevölkerungsstatistiken. Je höher der Anteil von Managern und Eigentümern im Vergleich zu Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes in einer Gemeinde, desto zentralisierter wird die Machtstruktur eingestuft. Grundlage dafür bildet die elitistische These, daß eine zentralisierte Machtstruktur v.a. aus Vertretern der Wirtschaft und nicht aus Mitarbeitern aus dem Bereich Politik und Ver-

mationen darüber, ob in den Kommunen föderale, Selbsthilfe-orientierte Stadtentwicklungsprogramme⁹⁵ berücksichtigt und angenommen werden. Für die Programmteilnahme war eine lokale Initiative notwendig, die von Gruppen wie dem Stadtrat oder den Bürgerforen ausging und oft in einem Referendum endete. Wurde die Teilnahme bestätigt, so mußten die Ergebnisse der Projektphasen bzw. deren Finanzierung in öffentlich zugänglichen Dokumenten festgehalten werden. Diese Informationen ermöglichten, vergleichende Studien auf einer breiten Datenbasis durchzuführen und den Einfluß verschiedener Faktoren auf die lokale Machtstruktur bzw. den Policy-Output zu testen. Neben den Akzeptanzbedingungen bestimmter Policy-Programme wird auch der allgemeine Politik-Output wie z.B. Wahlbeteiligung, Qualität der Dienstleistungen, sozialer Status in der Gemeinde oder Haushaltsausgaben untersucht (vgl. FOWLER 1958, KESSEL 1962, WILLIAMS/ADRIAN 1963, GAMSON 1966, LINEBERRY/FOWLER 1967, CLARK u.a. 1968, AIKEN/ALFORD 1970, AIKEN 1970). Das Problem dieser Studien war nun nicht mehr die fehlende Datenbasis, sondern der fehlende theoretische Bezugsrahmen, der die Ergebnisse strukturierte (vgl. das Resümee von AIKEN 1970:516).

Es war wiederum CLARK (1967a, vgl. auch GUNDERSON/GOLDSMITH 1973), der mit dem Ziel systematischer vergleichender Studien einen systemtheoretischen Bezugsrahmen entwarf. Dafür diente das struktur-funktionalistische AGIL-Schema von PARSONS, wonach die Funktionen in einem Gesamtsystem von Subsystemen erfüllt werden müssen. Auf das lokale System angewendet, bedeute dies, daß die Aufgaben in einer Gemeinde von verschiedenen Akteuren erfüllt werden. In dieser Betrachtung ist der ökonomische Sektor für die Systemkontrolle verantwortlich, die politischen Institutionen für die Zielerreichung, die Parteien und Verbände für die Interessenintegration und der kulturelle Sektor für die Systemwerte. Mithilfe des AGIL-Schemas sei einmal der Vergleich möglich, inwieweit die Kommunen die erforderlichen Funktionen erfüllen und zum zweiten, welche strukturelle Bedingungen zur Funktionserfüllung notwendig sind. Als ein wichtiger Faktor, der zu verschiedenen Entscheidungsstrukturen und damit zu anderen Policy-Outputs führt, wird die Gemeindeordnung gesehen. Das Forschungsinteresse bezieht sich v.a. auf die reformierten Gemeinden mit City Manager-Verfassung. Diese wurde mit dem Ziel eingeführt, den kommunalen Entscheidungsprozeß zu rationalisieren und zu demokratisieren. Deshalb wird die Frage untersucht, ob die traditionelle Mayor Council-Verfassung zu anderen Politikergebnissen führt als die neue City Manager-Verfassung. LINEBERRY/FOWLER (1967:291) sehen diese Annahme in ihrer Studie über 200 Gemeinden bestätigt. "Partisan elections, ward constituencies, and mayor-council governments maximize minority rather than majority representation, assuring greater access to decisionmakers than the reformed, bureaucratized and 'de-politicized' administrations". Deshalb werden die Kommunalverfassungen in den USA kurz vorgestellt.

waltung besteht. Wobei HAWLEY (1963:455) anführt, daß er das Personal nur als Ersatz für die Macht durch die Funktionen bzw. Ressourcen der jeweiligen Bereiche verwendet. Der sogenannte "MPO-Ratio"-Indikator (mißt das Verhältnis zwischen "Managers", "Proprietors" und "Officials") zur Messung lokaler Machtstrukturen wird von STRAITS (1965) heftig kritisiert. AIKEN (1970) zeigt in seiner Sekundäranalyse von 57 Kommunen, daß dieser Indikator genau das Gegenteil von dem mißt, was er messen soll. Die Beziehung zwischen der MPO-Skala von HAWLEY und der Machtstrukturskala von WALTON (1966) fiel negativ aus. Zu erwarten war aber eine hohe positive Korrelation, da beide Skalen angeblich die Machtkonzentration messen. AIKEN kritisiert zudem, daß die Zentralität der Machtstruktur nicht automatisch impliziere, daß die Entscheidungselite auch die "Hilfe von außen" befürworte und entsprechend die Bürger mobilisieren kann. Dafür müßte die jeweils vorherrschende Wertorientierung und die Kohäsion der Elite untersucht werden. Die Studie von GAMSON (1966) habe bestätigt, daß die Entscheidungselite in einer Sachfrage nur erfolgreich sein kann, wenn sie geschlossen auftritt. In seiner Studie plausibilisiert AIKEN, daß dezentrale Machtstrukturen eher Partizipation mobilisieren können als zentrale Machtstrukturen und bestätigt dies in vier Policy-Bereichen.

⁹⁵ Diese Programme umfaßten Policies wie Stadtentwicklung, Wohnungsbau, Eigentumsbildung oder Sozialpolitik (vgl. AIKEN 1970:506f).

2.2.5.1.1. Die Kommunalverfassungen in den USA

In den Vereinigten Staaten lassen sich vier Kommunalverfassungen unterscheiden (vgl. Tabelle 14, s.a. Abbildung 11 im Anhang A, S. 307). Die institutionelle Ausgestaltung und Zuweisung von Verantwortlichkeiten hat natürlich Auswirkungen auf die Relevanz der kommunalpolitischen Akteure. "The forms of government are important because they affect the pattern of influence of various groups upon policy making" (ADRIAN/PRESS 1977:150ff). Die traditionelle Gemeindeordnung ist das "Council Mayor"-System, das auch heute noch in vielen Städten und Gemeinden Anwendung findet (41 Prozent). Die ältere der beiden Varianten geht auf die Zeit der "Jacksonian Democracy" Anfang des 19. Jahrhunderts zurück. Im Vordergrund der "Weak Mayor"-Variante steht das Ziel, die kommunale Macht stark zu dezentralisieren. Deshalb weist man dem Bürgermeister nicht die Verwaltungsleitung bzw. die Auswahl des Verwaltungspersonals zu. Diese Funktionen teilen sich stattdessen die Bürger und der Stadtrat; d.h. die Verwaltungsmitglieder werden z.T. direkt von den Bürgern gewählt⁹⁶ und z.T. von den Räten ernannt. Dennoch ist der Bürgermeister relativ einflußreich, da er ein Vetorecht besitzt, Empfehlungen über Ratsentscheidungen geben kann und meist dem Rat vorsitzt. Die Nachteile bestehen darin, daß die vielen Verwaltungsbereiche unabhängig voneinander agieren bzw. nicht miteinander koordiniert werden und die Bürger meist mit der Direktwahl wichtiger Verwaltungspositionen überfordert sind. Diese Ordnung wurde in einer Zeit eingesetzt, in der es wenig Großstädte und überschaubare Aufgaben gab. Die Undurchsichtigkeit von Verantwortlichkeiten und Aufgabenbereichen der einzelnen Verwaltungsmitglieder bot den Parteimaschinen im frühen Amerika große Vorteile (z.B. in Chicago).

Tabelle 14: Gemeindeordnungen in den USA

Gemeindeordnung	Charakteristika	Anwendung in den USA
Council-Mayor-System	1. Variante: schwacher Bürgermeister ohne Verwaltungsleitung, teilt die Entscheidungsbefugnis mit anderen Stadtvertretern, die ebenfalls direkt legitimiert sind. 2a-Variante: starker Bürgermeister; er wird direkt gewählt und ist Verwaltungschef, besetzt die wichtigsten Stadtdezernate und hat ein Vetorecht und Vollmacht für den Haushalt, 2b-Variante: Bürgermeister erhält zur Unterstützung der Verwaltungsleitung einen "chief administrative officer" (CAO), der nur ihm gegenüber verantwortlich ist.	41 %
Council-Manager-System	Der meist stadtweit gewählte Rat bestellt einen professionellen parteilosen Stadtdirektor als Verwaltungschef, der jederzeit abrufbar ist. Der Bürgermeister wird aus der Mitte des Rates oder von den Bürgern direkt gewählt, repräsentiert aber nur.	50 %
Commission-System	Stadtweit wird ein parteiungebundenes kollegiales Gremium (ca. fünf bis zehn Mitglieder) gewählt, das die Legislative bildet und für Teile der Verwaltung zuständig ist.	3%
Town-Meeting-System	Alle Wahlberechtigten kommen zusammen, um über kommunale Aufgaben zu entscheiden, wird vorwiegend in kleinen Gemeinden angewendet.	6%

Quelle: FALKE (1994:430f, vgl. GUNLICKS 1995:470f)

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts wird die "Weak Mayor"-Variante modifiziert und dem Bürgermeister die Leitung und Verantwortung für die Verwaltung übertragen. Er besetzt nun die administrativen Führungspositionen und kann sie notfalls auch ohne Zustimmung des Rates wieder ändern. Da der Bürgermeister als einziges Verwaltungsmitglied direkt von den Bürgern gewählt wird, entscheidet er zusammen mit dem direkt legitimierten Stadtrat über die Sachfragen.⁹⁷ Der Bürgermeister bereitet auch den jährlichen Haushaltsplan vor, was eine Zu-

⁹⁶ Von den Städten > 5000 Einwohner lassen 29 Prozent den Stadtkämmerer (Treasurer), 24 Prozent den Schriftführer (Clerk), 13 Prozent den Finanzgutachter (Assessor), zehn Prozent den Rechnungsprüfer (Auditor) und acht Prozent den Gemeindebevollmächtigten (Attorney) direkt wählen (vgl. ADRIAN/PRESS (1977:156).

⁹⁷ Üblicherweise werden Bürgermeister und Räte auf vier Jahre gewählt (vgl. ADRIAN/PRESS 1977:160).

sammenschau der gemeindlichen Finanzlage ermöglicht. Dies war in der dezentralisierten, schwachen Bürgermeistervariante undenkbar. In der modifizierten Variante hat der Bürgermeister somit eine starke Position, der Einfluß des Rates ist sehr eingeschränkt. "The council plays a highly subordinate role in a strong-mayor city" (ADRIAN/PRESS 1977:159).

Als dritte Variante wird beim "Mayor Council"-Plan dem Bürgermeister ein "chief administrative officer" (CAO) beigestellt. Er hilft diesem bei der Verwaltungsleitung und wird von ihm selbst ausgesucht und eingesetzt. Der CAO kontrolliert die einzelnen Verwaltungsbereiche, bereitet den Haushalt vor und leitet das Verwaltungspersonal. Die Macht der CAOs variiert stark und hängt davon ab, inwieweit der Bürgermeister Verantwortung an ihn abtritt (vgl. ADRIAN/PRESS 1977:162). "Weak Mayor"-Ordnungen kommen v.a. in Kleingemeinden und wenigen Großstädten (z.B. Atlanta, Chicago, Los Angeles) vor, "Strong Mayor"-Ordnungen sind in den meisten Groß- und vielen Kleinstädten üblich (vgl. KLEIN 1996:443). In Großstädten mit sehr komplexen Aufgaben wird eine starke Bürgermeisterführung positiv gesehen.

Das Kommission-System ist das Ergebnis progressiver Reformen um die Jahrhundertwende, wobei die Instrumentalisierung lokaler Regierungen durch sogenannte "Party Machines" im Stil des "Bossism" verhindert werden sollte. Diese wenig verbreitete Form (ca. 300 Städte) faßt die legislativen und exekutiven Funktionen der Stadtregierung in einem Ausschuß zusammen. Dessen parteilose Mitglieder werden stadtweit für vier Jahre gewählt und sind zugleich Leiter der Verwaltungsbereiche wie auch Gemeinderäte. Der Bürgermeister hat außer seiner Repräsentationsfunktion keine weiteren Befugnisse als die Kommission und auch kein Vetorecht. In manchen Städten wird er gesondert von den Bürgern gewählt, in anderen bestimmt die Kommission eines ihrer Mitglieder oder verleiht dem Teilnehmer mit den meisten Stimmen den Titel. Der Vorteil dieses Ordnungsprinzips besteht darin, daß durch die starke Konzentration der legislativen und exekutiven Gewalt kein "deadlock" zwischen diesen entstehen kann und die Gemeinde eventuell handlungsunfähig wird. Eine Gefahr, die im "Mayor Council"-System immer gegeben ist. Auch müssen sich die Bürger nur über einige Kandidaten informieren, die anschließend die Geschicke der Stadt leiten. Andererseits hat das Prinzip zu viele Nachteile für eine stärkere Anwendung. Die Kommissionsmitglieder müssen Qualitäten aufweisen, die auch in der Wirtschaft gefragt sind. Im Vergleich dazu sind die Gehälter eher bescheiden. So managten nicht - wie gewünscht - Profis die Verwaltung, sondern oft weiterhin Amateure. Generell sieht die Ordnung keinen Verantwortlichen oder Koordinator vor.

Kurze Zeit wurde das Kommissionssystem trotz aller Nachteile favorisiert. Dann holte das "Council Manager"-System auf, das ebenfalls seinen Ursprung im Effizienzbestreben städtischer Reformen hat. Bereits 1915 gab es 49 "Manager Cities" (vgl. ADRIAN/PRESS 1977:170). Der von den Bürgern gewählte Rat übergibt die administrativen Funktionen an einen "City Manager", kann diesen aber auch jederzeit wieder entlassen. Ziel ist die Abschottung einer professionellen und rationalen Stadtverwaltung von den Einflüssen der Politik. Die Verwaltung wird nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien organisiert und der City-Manager fungiert als Koordinator. Der Rat besteht aus dem Bürgermeister und relativ wenigen Mitgliedern (fünf bis neun) und ist das einzig direkt legitimierte Organ. Wahlen sind meist stadtweit und parteilos. In der Hälfte der "Council Manager"-Gemeinden wird der Bürgermeister vom Rat gewählt, in der anderen Hälfte direkt von den Bürgern. In beiden Fällen hat der Bürgermeister als Ratsvorsitzender lediglich Repräsentativfunktion. Außer im Notfall besitzt er keine administrativen Befugnisse und auch kein Vetorecht gegen die Ratsbeschlüsse.

Inwieweit der City-Manager eine wichtige Rolle in der Gemeinde spielt, hängt u.a. von seinem Arbeitsstil ab. Einige Manager konzentrieren sich auf die Verwaltungsarbeit und beziehen keine Stellung zu lokalen Sachfragen; andere setzen sich für die Probleme der Stadt ein und versuchen, ihre Interessen durchzusetzen. Grundsätzlich stärkt diese Ordnung die Stellung des Gemeinderates. Auch kann es passieren, daß einige Bürgermeister den City-Manager nicht akzeptieren und mit ihm um Kompetenzen kämpfen. Manchmal arrangieren sich die beiden

jedoch und arbeiten eng zusammen. Das größte Problem bei dieser Ordnung ist, daß keiner Position explizit die politische Führung zukommt. Dies ist solange problemlos wie ein breiter Konsens bei den Bürgern und den politisch Verantwortlichen herrscht. Ist dies nicht der Fall, kann es zu Streitigkeiten und langen Verhandlungen kommen. Deshalb findet man das "Council Manager"-System v.a. in sozial homogenen Vorstädten in den USA. JONES (1964) stellt fest, daß das Effizienzbestreben der Reformer nicht immer mit der lokalen politischen Kultur in Einklang zu bringen ist. So war es in der traditionellen "Weak Mayor"-Ordnung üblich, daß der Verwaltungschef und wichtige Dezenten von den Bürgern gewählt wurden. Der City-Manager hingegen wird in vielen Städten vom Rat eingesetzt. LINEBERRY/FOWLER (1967) konnten nachweisen, daß das Council Manager-System gekoppelt mit stadtweiten, parteilosen Wahlen in heterogenen Gemeinden weniger Responsivität aufweist. Einige Bürger sind auch der Ansicht, daß eine professionelle Verwaltung für kleine Gemeinden zu teuer sei. Schließlich wird die Kontrolle des City Councils über die Administration in Frage gestellt, da dieser nur wenige Mitglieder hat, die zudem ehrenamtlich arbeiten.

Das "Town Meeting"-System ist v.a. in den Neu-England-Staaten verbreitet. Es beruht auf einem basisdemokratischen Prinzip, d.h. die Bürger kommen einmal im Jahr zusammen und wählen die Personen (drei bis neun "Selectmen" und eine oder mehrere Verwaltungspositionen), die anschließend über Sachpolitiken entscheiden und diese Entscheidungen umsetzen. Gemeinden mit starkem Bevölkerungsanstieg verwenden heute ein repräsentatives "Town Meeting"-System, in dem ausgewählte Bürger beim Jahrestreffen zusammenkommen. Wichtigstes Merkmal dieser Ordnung ist, daß es keinen Bürgermeister gibt; allerdings hat der erste "selectman" einige Verwaltungsbefugnisse. Zunehmend wird aber von den "Selectmen" ein Manager gewählt, der Verwaltungsaufgaben übernimmt (vgl. FALKE 1994, GUNLICKS 1995).

Im Gegensatz zur BRD ist in den USA möglich, daß verschiedene Ordnungen innerhalb der Bundesstaaten existieren. Der Großteil der Bürger wohnt sowohl im Einflußbereich einer Gemeinde als auch eines Landkreises⁹⁸, d.h. fast alle Gemeinden sind kreisangehörig. Bei den Landkreisen besteht noch weniger Einheitlichkeit in der Verfassungsform als bei den Gemeinden. Es gibt einen Kreistag, den "Board of Supervisors". Ein County Manager-System mit einem vom Kreistag angestellten Kreisdirektor findet man v.a. bei Landkreisen in Ballungsgebieten (vgl. GUNLICKS 1995:47f). Ähnlich wie in der BRD spielt die Region eine Rolle. In den westlichen und südwestlichen Landesteilen herrscht heute das Ideal einer entpolitisierten, professionellen Verwaltung vor. Deshalb ist dort das Council Manager-System mit parteilose Wahlen weit verbreitet. In den älteren Kernstädten des Nordostens haben sich die Parteiorientierungen erhalten, hier wird eher das Mayor Council-System mit stadtweiten Wahlen (at large elections) oder Bezirkswahlen (elections by ward) umgesetzt (vgl. FALKE 1999: 274, TREFFER 1984:7f). Nach ADRIAN/PRESS (1977:151) hat das Wahlrecht großen Einfluß auf die Interessendurchsetzung. "If the council members were elected at large, they would have far less interest in doing favors for individuals than is the case under a ward system".

2.2.5.1.2. Einfluß der Gemeindeordnungen auf die kommunale Machtstruktur

HERSON (1961) schlägt als einer der ersten Autoren vor, gewisse politische Praktiken in einer Gemeinde mit der Machtkonzentration in Verbindung zu setzen. So hat der Bürgermeister im "Council Manager"- oder "Commission"-System eher weniger Macht, im "Town Meeting"-

⁹⁸ Landkreise werden als administrative Untergliederungen der Staaten betrachtet; sonst gibt es keinen gültigen Rechtsbegriff für den Status der Landkreise. I.d.R. dürfen sie nur Aufgaben erfüllen, die ihnen übertragen worden sind. Kommunale Gebietskörperschaften im deutschen Sinne sind nur die Gemeinden. Allerdings haben Gerichte in den meisten Bundesstaaten den Begriff "municipal corporation" auch auf einige andere kommunale Einheiten, wie z.B. die Landkreise oder Abwassersonderbezirke übertragen (vgl. GUNLICKS 1995:471).

System existiert eine solche Position nicht. Andererseits hat er in der starken Variante des "Council Mayor"-Systems zahlreiche Befugnisse. Ebenso variiert die Stellung des Gemeinderates oder des City-Managers. Mit wenigen Ausnahmen (vgl. WALTON 1967, AIKEN/ALFORD 1970a/1970b) stellen die meisten Autoren einen Zusammenhang zwischen Gemeindeordnung und Machtstruktur fest (vgl. SALISBURY 1960, WILLIAMS/ADRIAN 1963, CUTWRIGHT 1963, ALFORD/SCOBLE 1965, GILBERT 1967, AIKEN 1970). KESSEL (1962) erkennt, daß die "Council Mayor"-Ordnung v.a. in sehr großen und sehr kleinen Gemeinden, in Gemeinden mit einer heterogenen Industriestruktur und einem hohen Immigrantenteil angewendet wird. "Council Manager"-Ordnungen sind dafür in Mittelstädten mit homogener Wirtschaftsstruktur und geringem Immigrantenteil vorzufinden. Daraus schließt er, daß in heterogenen Städten mit großer Bevölkerung, vielen sozialen Klassen und ethnischer sowie ökonomischer Differenzierung eine dezentrale Machtstruktur vorliegt. Die verschiedenen Interessen könnten hier am ehesten durch parlamentarische Entscheidungen und bezirksorientierte Wahlen ausgeglichen werden. In homogenen Gemeinden mit breiter Mittelschicht liegt oftmals Konsens in der Bevölkerung vor, so daß keine konkurrierenden Eliten existieren und eine effiziente Verwaltung die konsensualen Ziele umsetzen kann. Nach BANFIELD/WILSON (1965) soll das neue Manager-Modell v.a. Korruption wie zu Zeiten der Parteimaschinen verhindern, maximale Effizienz garantieren und demokratische Beteiligung fördern. Angenommen wird, daß die Reformelemente unparteiische, stadtweite Wahlen mit verkleinertem Rat, starke Exekutive mit langer Amtszeit und leistungsorientierte Verwaltung zu zentraleren Machtstrukturen führen als das klassische "Mayor Council"-Modell mit großen Räten und direkter Bürgermeisterwahl. Allerdings erschwert ein Umstand den Vergleich struktureller Voraussetzungen der Städte innerhalb der Vereinigten Staaten. "There are probably no two cities in the United States that have *exactly* the same structure of government" (ADRIAN/PRESS 1977:152, Hervorhebungen DIES.). Die Vorstellung der Gemeindeordnungen hat gezeigt, daß neben der institutionellen Struktur andere Faktoren wie Persönlichkeit der Kandidaten oder die politische Kultur wichtig sind. "Structure is significant, but it is only one of the factors that make up the particular characteristics of politics and community decision making in a city" (ADRIAN/PRESS 1977:181). Auch hat die Beschäftigung mit den Auswirkungen der Kommunalverfassung mit der Zeit an Bedeutung verloren. Die Forscher interessierte nun vielmehr der Prozeßaspekt der Politik.

2.2.5.1.3. Weitere Bestimmungsfaktoren der lokalen Machtstruktur

Verschiedene Forscher versuchen, die Bestimmungsfaktoren der lokalen Machtstruktur zu kategorisieren. So stellen JONASSEN/PERES (1960) auf der Basis von 88 Gemeindecharakteristika faktoranalytisch sechs Dimensionen fest.⁹⁹ Auch ALFORD (1968:301) präsentiert ein umfassendes Analysemodell für vergleichende Studien mit situativen, strukturellen, kulturellen und überlokalen Einflußfaktoren (vgl. auch die Überlegungen von WALTON 1966, CLARK 1967a, GILBERT 1967). In neueren Überlegungen nennt NORTON (1991, 1994:13f) elf lokale Strukturmerkmale.¹⁰⁰ Sehr übersichtlich ist die Kategorisierung von AIKEN (1970), der in einer sehr ausführlichen Sekundäranalyse von 57 Kommunen¹⁰¹ vier Variablenkomplexe untersucht.

⁹⁹ Urbanism (Bevölkerungsgröße, -dichte und -heterogenität), Wohlstand (Gesundheit, Reichtum, Beschäftigung, Bildung), Bevölkerungswachstum (Influx), Armut (Anteil niedriger Einkommen, abhängige Bevölkerung), Magnicomplexity (soziale, ökonomische und politische Komplexität) sowie Bildungsmaßnahmen und Proletariatismus (Niedriglohn-Empfänger, schlecht Ausgebildete).

¹⁰⁰ Verfassungsmäßiger Status der Kommunen, nationale Struktur, lokale Machtbefugnis, legale und inhaltliche Kontrolle der Kommunen, lokale Funktionen, lokale Ausgaben, Exekutivzusammensetzung in der Kommune, lokales Wahlsystem, lokales Parteiensystem und Bürgerbeteiligung.

¹⁰¹ 43 dieser Städte hat zuvor WALTON (1966) überprüft.

Tabelle 15: Bestimmungsfaktoren der lokalen Machtstruktur

Kontextfaktoren	Soziale Faktoren	Ökonomische Faktoren	Politische Faktoren
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Region ➤ Alter der Stadt ➤ Bevölkerungsgröße ➤ Bevölkerungswachstum 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Anteil ausländischer Einwohner ➤ Anteil Grundschüler in Privatschulen ➤ Anteil nicht-weiße Einwohner ➤ Anteil vier oder mehr Jahre Schulbildung ➤ Anteil weniger als vier Jahre Schulbildung ➤ Anteil weiße Beschäftigte ➤ Durchschnittseinkommen ➤ Anteil Familien < 3000 \$ Jahreseinkommen ➤ Anteil Arbeitslose 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Anteil Beschäftigte in Produktionsfirmen ➤ Anteil Firmen mit "absentee ownership" ➤ Anteil Firmen > 500 Mitarbeiter ➤ Durchschnittliche Firmenbelegschaft ➤ Anteil Großunternehmen ➤ Anteil Hauptbranche 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ "Manager Council"-Gemeindeordnung ➤ Unparteiische Wahlen ➤ Direktwahl des Bürgermeister ➤ Anzahl Ratsmitglieder ➤ Anteil stadtweit gewählter Ratsmitglieder ➤ Anzahl Verwaltungsmitarbeiter pro 1000 Einwohner ➤ Anteil demokratische Wähler

Quelle: AIKEN (1970:493f)

Das vorrangige Ziel seiner Analyse besteht in der Anwendung der von WALTON (1966) aufgestellten Klassifizierung von Machtstrukturen und die Erklärung der dafür relevanten Faktoren. WALTON definierte als abhängige Variable vier Machtstrukturformen.

- Pyramidal: Machtstruktur ist monolithisch bzw. es existiert nur eine einzige kohäsive Machtelite.
- Factional: Es gibt mindestens zwei dauerhafte Gruppen, die um die Führung streiten.
- Koalitional: Die Führung variiert nach Sachfragen und besteht aus wechselnden Koalitionen.
- Amorph: Es ist kein Muster in der Machtstruktur erkennbar.

Ein Drittel der von AIKEN untersuchten 57 Kommunen weisen eine pyramidenförmige, 30 Prozent eine faktionale, 26 Prozent eine koalitionale und zwölf Prozent eine amorphe Machtstruktur auf. Er stellt viele Faktoren fest, die einen Einfluß auf die Machtverteilung haben. Ausgehend von seiner Studie werden die wichtigsten Ergebnisse zu diesem Thema dargestellt.

2.2.5.1.3.1. Kontextfaktoren

AIKEN sieht ebenfalls die Region als wichtigen Bestimmungsfaktor. Maßgeblich für eher monolithische Strukturen im amerikanischen Süden sei der größere Wertkonservatismus, die rigideren Klassenstrukturen und die Ein-Parteien-Systeme. Zudem weisen die Südstaaten weniger Heterogenität in der Bevölkerungsstruktur und konstantere Wirtschaftsstrukturen als die Nordstaaten auf. MOTT (1970b:93) sieht eine Verbindung zwischen der Region und der Gemeindeordnung. "The best predictor of what form of government a community uses is the geographic location [...] the more westerly and southerly its location, the more likely it is to have the council-manager form of government". Im Gegensatz zum nicht-reformierten Council Mayor-System werde im Council Manager-System eher eine zentralisierte Machtstruktur gefördert. Daß es im Süden eher monolithische Machtverteilungen gibt, bestätigen einige Autoren. Für den Westen erkennt GILBERT (1967) in den Sekundärdaten von 166 Gemeinden zwar ebenfalls eine Abhängigkeit der Machtstruktur von der regionalen Lage und den historischen Entwicklungen. Nach ihren Ergebnissen gab es aber im Westen pluralistischere Strukturen als im Osten oder Süden. Generell gilt, daß mit zunehmender Urbanisierung eine dezentralere Machtverteilung einhergeht (vgl. GILBERT 1967, EULAU/PREWITT 1973). WALTON (1966) mißt keinen Zusammenhang zwischen den Variablen Region und Machtstruktur.

In der Studie von AIKEN bestätigt sich auch, daß ältere und größere Städte diffusere Machtstrukturen haben als jüngere und kleinere Städte. MEYERSON/BANFIELD (1955) stellen dagegen in Chicago fest, daß eine "Political Machine" dominiert und somit eine eher homogene Machtstruktur vorliegt. Gerade in Großstädten, in denen viele öffentliche Dienstleistungen von den Bürgern gefordert würden, verfügen die Politiker über größere Einflußressourcen als die eher heterogenen Wirtschaftsinteressen. WALTON (1967) erkennt in seinen 43 Untersuchungsstädten keinen Einfluß der Bevölkerungsgröße auf die Machtverteilung.

2.2.5.1.3.2. Soziale Faktoren

Nach AIKEN sind auch soziale Variablen wie eine heterogene Bevölkerungsstruktur oder ein niedriger sozioökonomischer Status in der Bevölkerung maßgeblich für eine dezentrale Machtstruktur. Ebenso sei zu sehen, daß ethnisch heterogene und "working-class" Kommunen eher diffuse Machtstrukturen haben als homogene, "middle-class" Kommunen (vgl. MCKEE 1953, FOWLER 1958, ROSSI 1960, GILBERT 1967). In der WALTON-Studie (1967) zeigt sich kein Zusammenhang zwischen Bevölkerungszusammensetzung und Machtverteilung. CRAIN/ROSENTHAL (1967) bzw. CRAIN/KATZ/ROSENTHAL (1969) postulieren und bestätigen einen Einfluß der Schulbildung auf die Machtstruktur in einer Gemeinde. Je höher der Bildungsgrad, desto heterogener sei die Machtstruktur. AIKEN, CLARK (1967a) und MORLOCK (1974) stellen diesen Zusammenhang ebenfalls fest, GILBERT (1967) hingegen nicht.

2.2.5.1.3.3. Wirtschaftsfaktoren

Für die Wirtschaftsfaktoren stellt AIKEN fest, daß ein hoher Grad an "absentee ownership"-Firmen zu einer heterogenen Machtstruktur führt (vgl. auch WALTON 1967). Die These, daß ökonomische Konzentration¹⁰² eher homogene Machtstrukturen fördert, wurde nicht bestätigt. Dahinter steht die Annahme, daß Personen, die über große ökonomische Ressourcen verfügen, auch in der Kommunalpolitik einflußreich sind (vgl. FOWLER 1958, MILLS/ULMER 1970). Nach SCHULZE (1958), DAHL (1961a) und CLELLAND/FORM (1964) führte der Industrialisierungsprozeß in den Gemeinden dazu, daß es zu einer strukturellen Ausdifferenzierung kam und somit zu einer pluralistischen Verteilung der Macht auf mehrere Zentren. MCKEE (1953) betont diesbezüglich den zunehmenden Einfluß der Gewerkschaften. WALTON (1967) sieht keinen Einfluß des Industrialisierungsgrades bzw. einer ökonomischen Vielfalt auf die lokale Machtstruktur. FOWLER (1958) bestätigt in der Analyse von 30 Kommunen im Bundesstaat New York den Zusammenhang zwischen einer heterogenen Beschäftigungsstruktur, der Anzahl industrieller Vertretungsorganisationen, einem hohen Anteil der alten Mittelklasse und dem geringen Ausmaß an Republikanern. Auch BANFIELD/WILSON (1965) zeigen, daß Städte mit dezentraler Machtstruktur eher ein politisch liberales Elektorat (Demokraten) aufweisen als Städte mit zentraler Machtstruktur (Republikaner).

2.2.5.1.3.4. Überlokale Faktoren

WALTON (1967) weist früh darauf hin, daß neben den Gemeindecharakteristika auch überlokale Faktoren in die Machtstrukturanalyse einbezogen werden müssen. Er prägte für die lokalen und überlokalen Bedingungen die beiden Begriffe "horizontal and vertical axis". Für die Mes-

¹⁰² Als Indikatoren dienten folgende Variablen: "Anteil Produktionsmitarbeiter in Firmen > 500 Mitarbeiter", "Durchschnittliche Belegschaft in Produktionsfirmen", "Anteil Produktionsmitarbeiter in den größten Firmen".

sung externer Einflüsse verwendet er die Merkmale "absentee ownership" (present/absent), "economic resources" (adequate/inadequate), "type of city" (independent/satellite) und Parteienwettbewerb (yes/no). CLARK (1974a:21) bezieht ebenfalls externe Faktoren in die Untersuchung lokaler Entscheidungen ein und stellt ein Analyseraster auf. Als wichtigste Variable für den Policy Output sieht er den Autonomiegrad der Kommunen und dessen Bedingungen. Insgesamt definiert er neun Variablensets, die einen Einfluß auf den lokalen Policy-Output haben. Nationale Charakteristika (wie z.B. Parteienstruktur, ökonomische Variablen, Verwaltungszentralität, Dezentralisierungsgrad) bzw. der Grad lokaler Autonomie beeinflussen demnach die jeweiligen Gemeindeeigenschaften wie z.B. die Gemeindeordnung. Die Kontextvariablen machen zusammen mit den sozio-ökonomischen, politischen und kulturellen Faktoren die spezifischen "community characteristics" aus. Diese lokalen Eigenschaften und externen Faktoren beeinflussen die lokale Führungsstruktur und die Machtkonzentration, die schließlich direkt auf den Entscheidungsprozeß einwirke (vgl. CLARK 1972:7).

2.2.5.1.4. Zusammenfassung

Die in den vergangenen Abschnitten dargestellten Studien zeigen, daß es viele Bestimmungsfaktoren für die kommunale Machtstruktur gibt und diese wiederum eine wichtige Erklärungsvariable für den lokalen Policy-Output darstellt. Die drei wichtigsten Autoren WALTON (1967), CLARK (1967a) und AIKEN (1970) kommen zwar nicht immer zu den gleichen Ergebnissen, ihnen kommt jedoch der Verdienst zu, die Weite der Bestimmungsfaktoren aufgezeigt und die Untersuchungsdesigns systematisiert zu haben. Für den Zusammenhang von Machtstruktur und Policy-Output existieren zweierlei Annahmen in der Literatur:

- Je dezentralisierter die Machtstruktur, desto effektiver die Policy-Entscheidungen, da schneller eine Expertenrunde gefunden werden kann, die sich mit dem Thema beschäftigt und darüber entscheidet (HAWLEY 1963).
- Je zentralisierter die Machtstruktur, desto effektiver die Policy-Entscheidungen, da weniger Aushandlungsprozesse notwendig sind und eine bessere Koordination des Ressourceneinsatzes erfolgen kann (CLARK 1968a)

Eine wichtige Erkenntnis der Forscher ist auch, daß die Machtstruktur im Zeitverlauf nicht konstant bleibt. So zeigen alle Längsschnittanalysen, daß die Strukturen in den amerikanischen Gemeinden pluralistischer wurden (z.B. COLCORD 1967, GILBERT 1967, WALTON 1967). Dies bestätigen auch SAVITCH/THOMAS (1991), die eine Studie von BANFIELD aus dem Jahr 1966 wiederholen. BANFIELD untersuchte neun Großstädte und stellte fest, daß jede Stadt eine andere Machtstruktur aufwies. In Seattle regierte ein Netzwerk aus wenigen Verwaltungshierarchien, an deren Spitzen Ausschüsse standen. In Detroit mußten entgegenstehende Interessen ausgeglichen werden. In der HUNTER-Stadt Atlanta existierte nach der Einschätzung von BANFIELD schon damals keine Powerelite mehr, vielmehr regierten die Kommunalpolitiker zusammen mit der Presse und zwei Interessenblöcken.¹⁰³ In der Wiederholungsstudie 25 Jahre danach ("Big City Politics in Transition") sind acht Städte¹⁰⁴ mit der BANFIELD-Studie identisch, weitere fünf¹⁰⁵ sollen das "national portrait" ergänzen. SAVITCH/THOMAS (1991:12) stellen die Frage, wie diese Städte auf die großen Veränderungen im urbanen System der vergangenen Dekaden reagiert haben. "What kinds of groups, coalitions, or actors

¹⁰³ 1. Block: Geschäftsleute und weiße Bevölkerung, die für bürgerlichen Fortschritt eintreten; 2. Block: schwarze Bevölkerung, die für ihre Rechte eintritt.

¹⁰⁴ Atlanta, Boston, Detroit, Los Angeles, Miami, Philadelphia, St. Louis und Seattle.

¹⁰⁵ Chicago, Denver, Houston, New Orleans, San Francisco.

have emerged since the 1960s and what that portends for big city politics in the 1990s?". Die Autoren gehen davon aus, daß die amerikanischen Großstädte in den 50er und 60er Jahren fast alle effektive Autoritäten hatten. Die einheimische Industrie, lokale Zeitungsherausgeber und lokale Parteien waren die Basis für diese Regime. Dies sei in den 70er und 80er Jahren nicht mehr gegeben. Die heimische Industrie wurde durch multinationale Konzerne ersetzt, die wenig Interesse an lokalen Problemen zeigen. Auch die Zeitungen seien heute in nationale Verlagsstrukturen integriert; der Einfluß der Parteien sei deutlich schwächer geworden. Sie erkennen stattdessen eine neue Art von Hyperpluralismus, der nicht mehr auf den Straßen stattfindet, sondern in "the corridors of city hall" (SAVITCH/THOMAS 1991:246).

Die Ursachen für diese Interessenvielfalt sehen die Autoren in einem zunehmenden Wettbewerb mit den Vororten, in der steigenden ethnischen Heterogenität in den Großstädten und der vielfältigen Verflechtung mit anderen politischen Ebenen. Der Raum, in dem und für den politische Entscheidungen getroffen werden, sei nicht mehr lokalisierbar. "The result could be a centrifugal, undefinable, and ungovernable metropolis where decisions play in many directions and add up to little" (SAVITCH/THOMAS 1991:11). Keine der 13 Städte sei heute noch i.S. HUNTERS zentral geführt. Selbst in Houston sei die Zahl der Entscheidungsakteure heute so groß, daß sie nicht mehr in die "Suite 8F"¹⁰⁶ passen würden. Für die Analyse der Wandlungsprozesse werden die 13 Großstädte mittels verschiedener Machtstrukturmodelle¹⁰⁷ kategorisiert. Insgesamt läßt sich für alle Städte eine Entwicklung hin zum Pluralismus oder Hyperpluralismus feststellen. Die einzige konstant einflußreiche Figur sei der Bürgermeister, der die fragmentierten Einzelinteressen zusammensetzen und in Policies umsetzen könne. "The paste of this mayoral personality can hold groups together temporarily despite the divisive pulls of hyperpluralism" (SAVITCH/THOMAS 1991:248).

Abschließend resümiert AIKEN (1970:516), daß die Machtstruktur nur eine von vielen Determinanten des Policy-Outputs darstellt. "There is obviously a cluster of factors that must be considered in order to understand adequately the processes that lead to these collective outcomes". Hier könnten Makro-Studien weiterhelfen, die die Policy-Ausgaben in verschiedenen Städten miteinander vergleichen (vgl. BRAZER 1959, BAHL 1969/1974, WEICHER 1970, HILL 1977, NEWTON/KARRAN 1985, MARK-LAWSON u.a. 1985, RUBIN/RUBIN 1986). Der Nachteil besteht darin, daß sie keine Aussagen über den Entscheidungsprozeß erlauben. "Unfortunately, the high level of data aggregation prevented direct assessment of how interest group interactions with political leaders and bureaucratic agencies produced these policy decisions" (KNOKE 1990:125). Deshalb gehen die Forscher der drei neuesten Ansätze wieder dazu über, akribische Einzelfallanalysen durchzuführen.

2.2.6. Neo-Marxismus bzw. Neue Politische Ökonomie

In den 70er Jahren werden neo-marxistische Annahmen zunehmend auch in der Community Power-Forschung formuliert (vgl. O'CONNOR 1973, MOLOTCH 1976, CASTELLS 1977, FRIEDLAND/PIVEN/ALFORD 1977). Die Vertreter des Neo-Marxismus kritisieren zwei Aspekte an den klassischen Ansätzen. Zum einen richten diese den Untersuchungsfokus zu stark auf einflußreiche Individuen und weniger auf mächtige Institutionen oder Strukturen. "They tend to see individuals as powerful when in fact the power is an economic and social institution and in the class it speaks for" (TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:30). Diese individualistische Tendenz verdecke aber die Ursache von Klassenmacht. Im Sinne des marxistischen Ansatzes

¹⁰⁶ Nach BANFIELD (1965) fanden in diesem Hotelzimmer die informellen Treffen der kohäsiven Machtelite statt.

¹⁰⁷ Das "elitist"-Modell nach HUNTER, das "pluralist"-Modell nach DAHL, das "hyperpluralist"-Modell nach YATES und das "corporatist"-Modell nach SCHMITTER (1977, vgl. SAVITCH 1988). Zur Kritik am Vorgehen der beiden Autoren siehe STOKER (1995:62f).

regiert nicht eine bestimmte Anzahl von mächtigen Individuen, sondern eine bestimmte Klasse, die wiederum den Staat als Vehicle zur Machtausübung benutzt. Neo-marxistische Theorien unterscheiden sich von den Thesen des klassischen Marxismus dadurch, daß sie dem Staat trotz der Vorherrschaft von Kapitalinteressen eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber dem Einfluß dieser Interessen zusprechen (vgl. HOFFMANN-LANGE 1992:30f). Die Vertreter dieses Ansatzes lehnen die sogenannten Einflußtheorien, die von einer "strikten Instrumentalisierung des Staatsapparates auf Verwertungsinteressen" (OFFE 1973:68) ausgehen, als zu kurz greifend ab. Für die Elitenforschung ist hierbei relevant, daß die herrschende Klasse nach diesen Annahmen keine politische Führungspositionen benötigt, um ihre Interessen durchzusetzen. Wirtschaftliche Interessen werden quasi automatisch berücksichtigt.

Zum zweiten kritisieren Neo-Marxisten, daß in den Machtstrukturanalysen der traditionellen Ansätze entscheidungsrelevante Faktoren vergessen werden. Eine adäquate Methode für die Untersuchung lokaler Machtstrukturen müsse neben den Interessen- oder einzelnen Elitengruppen ebenso die politischen, technologischen und sozialen Umstände der Gegenwart und der Vergangenheit berücksichtigen; also den Kontext, in dem Entscheidungen gefällt werden (vgl. WHITT 1982:208). So seien Sachfragen in der Lokalpolitik nicht losgelöst von allen vergangenen Versuchen und aktuellen Problemen zu sehen. Nur in einem umfassenden Untersuchungskontext könnten Entscheidungen bzw. die erfolgreiche Einflußnahme der verschiedenen Akteure verstanden werden. Zu dieser erweiterten Perspektive gehört auch die Berücksichtigung externer Einflüsse überlokaler Akteure auf die Gemeindepolitik. WIRT (1984: 91) sieht in dieser Einflußnahme unterschiedliche Konsequenzen für die jeweilige Gemeinde. Zum einen sei denkbar, daß die externen Faktoren zu einer Ressourcenerweiterung der kommunalpolitischen Akteure führen, zum anderen könnte dies aber auch den Verlust der Gemeindeautonomie bedeuten. "Who pays the piper calls the tune".¹⁰⁸

Während dem pluralistischen Modell die Annahme zugrunde liegt, daß keine Gruppe in der Gemeinde dominiert und die Elitisten die Macht einer einzigen homogenen Entscheidungselite propagieren, glauben die Neo-Marxisten, daß auf kommunaler Ebene die Klasse der Landeigentümer vorherrscht. Deren Ressourcenbasis ist relativ einfach konzipiert. "Capitalist societies are characterized by the presence of a dominant class that controls the means of production. This control is the basic resource for power in the society" (WHITT 1982:22). Der Wohlstand der Gemeinde ist von der Gewerbesteuer abhängig, was wiederum die Ansiedlung möglichst vieler Unternehmen bedingt. Dafür wird Land und Boden benötigt, was folglich die

¹⁰⁸ WIRT (1984:89f) unterscheidet vier Modelle, die unterschiedliche Konsequenzen externer Einflüsse abbilden. **1. Sandbox-Modell:** In dieser Metapher, werden die lokalen Akteure mit Kindern verglichen, die glauben, ihr Spiel im Sandkasten selbst bestimmen zu können. Tatsächlich stehen aber die Erwachsenen neben dem Sandkasten und bestimmen, was gespielt wird, weil sie die Spielzeuge bezahlt haben. In dieser Perspektive gefährden externe Einflüsse die lokale Autonomie. Die Machtverteilung wird als Null-Summen-Spiel betrachtet; wenn der Einfluß externer Akteure zunimmt, nimmt der Einfluß lokaler Akteure ab. **2. Shopping-Mall-Modell:** Externe Entscheidungen bringen Ressourcen in die Gemeinde, die ohne diese Investitionen nicht existierten wie z.B. zusätzliche Arbeitsplätze, bessere Einkaufsmöglichkeiten oder ein breiteres Konsumangebot. Machtverteilung ist kein Null-Summen-Spiel, sondern additiv; externe Einflüsse können somit lokale Ressourcen ergänzen. In diesen beiden Modellen gibt es keinen Unterschied zwischen den Vor- oder Nachteilen für die Bürger oder Eliten; sie sind gleichermaßen von den externen Einflüssen betroffen. In den letzten beiden Modellen wird dagegen angenommen, daß die externen Einflüsse entweder zu Vorteilen für die Eliten bzw. Nachteilen für die Bürger oder umgekehrt zu Vorteilen für die Bürger und Nachteilen für die Eliten führen. **3. Elite Empowerment Modell:** Als Beispiel wird hier die Zusammenarbeit der lokalen Eliten mit überregionalen Unternehmen genannt, die zwar zu einem Anstieg von lokaler Macht und Wohlstand führt, sich jedoch durch die zunehmende Umweltverschmutzung für die Bürgerschaft nachteilig auswirkt. **4. Citizen Empowerment Modell:** Hier profitieren v.a. die Bürger von externen Einflüssen, während die lokalen Eliten eher eine Machtbeschränkung erfahren. Als Beispiel wird das Wahlrecht der Schwarzen in den Südstaaten angeführt. WIRT (1984:96) weist darauf hin, daß diese Modelle in einer einzigen Gemeinde auftreten können, je nachdem welche externen Einflüsse betrachtet werden (finanzielle Unterstützung, Rechtsprechung usw.).

Klasse der Grundeigentümer privilegiert. "A local power structure is an aggregate of land-based interests that make their money from the increasingly intensive use of their land" (DOMHOFF 1986:56). Die intensivere Landnutzung hänge unmittelbar mit dem Faktor Wachstum zusammen. Deshalb sei eine erfolgreiche lokale Elite jene, die alle Bedingungen für Wachstum¹⁰⁹ bereitstelle. Dafür prägt der Neo-Marxist MOLOTCH (1976:310) den Ausdruck "growth machine". Für diese sei aufgrund des kommunalen Wettbewerbs unerlässlich, die Bedürfnisse der herrschenden Klasse zu befriedigen. "The moment a growth machine starts to rest on its laurels, other growth machines will win the new investments" (DOMHOFF 1986:59). Als Mitglieder der Lokalelite werden Personen aus Politik und Verwaltung, d.h. große Teile des Gemeinderates und Mitglieder von Planungskommissionen bzw. Ausschüssen, gesehen. Die Ressource Besitz ist auch für die Elitisten maßgeblich für die Dominanz der Wirtschaftselite, dennoch nennt WHITT (1982:207) Unterschiede zwischen dem Eliten- und dem Klassenmodell. In der dialektischen Vorstellung werde die Macht der herrschenden Klasse nicht als konstant oder monolithisch angesehen. "The class-dialectic model [...] holds that while a dominant class exists, its power is not monolithic or unvarying [...] the armor of the capitalist class is not the seamless protection assumed by the elite model; it has branches and weak spots". Diese Perspektive lasse beides zu, elitistische und pluralistische Ergebnisse. So sei durchaus möglich, daß der Gruppenwettbewerb für ein Thema auf einer unteren Entscheidungsebene stattfindet und die Eliteninteressen auf einer höheren Ebene wirken. Der neo-marxistische Ansatz stellt somit eine Erweiterung der klassischen Analyseansätze dar. WHITT (1982:208) kommt zu dem Schluß, daß er auf jeden Fall vorzuziehen sei. "Much of what is found in pluralist and elitist research efforts can be explained by class-dialectical theory. This suggests that the class-dialectical model is superior to the other two". Festzuhalten bleibt, daß die Neo-Marxisten sich von den bisherigen Ansätzen unterscheiden, da sie den Fokus weg vom Individuum (Mikro-Ebene) hin zu den Institutionen und Organisationen (Makro-Ebene) richten, sowie den Analysekontext sehr viel weiter fassen und auch historische Bezüge, aktuelle Probleme und externe Einflüsse betrachten. Auch LINEBERRY (1971:20, vgl. WALTON 1971) ist der Ansicht, daß die kommunalen Machtstrukturen ohne die Berücksichtigung von Makro-Faktoren überschätzt würden. "Macro properties function as contextual forces limiting the capacity of even the most monolithic power structure". Zudem sei die Analyse mächtiger Individuen weniger fruchtbar als die Untersuchung von Prozessen und Strukturen. "Men come and go while processes, structures, and macro-level characteristics persist".

2.2.6.1. Wichtige Studienergebnisse

Die Neo-Marxisten verfolgen mit ihren Community Power-Analysen in erster Linie das Ziel, die Dominanz ökonomischer Faktoren und die damit verbundene Benachteiligung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen aufzuzeigen. So untersuchen einige Autoren die Rassismus-Problematik im urbanen Amerika unter dem Stichwort "institutional racism"¹¹⁰, also inwieweit und weshalb die schwarze Bevölkerung bei bestimmten Themen wie Wohnungspolitik, Bildung oder Arbeitsplätze benachteiligt wird (vgl. TABB 1970:1, HARRISON 1971). "Understanding socio-economic relations [...] leads to a more realistic assessment of what causes

¹⁰⁹ Nach DOMHOFF (1986:58) ist hierfür nicht ausreichend, Gemeindeflächen oder Wasserversorgung zur Verfügung zu stellen. Vielmehr müsse die lokale Elite für ein "good business climate" sorgen (z.B. niedrige Steuersätze, gute Infrastruktur, städtische Dienstleistungen, durchsetzungsfähige Verordnungen, engagierte und kooperative Gewerkschaften, geringfügige Eingriffe in die wirtschaftliche Freiheit).

¹¹⁰ Das Konzept geht auf CARMICHAEL/HAMILTON (1967) zurück. BULLARD/FEAGIN (1991) kommen nach einer Erörterung des "institutional racism"-Konzeptes zu dem Schluß, daß auch im modernen Amerika die strukturelle Benachteiligung dieser Bevölkerungsgruppe immer noch gegeben sei.

problems and which types of solutions make sense" (TABB 1970:4). Andere Forscher zeigen allgemein die Nachteile sozialer Gruppen in bestimmten Politikbereichen auf, wie z.B. im Bereich Gesundheit (vgl. ALFORD 1975), Wohnen (vgl. FRIEDEN 1968, BEAGLE/HABER/WELLMAN 1971) oder Verkehr (vgl. KHEEL 1969, BEAGLE u.a. 1971, BRITAIN 1971). PIVEN/CLOWARD (1971) formulieren den "wohlfahrtsstaatlichen Krisenzirkel" zu einer Zeit, in der die Probleme der Armut und Sozialpolitik in den Vereinigten Staaten intensiver als je zuvor diskutiert wurden. Sie zeigen wie viele andere neo-marxistische Forscher, inwieweit sich die nationale soziale Krise bzw. Wohlfahrtspolitik auf die Städte und Kommunen auswirken und welche Hilfsprogramme (Great Society Programs) vorliegen. Auch der Sammelband von GORDON (1971) befaßt sich mit den sozialpolitischen Problemen Amerikas und zeigt viele Expertenurteile und Einzelbeispiele in den US-Städten. Meist bewerten die Autoren die Versuche der sozialstaatlichen Regulierung sehr kritisch und geben - stets mit einer allgemeinen Umstrukturierung der Gesellschaft vor Augen - entsprechende Reformempfehlungen und Lösungsvorschläge ab. Methodisch werden die hier präsentierten neo-marxistischen Studien als Kombination aus Positions- und Entscheidungstechnik eingeordnet. Durch den strukturellen Klassenansatz gehen die Autoren von bestimmten politischen bzw. gesellschaftlichen Positionen in der Gesellschaft aus und zeichnen danach für verschiedene Politikbereiche den Entscheidungsprozeß nach. So untersucht HAYES (1972:259) in Oakland die Frage, wer Entscheidungen in der Gemeinde trifft und wer davon profitiert. Seine Annahme lautet: "Businesses are the main beneficiaries of policy (including non-intervention)". Neben der dominanten Wirtschaftselite gäbe es aber auch andere Gruppen, die einen gewissen Einfluß auf kommunalpolitische Entscheidungen hätten, wie z.B. die Gewerkschaften oder die schwarze Bevölkerung. HARVEY (1973:313) führt eine historische Analyse zum Thema "Social Justice and the City" in Baltimore durch. Die Studie ist eine typische Arbeit in der Tradition von Karl Marx. "Neo" ist daran, daß bereits Globalisierungstendenzen erkannt werden, die in aktuellen Gemeindestudien eine große Rolle spielen. "Urbanization has become global in scope".

2.2.6.2. Anwendung des "class-dialectical"-Modells

ALFORD (1975:1) untersucht das Thema Gesundheitspolitik in der Stadt New York und zeigt Probleme bei der Reform dieses Politikbereiches. Ausgehend von der Feststellung, daß das Thema Gesundheit generell in den USA "fragmented, unresponsive, uncoordinated, costly, and inefficient" ist, wird der Zusammenhang von strukturellen Interessen und Reformen betrachtet. Bisher existieren zweierlei Reformbestrebungen. Die "market reformers" weisen der staatlichen Überregulierung die Schuld für Probleme im Gesundheitssystem zu und plädieren deshalb für mehr Marktorientierung und Wettbewerb. Die "bureaucratic reformers" sprechen sich für mehr Regulierung aus, da ein marktorientierter Wettbewerb völlig an den Bedürfnissen der Bürger vorbeigehe. ALFORD (1975:6) selbst plädiert für eine "structural-interest"¹¹¹-Perspektive. Die Ursache für Probleme im Gesundheitsbereich wie auch in vielen anderen Politiken liege in der Klassenstruktur einer Gesellschaft, die notwendige Reformen verhindere. Trotz der Einführung finanzieller Absicherungen und föderaler Hilfsprogramme im Bereich Gesundheit, die v.a. ärmeren und älteren Bevölkerungsschichten zugute kommen sollten, habe es relativ wenig Veränderungen gegeben. Die Interessen der Gesundheitsakteure seien letztlich zu heterogen, um Reformen durchsetzen zu können. Anders als in der pluralistischen Perspektive betont der Neo-Marxist Alford die strukturfunktionale Systemanalyse. Nicht die Einflußressourcen und Durchsetzungschancen einzelner Gruppen oder Akteure sind von Inte-

¹¹¹ Er grenzt diesen Begriff von der pluralistischen Definition nach TRUMAN (1971) ab, da strukturelle Interessen einflußreicher seien als potentielle Interessen und zudem keine direkte Involvierung für die Einflußausübung benötigen.

resse, sondern die Frage, welche Institutionen oder Programme welche Funktionen in einem gesellschaftlichen System übernehmen. Hier zeigt sich der Unterschied in der theoretischen Herangehensweise von Behavioralisten und Systemtheoretikern. Letztere analysieren v.a. den Kontext, in dem politischen Prozesse ablaufen, die relevanten sozialen Rollen und die gesellschaftlichen Folgen von Entscheidungen; weniger von Interesse sind einzelne Akteure. Während der Pluralist HYMAN (1973:161) nach der Analyse von neun New Yorker Gesundheitsinitiativen erkennt: "The Delivery of health care in New York City is primarily in the hands of the private sector", interessiert den Neo-Marxisten ALFORD, wie in einem komplexen System von Organisationen ein Problem behandelt wird und inwieweit einzelne Gesundheitsprogramme etwas an den Zuständen in der Gesellschaft ändern.

Aber auch systemtheoretische Studien wie die des Pluralisten SWANSON (1972) kritisiert der Autor, da keine historischen Bezüge hergestellt würden. Sein Ansatz bestehe hingegen in der Analyse einer historisch entwickelten Struktur von Institutionen und Interessen, die in einem sozialen Kontext handeln. In seiner Gesundheitsstudie sieht der Autor bestätigt, daß die dominanten Interessen aus Akteuren bestehen, die den Status Quo erhalten wollen. Unterdrückt werden hingegen die Interessen der ländlichen oder armen Bevölkerung, der Schwarzen, der unteren Mittelschicht, der Bewohner unterentwickelter Stadtteile und kinderreicher Familien. Keine soziale Institution Sorge dafür, daß diese Gruppen medizinisch versorgt werden. Auch die Gesetzgebung reagiere auf dieses Problem langsam und führe eher symbolische Handlungen durch. Seine Lösung nennt er selbst eine "utopian vision", die unabhängig vom Politikbereich von Gleichheit und Gerechtigkeit geprägt ist, eine umfassende Bürgerbeteiligung an den Lösungen und damit Kontrolle über die gesellschaftlichen und politischen Institutionen vorsieht. Dies sei nur durch umfassende Reformen möglich (vgl. ALFORD 1975:264).

WHITT (1982) wendet das "class-dialectical"-Modell, das v.a. auf nationaler oder internationaler Ebene zum Einsatz kommt, zum ersten Mal auf lokaler Ebene an. Anders als die beiden klassischen Community Power-Ansätze, die entweder auf den individuellen oder organisatorischen Kontext abheben, berücksichtigt das "class-dialectical"-Modell den sozialen Kontext von Entscheidungen. Typisch für neo-marxistische Studien, geht sein Design über die Lokalebene hinaus und berücksichtigt auch das Verhältnis zum Bundesstaat. WHITT identifiziert mittels der Medienberichterstattung über das Thema Verkehr relevante Akteure. Diese werden interviewt und nach weiteren Personen befragt, bis eine Liste erstellt werden kann, die die Grundlage für weitere Interviews bildet. "Interviewees included government officials, business leaders, voluntary and civic association members, trade association officials, investigative reporters on the media, and political campaign organizers" (WHITT 1982:36). Als dritte Informationsquelle dienen Zahlen über Wahlkampfbeiträge bzw. -spenden. WHITT konzentriert sich auf fünf Wahlkämpfe, die zum Thema Verkehrswesen geführt werden. Dies ermöglicht eine Längsschnittanalyse, in der verkehrspolitische Entscheidungen für die letzten zwölf Jahre (1962-1974) rekonstruiert werden. Hier zeigt sich, daß die Wirtschaftselite maßgeblich an den Entscheidungen im Verkehrsbereich beteiligt ist, Bürgerorganisationen spielen kaum eine Rolle. Auch wenn die einflußreiche Wirtschaftselite unterschiedliche Ansichten über die einzelnen Verkehrspolitiken aufweist, schafft sie es "through participation in business organizations, clubs, friendship networks, trade associations, and interlocking directorates" (WHITT 1982:170) einen Ausgleich und die notwendige Koordination zur Interessenartikulation herzustellen. Inwieweit sich die Wirtschaftsinteressen jedoch im Policy-Outcome durchsetzen, ist nach WHITT (1982:171) deutlich komplexer, als die Elitisten annehmen. "On the point of outcomes, there would seem to be merit in both the pluralist and elitist interpretations".

2.2.6.3. Die Public Policy-Studie von PETERSON (1981)

PETERSON (1981) ist mit seinem vielbeachteten Buch "City Limits" ein Autor, der sich selbst von Neo-Marxisten wie CASTELLS (1977a), HARVEY (1973) oder MOLLENKOPF (1977) distanziert und deshalb eher als Vertreter des Ansatzes der Neuen Politischen Ökonomie eingestuft werden sollte. Statt nur die Ungerechtigkeit der kapitalistischen Gesellschaft gegenüber benachteiligten Gruppen anzuprangern und eine völlige Umstrukturierung westlicher Gesellschaften zu fordern, bietet er reale Reformvorschläge in verschiedenen Politikbereichen (vgl. PETERSON 1981:216f). Er leistet dafür eine Synthese aus allen bisherigen Community Power-Ansätzen bzw. eine handlungsorientierte Erörterung finanzieller Probleme und Lösungen amerikanischer Stadtpolitik. Trotz dieser Unterscheidung wird die Studie unter diesem Kapitel aufgeführt, da hier wie bei den Neo-Marxisten kommunalpolitische Entscheidungen in einem breiten (gesellschaftlichen, politischen und zeitlichen) Kontext betrachtet und Handlungsrestriktionen bzw. -optionen analysiert werden. Zudem geht PETERSON (1981:21) ebenso wie die Neo-Marxisten von einem strukturellen Ansatz aus. "Although social roles performed within cities are numerous and conflicting, all are structured by the fact that they take place in a specific spatial location that falls within the jurisdiction of some local government".

Der Autor kritisiert zunächst das allgemeine Vorgehen in der Community Power-Forschung, die lokale und nationale Ebene als identisch strukturiert anzusehen und deshalb von Ergebnissen in den Kommunen auf die nationale Politik zu schließen bzw. umgekehrt, Prozesse, die auf der nationalen Ebene stattfinden, auf die lokale Ebene zu übertragen. Grundsätzlich seien die amerikanischen Städte in ihren Handlungsoptionen durch externe Faktoren beschränkt. "City politics is limited politics" (PETERSON 1981:4). Dies müsse bei einer Analyse lokaler Entscheidungsprozesse beachtet werden. Ausgangspunkt seiner Studie ist die Reflexion des Begriffes "City interests", nur wenn klar sei, welche Ziele die Kommunalpolitik verfolge, könne man bewerten, ob diese erreicht werden und aufgrund welcher Ressourcenbasis welcher Akteure. Im Unterschied zur behavioralistischen Annahme, daß das Allgemeinwohl eine Addition vieler Einzelinteressen darstellt (vgl. BANFIELD 1961) und der ökonomischen Annahme, daß das vorrangige Ziele einer Gemeinde in der Erreichung einer optimalen, effizienten Größe besteht (vgl. TIEBOUT 1956), stellt PETERSON (1981:20) in Anlehnung an WEBER (1968) Politikbereiche und Politikprogramme in den Mittelpunkt. "Policies and programs can be said to be in the interest of cities whenever the policies maintain or enhance the economic position, social prestige, or political power of the city, taken as a whole". Er verbindet somit die Community Power-Konzeption mit der Public Policy-Forschung (vgl. WILLIAMS/ADRIAN 1963, DYE 1966, EULAU/PREWITT 1973). Durch den Bezug auf Akteure anderer politischer Ebenen referiert er auch auf den Ansatz der "modern federal theory" (vgl. GRODZIN 1966).

PETERSON definiert drei Politikfelder, die sich nach Relevanz und beteiligten Akteuren unterscheiden. Demnach betreffen Entwicklungsaufgaben wie z.B. Wirtschaftsförderung die ganze Kommune und sind deshalb für die ökonomische Elite von Interesse; Allokationsaufgaben betreffen nur einzelne Sektoren und sind deshalb für die Wirtschaftselite weniger wichtig. Dies sei der Grund, weshalb der elitistische Ansatz besser Strukturen im Zusammenhang mit Entwicklungsaufgaben erklären könne und der pluralistische Ansatz Prozesse im Hinblick auf Verteilungsaufgaben. Wichtig ist für ihn die Frage, welche Akteure für die redistributive Politik relevant sind. Hier seien mit Ausnahme einiger weniger Großstädte aufgrund der zahlreichen staatlichen, kommunalen Förderprogramme klar die Bundesstaaten- bzw. die Nationalebene verantwortliche Akteure. In seiner Argumentation verfährt PETERSON deduktiv. Seine Annahme ist, daß die Politikaufgaben die politischen Handlungen bzw. Akteurskonstellationen bestimmen. "Policies structure political relationships". Er geht zunächst von der wirtschaftlichen Situation einer Stadt aus. Um mit anderen Städten konkurrieren zu können, müßten die Städte Entwicklungsaufgaben fördern, Umverteilungsaufgaben vermeiden und Konflikte und Aushandlungen über Verteilungsaufgaben zulassen. Für ihn sind Gemeinden mit

Wirtschaftsunternehmen vergleichbar. "Cities, like private firms, compete with one another so as to maximize their economic position. To achieve this objective, the city must use the resources its land areas provides by attracting as much capital and as high a quality labor force as is possible" (PETERSON 1981:29). Typisch für neo-marxistische Studien wird von dem obersten Ziel der Kapitalakkumulation ausgegangen. "I find the primary interest of cities to be the maintenance and enhancement of their economic productivity. To their land area cities must attract productive labor and capital" (PETERSON 1981:15, vgl. MOLOTCH 1990¹¹²). Diese Sichtweise wird von STONE/SANDERS (1987:161f) stark kritisiert. "Citizens of a city differ in important ways from shareholders in a business firm". Auch sind sie umgekehrt der Ansicht, daß "politics shapes policy". Ebenso wenig sehen sie ein übergeordnetes ökonomisches Interesse in der Gemeinde verankert und einen Konsens für die Entwicklungsaufgaben. Die Aufgabe der Politik bestehe vielmehr darin, die vielfältigen Interessen zusammenzuführen und mithilfe einer adäquaten Koalitionsbildung auszugleichen. PETERSON und STONE/SANDERS betrachten zur Illustration ihrer Überlegungen jeweils die DAHL-Stadt New Haven, kommen aber aufgrund ihrer jeweiligen Forschungsparadigmen zu unterschiedlichen Erkenntnissen. Die Studie von PETERSON zeigt wieder einen Trend zur Einzelfallanalyse. Waren die Autoren vergleichender Studien sehr bemüht, möglichst viele Städte mit dem Ziel von Verallgemeinerungen zu untersuchen, betrachten die Forscher nun wieder verstärkt Einzelgemeinden, um möglichst viele Determinanten des Policy-Prozesses zu erfassen. So stellt PETERSON seine theoretischen Überlegungen mithilfe der Informationen anderer Studien an und illustriert sie, indem er die Entwicklung kommunaler Ausgaben in der Stadt New York betrachtet und sie mit den Daten anderer Städte vergleicht. Er sieht dabei bestätigt, daß die Umverteilungspolitik v.a. in finanziellen Krisenzeiten nicht von den Einzelstädten geleistet werden könne und sie stattdessen auf föderale Hilfsprogramme angewiesen sind. Diese ökonomische Abhängigkeit wirke sich wiederum begrenzend auf den Einfluß kommunaler Akteure aus. "Local political parties either are appendages of national parties or are dispensed with altogether. Group life is underdeveloped, and rates of voter participation are depressed" (PETERSON 1981:211). Allerdings betont er, daß die "Big Apple"-Stadt ein Extrem-Beispiel sei; andere Städte hätten durchaus genügend Ressourcen, um Umverteilungspolitik zu betreiben. Entsprechend mehr Autonomie und Entscheidungsgewalt hätten die lokalen Akteure. Trotz dieser Einschränkungen wird PETERSON im folgenden von zahlreichen Autoren kritisiert. So zweifelt SWANSTROM (1986:88) die zentrale Annahme von PETERSON an, daß in einer Gemeinde ein übergeordnetes wirtschaftliches Interesse existiert und deshalb der Einfluß politischer Akteure in wichtigen Bereichen wie den Entwicklungsaufgaben stark begrenzt ist. So sei bsp. falsch, daß ökonomische Macht u.a. auf der Androhung eines Standortwechsels der Unternehmen beruhe. Aufgrund hoher Transaktionskosten sei es in einigen Branchen eher unwahrscheinlich, daß Investoren im ökonomischen Wettbewerb ihre regionalen Standorte häufig und schnell wechseln. Auch könnten selbst wichtige Entwicklungsaufgaben nicht nur nach rationalen, ökonomischen Fakten entschieden werden. "There is an almost infinite number of tradeoffs that need to be evaluated across time, space, classes, and interest groups. Making these trade-offs is the job of politicians" (SWANSTROM 1986:96). Daraus schließt SWANSTROM,

¹¹² In Anlehnung an die Ökonomen TIEBOUT (1956) und PETERSON (1981) reflektiert MOLOTCH unter dem Stichwort "Global Restructuring", wie die Staaten und deren Gemeinden auf die globalen wirtschaftlichen Veränderungen antworten. Er untersucht in vergleichender Perspektive die Reaktion von drei kalifornischen Gemeinden auf die internationalen wirtschaftlichen Veränderungen. In der Sekundärliteratur betrachtet er "Urban Deals" in Frankreich, Italien, GB und Japan. Er betont den Einfluß wirtschaftlicher Sachzwänge auf politische Entscheidungen und Handlungsspielräume. Um Einnahmen für die erforderlichen Aufgaben zu bekommen, müssen die Kommunalpolitiker v.a. Kapital anwerben; andere Themen spielen eine untergeordnete Rolle. Im Gegensatz zu PETERSON sieht MOLOTCH (1990:187) den lokalpolitischen Output als "a confluence of ecological, historic, and local economic circumstances".

daß die amerikanischen "semisovereign cities" durchaus einen gewissen Spielraum zur politischen Gestaltung ihrer Aufgaben haben und nicht nur von ökonomischen bzw. externen Einflüssen determiniert sind. Er plädiert deshalb für eine Zusammenführung der ökonomischen und politischen Logik in einer Theorie politischer Ökonomie. "What is needed is a theory of political economy, not an economic theory of politics". Während die ökonomische Logik darin bestehe, Wohlstand zu aggregieren, müsse die politische Logik aus der repräsentativen Demokratie abgeleitet werden. Demnach werben Politiker auf einem umkämpften politischen Markt um Wählerstimmen, was wiederum eine Balance in der Repräsentation ökonomischer und nicht-ökonomischer Interessen voraussetze. SWANSTROM (1986:87) sieht dafür den Regime-Ansatz als geeignet an, da dieser nicht von einer einzigen Lösung zur Erklärung politischer Entscheidungen ausgehe, sondern Variationen aus der Kombination von politischer und ökonomischer Logik zulasse. "There can be no one theory of urban politics. What is possible, however, is a theory of regimes that takes into account both the external determinations on cities and the internal values and interests of the dominant class or stratum".

2.2.7. Die Regimetheorie

Ursprünglich stammt der Regime-Ansatz aus dem Bereich der internationalen Politik. Regime-Forscher beschäftigen sich seit Anfang der 80er Jahre mit den Beziehungen verschiedener Staaten und Mächte (vgl. KOHLER-KOCH 1989, EFINGER/RITTBERGER/WOLF/ZÜRN 1990). Grundannahme ist, daß nationale Staaten über Koalitionen internationale Regime (z.B. NATO, WHO, OPEC, EU) bilden. In der Kooperation soll mit den jeweiligen Ressourcen und einer Abgleichung der Präferenzen flexibel auf Veränderungen in einem bestimmten Problemfeld reagiert werden (vgl. EFINGER u.a. 1990:271). Die gebildeten Regime lösen zwischenstaatliche Konflikte nicht mit der üblichen Droh- und Gewaltpolitik, sondern in einer friedlichen Auseinandersetzung der jeweiligen Standpunkte. Maßgeblich für die Koalitionen sind übereinstimmende Werte, Normen, Regeln sowie Verhaltens- und Entscheidungsroutinen. Nur wenn diese grundlegenden Prinzipien eingehalten werden, ist die Effizienz des Regimes gewährleistet. Für die Dauerhaftigkeit ist wichtig, daß alle Akteure ihre Eigeninteressen den Normen und Regeln des Regimes unterordnen (vgl. KOHLER-KOCH 1989:18).

Die Regime-Theorie wird zu Beginn der 80er Jahre auf den kommunalen Entscheidungsprozeß übertragen und gilt bis Mitte der 90er Jahre als ein sehr prominenter Ansatz für die Analyse amerikanischer Stadtpolitik (vgl. ELKIN 1980, FAINSTEIN/FAINSTEIN 1983, MOLLENKOPF 1983, STONE 1989/1993, LAURIA 1994a/1994b, ORR/STOKER 1994). Der Fokus der Betrachtung richtet sich nun auf regionale bzw. kommunale Integrationsprozesse, wobei Mitglieder der politischen Führerschaft mit anderen Institutionen und Organisationen (v.a. aus dem Sektor Wirtschaft) kooperieren. "Regimes involve groups of governmental and private actors cooperating to blend their capacities to achieve a sustained influence and impact in key policy areas" (STONE/ORR/IMBROSCIO 1991:222f). Diese Kooperation wird als notwendig gesehen, da die amerikanischen Kommunen in den 80er Jahren einem großem Reformprozeß ausgesetzt sind, die sie mit herkömmlichen Strategien nicht lösen können. "Regimes emerges in the context of the limited capacity of government and the control of wealth, investment decisions, and other resources that rest in the hands of nongovernmental actors, particularly business interests" (ORR/STOKER 1994:48). In der Regime-Theorie werden deshalb verschiedene Problemlösungsstrategien konzeptualisiert (vgl. STOKER/MOSSBERGER 1994:199).

Im Gegensatz zu den Elitisten sehen die Regime-Theoretiker keine konstanten Problemfelder in einer Gemeinde, sondern einen kontinuierlichen Prozeß des Wandels und der Anpassung an neue Herausforderungen (vgl. ORR/STOKER 1994:49). Dies setzt voraus, daß stets neue Akteure hinzukommen können. Insgesamt wird ein Regime als übergeordneter Rahmen verstanden,

in dem die Akteure miteinander kooperieren. "A regime is more than the sum of the individuals involved. It creates a framework of incentives and meaning in which regime partners act and into which new actors can be incorporated" (ORR/STOKER 1994:67f). Die Entscheidungselite oder -koalition selbst wird in der Regime-Theorie als relativ stabil betrachtet, deren "corporate actors" im Gegensatz zum pluralistischen Ansatz über mehrere Sachfragen hinweg zusammenarbeiten (vgl. STOKER 1995:59). Verschiedene Regime-Forscher sehen in pluralistischen und v.a. in hyperpluralistischen Systemen eine große Gefahr für effektive Entscheidungsprozesse. Die große Anzahl an Interessenorganisationen, die oft zu beobachtende Entscheidungsschwäche der Verantwortlichen und die Anzahl der sozialen und ökonomischen Probleme führten generell zu politischer Instabilität und einem fragmentierten und ineffektiven Entscheidungsprozeß. Die Regimetheorie untersuche deshalb "[...] how in the midst of diversity and complexity a capacity to govern can emerge within a political system" (STOKER 1995:57). Obwohl die Regime-Vertreter die Definition des zentralen Begriffs "effektive Sachentscheidung" nicht liefern, verändert dieser Ansatz doch grundsätzlich die Perspektive der Elitisten-Pluralisten-Diskussion.¹¹³ Die Aufmerksamkeit richtet sich weg von der Frage "Wer regiert?"¹¹⁴ hin zur Frage "Wie werden konstante effektive Handlungskoalitionen für die öffentliche Interessendurchsetzung gebildet und auf Dauer erhalten?"¹¹⁵ Anders als bei den Elitisten wird nicht angenommen, daß eine einzige Gruppe umfassende Kontrolle in einer komplexen Welt ausüben kann. So sind z.B. oft Bürgerorganisationen an der Koalitionsbildung beteiligt (vgl. ORR/STOKER 1994:62). Ebenso gehen Regime-Analytiker nicht wie die Pluralisten davon aus, daß der Staat bestimmte Gruppen aufgrund ihrer Stimmenmacht oder der Intensität ihrer Präferenzen berücksichtigt. Der Staat kooperiert stattdessen mit denjenigen Akteuren, die für die Realisierung wichtiger Aufgaben über adäquate Ressourcen verfügen. Ein effektiver Regime-Partizipant erfüllt nach STONE (1986:91) zwei Bedingungen: Strategisches Wissen über soziale Prozesse bzw. Handlungskapazitäten auf Basis dieses Wissens und Kontrolle über Ressourcen, die ihn als attraktiven Koalitionspartner ausweisen. Das Ziel des regime-theoretischen Ansatzes besteht demnach nicht in der Identifikation einer Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Eliten, sondern dem Aufzeigen der Bedingungen, wie eine solche Kooperation zustande kommt (vgl. STOKER 1995:61ff). "The issue is how to bring about enough cooperation among disparate community elements to get things done" (STONE 1989:227). Für die Beantwortung dieser Forschungsfrage wird der Untersuchungsfokus erweitert und zahlreiche Einflußgrößen miteinbezogen. Dies geschieht aus zweierlei Gründen. Zum einen wird die Anregung der Neo-Marxisten, den gesamten Entscheidungskontext in die Machtstrukturanalyse miteinzubeziehen, berücksichtigt (vgl. WASTE 1986:203). Zum anderen veränderte sich das Untersuchungsfeld im Vergleich zu den frühen Community Power-Studien relativ stark. Mit der wachsenden Bedeutung der städtischen Vor-

¹¹³ Für ELKIN (1980) und STONE (1989b:149) gibt es keine objektiven Kriterien, um die Effektivität politischer Entscheidungen zu überprüfen. Der Entscheidungsprozeß sei viel mehr durch "trail and error" gekennzeichnet; am Ende müsse jede Gemeinde ihre eigene "social intelligence" finden, um anstehende Probleme zu lösen. SCHUMAKER (1991:15) schlägt vor, Effektivität als relationalen Begriff zu verstehen. Nur im Vergleich zum Erfolg oder Mißerfolg alternativer Lösungen könne eine solche Bewertung geleistet werden.

¹¹⁴ Auch BADURA (1972:14) ist dieser Ansicht. "Die Frage, 'Wer hat die Macht'?' verliert ihre Faszination, d.h. ihre theoretische Relevanz gegenüber der fälligen Analyse der faktischen Entscheidungsdeterminanten - der Informationsströme und Interaktionsfelder, der Einstellungen, Entscheidungsprämissen, der Sozialisationsmuster und der Vetopotentiale, kurz: von Konsens und Konflikt innerhalb der politischen Führungsschicht einer Gesellschaft" (Hervorhebung M.W.).

¹¹⁵ Nach STONE (1989:229) werden die Begriffe "social control" und "power over" von den Begriffen "social production" und "power to" abgelöst. Im Gegensatz zur alten Streitfrage "Who governs?" müsse sich die Perspektive der sozialen Produktion von Macht auf mögliche Handlungskapazitäten beziehen. "What is at issue is not so much domination and subordination as a capacity to act and accomplish goals. The power struggle concerns, not control and resistance, but gaining and fusing a capacity to act - power to, not power over".

orte¹¹⁶ und der verkehrs- und kommunikationstechnischen Modernisierung im Laufe der 70er Jahre wurden die Grenzen der Gemeinden ausgedehnt (vgl. TROUNSTINE/CHRISTENSEN 1982:20). Zudem ist durch die Erweiterung der kommunalen Aufgaben eine größere finanzielle Abhängigkeit von den Bundesstaaten und dem Zentralstaat gegeben (vgl. WIRT 1984:91f). Diese Entwicklungen und v.a. die Frage, wie die lokalen Eliten mit diesen Akteuren agieren, sollten in modernen Gemeindestudien berücksichtigt werden (vgl. STOKER 1995:67).

Nach STONE (1993:6) müssen politische Akteure, um effektiv handeln zu können, ihre Ressourcen mit den Kapazitäten von nicht-politischen Akteuren zusammenbringen. Wichtige Ressourcen sind institutionelle Macht in Form von Befehlsgewalt und ökonomische Macht in Form von Landbesitz und Kontrolle über Investitionen. Hierbei wird - im Gegensatz zu den klassischen Ansätzen - berücksichtigt, daß Macht verschiedene Dimensionen aufweisen kann. STONE unterscheidet vier Machtformen¹¹⁷ in der Gemeinde. Demnach haben gewisse Akteure Vorteile bei der Regimebildung; dies seien v.a. Interessen, die über "systemic power" (Unternehmen) und "command power" (Politiker) verfügen. Diese Annahme zeigt die Verknüpfung mit den anderen Ansätzen. Wie die Neo-Marxisten gehen die Regime-Theoretiker davon aus, daß die dominierende Wirtschaftsmacht in einer Gemeinde auf dem Besitz von Land basiert. Die Annahme, daß die gewählten Politiker durch Befehlsgewalt Einfluß ausüben, stammt aus der Pluralismustheorie. Im Gegensatz zum elitistischen Ansatz wird die Rolle von Politikern bei der Regimebildung als maßgeblich eingestuft. So seien z.B. die Persönlichkeit eines Bürgermeisters, seine Fähigkeiten und charismatische Ausstrahlung im Zusammenspiel mit politischen, ökonomischen und sozialen Institutionen der Stadt von großer Bedeutung (vgl. STONE 1976:198, ORR/STOKER 1994).

Für die vorliegende Arbeit ist besonders die Annahme wichtig, daß sich die gewählten Politiker durch die strukturelle Dominanz des Wirtschaftssektors nicht responsiv gegenüber wirtschaftlich benachteiligten Gruppen verhalten. "The organization of politics leads to very inadequate forms of popular control and makes government less responsive to socioeconomically disadvantaged groups" (STOKER 1995:56). Neben der Ausweitung der Fragestellungen ist die von CLARK (1971) vorgenommene Systematisierung des Untersuchungsbereichs und die Fokussierung auf die Makroebene relevant. Hierbei werden die Variablenkomplexe "strukturelle Gemeindecharakteristika", "Merkmale der Entscheidungsstruktur" und "lokalpolitischer Output" miteinander in Beziehung gesetzt. Ein wesentliches Merkmal für Regime-Analysen ist somit die Berücksichtigung möglichst vieler Determinanten der kommunalen

¹¹⁶ FALKE (1987:12) formuliert diesen Vorgang als "Niedergangsprozesse amerikanischer Kernstädte". Als Folge der Stadtentwicklungsprozesse erkennt er eine Abwanderung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in die suburbanen Vororte von Großstädten. Dies sei mit einem zunehmenden Funktionsverlust der Kernstädte in den sozialen und ökonomischen Bereichen verbunden. Auch ADRIAN/PRESS (1977:69) sprechen von "the exodus of the middle class to the suburbs". D.h. die weiße Mittelschicht wandert in die städtischen Vororte ab. Die schwarze Minderheit bleibt zurück und verwandelt die ehemals prosperierenden Innenstädte in Ghettos. Dafür prägen FARLEY u.a. (1993) den Ausdruck "chocolate cities and vanilla suburbs".

¹¹⁷ **Systemic Power:** Die wichtigste Ressource ist die Position eines Akteurs im sozioökonomischen System. Die Wirtschaftselite hat aufgrund ihrer Kontrolle über Investitionen und dem Landbesitz eine privilegierte Position. Diese Machtform muß nicht direkt ausgeübt bzw. die Ressourcen nicht aktiv mobilisiert werden. Der Einfluß der Wirtschaft ist so stark, daß die Interessen dieser Elite indirekt berücksichtigt werden. **Power of Command or Social Control:** Diese Dimension erfordert aktive Ressourcenmobilisation (Information, Finanzen, Reputation, Fachwissen), um über andere Interessen zu bestimmen. Sie tritt meist nur in Bereichen wie Politik oder Verwaltung bzw. einem engen Handlungsrahmen auf. **Coalition Power:** Hier wollen die Akteure nicht andere Interessen bestimmen, sondern mit ihnen auf Basis vorhandener Ressourcen verhandeln. Dabei werden Akteure gesucht, die ähnliche Ziele verfolgen, um Ressourcen zu vervollständigen. Diese "coalitional arrangements" werden als relativ instabil betrachtet. **Power of Social Production:** Die Akteure bilden ein Regime und erlangen so die Möglichkeit für effektives Regierungshandeln (vgl. STOKER 1995:64f). Nach STONE (1989:4) ist ein Regime "an informal yet relatively stable group with access to institutional resources that enable it to have a sustained role in making governing decisions" (Hervorhebung STONE).

Machtstruktur. CLARK (1967) führt zudem die Machtstruktur-Kontroverse in einem wichtigen Punkt fort. Er untersucht die Bedingungen, unter denen oligarchisch oder pluralistisch entschieden wird und bildet das Ergebnis auf einem Kontinuum ab. Der alte Streitpunkt wird also in eine empirisch lösbare Frage umgewandelt (vgl. HAASIS 1978:40). Die Überprüfung der zahlreichen Hypothesen über den Zusammenhang von Gemeindevariablen¹¹⁸ und Entscheidungsstruktur ist nur in vergleichenden Studien möglich. D.h. die theoretisch-konzeptionelle Weiterentwicklung des Community Power-Konzepts mündet in eine vergleichende kommunale Regierungslehre (Comparative Urban Government) die Verallgemeinerungen ermöglicht (vgl. KÖSER 1976:30ff, HAASIS 1978:40).

Schließlich führt STOKER (1995:61) an, daß im Unterschied zu den Pluralisten die Entstehung von Policy-Präferenzen untersucht wird. Dies sei wichtig für die Frage, welche Art von Regime gebildet werden soll, um langfristig und effektiv Entscheidungen treffen zu können. STONE identifiziert vier Regimetypen in amerikanischen Städten¹¹⁹ und nennt drei Faktoren, die für den Entscheidungsprozeß maßgeblich sind:

- Die Zusammensetzung der Entscheidungskalition (government coalition) in einer Gemeinde.
- Das Beziehungsgeflecht zwischen den Koalitionsmitgliedern.
- Die Ressourcen, die von den Mitgliedern in die Koalition eingebracht werden.

So neu sind die Postulate der Regime-Theorie im Vergleich zu den klassischen Ansätzen nicht. Die elitistischen und pluralistischen Elitenforscher stellten ebenfalls fest, daß der Policy-Output von der Zusammensetzung der Entscheidungselite bzw. deren Ressourcen abhängt. SALISBURY (1964) hat schon Mitte der 60er Jahre mit seinem "New-Convergence"-Ansatz eine Regierungskoalition aus Policymakern und Wirtschaftseliten beschrieben. Ebenso wurden die interpersonalen Kontakte und Beziehungen von jeher in der Elitenforschung thematisiert (vgl. HUNTER 1953). Auch ähneln die regimetheoretischen Annahmen stark den Hypothesen der klassischen Netzwerkanalysen. Andererseits haben die Regime-Theoretiker den Machtbegriff deutlich verfeinert und klarer definiert (vgl. CLARK 1967b, MILLER 1968, WASTE 1986, STONE 1993) sowie moderne Steuerungstheorien und deren Vokabular in die Forschung eingeführt. Die Regime-Theorie leistet somit im Rahmen der Community Power-Forschung die Zusammenführung der neo-marxistischen Anregungen für die Erweiterung des Forschungs-

¹¹⁸ Demographische, ökonomische und soziokulturelle Merkmale der Gemeinde, formale politische Strukturen und die Existenz von politischen Parteien und Vereinen.

¹¹⁹ **Maintenance bzw. Caretaker Regime:** strebt keine Veränderungen an, sondern den Erhalt des Status quo. Die routinemäßigen Dienstleistungen erfordern relativ einfache Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. **Development bzw. Corporate Regime:** erfordert mehr Ressourcen aufgrund komplexeren Steuerungsaufgaben. Dieses Regime aus meist wirtschaftlichen und politischen Akteuren muß Handlungen durchführen, um Wachstum zu fördern oder einen Verlust zu verhindern. **Middle Class Progressive Regime:** versucht Ziele wie Umweltschutz und Wachstumskontrolle umzusetzen und/oder soziale Vorteile aus dem Wirtschaftswachstum zu ziehen. Ziel ist eine komplexe Steuerungsform, in der Interessengruppen einer breiten Mittelschicht involviert sind. **Lower Class Opportunity Expansion Regime:** Angestrebt wird eine bessere Chancengleichheit für benachteiligte Gruppen. Durch bessere Bildungssysteme soll das "human capital" für die Stadtentwicklung genutzt werden. Dieses Regime verlangt eine breite Bevölkerungsmobilisation und benötigt Ressourcen bzw. Koordinationsvoraussetzungen, die nach STONE (1993:21) in amerikanischen Städten oft fehlen. STOKER/MOSSBERGER (1994:196) führen an, daß diese Regime-Typen für international vergleichende Studien ungeeignet sind. In Europa seien andere Akteure zu berücksichtigen, wie z.B. "technical or professional officials". Sie konzipieren drei Regime für westliche Demokratien (Organic-, Instrumental- und Symbolic-Regime). Diese subsumieren weitgehend die von ELKIN (1985:54ff; Pluralist-, Federalist- und Entrepreneurial-Regime) und STONE/SANDERS (1987:272ff; Caretaker- und Corporate-Regime) entwickelten Regime-Typen. In jüngster Zeit entwickelten KANTOR u.a. (1997) eine Typologie, die den Kontext berücksichtigt, in dem ein Regime regieren muß. Wichtige Elemente dabei sind die demokratischen Bedingungen, die Marktposition und die intergovernmentalen Beziehungen einer Gemeinde.

kontextes, die Einführung steuerungstheoretischer Aspekte¹²⁰ und die Etablierung vergleichender länderübergreifender Studien (vgl. DIGAETANO/KLEMANSKI 1993, HARDING 1994, STOKER 1995, JOHN/COLE 1998). Für den Elitisten DOMHOFF (1986:73) vollzieht sich erst in der regime-theoretischen Perspektive die seit langem notwendige Synthese der verschiedenen Community Power-Ansätze. "Neither pluralism nor Marxism is good enough. Their original proponents contributed important ideas, but neither set of epigone has been able to use the ideas from the rival camp to go on the bigger and better things. Fortunately, the growth machine perspective accomplishes the needed synthesis".

2.2.7.1. Regime-theoretische Studien

Während die Neo-Marxisten und Public Choice-Vertreter wie PETERSON (1981) von ökonomischen Faktoren ausgehen, um lokale Entscheidungsprozesse zu erklären, stehen bei den Regime- und Local Governance-Studien eher politische Faktoren im Vordergrund. Angenommen wird, daß trotz aller ökonomischen Zwänge, Unsicherheiten auf dem Kapital- und Arbeitsmarkt und föderalen Abhängigkeiten die lokale Ebene ein gewisse Autonomie hat (vgl. PAHL 1975, CLARK 1984, SWANSTROM 1985, SHEFTER 1987, STONE/SANDERS 1987). Diese ermöglichen den lokalen Verantwortlichen einen Handlungsspielraum, der z.T. auch von der Kontrolle der Wähler abgekoppelt ist (vgl. FRIEDLAND u.a. 1984). Doch wer trifft wichtige Entscheidungen und v.a. auf Basis welcher Ressourcen? Nach der Definition von STONE (1989) liegt je nach thematischer Problemlage und Zielformulierung in einer Gemeinde eine Koalition aus Akteuren mit unterschiedlicher Ressourcenausstattung vor. In einem "Caretaker"- oder "Maintenance"-Regime besteht das Ziel darin, den vorhandenen Status Quo zu erhalten und die Bürger mit routinemäßige Dienstleistungen zu versorgen. Deshalb ist hier weder eine große Anzahl von Akteuren noch eine vielfältige Ressourcenlage notwendig. Die Bürger partizipieren nur, um das bestehende Regime zu bestätigen.

Nach STONE/ORR/IMBROSIO (1991) bildet seit dem Zweiten Weltkrieg in vielen amerikanischen Städten die intensive Landnutzung und Stadtentwicklung einen Schwerpunkt. Dies erfordert entsprechend ein "Corporate"- oder "Redevelopment"-Regime, in dessen Zentrum wirtschaftspolitische Interessen und starke ökonomische Ressourcen stehen, die mit der Handlungskapazität politischer Akteure zum Wohle der ganzen Stadt zusammengeführt werden. Die Bürger spielen in solchen Regimen mangels Ressourcen meist keine Rolle. Ein solches "Pro Growth"-Regime erkennen viele Autoren in ihren Untersuchungsstädten (vgl. ELKIN 1987, STONE 1989, JONAS 1991). In den sogenannten "middle class progressive"-Regimen versucht die besser gebildete Mittelschicht mithilfe von Interessenorganisationen den Expansionsplänen der "Developer" Einhalt zu gebieten und Themen wie Wachstumskontrolle oder Umweltschutz durchzusetzen. Ressourcenbasis ist das Know-How in einzelnen Themenbereichen, aber auch finanzielle Mittel stehen zur Verfügung. So stellen FAINSTEIN/FAINSTEIN (1989) in New York eine finanziell gut ausgestattete Gewerkschaftsbewegung fest, die eine progressive Wohnungspolitik unterstützt. Generell gibt es diese fortschrittlichen Regime nach STONE u.a. (1991:231) in Städten mit einer breiten Mittelschicht, die unabhängig von den Wirtschaftsinteressen organisiert sind. Dies bestätigt sich in den Studien von CLAVEL (1986) und CLAVEL/KLENIEWSKI (1990). In einigen Fällen wie in der San Francisco-Studie von DELEON (1990) zeigt sich aber auch, daß eine breite Massenmobilisation (z.B. per Referendum) notwendig für die Umsetzung progressiver Politik ist.

Für die "Lower Class Opportunity Expansion"-Regime schließlich ist eine breite Mobilisation und Beteiligung der Bürger vorgesehen. Das Ziel besteht in einer verbesserten Chancengleichheit, v.a. in den Bereichen Bildung und Arbeit, was wiederum der Gesamtgemeinde zu-

¹²⁰ Für die Verknüpfung von Steuerungs- und Regimetheorie siehe den Sammelband von LAURIA (1996).

gute kommt. STONE u.a. (1991:233) sehen große Probleme in der Realisierung eines solchen Regimes, v.a. sei die Ressourcenbasis unklar. "There is no readily available resource base for this effort". Paradox sei, daß die unteren Bevölkerungsschichten nicht genügend organisiert sind bzw. keine Ressourcen aufweisen, um das "opportunity expanding regime" sichtbar zu machen. Dies führe wiederum dazu, daß ihre Interessen bei politischen Entscheidungen unberücksichtigt bleiben. Leichte Ansätze dieser Regime-Form erkennen SWANSTROM (1985), DREIER (1989), BENNETT (1989) und DELEON (1990) in ihren Studien.

Insgesamt sind sich die Regime-Analysten einig, daß je nach Problemlage in einer Stadt andere Akteurskonstellationen notwendig sind (vgl. STONE u.a. 1990:237). Deshalb werden zahlreiche Einzelanalysen amerikanischer Städte vorgelegt und v.a. deren geschichtliche Entwicklung betrachtet, um Regime-Wechsel aufzuzeigen. SQUIRES (1989:9) rechtfertigt die Tatsache, daß nur Einzelfallstudien durchgeführt werden könnten, mit der Schwierigkeit, Netzwerke von öffentlichen und privaten Beziehungen zu systematisieren. Auch STOKER (1995:58) charakterisiert das lokale System als ein komplexes Beziehungsnetzwerk. Das kommunale System wird in seiner zunehmenden Komplexität als teilweise chaotisch beschrieben, v.a. sei es für Machtforscher immer schwieriger, latente Einflüsse zu messen (vgl. STONE 1989:227). Die Regime- wie auch Local Governance-Forscher wenden deshalb eine Kombination aus Positions- und Entscheidungstechnik an, um die beteiligten Akteure aufzuzeigen. Durch die Position der Akteure wird zunächst klar, über welche Ressourcen sie verfügen; anschließend die relevanten Entscheidungsprozesse nachgezeichnet. Manchmal wird diese Beschreibung durch Experteninterviews ergänzt (vgl. ORR/STOKER 1994, LAURIA 1994, KANTOR u.a. 1997, HARDING u.a. 2000). Dies ist allerdings nicht i.S. der Reputationsmethode zu interpretieren, da es hierbei nicht um die Identifikation relevanter Akteure als vielmehr um das Zusammenspiel der beteiligten Akteure oder deren Einschätzung der Kontextbedingungen für kommunale Entscheidungen geht.

2.2.7.2. Die Machtstrukturanalyse von STONE (1989)

Die erste Studie mit dem Ansatz der Regime-Theorie führt STONE (1989a) in der Stadt Atlanta durch, die im Jahr 1953 Gegenstand der ersten Community Power-Studie war. Er kombiniert dabei Elemente des HUNTER- und des DAHL-Designs; von HUNTER stammen die Stadt und das Politikfeld und von DAHL die Methode zur Elitenidentifikation. "It was indeed a masterstroke to apply Dahl's decision-making methodology to the key issue of urban renewal at Hunter's research site" (DOMHOFF 1986:55). Trotz dieser Kombination sind die Ergebnisse von STONE denen des Elitisten HUNTER sehr ähnlich. "What makes governance in Atlanta effective is not the formal machinery of government, but rather the informal partnership between city hall and the down-town business elite. This informal partnership and the way it operates constitute the city's regime; it is the means through which the major policy decisions are made" (STONE 1989a: 227). Die informellen Beziehungen zwischen Rathaus und Wirtschaftselite weisen nach STONE die typischen Merkmale eines Regimes auf: gemeinsame Wertorientierung und Dauerhaftigkeit. Die Wirtschaftselite mußte z.T. den Interessen der schwarzen Mittelschicht entgegenkommen, um ihre politische Macht zu erhalten. Dies ist nach STONE ein Indiz für eine Regimebildung, da die Akteure vorübergehend ihre eigenen Interesse i.S. der gemeinsamen Zielorientierung zurückstellen müssen (vgl. PAINTER 1996:129). Obwohl STONE (1976:9) die Entscheidungstechnik von DAHL anwendet, hat der Bürgermeister keine dominante Position bzw. wechselt die Zusammensetzung der Entscheidungselite nicht mit unterschiedlichen Sachfragen. "They do not change in kaleidoscopic fashion with each new issue". DOMHOFF (1978) hat in seiner Wiederholungsstudie von New Haven ähnliche Ergebnisse festgestellt.

2.2.7.3. Weitere Einzelfallanalysen

Die zahlreichen Regime-Einzelanalysen lassen sich nach verschiedenen Kriterien ordnen. Zunächst interessieren Studien, die ähnliche Ergebnisse wie STONE erhielten, also die Dominanz eines wachstumsorientierten Regimes bestehend aus Politik- und Wirtschaftsinteressen (vgl. STOKER 1987, KEATING/KRUMHOLZ/METZGER 1989, KEATING 1996). Allerdings zeigt sich, daß auch in diesen Regimen z.T. andere Akteure und auch die Bürger beteiligt sind (vgl. JONAS 1991, COX/JONAS 1993). Zudem gibt es Untersuchungen, die Regimeformen mit anderen Zielen feststellen oder überhaupt kein Regime in einer Stadt ausmachen.

2.2.7.3.1. Pro Growth-Regime

Nach STOKER (1987:246) existiert in der Stadt Baltimore ein exklusives Regime - er nennt es "shadow government" - aus Bürgergruppen, quasi-öffentlichen Kooperationsformen und nicht-öffentlichen Akteuren. Diese Koalition aus Politik- und Wirtschaftsinteressen hätte zwar den Vorteil, daß sie schnell, flexibel und mit technischen Know How auf Problemlagen reagieren könne, der Autor problematisiert jedoch die Verantwortlichkeit ihres Handelns. Obwohl diese Akteure für die Projektrealisierung auf öffentliche Gelder zurückgreifen, stünden sie nicht unter öffentlicher Kontrolle. Dies sei v.a. problematisch, da diese Akteure andere Werte favorisieren als die formal Verantwortlichen "exclusion over participation, secrecy over openness, and management over governance" und benachteiligte Gruppen aus Entscheidungen ausschließen würden. Er negiert die Annahme von PETERSON (1981), daß Entwicklungsaufgaben konfliktfrei seien und deshalb eine breite Beteiligung der Massen unnötig. Und plädiert deshalb i.S. von WILDAVSKY (1979:232f) für eine "self-evaluating city", bei der nicht nur schnelles Wachstum im Vordergrund steht, sondern eine kritische Auseinandersetzung mit den Entscheidungen und den Folgen für die Gemeinde. "Self-evaluating organizations should be open, truthful and explicit; and they should publicly present information about the costs and benefits of program alternatives so as to give others the opportunity to refute them".

KEATING u.a. (1989) bzw. KEATING (1996) zeigen, wie es Cleveland geschafft hat, mittels der Sportförderung und der daraus resultierenden Belebung der Tourismusbranche eine ökonomische Revitalisierung zu erreichen.¹²¹ Im Gegensatz zur BRD werden hier kommunale Großprojekte für Sportarten wie Baseball, Basketball, Football oder Eishockey von privaten Investoren unterstützt und nicht durch öffentliche Gelder. Die Kommune finanziert z.T. den Bau großer Sportarenen, v.a. aber die notwendigen Infrastrukturen. Bis 1986 konnten dafür föderale Finanzierungsprogramme beansprucht werden, seit dem Ende dieser Unterstützung sind die Städte im nationalen Wettbewerb allein auf sich gestellt. Dies verstärkte den interkommunalen Wettbewerb um attraktive Sportmannschaften soweit, daß bsp. die Stadt Baltimore den "Rowns" (National Football League) ein mietfreies neues Stadium und Trainingsmöglichkeiten, Anteile an den Zuschauereinnahmen sowie großzügige Unterkunfts- und Umzugszuschüsse anbot. Cleveland konnte dem Abwerben nur Einhalt gebieten, da es seine Kräfte nach dem "Local State"-Konzept mit dem Cuyahoga Bezirk und dem Staat Ohio bündelte. Allerdings zeigt KEATING (1996), daß trotz der Transformation der ehemaligen "Rustbelt City" Cleveland zu einer prosperierenden Sportstadt die Entwicklung zu einer "Dual City" festzustellen sei. D.h. die Innenstadt-Distrikte sehr stark prosperieren, während die umliegenden Stadtteile weiterhin von sozialen Problemen geprägt sind. An den Entscheidungen seien kaum Bürgergruppen beteiligt. In den wenigen Städten, in denen Referenden durchgeführt wurden, wären diese Sportgroßprojekte, die oft auch Hotels und Shopping-Malls beinhalten, abgelehnt worden (vgl. KEATING/KRUMHOLZ 1991, DELEON 1993).

¹²¹ S.a. Städte wie Atlanta (1996: Olympische Sommerspiele) und Indianapolis.

JONAS (1991) und COX/JONAS (1993) zeigen in der Stadt Columbus, wie eine "Pro Growth"-Koalition Stadtentwicklung durch regionale Zuständigkeitserweiterungen vorantreibt. Mitte der 50er Jahre wurde die Wasserversorgung und Abfallentsorgung von der Kernstadt an die umliegenden Gemeinden davon abhängig gemacht, ob sie sich eingliedern lassen. So konnte die Stadt bis Anfang der 80er Jahre ihr Zuständigkeitsgebiet von sieben auf 34 Prozent ausweiten. "The City of Columbus through this policy, hoped to turn its advantage in economies of scale into territorial gains" (COX/JONAS 1993:15). Allerdings wird diese Wachstums- und Koordinationsorientierung nicht nur von den Politikern und Wirtschaftsvertretern, sondern von vielen Akteursgruppen getragen. So waren an dieser Entwicklung mehrere Komitees beteiligt, die sich aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Gewerkschaft, Kirchen und Bevölkerung zusammensetzten. Mithilfe dieser "metropolitan-wide authority" ließen sich die Expansionspläne, die natürlich der Kernstadt zu vermehrten Steuereinnahmen verhelfen, umsetzen. Dagegen waren die Politiker bzw. Interessen in den Umlandgemeinden relativ machtlos. Aufgrund der festgestellten Heterogenität der "Pro Growth"-Koalition plädieren die Autoren dafür, das Konzept weiter auszudifferenzieren. "Conflicts within growth coalitions may be profitable areas for future study" (JONAS 1991:220). Auch sei die Beteiligung nicht nur durch die Sektorzugehörigkeit zu erklären, sondern hänge auch von historischen und geographischen Faktoren ab. So würde jede regionale Einheit andere Wachstumsinteressen vertreten.

2.2.7.3.2. Andere Regimeformen

WHELAN (1989) sieht keine Dominanz der Wirtschaftselite in New Orleans, obwohl die Stadtverwaltung in Form von Public Private Partnerships eng mit der Wirtschaft zusammenarbeitet. Der Autor untersucht die Stadt mit der ELKIN-Typologie (1945-1986) und stellt verschiedene Regimeformen fest. Zunächst ein "private"-, dann ein "pluralism"- und ein "federalism-Regime", schließlich ein "post-federalism"-Regime. Letzteres ist durch eine starke Fragmentierung sowohl im Politik- wie auch im Wirtschaftsbereich gekennzeichnet, die durch unterschiedliche Interessenslagen und Zuständigkeiten hervorgerufen wird. So bildet die lokale Regierung von New Orleans nur eine Politikeinheit von vielen in einem großen regionalen Gebiet. Während WHELAN im privaten Regime der frühen Jahre noch eine enge Zusammenarbeit der einzelnen Lokalregierungen feststellt, stehen diese heute in starkem Wettbewerb zueinander. Aber auch die zahlreichen Interessengruppen innerhalb eines Sektors sieht er als Grund für die fehlende Dominanz der Businesselite. Ähnliche Muster stellt THOMAS (1989) in der Autostadt Detroit fest, hier begrenzen u.a. starke Gewerkschaften die Wirtschaftsinteressen. In der Studie von SMITH/GUAGNANO/POSEHN (1989) in Sacramento bietet eine Umweltvereinigung dem profitorientierten "pro growth"-Regime Paroli. Bei DOIG (1986) ist eine regionale Vereinigung im Großraum New York einflußreich. WHITT (1987) zeigt das Aufkommen neuer Akteurs-Koalitionen in verschiedenen Städten, die sich um das Thema Kultur bzw. Kunst bilden. Diese seien zwar auch "pro growth"-orientiert (Kulturzentren, Tourismus, Gastronomie, Hotels) aber nicht von Wirtschaftsinteressen dominiert. Schließlich stellen CUMMINGS/KOEBEL/WHITT (1989) in Louisville fest, daß sich die politischen Akteure gegenüber den Wirtschaftspartnern durchaus durchsetzen können.

DELEON (1992) untersucht direkt nach dem Pluralisten WIRT (1974) die Entscheidungspraxis in San Francisco. WIRT konnte zuvor von 1968 bis 1973 in der Stadt keine stabile Entscheidungskonkalition feststellen, die befragten Experten waren der Ansicht, daß für jede Sachfrage andere Akteure eine Rolle spielen und jeweils neue Koalitionen bilden. DELEON stimmt mit WIRT darin überein, daß in den 60er Jahren eine Phase begann, in der man San Francisco auch als "Wild City" (vgl. CASTELLS 1977) bezeichnete. Die globale wirtschaftliche Restrukturierung, der technologische Wandel und ein zunehmend liberaler Staat hätten die bürgerlichen Ansprüche verändert. Da interessenvermittelnde Institutionen wie politische Parteien fehlten,

hätten sich soziale Bewegungen entwickelt, die die Bürgerpräferenzen artikulieren. Auch WIRT hatte bereits festgestellt, daß neben der kommunalen Wirtschaftspolitik die Lösung ethnischer Probleme im Vordergrund stehen. DELEON stimmt nicht mit WIRT überein, was die Existenz einer dauerhaften Entscheidungskoalition angeht. Seiner Ansicht nach hat sich zu Beginn der 60er Jahre ein Regime aus lokalen Wirtschaftseliten, Gewerkschaften und Kommunalpolitikern gebildet, die nur ein Ziel vor Augen hatten: "The city's economic and physical development" oder mit anderen Worten "a local growth machine" (vgl. DELEON 1992:10). Die Nachteile einer rein wirtschaftlichen Zielsetzung - historische Gebäude wurden durch moderne Bauten ersetzt, Einzelhändler, ganze Stadtteile und die allgemeine Lebensqualität erlebten die Folgen des offenen ökonomischen Wettbewerbs - wirkten sich auf die politische Kultur der Stadt aus. Menschen, die unter der schnellen ökonomischen Entwicklung der Stadt litten, schlossen sich in sozialen Bewegungen zusammen und kämpften öffentlich gegen das "Pro Growth"-Regime. Hier sieht DELEON (1992:7) den Beginn eines neuen Regimes. "It is my contention that urban social movements in San Francisco have begun to fuse politically and are capable of establishing a new urban regime". Die Strukturen, die in seinem Untersuchungszeitraum vorliegen, bezeichnet er als Anti-Regime. Die Entscheidungsträger hätten in erster Linie mit den Problemen des Hyperpluralismus zu kämpfen, die wiederum auf das "Pro Growth"-Regime zuvor zurückzuführen seien. Das langsame Ende dieses Regimes eröffne zwar die Chancen auf eine neues Regime mit neuer Zielsetzung; bis zu Beginn der 90er Jahre hat sich nach DELEON aber noch keine progressive Koalition mit der Zielsetzung "human development" voll etablieren können. Klar sei nur, daß das neue Regime zweierlei Aufgaben zu erfüllen hätte: eine Wiederherstellung effektiver Beziehungen zwischen Rathaus und kommunaler Wirtschaft für die Sicherung der ökonomischen Handlungsbasis und eine Intensivierung der Beziehungen zu den politischen Parteien sowie den bundes- und nationalstaatlichen Strukturen, um die "Wilde Stadt" nicht länger zu isolieren.

ORR/STOKER (1994:48) untersuchen die Automobil-Stadt Detroit und sehen für die Jahre von 1974 bis 1984 keine Regimebildung, obwohl sie dem schwarzen Bürgermeister Young eine starke Stellung zubilligen. "The politics of Detroit have undoubtedly been dominated by Young [...] this base has also given him a certain independence not just from business interests but also from labor, church, and community organizations". Sie sehen die Ursachen in der zunehmenden Bedeutung der umliegenden Regionen und in der Stadtflucht der Industrie bzw. der mittelständischen Bevölkerung. Die Stadt Detroit biete deshalb nicht die Voraussetzungen für eine Regimebildung. "The development of a response to the social and economic problems of cities is conditioned by the local conditions for regime building" (ORR/STOKER 1994:67).¹²² Wenn es überhaupt eine Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und wirtschaftlichen Interessen (Public Private-Partnership) gibt, dann nur einzelne Projekte betreffend und nicht langfristig auf Koalition ausgelegt. Erst ab Mitte der 80er Jahre seien die Anfänge zweier verschiedener Regime erkennbar. Ein Regime, das sich mit dem traditionellen Thema der Stadtentwicklung beschäftigt, und eines, das sich um den Schulausschuß gebildet hat und die lokale Bildungspolitik (human capital) verbessern möchte. ORR/STOKER (1994:61) machen den fragmentierten politischen Entscheidungsprozeß, der teilweise schon hyperpluralistische Strukturen annehme, für die Existenz von zwei Regimen verantwortlich.

LAURIA (1994 vgl. auch WHELAN u.a. 1994) geht davon aus, daß sich unter den veränderten Wirtschaftsbedingungen neue, externe "Corporate"-Regime aus quasi-öffentlichen Akteuren bilden. Den lokal Verantwortlichen wird dabei die Fähigkeit abgesprochen, adäquat auf die Veränderungen zu reagieren. Vielmehr seien Akteure mit großen Ressourcen an mobilem Ka-

¹²² In ihrer vergleichenden Studie einer britischen und einer französischen Stadt nennen JOHN/COLE (1998:388f) Bedingungen für die Bildung und den Erhalt eines Regimes. Die Wirtschaftsakteure müssen Interesse an lokalen Entscheidungen haben, sie müssen in der Gemeinde integriert sein und die beteiligten Wirtschaftsvertreter müssen einen Großteil der Wirtschaftsinteressen repräsentieren.

pital und/oder externe politische Kräfte notwendig. Im Gegensatz zur unbedeutenden Rolle lokaler Parteien, hätten die nationalen Parteiakteure sowohl politische wie auch ökonomische Instrumente, um die Lokalpolitik zu beeinflussen. Das wichtigste Instrument sei dabei, die Stadtentwicklung durch Projektförderungsprogramme zu steuern. Auch die Beeinflussung des Gesetzgebungsprozesses oder der Ausgestaltung der Einzelprogramme ist möglich. Oft geben die überlokalen Parteien aber auch politische oder finanzielle Hilfe für Einzelprojekte. Insgesamt sieht er einer Veränderung in der Regimebildung weg von einem demokratischen, politischen Aushandlungsstil auf lokaler Ebene, der alle Interessen und Alternativen zur Problemlösung gleichermaßen berücksichtigt, hin zu einem undemokratischen, ökonomischen, quasi-öffentlichen Politikstil, der nur die Interessen der kooperierenden Akteure verfolgt. Der sogenannte "Corporate Consensus-Seeking Para-Apparatus" treffe extern Entscheidungen über das Wohlergehen der Gemeinde (vgl. LAURIA 1994:518). Seine Beobachtungen macht LAURIA in zwei Regionen, in denen der Konkurs zweier Fabriken ansteht. In beiden Städten ist die Bundesstaaten-Ebene mit zwei wichtigen Komitees¹²³ ein relevanter Akteur. Zudem beachtet er die sozialen Beziehungen zwischen den Fabrikarbeitern und -angestellten, der Gemeinde insgesamt, den Gewerkschaften und den Politikern. Er erkennt ein relativ geschlossenes Regime, daß sich nicht durch eine breite Interessenrepräsentation bzw. der Berücksichtigung aller möglichen Informationen und Alternativen zur Lösung lokaler Probleme sondern durch eine rein ökonomische Orientierung auszeichnet. Bereits in früheren Studien von SQUIRES (1989) und LEITNER (1990) wurden ähnliche politische Transformationsprozesse bestätigt.

2.2.7.3.3. Regimeanalysen in vergleichender Perspektive

Nach ersten Regimeanalysen in einzelnen Städten werden für eine bessere Vergleichbarkeit Studien in zwei oder mehr Städten durchgeführt (vgl. JONES/BACHELOR 1981, CLARKE 1987, DIGAETANO/KLEMANSKI 1993, FERMAN 1996) bzw. Einzelstudien in Sammelbänden zusammengefaßt (vgl. FAINSTEIN u.a. 1983, STONE/SANDERS 1987, SQUIRES 1989). Die meisten davon sind keine originären Regime-Studien i.S. von STONE (1989), d.h. es wird nicht untersucht, ob ein Regime vorliegt. Vielmehr gehen die Autoren von der Prämisse aus, daß diese Städte von Regimen geführt werden und beschreiben im Detail v.a. die Entwicklungen im Bereich Stadtsanierung¹²⁴ und die daran beteiligten Akteure. Von Interesse ist die Frage, ob und wenn ja weshalb die Städte auf die gleichen ökonomischen Zwänge unterschiedlich reagieren. In ihrem Vergleich von Chicago und Pittsburgh stellt FERMAN (1996:4f) fest, daß dies von der jeweils dominierenden "Arena" abhängt. Sie sieht verschiedene lokale Arenen in den gesellschaftlichen Sektoren Wähler, Bürger, Wirtschaft und intergovernmentale Beziehungen, in denen jeweils andere institutionelle Rahmenbedingungen und politische Kulturen gegeben sind. Je nachdem, welcher Bereich sich durchsetzen kann, werden die politischen Entscheidungen davon geprägt. Diese Annahme wird in der Studie von SANDERS (1987) in der Mittelstadt Kalamazoo bestätigt. Im Vergleich zur kosmopolitischen DAHL-Stadt New Haven sei hier das Elektorat von Hauseigentümern und mittelständischen Unternehmern geprägt. Was dazu führt, daß eher ein "Caretaker"-Regime unterstützt wird und nicht ein "Development"-Regime wie in New Haven. Weitere Arbeiten, die sich theoretisch und empirisch mit Problemlösungsstrategien beschäftigen, siehe STONE 1987, WALTON 1990, CLAVEL/KLENIESKI 1990, JONAS 1991, STONE/ORR/IMBROSCIO 1991 und TURNER 1992.

¹²³ EDA: Economic Development Administration und UDAG: Urban Development Action Grant.

¹²⁴ So enthält z.B. der Sammelband von FAINSTEIN u.a. (1986) fünf Großstadt-Studien zum Thema Stadtsanierung. Für die Städte New Haven (FAINSTEIN/FAINSTEIN), Detroit (HILL), New Orleans (SMITH/KELLER), Denver (JUDD) und San Francisco (FAINSTEIN/FAINSTEIN/ARMISTEAD) werden ausführlich die geschichtliche Entwicklung und die Regime-Wechsel anhand bestimmter Stadtsanierungsprojekte beschrieben und erörtert.

In dem Sammelband von STONE/SANDERS (1987) wird die eindimensionale Sichtweise von PETERSON (1981) kritisiert, daß den lokalen Akteuren aufgrund fiskalischer, wettbewerbsorientierter und föderaler Handlungszwänge nur wenig eigener Spielraum für kommunale Themen wie Wirtschaftsförderung oder Stadtentwicklung bleibt. Vielmehr müsse man nach ELKIN (1987a) davon ausgehen, daß in den Gemeinden verschiedene Problemlösungen bzw. Regime vorliegen. "Urban regimes [...] are the mediating agents between the goal of economic well-being and the particular development policies pursued" (STONE 1987:269). Deshalb kommt STONE/SANDERS (1987:17) nach der Betrachtung verschiedener Regimeanalysen und theoretischer Reflexionen (vgl. CLARKE 1987) zu dem Schluß: "Politics matters. Cities are not mere economic units in a competitive market". Die Ausgangslagen variierten je nach Gemeinde und nach Untersuchungszeitraum, ebenso die jeweils von den lokalen Akteuren präferierten Schwerpunktthemen und durchgeführten Problemlösungen. So bleibt in Dallas trotz der Einführung des "Council Manager"-Systems das ursprüngliche "Entrepreneurial"-Regime mit einer Dominanz von Wirtschaftsinteressen weitgehend stabil (vgl. ELKIN 1987b), während in New York ein zyklischer Wechsel von verschiedenen Regimen festgestellt wird (vgl. PECORELLA 1987). CLARKE (1987) stellt in den Städten Atlanta, Dayton, Kansas City und Los Angeles verschiedene Regimevariationen fest, die je nach Akteurskonstellationen und Themenpräferenzen einen anderen Policy-Output produzieren.

Auch LUPSHA (1987) erkennt in der stark prosperierenden "Sunbelt-City" Albuquerque ein Regime. Er sieht als Folge des Wirtschaftswachstums neue Akteure auftreten, wie z.B. "political brokers". Diese - oft ehemalige Verwaltungsakteure - vermitteln zwischen den Stadtinteressen und den Interessen der neuen Wirtschaftsakteure. Allerdings bildeten diese "consultant-facilitators" nicht den Kern einer stabilen Regierungskoalition, da sie nur kurzfristiger Profit interessiere. Auch dem Bürgermeister und den Kommunalpolitikern spricht LUPSHA (1987: 237) eine gewisse Handlungskontinuität ab, da sich diese an ihren Wählern bzw. kurzfristigen Amtszeiten orientieren und nicht ständig die Zukunft der Stadt im Auge hätten. Deshalb sieht er als einer der wenigen amerikanischen Autoren die öffentliche Verwaltung als maßgeblichen Akteur in der Kommunalpolitik an. "The coalition constantly active [...] is composed of the professional public administrators and bureaucrats who seek to provide a voice of moderation, future orientation, and professionalism and who, more often than not, fill the vacuum and the role of public representation vacated by elected politicians".

SQUIRES (1989) gibt einen Sammelband zum Thema "Public Private Partnerships" heraus, in dem für zwölf Städte die Stadtentwicklung ab dem Zweiten Weltkrieg nachgezeichnet wird. Im Unterschied zum "Boosterism"¹²⁵-Phänomen der Anfangsjahrzehnte seien diese Kooperationsformen nicht von Korruption oder geheimen Absprachen geprägt, sondern würden sehr professionell und systematisch durchgeführt. Nach LEVINE (1989:19f) zeichnen sich die "Public Private Partnerships" durch vier Charakteristika aus. Zum einen benötigen sie einen starken, wachstumsorientierten Bürgermeister. Zweitens werden sie von lokalen Komitees geführt, die sich aus einflußreichen "private sector elites" zusammensetzen. Deren Ziel besteht in der gewinnorientierten Revitalisierung der Downtowndistrikte und nicht in der Rettung verfallender innerstädtischer Wohngebiete. Zudem werden die Partnerschaften durch nationale Stadtförderungsprogramme angeregt, die neue Investoren für unterentwickelte Regionen suchen. Drittens entstehen neue Kontrollinstrumente für die Partnerschaften. Neu gebildete Expertengruppen zum Thema Stadterneuerung erhalten die Fördergelder von Washington und setzen sie nahezu autonom für Einzelprojekte ein. Sie sind mit formaler Autorität ausgestattet, besitzen aber die Flexibilität und Initiativfreudigkeit von Unternehmen. "Such authorities were explicitly designed to sidestep regular channels of municipal

¹²⁵ Unter dem Begriff "Boosterism" wird das Wachstumsbestreben von Kommunen verstanden (engl. Booster = Verstärker, Startrakete). PETERSON (1981:19) betont, daß v.a. kleine Gemeinden stets das Bestreben nach Wachstum aufweisen. "Boosterism may be the quintessential characteristic of small-town America".

were explicitly designed to sidestep regular channels of municipal governance and to use enormous municipal financial and land use powers to expedite private development projects" (LEVINE 1989:20). Die Eigenständigkeit dieser neuen Autoritäten sei notwendig, damit die Stadtentwicklung nicht bestimmt werde von politischen Launen oder Wahlergebnissen. Nach LEVINE war dies die Meinung vieler Stadtoberhäupter, so daß einige Gemeindeordnungen geändert und formale Befugnisse auf private Kooperationen übertragen wurden.

LEVINE weist auch auf die Nachteile dieser "pro growth-coalitions" hin. Entscheidungen im Bereich Stadtentwicklung seien allein von Wirtschaftsinteressen dominiert und vom demokratischen Entscheidungsprozeß abgekoppelt; als Folge würden wichtige Themen wie die Entwicklung von weniger attraktiven Stadtgebieten oder die Interessenrepräsentation von Minoritäten vernachlässigt. Deshalb bewertet er diese Kooperationsformen als "Unequal Partnerships", da ein Ungleichgewicht zugunsten der Wirtschaftsinteressen existiere. Die zwölf Einzelanalysen zeigen, daß sich daran in den Städten New York (vgl. FAINSTEIN/FAINSTEIN 1989), Philadelphia (vgl. BARTELT 1989), Houston (vgl. FEAGIN/GILDERBLOOM/RODRIGUEZ 1989), Milwaukee (vgl. NORMAN 1989) bis Mitte der 80er Jahre wenig geändert hat. In Chicago (vgl. BENNETT 1989), Boston (vgl. DREIER 1989), Pittsburgh (vgl. SBRAGIA 1989) und auch in Milwaukee (vgl. SQUIRES 1990:215f) zeichnet sich dagegen ein neuer Trend ab. Hier würden auf Druck gewisser Bürgergruppen neue Ziele verfolgt und mehr und mehr ein demokratischer Entscheidungsprozeß mit möglichst hoher Bürgerbeteiligung angestrebt bzw. ein ausbalanciertes Wachstum verfolgt. "Planning cannot be a 'top down' process" (CITY OF CHICAGO 1984:14). Grundsätzlich zeigt sich aber in allen untersuchten Städten, daß ein starker Bürgermeister den Motor für die "pro growth"-Koalition oder den neuen Politikstil darstellt.

2.2.7.3.4. Bestimmungsfaktoren für Regime

Die Bedeutung der Gemeindeordnung für die Regimebildung zeigen auch JONES/BACHELOR (1981:240) im Vergleich der Automobilstädte Detroit, Flint und Pontiac. Das "Council Manager"-System in Detroit und Flint ist demnach weniger geeignet, ein Regime mit großen Wirtschaftsunternehmen zu bilden als das "Council Mayor"-System mit Dominanz des Bürgermeisters in Pontiac. Der City-Manager sei weniger effektiv als der Bürgermeister, der durch stadtweite Wahlen eine breite Mehrheit in der Bevölkerung hinter sich hat und so weniger leicht vom Stadtrat behindert werden kann. Ein starker Bürgermeister könne gemachte Zusagen in der Koalition umsetzen, bei einem City-Manager sei immer noch möglich, daß dieser vom Rat überstimmt wird. Dies bestätigen auch SCHUMAKER/BOLLAND/FEIOCK (1986:28). "City managers and nonelected mayors may not be able to assemble the political resources to assemble progrowth coalitions to the degree that elected mayors can". JONES/BACHELOR (1981:254) beziehen in ihrer Untersuchung auch das Verhältnis zu anderen politischen Ebenen ein. Sie zeigen, daß die Stadträte ebenso bei bundes- und nationalstaatlichen Vertretern um Unterstützung werben wie bei der lokalen Wirtschaft. Die Rolle der Wirtschaft wird als "sustaining hand" beschrieben, d.h. die Wirtschaftseliten spielen trotz der Monopolstellung der Automobilindustrie keine führende Rolle in Einzelprojekten, sind aber für deren Realisierung genauso notwendig wie andere lokale Akteure. "They are always there, seldom intervening in specific policy matters but never far from the calculations of policy makers". Insgesamt beeinflussen die Wirtschaftsakteure immer weniger direkt politische Entscheidungen, während sich die lokalen Politiker immer mehr in wirtschaftliche Entscheidungen einmischen.¹²⁶

¹²⁶ Weitere Arbeiten, die sich mit dem Phänomen des "Urban Entrepreneurialism" beschäftigen, siehe BABCOCK 1980, DUCKWORTH/SIMMONS/MCNULTY 1986, JUDD/READY 1986, EISINGER, 1988, HARVEY 1989 und LEITNER 1990.

SHEFTER (1985) untersucht in der Stadt New York den Zeitraum ab 1975, das Jahr der großen Finanzkrise im Stadthaushalt. Zu dieser Zeit wird ein neuer Bürgermeister gewählt, der im Gegensatz zu seinem Vorgänger der demokratischen Reformbewegung angehört. Dies veranlaßt SHEFTER zu der These, daß kommunale Reformen immer mit finanziellen Krisen zusammenhängen. Sie sollten deshalb nicht als Nachteil, sondern als Chance aufgefaßt werden. Als Beleg für seine Annahme, zeigt er fiskalische Krisen in der Weltmetropole in der Vergangenheit auf und beschreibt die Jahre danach. V.a. die jüngste Finanzkrise im Jahr 1975 hätte gezeigt, daß eine positive Entwicklung zu verzeichnen war. Als Folge entstand ein Regime, das durch korporatistische Machtstrukturen gekennzeichnet ist. Drei Gruppen oder "centers of power" bildeten dabei in erster Linie fiskalische Allianzen, um die Finanzkrise zu bewältigen: die städtischen Geldgeber und ihre offiziellen und inoffiziellen Vermittler, die städtischen Arbeitnehmervereinigungen und die kommerziellen Banken, die gemeinsam bei der Refinanzierung halfen, und schließlich der neue demokratische Bürgermeister und seine politischen Berater. Erst die neuen Politikformen hätten eine Überwindung der Krise ermöglicht und die Stadt New York befähigt, die notwendigen Anforderungen an eine Stadtregierung wie eine ausgeglichene Haushaltspolitik oder eine breite Bevölkerungsakzeptanz zu erreichen.

Nach BEAUREGARD (1989, 1996) begünstigen auch in der ehemaligen Industriestadt Philadelphia demokratische Reformen und die Ablösung der "Republican Political Machine" ein "Pro-Growth"-Regime im Zeitraum von 1940 bis 1960. Hier gingen die Reformen von Wirtschaftsvertretern aus, die ihre Marktchancen durch die marode und korrupte Parteipolitik gefährdet sahen. Aber auch die Bürger unterstützten die Reformen mit dem Ziel, daß durch öffentliche Gelder angeregte Wirtschaftsinvestitionen der ganzen Gemeinde zugute kommen würden. Zuvor hatten von dem Patronageverhalten der Politiker nur die Wirtschaftsinteressen profitiert. Es wurde deshalb eine Gemeindeordnung mit einem starken Bürgermeister, einem leistungsorientierten Gehaltssystem und einer effizienten Verwaltung¹²⁷ eingeführt. Die historische Beschreibung zeigt jedoch, daß die Unterstützung der wachstumorientierten Interessen vom jeweiligen Bürgermeister abhängt, und es durchaus passieren kann, daß ein Kandidat ins Amt gewählt wird, der mehr soziale als wirtschaftliche Interessen verwirklicht. Insgesamt war die Stadtentwicklung in dieser Periode jedoch sehr erfolgreich, wurden Großprojekte verwirklicht, die Infrastruktur ausgebaut und die Slums rekultiviert. Hierfür spielten föderale Stadtentwicklungsgelder eine maßgebliche Rolle. Mitte der 60er Jahre kam es zu einer starken Kürzung der externen Programme und zu verstärkt sozialen Problemen v.a. mit der schwarzen Bevölkerung. Philadelphia ist kein Einzelfall, auch in anderen älteren Industrie-städten - den sogenannten "Rustbelt Cities" wie Cleveland, Boston, Detroit oder Pittsburgh - wurde eine ähnliche Entwicklung festgestellt. Die Transformation von einer niedergehenden Industriestadt zu einem investitionsfreundlichen Standort war nur aufgrund der föderalen Programme möglich. "National conditions made this possible, but when national conditions changed, these regimes faltered" (BEAUREGARD 1996:185, vgl. FAINSTEIN/FAINSTEIN 1983).

Auch die Studie von HORAN (1990) in Boston macht die zunehmende Relevanz politischer Reformen deutlich, wobei in diesem Fall die Wirtschaftselite davon profitierte. Sie untersucht die Entwicklungsprozesse zunächst für den Zeitraum von 1945 bis 1959. Für diese Periode hatte zuvor MOLLENKOPF (1983) festgestellt, daß ein neues Regime aus ökonomischen und politischen Interessen verantwortlich für den wirtschaftlichen Aufschwung war. Da nach HORAN dieses neue Regime von Anfang an institutionelle Reformen durchführte, eigne sich diese Stadt für die Untersuchung der Beziehung zwischen neuen politischen Kooperationsformen und der Entwicklung governmentaler Strukturen. Im Zentrum des Regimes stehen die Vertreter von Immobilienkapital und Großunternehmen. Für ihr Ziel, eine Steuerreform in der

¹²⁷ Diese verfügte nun über einen zentralen Koordinator ("Managing Director"), einen Finanzdirektor und einen Wirtschaftsdirektor, die die Wirtschaftsentwicklung in der Stadt kontrollierten.

Stadt durchzuführen, um Investitionen zu begünstigen, führen sie zusammen mit den "Pro growth"-orientierten Politikern strukturelle Reformen durch. Dies sei nur aufgrund der Gemeindeordnung möglich, die dem Bürgermeister eine relativ starke und dem Stadtrat eine relativ schwache Stellung zubilligt. Zum einen wurde das Wahlrecht geändert und statt Bezirkswahlen stadtweite Wahlen eingeführt, was den Einfluß von Mehrheiten erhöhen sollte, die ebenfalls wachstumsorientiert waren. Zum anderen wurden die administrativen Befugnisse im Bereich Stadtsanierung erhöht. Am umstrittensten war die Steuerreform, da sie lediglich die Landeigentümer begünstigte. Doch der allgemeine Wettbewerb zwischen den amerikanischen Städten zwang letztlich alle Beteiligten, die Steuerreform zu akzeptieren.

2.2.8. Das Local Governance-Konzept

Der jüngste Ansatz der amerikanischen Stadtpolitikforschung - Local Governance¹²⁸ - ist eine Weiterentwicklung der regime-theoretischen Überlegungen, die zunächst in Großbritannien angestellt wurden (vgl. GOLDSMITH 1997:7). Dort gab es in der zweiten Hälfte der 80er Jahre aufgrund globaler wirtschaftlicher Umstrukturierungen starke Veränderungen in den Gemeinden (vgl. COOKE 1986, STOKER 1989, COCHRANE 1993, BURNS/HAMBLETON/HOGETT 1994). Die Gemeinden verloren zunehmend an Einfluß, wurden immer stärker von finanziellen Zuschüssen der Nationalregierung abhängig und sahen sich zunehmend dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt. In diesem Zusammenhang wurden mehr und mehr lokale Aufgabengebiete auf private Akteure übertragen.¹²⁹ Deshalb bezeichneten einige Autoren diese Entwicklung als "a shift from 'local government to local governance'" (IMRIE/RACO 1999:45, vgl. RHODES 1988, HARVEY 1989, GOODWIN/PAINTER 1996). Der maßgebliche Unterschied zwischen den beiden Begriffen besteht darin, daß im Local Governance-Ansatz für die Erfüllung lokaler Aufgaben nicht nur Akteure des politisch-administrativen Systems berücksichtigt werden, sondern "a wide range of other actors, institutional and individual, private and voluntary and public sector, which are involved in regulating a local economy and society" (JOHNSON/PATTIE 1996:672, vgl. HARDING/WILKS-HEEG/HUTCHINS 2000). Hier wird stärker als im Regime-Ansatz die notwendige Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren, nicht nur aus der Wirtschaft, sondern v.a. aus dem dritten, gesellschaftlichen Sektor, betont. "Many new local institutions with disputable accountability have emerged, especially local quangos, voluntary bodies or, in Central and Eastern Europe states, state enterprises with decisionmaking powers over some local issues" (BUCEK/SMITH 2000:5). IMRIE/RACO (1999: 54) sprechen in ihrer Studie sogar von "Quangoland" oder "Quango-State". Den politisch-administrativen Akteuren kommt somit eine neue Rolle, die LEACH/DAVIS u.a. (1996:4, vgl. MAYER 1994) mit dem Begriff "from providing to enabling" belegen. Danach werden sie we-

¹²⁸ Der New Governance-Ansatz wurde zunächst für die Analyse nationalstaatlicher Veränderungen im Zuge steigender Globalisierung angewendet (vgl. CAMPBELL/HOLLINGSWORTH/LINDBERG 1991, RHODES 1996).

¹²⁹ BURNS (2000) beschreibt den Entwicklungsprozeß in Großbritannien, wo Anfang der 80er Jahre versucht wurde, mehr partizipatorische Elemente auf lokaler Ebene zu implementieren. Nachdem lange Zeit lokale Entscheidungen zentral von London aus gesteuert wurden, sollten mithilfe der Labour-unterstützten "new urban left"-Bewegung verstärkt lokale Akteure und Bürger in den Entscheidungsprozeß integriert werden (vgl. BODDY/FUDGE 1984, LEVITAS 1988, HAMBLETON 2000). Dabei gab es verschiedene Möglichkeiten der Bürgermitwirkung und -beratung: Bürgerforen oder -ausschüsse, die bedingt Entscheidungsmacht über lokale Aufgaben bekamen ("citizens' juries", vgl. COOTE/LENAGHAN 1997, PICKARD 1998); Bürgerbefragungen ("deliberative opinion polling", vgl. FISHKIN 1991, BURTON 1997); Planungsentwürfe mit Bürgerbeteiligung ("planning for real" vgl. ENVIRONMENT TRUST ASSOCIATES 1994) oder die gemeinsame Entwicklung von Gemeindenprofilen ("community profiling" vgl. BURTON 1993). Allerdings bewertet BURNS (2000:971, vgl. KEARNS/PADDISON 2000) die neuen Beteiligungsmöglichkeiten insgesamt eher negativ. "These are currently little more than glorified consultation techniques". Eine gute Übersicht über neue Methoden der Bürgerbeteiligung unter dem Stichwort "deliberative decision-making" geben WILCOX (1994) und ATHERTON (1998).

niger als Erzeuger von öffentlichen Dienstleistungen gesehen, sondern vielmehr als Vermittler zwischen den dienstleistenden Gruppen und Institutionen aus dem privaten und gesellschaftlichen Bereich. In diesem Zusammenhang wird von einer "new political culture" gesprochen (vgl. CLARK 1994, CLARK/HOFFMANN-MARTINOT 1998).

Die Auswirkungen eines Wandels in der Wirtschaftsstruktur und die damit verbundene zunehmende großräumige wirtschaftliche Verflechtung wurden in vielen anderen europäischen Staaten und auch in den USA festgestellt (vgl. JOHN/COLE 1998:384, HARDING 1997, FAINSTEIN 1990). Nach GOTTDIENER/PICKVANCE (1991:1ff) begann der Umstrukturierungsprozeß in den USA bereits in den 70er Jahren. Ab diesem Zeitpunkt sei ein Wechsel von der Industrieproduktion zu neuen Technologie- und Informationsbranchen mit starkem internationalen Wettbewerb, die Kürzung föderaler Stadtentwicklungsprogramme sowie eine starke Veränderung in der Bevölkerungsstruktur von Innenstädten und "metropolitan areas" festzustellen. Dies erfordere ein grundsätzliches Umdenken in lokalpolitischen Entscheidungen. "Ways of running the city have shifted considerably". Insgesamt betrachtet sind seit Mitte der 80er Jahre in der internationalen Stadtpolitik folgende Probleme und Trends zu beobachten:

- Eine Verschärfung sozial-räumlicher Polarisierungsprozesse auf regionaler Ebene sowie innerhalb und zwischen Städten¹³⁰, die durch den Wegfall nationalstaatlicher Angleichungs- und Ausgleichsbemühungen noch intensiviert werden¹³¹.
- Eine zunehmende Mobilisierung der lokalen Politik für wirtschaftliche Entwicklung, wobei die kommunale Politik private Kapitalakkumulation unter Einbeziehung weiterer Akteure organisiert. Dadurch schwindet der traditionelle Gegensatz zwischen staatlicher Souveränität und privatem Eigennutz.
- Eine Reduzierung und Umstrukturierung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen: Die Kommune zieht sich aus Einrichtungen für den kollektiven Konsum zurück und läßt sich durch unterschiedliche private, quasi-öffentliche oder gemeinnützige Einrichtungen und Initiativen ergänzen bzw. ersetzen (vgl. MAYER 1991:52).

Deshalb seien die Kommunen gezwungen, einen neuen "institutional fix" zu bilden, der den neuen Anforderungen gerecht wird (vgl. PECK/TICKELL 1994). Dabei findet eine Umstrukturierung vom kollektiven Wohlfahrtsstaat (fordist welfare state)¹³² zu flexibleren und privatisierten Formen der Bereitstellung öffentlicher Güter statt (vgl. KEARNS/PADDISON 2000, PECK/TICKELL 1995, MAYER 1990b). Der Local Governance-Ansatz ist somit dem Neo-Institutionalismus zuzuordnen, da hier grundsätzlich eine Neuordnung ("Restructuring") des lokalen Entscheidungssystems untersucht wird bzw. die Auswirkungen dieser Umstrukturierung auf die Politikergebnisse (vgl. CLARKE 1995:513). Unter dem Begriff Local Governance

¹³⁰ Zur zunehmenden Polarisierung der Lebensformen in Deutschland siehe STROHMEIER (1991).

¹³¹ In den USA wurde dieser Trend durch die Dezentralisierungspolitik der Nationalregierung verursacht, in Europa durch die Entwicklung im Zusammenhang mit der Europäischen Union.

¹³² Unter fordistischer Kommunalpolitik wird der Ausbau der städtischen Infrastruktur verstanden. Als Konsequenz kam es ab Mitte der 30er Jahre bis Anfang der 70er Jahre zu einer verstärkten Zonierung des städtischen Raumes, zur Anhebung von Konsumnormen sowie zur Standardisierung von Lebensweisen und Biographien (vgl. KLEINFELD 1996:44, AGLIETTA 1979). Die Fordist-Epoche war durch die Massenproduktion von Verbrauchsgütern geprägt, die durch den Wohlfahrtsstaat unterstützt wurde. Gegenüber der fordistischen Phase, der eine Dominanz zentralstaatlicher und großräumiger Politiken zugeschrieben wird, zeichnet sich nach MAYER (1991) die postfordistische Phase durch einen neuen organisatorischen und regulativen Modus aus, der individuelle lokale Problemlösungen notwendig macht. "Lag der Schwerpunkt der Funktionen lokaler Politik im Fordismus auf dem Vollziehen und Verwalten, Abfedern, Filtern und Kleinarbeiten von zentralstaatlich gesetzter Politik, so erfordern die neuen deregulierten Bedingungen und die neue interregionale Konkurrenzstruktur die Entwicklung eigener unternehmerischer Strategien" (MAYER 1991:40, vgl. HIRSCH/ROTH 1986, LIPIETZ 1987, STOKER 1990, PICKVANCE/PRETECEILLE 1991, STOKER 1995).

sind auch steuerungstheoretische Ansätze und das "Local State"-Konzept subsumiert.¹³³ Hier werden die Kommunen im Gegensatz zum "Local Dependency"-Ansatz (vgl. COX/MAIR 1988) nicht mehr als abhängiger Teil des politischen Systems gesehen. Stattdessen wird auf die Individualität einer Gemeinde im Hinblick auf lokale Arbeitsmärkte sowie kulturelle und politische Muster hingewiesen (vgl. KLEINFELD 1996:43). So wird im Local Governance-Ansatz stärker als in der Regime-Theorie die zunehmende Internationalisierung¹³⁴ betont und den Kommunen eine neue, unabhängigere Rolle zugeschrieben (vgl. JUDD 2000:959). Im Vordergrund stehen Strategien, mit denen die lokale Ebene auf Chancen oder auch Probleme eines erweiterten internationalen Kontextes reagiert (vgl. CLARKE/GAILE 1997:30). Nach JESSOP (1996:58) ist der Governance-Begriff als "umbrella term" zu verstehen, unter dem alle Möglichkeiten der lokalen Regierungsbildung zusammengefaßt werden.¹³⁵ Wie die Regime-Theorie ist auch das Local Governance-Konzept als vergleichender Ansatz konzipiert. Ausgehend von der Annahme, daß es unterschiedliche institutionelle Arrangements in verschiedenen Ländern und Gemeinden gibt, wird untersucht, welche Lösungsstrategien verwendet werden und wie sich diese auf die Politikergebnisse auswirken.¹³⁶ Genau wie bei DAHL (1961a) wird für jeden Themenbereich eine andere Akteurskonstellation festgestellt, die Entscheidungen gemeinsam treffen, und somit die Existenz einer Entscheidungselite negiert. "There is no longer a single sovereign authority. In its place, there is the multiplicity of actors specific to each policy area; interdependence among these social-political-administrative actors; shared goals; blurred boundaries between public, private and voluntary sectors; and multiplying and new forms of action, intervention and control. Governance is the result of interactive social-political forms of governing" (RHODES 1996:658, vgl. KOOIMAN 1993:258). Die lokale Wirtschaftselite hat zwar nach wie vor Einfluß, allerdings nur im Zusammenspiel mit den Kommunalpolitikern (vgl. KANTOR 1987:515).

¹³³ MAYER (1991:33) erläutert den Unterschied der beiden Ansätze: "Ist der local state-Ansatz bestrebt, eine systematische Begründung für lokale Politikvarianz und lokale Autonomie generell bereitzustellen, so zielt der regulationsorientierte Ansatz eher auf die Bestimmung der historisch spezifischen Rolle lokalpolitischer Institutionen in der Krise des Fordismus bzw. bei der Herausbildung neuer, möglicherweise post-fordistischer Regulationsweisen". Zur Kritik am Local State-Ansatz siehe HÄUBERMANN (1991).

¹³⁴ JOHN/COLE (1998:401) führen an, daß der Begriff der Internationalisierung dem der Globalisierung vorzuziehen sei. Dieser beschreibe den wachsenden Wettbewerb internationaler Märkte und die größere Kapitalmobilität ohne darauf zu schließen, daß die Nationalstaaten dadurch bedeutungslos werden und globale Machtzentren entstehen. Zur Kritik am Konzept der Globalisierung s.a. HIRST/THOMPSON (1996).

¹³⁵ RHODES (1996:652) nennt sechs verschiedene Regierungsformen: "minimal state", "corporate governance", "new public management", "good governance", "socio-cybernetic systems" und "self-organizing networks".

¹³⁶ PIERRE (1999:377f) definiert vier Local Governance-Modelle, die jeweils andere Akteure, Gegenstände, Instrumente und politische Outcomes enthalten. **Managerial-Modell:** Unter dem Stichwort New Public Management (vgl. POLLITT 1990, OSBORNE/GABLER 1992) werden wirtschaftliche Effizienz-Strategien in die öffentliche Verwaltung übertragen. Nicht mehr der gewählte Politiker entscheidet, welche Leistungen produziert werden, sondern der Bürger. Dafür informiert sich die Verwaltung (z.B. durch Meinungsumfragen), welche Leistungen die Bürger von der Gemeinde bzw. der Verwaltung erwarten. Zentrale Akteure sind hier die Bürger und die Verwaltung. Dieses Modell ist nach PIERRE in Gemeinden adäquat, in denen die Steuerabgaben und die öffentlichen Ausgaben stets in der Diskussion stehen und somit eine Verwaltungsreform und eine stärkere Einbindung des Bürgers dringend angeraten sind. **Corporatist-Modell:** sind v.a. in kleinen, hochindustrialisierten Systemen Westeuropas geeignet. Diese weisen traditionell eine starke etatistische Tradition auf, d.h. eine große Bedeutung des öffentlichen Sektors verbunden mit einer Umverteilungspolitik bzw. umfassenden Bereitstellung von staatlichen Wohlfahrtsleistungen. Hier ist oft ein hoher Grad an politischer Partizipation bzw. starken Interessenorganisationen gegeben, wofür sich das korporatistische Modell mit verschiedenen Teilnehmern aus Politik, Verwaltung und Interessenverbänden eigne. **Progrowth-Modell:** kommt der Regime-Theorie am nächsten, da hier i.S. des kommunalen Wirtschaftswachstums v.a. die Downtown-Business-Elite und die gewählten Politiker agieren. **Welfare-Modell:** trifft auf Gemeinden zu, die nur ein sehr begrenztes Wirtschaftswachstum aufweisen und deshalb stark vom Zentralstaat abhängig sind. Als relevant werden Akteure aus Politik und Verwaltung auf lokaler und nationaler Ebene gesehen.

KOX (1996:101, vgl. auch BEAUREGARD 1996, KANTOR u.a. 1997) kritisiert am regime-theoretischen Ansatz, daß nur beschrieben werde, unter welchen Bedingungen sich ein Regime bildet, aber nicht weshalb diese Bedingungen auftreten. Zwar wird berücksichtigt, daß Kontextfaktoren wichtig sind, diese bleiben jedoch unbestimmt als "source of problems and challenges to which regimes respond" (STONE 1993:2). Im Vordergrund stehe die innere Struktur und Logik von Regimen. Beim Governance-Ansatz hingegen werde genauer über die Zusammenhänge des ökonomischen Marktes, struktureller Hierarchien und der Bildung von Netzwerken reflektiert (vgl. THOMPSON u.a. 1991). Nach RHODES (1996:652) bezieht sich der Governance-Begriff auf selbstorganisierte, interorganisatorische Netzwerke, die zusammen mit den formal Verantwortlichen und unter Berücksichtigung der Marktgesetze Entscheidungen treffen, Ressourcen verteilen und Kontrolle ausüben. Dies führe dazu, daß die lokale Regierung mehr von ihrer Entscheidungsbefugnis an andere Akteure abgeben muß, dafür aber insgesamt durch die gemeinsamen Aushandlungsprozesse die Bereitstellung der öffentlichen Güter mehr steuern kann (vgl. RHODES 1996:655, OSBORNE/GAEBLER 1992:20, KOOIMAN 1993:4). Die Rücksichtnahme auf Interessen der beteiligten Akteure sei aufgrund der gegenseitigen Abhängigkeiten gewährleistet. "All actors in a particular policy area need one another. Each can contribute relevant knowledge or other resources. No one has all the relevant knowledge or resources to make the policy work" (RHODES 1996:657). KANTOR u.a. (1997) definieren nach dem Zusammenspiel der Marktposition einer Gemeinde, den vorhandenen partizipativen Elementen und den intergouvernementalen Beziehungen verschiedene "Bargaining"-Kontexte, in denen Regime entstehen können.¹³⁷ Dies ist v.a. für vergleichende Studien in unterschiedlichen Ländern wichtig, weniger für die vorliegende Arbeit.

Somit wird in der Gemeindeforschung zu Beginn der 90er Jahre als Reaktion auf wirtschaftliche Veränderungen die Entstehung neuer Strukturen und Institutionen v.a. im sozialen Bereich diskutiert und mit regime-theoretischen Überlegungen verbunden. "These social and cultural aspects of economic change include more numerous and more diverse local actors seeking cooperation in the face of greater complexity, the emergence of a third sector of nonprofit organizations, and the reconstruction of the local institutional infrastructure to accommodate different bargaining and negotiating processes" (CLARKE/GAILE 1997:33). Die neuen beteiligten Akteure und Institutionen werde identifiziert und deren Handlungsstrategien beschrieben. Im Vordergrund steht dabei der Prozeß des Entscheidungshandelns der zahlreichen Akteure (governance) und nicht die neuen Strukturen (government oder regime, vgl. CLARKE 1995:513). Besonders wichtig für diesen Prozeß ist der Bürger und seine Handlungsoptionen in neuen Organisationsformen, womit dieser Ansatz stärker als alle bisherigen Ansätze die aktive Rolle der Bürger bzw. des dritten Sektors betont (vgl. WARREN u.a. 1992:403,

¹³⁷ Nach KANTOR u.a. (1997:352) gibt es vier "Capital-Bargaining"-Kontexte. **Dirigiste:** Diese Städte haben eine vorteilhafte Marktposition wie auch die Unterstützung anderer politischer Ebenen, deshalb können die politisch-administrative Eliten die Planungs- und Investitionsaktionen führen und Prioritäten setzen. **Dependent Private:** Diese Städte weisen keine gute Marktposition auf und verfügen nicht über Netzwerkstrukturen zu anderen politischen Ebenen. Deshalb müssen die formalen Eliten mit den Wirtschaftseliten kooperieren, ist ihr eigener Einfluß eher begrenzt. **Dependent Public:** Diese Städte haben zwar keine gute Marktposition, dafür aber die Unterstützung der anderen Ebenen. Hier spielen neben Politik und Verwaltung die Parteien, Bürgerorganisationen und intergouvernementale Akteure eine wichtige Rolle. **Mercantile:** Diese Städte weisen einen hohen Wettbewerb auf, da sie zwar eine gute Marktposition inne haben, aber keine intergouvernementalen Ressourcen. Deshalb haben die politisch-administrativen Eliten eher wenig Einfluß, alle anderen möglichen Akteure je nach Ressourcen dagegen großen Einfluß. KANTOR u.a. (1997:369) differenzieren die Verhandlungsmodelle unter Berücksichtigung demokratischer Gegebenheiten (Bürgerbeteiligung hoch/niedrig; Koalitionspartner offen/begrenzt/kohäsiv; Art der public-private Kooperation Regierungsführung/Parteiführung/Wirtschaftsführung; Anzahl Policies mit kollektiven Vorteilen hoch/mittel/niedrig) in den Städten weiter aus und leiten für jeden Kontext je zwei Regimetypen ab (Planner-, Distributor-, Vendor-, Radical-, Grantsman-, Clientelist-, Commercial- und Free Enterprise-Regime). Sie testen ihre Annahmen nicht empirisch-systematisch, sondern illustrieren sie am Beispiel fünf europäischer und drei amerikanischer Großstädte.

ROSENAU 1992:291). Dies steht im Gegensatz zu den Annahmen der bisherigen Ansätze, die davon ausgehen, daß die Eliten die Bürger kontrollieren. Pluralisten tolerieren diese Machtausübung aufgrund des offenen Zugangs zu Elitepositionen und Elitisten sehen durch die dominierende Wirtschaftselite keinen Raum für öffentliche Interessen. Für Regime-Theoretiker hingegen zählt nur die Problemlösung selbst und nicht, inwieweit die Bürger in den Entscheidungsprozeß involviert wurden (vgl. STONE 1989:178).

Im Local Governance-Ansatz werden somit am ehesten effizienztheoretische Überlegungen mit partizipationstheoretischen Postulaten verknüpft. Nach WARREN u.a. (1992:408, vgl. MELUCCI 1988:259, EVANS/BOYTE 1986:202) findet Local Governance außerhalb der formalen Strukturen in einem Kontext statt, in dem Bürger, organisierte Gruppen und Eliten offen und flexibel miteinander verbunden sind. Als Einflußressourcen stehen ihnen verschiedene Mittel zur Verfügung, wie z.B. "Institutional stability, commonly held knowledge, institutional flexibility, high innovative capacity, trust and reciprocity, and, potentially, a sense of inclusiveness" (CLARKE/GAILE 1997:34). Für die Untersuchung des Local-Governance-Prozesses werden von WARREN u.a. (1992) drei relevante Forschungsfragen formuliert:

- Welche Bedeutung haben die drei Komponenten "kommunalpolitischer Entscheidungsprozeß, "relative Autonomie der Städte im föderativen System" und "Bürgerbeteiligung", in welchem Kontext stehen sie und wie spielen sie mit welcher Wirkung zusammen?
- Inwieweit sind neben dem öffentlichen Sektor private Akteure (Wirtschaft, freiwillige Organisationen, Nachbarschaftsgruppen, regionale Organisationen) am Entscheidungsprozeß beteiligt?
- In welcher Beziehung stehen kommunale, bundes- und nationalstaatliche Einheiten?

Das primäre Anliegen der Forscher besteht in der kritischen Reflexion der klassischen "Top-Down"-Perspektive für das Funktionieren des politischen Systems. Die lokalen Einheiten werden in einer starken Abhängigkeit von Entscheidungen der höheren Politik-Ebene aufgefaßt, die nur wenig Raum für Bürgerbeteiligung läßt. Nach Ansicht der Autoren hat der Local Governance-Ansatz dagegen eine "Bottom-up" Perspektive, d.h. ein gewisses Maß an lokaler Autonomie ist Voraussetzung für das Self-Government und die Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren. Generell wird noch stärker als in den 80er Jahren die Bedeutung externer Einflüsse - v.a. unter dem Stichwort Globalisierung - auf die Stadtpolitik reflektiert und deren strukturelle und strategische Auswirkungen untersucht. "The global context shapes local democratic institutions, practices, and behavior" (SAVITCH u.a. 2000:371, vgl. auch APPLETON/HOFFMAN-MARTINOT 1994). Die Annahme ist, daß neue Formen der Kapital-Mobilität v.a. im Sektor Wirtschaft zu neuen Teilnehmern führen. Zum einen müssen die lokalen Akteure i.S. neuer globaler Chancen mit den neuen Akteuren kooperieren, zum anderen versuchen letztere, die lokale Politik und Wirtschaft in ihrem Sinne zu beeinflussen und deren Autonomie zu beschränken (vgl. SASSEN 1996:636, vgl. CLARKE/GAILE 1997:31).

Allerdings wird hier stärker als in allen anderen Ansätzen das Problem der Verantwortlichkeit kommunaler Entscheidungen thematisiert. Durch die zahlreichen Akteure im Local Governance-Prozeß werde immer weniger deutlich, wer in welchen Politikfeldern für die Versorgung verantwortlich ist. (vgl. COCHRANE 1993:78, IMRIE/RACO 1999:45, LEACH u.a. 1996:16, RHODES 1996:667, BURNS 2000:965). Einige Autoren bezeichnen die Marktorientierung bei der Herstellung öffentlicher Güter als undemokratisch (vgl. WARREN u.a. 1992:410, TICKELL/PECK 1996:596). PRATSCHETT/WILSON (1997:27) halten dagegen, daß die Entscheidungsprozesse im traditionellen "local government" nicht unbedingt demokratischer ablaufen. Stattdessen hätten politisch-administrative Gruppen die lokalen Entscheidungen unabhängig vom Wählerwillen dominiert. Während SWANSTROM (1986:110) generell eine Übertragung der Rational Choice-Theorie auf die kommunalpolitische Praxis in Frage stellt. "Politicians cannot close down an unprofitable neighborhood the way corporations can close down an unprofit-

able subsidiary". Ist die neue Governance-Struktur für HOGGETT (1991) und KEATING (1991) hingegen Teil eines "post-bureaucratic state", der nicht notwendigerweise an einen demokratischen Prozeß gebunden bzw. lokalen Wählern gegenüber verantwortlich ist.

Forscher, die den Local Governance-Ansatz propagieren, geben selbst zu, daß die Idee, zahlreiche andere Akteure im lokalen Entscheidungsprozeß zu berücksichtigen, nicht neu ist (vgl. WARREN u.a. 1992:408, IMRIE/RACO 1999). Aber mehr denn je, wird in diesem Prozeß das "Local Self-Government" betont, soll der öffentliche Sektor durch direkte Bürgerbeteiligung abgelöst werden (vgl. RAO 1994, RHODES 1996). Für die vorliegende Arbeit ist nicht maßgeblich, die Stringenz oder Adäquatheit der einzelnen Ansätze zu überprüfen, sondern vielmehr, welche Akteure im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß eine Rolle spielen. Nach den Postulaten des Local Governance-Ansatzes sind folgende Akteure an den neuen Partizipationsformen "Policy Networks", "Interagency Consortia" und "Community Task Forces" beteiligt: "Think tank experts"¹³⁸, legislative staff, policy analysts, public administrators, interested citizens, process generalists, even elected officials participating together to work out possibilities for what to do next" (FOX/MILLER 1995:149).

2.2.8.1. Local Governance-Studien

Im Gegensatz zur Annahme von Paul E. PETERSON (1981), daß bei wichtigen Themen eine Beteiligung uninformatierter Bürger eher hinderlich sei und hier in erster Linie fachliches und technisches Know-how zählen, wird im Local Governance-Konzept die Teilnahme von Bürger- und Interessengruppen betont. Im privaten Sektor werden große Ressourcenpotentiale gesehen, die für die Lokalpolitik von Vorteil sind. Leider wurden im Gegensatz zur intensiven internationalen Diskussion über das Local Governance-Konzept bisher nur wenige empirische Studien durchgeführt. "There has been relatively few studies which demonstrate, empirically, how private-sector involvement in, and influence over, urban governance is manifested and with what effect" (HARDING u.a. 2000:975). Diese untersuchen, wie die einzelnen Städte auf die veränderten ökonomischen und sozialen Bedingungen reagieren. So ergibt eine von CLARKE/GAILE (1997) auf der Nationalebene in den Jahren 1989 und 1996 durchgeführte Expertenbefragung nach der Reaktion auf die veränderten wirtschaftlichen Bedingungen in den Kommunen fünf verschiedene Strategien.¹³⁹

¹³⁸ Unter dem Begriff "Think Tanks" werden wissenschaftliche Forschungsinstitutionen verstanden, die eine wichtige Rolle bei der Beratung von Politikern spielen (vgl. BERRY 1989:240).

¹³⁹ **Classic Locational Approches:** Diese Städte ändern nichts an der traditionellen Strategie, die lokale Wirtschaft durch Steuererleichterungen und positive Standortfaktoren zu unterstützen. Hier gilt nach wie vor das "Economic growth"-Modell. **World Class Community Orientation:** Ziel ist, eine Nische im weltweiten Markt zu finden und eine "World-Class"-Gemeinde zu werden. Dafür nutzen die Gemeinden neue Organisationsformen ("Public Entrepreneurship", "Public Private Partnerships"), neue Ressourcen ("Research and Development activities") und neue Medien. So hatten fast alle untersuchten Städte eine eigene Homepage. 75 Prozent der Experten gaben an, daß einige oder alle Verwaltungseinheiten per E-mail erreichbar sind und die meisten informieren per Computer in Bibliotheken oder an Kiosken über Arbeitsstellen und Bildungsmöglichkeiten. **Entrepreneurial Mercantilism Strategy:** Hier wird lokale Macht dezentralisiert und lokale non-profit Organisationen in den Entscheidungsprozeß miteinbezogen, um die lokale Autonomie zu stärken und den lokalen Wohlstand zu erhöhen (vgl. JUDD/READY 1986). Aus lokalen Initiativen entstehen kleinere Unternehmen mit einheimischem Personal und Kapital. Im Gegensatz zur "World Class Orientation" wird hier die Eigenständigkeit der Kommunen betont und gefördert. **Asset-based Human Capital Strategies:** Um sozialer Ungleichheit im Zuge der Globalisierung zu begegnen, werden hier neue Gruppen wie die "Task Force"-Einheiten gebildet, die sich um einzelne Problemlagen in der Gemeinde kümmern. **Sustainable Development Orientation:** Ziel ist, endliche Ressourcen zu schützen und nicht nur an kurzfristige wirtschaftliche Erfolge zu denken. Dafür werden in den Gemeinden Organisationen gegründet, die sich in übergreifende Dachverbänden zusammenschließen (Global Tomorrow Coalition in Washington, Community Sustainability Resource Institute in Maryland). Die Initiativen für diese neuen Themen kommen aus Non-Profit-Organisationen, Bürgerbeteiligungen oder Nachbarschaftsgruppen. In Gemeinden, in denen diese Beteili-

Anfang der 90er Jahre vergleicht CLARKE (1995) die Lösungsstrategien von acht Städten, die während der 80er Jahre starke Kürzungen in der bundesstaatlichen Finanzförderung hinnehmen mußten. Zentrale Annahme ist, daß in Städten, in denen die standardisierten Regeln und Prozeduren für die lokale Wirtschaftsentwicklung locker miteinander verbunden und nicht für alle Akteure gleichermaßen wichtig sind, der Grad der Institutionalisierung relativ niedrig ist. Dort existieren viele Akteure, verschiedene Autoritätsebenen und eine Vielzahl von informellen Beziehungen und Kommunikationsnetzwerken. Die Folge ist eine größere Variation, Flexibilität und organisatorische Verschiedenheit in den einzelnen Politikfeldern, aber auch eine größere Instabilität, da sich die Organisationen ständig den Veränderungen anpassen müssen. In diesen Städten verläuft der Entscheidungsprozeß langsamer und die Entscheidungen können weniger effektiv sein. Dafür sind die Gelegenheiten für Interessenrepräsentation höher und heterogener. Umgekehrt sei der Policy-Prozeß homogener und stabiler in Städten, in denen die Regeln und Prozeduren stark miteinander verbunden sind und somit eine größerer Grad an Institutionalisierung gegeben ist. Experteninterviews zeigen, daß in vier Städten Entscheidungen im Bereich Wirtschaftspolitik nach wie vor durch demokratische Prozesse und bürokratische Strukturen getroffen werden; in den anderen vier Städten gab es eine Umorientierung hin zu Marktregeln und -prozeduren. "Most often, these institutional arrangements shift decision-making outside the electoral arena" (CLARKE 1995:527).

Der Sammelband von George E. PETERSON (1994) "Big City Politics" enthält Studien zu fünf amerikanischen Großstädten¹⁴⁰ bzw. deren Reaktion auf veränderte soziostrukturelle, politische und finanzielle Problemlagen seit Beginn der 80er Jahre. Die Einzelbeschreibungen von PINDERHUGHES, JACKSON/PRESTON, STOWERS/VOGEL, ADAMS, MUNOZ thematisieren die Bürgermeisterwahlen in den letzten 25 Jahren. Hier ist zu sehen, daß die Minderheitenrepräsentation in den fünf ethnisch eher heterogenen Großstädten angestiegen ist und verstärkt schwarze Bürgermeister gewählt werden. Dies führte zu Hoffnungen auf eine "greater responsiveness to and success in dealing with the needs of poor and minority residents" (PETERSON 1994:1). Stattdessen behinderte die steigende Fragmentierung der am politischen Prozeß interessierten und beteiligten Akteure die Bildung entscheidungs- und handlungsfähiger Führungsgruppen. Zunehmend erschwerte wurde die Handlungsfähigkeit lokaler Akteure durch den starken Rückgang der bundes- und nationalstaatlichen Finanzierungsprogramme und einem steigenden Versorgungsbedarf der Bürger in finanziell angespannten Haushaltslagen (vgl. PETERSON 1994:xviii). So waren die schwarzen Bürgermeister aufgrund der finanziellen Problemlagen oft nicht in der Lage, die Ansprüche ihrer Wähler zu realisieren. Auch zeigte sich, daß trotz steigendem Anteil der schwarzen Bevölkerung in den meisten Großstädten, die schwarzen Führungskräfte wieder durch weiße Führungskräfte ersetzt wurden. "African-American mayors have been replaced by white mayors in four of the nation's five largest cities" (PETERSON 1994:1). Ursache dafür sei zu einem die Entstehung einer schwarzen Mittelschicht, die eher ökonomische Vorteile anstrebt und weniger die Interessen von Minoritäten. Zum zweiten sei die neue Bürgermeistergeneration stärker pragmatisch orientiert und forcieren eine bürgerfreundliche Stadtpolitik in Vermeidung von Gruppenkonflikten.

KANTOR u.a. (1997:371) illustrieren anhand fünf europäischer und drei amerikanischer Städte ihre Regime-Typologie (siehe Kapitel 2.2.8.). Sie nehmen an, daß verschiedene Verhandlungskontexte in den Gemeinden zu verschiedenen Lösungsstrategien bzw. Regimen führen. Als Determinanten für die Kontexte sehen die Autoren drei Faktoren: Bürgerbeteiligung, die Marktposition der Gemeinde und intergovernmentale Strukturen. Im Hinblick auf letztere stellen sie fest: "The U.S. cities are all weakly integrated. The U.S. federal system provides only limited support programs for planning urban development, and its loosely organized party sys-

gungsformen keinen Erfolg zeigen, werden regionale oder nationale Akteure eingeschalten.

¹⁴⁰ Chicago, Los Angeles, Miami, Philadelphia und San Antonio.

tem further undermine stable access by local officials to national program resources.". In den europäischen Ländern (Frankreich, Italien) sei dagegen eine starke Steuerungspolitik seitens der Nationalregierung üblich. "The support systems of these two countries are strongly influenced by well-developed center-periphery political networks in which party channels strongly link local and national politicians."

SELLERS (2000) untersucht in drei amerikanischen, vier deutschen und vier französischen Städten das Auftreten von "Urban Politico Economic Regimes". Grundlage bildet die "Theory of Global Urban Dualization", bei der angenommen wird, daß mobile, extern organisierte Wirtschaftseliten ("global elites") sowohl die Weltwirtschaft wie auch die politische Ökonomie von urbanen Regionen dominieren (vgl. CLARKE/GAILE 1998:203f). Mit dem Aufkommen neuer Technologien, Dienstleistungen und Konsumorientierungen sei ein neuer Stadttypus entstanden, wobei die moderne Stadt als "node in vast networks of translocal markets, organizations, communications and distribution" (SELLERS 2000:30) verstanden wird. Die lokalen Akteure müßten deshalb i.S. der lokalen Wirtschaftsförderung und anderen damit verbundenen kommunalen Aufgaben die Attraktivität der Städte bzw. Regionen steigern. Nur durch die Bereitstellung attraktiver Arbeitsbedingungen, adäquatem Wohnkomfort und kultureller Infrastruktur könnten neue, externe Investoren gewonnen und gehalten werden. Neben den neuen, translokalen Marktakteuren - so die These - sind je nach institutionellem Arrangement auch verstärkt nationale und regionale Akteure¹⁴¹ an den lokalen Entscheidungsprozessen beteiligt. Inwieweit die elf untersuchten Regionen auf die globalen Veränderungen reagieren und welche Akteure tatsächlich eine wichtige Rolle spielen, soll die Untersuchung zeigen. Variationen führt SELLERS auf die spezifische urbane politische Ökonomie bzw. die institutionelle Ausgestaltung des nationalen Systems zurück. Die Regime-Analyse ergibt eine breite Variation in den elf Regionen. So spielen in Frankreich lokale Bürgergruppen eine geringere Rolle als in Deutschland und den Vereinigten Staaten. In Deutschland sind aufgrund des nationalen System eher stabile Regime gegeben als im fragmentierten amerikanischen System. Nur in Madison sei es gelungen, nationale Interessen, lokale Wirtschaftsinteressen und lokale Bürgergruppen in einer stabilen Koalition zu vereinigen. Generell erkennt SELLERS, daß in den Vereinigten Staaten eher ein pluralistisches System gegeben ist, daß mehr Variation und damit Instabilität in der Beziehung zwischen Arbeit und Kapital zuläßt als das deutsche korporatistische System. Frankreich läge zwischen diesen beiden Ausprägungen.

2.2.9. Zusammenfassung

Hiermit ist die Übersicht zur amerikanischen Community Power-Forschung abgeschlossen. In Tabelle 16 wird ein kurzer Überblick über die wichtigsten Inhalte und Thesen der fünf theoretischen Hauptansätze gegeben. Jeder Ansatz enthält andere Annahmen über die Definition und Anzahl der relevanten Akteure und jeder beansprucht die "richtige" Lösung für die Konzeptualisierung und Identifikation der Elitenmitglieder. Für die Entwicklung der wichtigsten Community Power-Ansätze ist folgendes festzuhalten. Während des langen Forschungsprozesses im Bereich der Gemeindeforschung wurden innerhalb und zwischen den einzelnen Theorien Widersprüchlichkeiten und Lücken entdeckt, Gemeinsamkeiten aufgezeigt sowie Korrekturen und Modifikationen vorgenommen. D.h., die Ansätze haben sich mit der Zeit

¹⁴¹ Auch JONAS (1996b:228) betont in Anlehnung an den "Economy of scale"-Ansatz die Bedeutung regionaler Kooperationen für die Lösung lokaler Probleme. Im Rahmen der zunehmenden Internationalisierung seien überlokale Akteure unabdingbar. Er betrachtet in Südkalifornien mehrere Städte und Regionen mithilfe des Local Governance-Konzeptes. "The question of governance is not so much one of 'Who governs cities' as one of 'at what spatial scale?'".

aufgrund gegenseitiger Kritik und Diskussion weiterentwickelt und sind im Gegensatz zu den Anfängen der Community Power-Forschung nicht mehr statisch (vgl. WASTE 1986:199).

Tabelle 16: Übersicht theoretische Ansätze in der Community (Power)-Forschung

	Elitismus	Pluralismus	Neo-Marxismus/ Neue Politische Ökonomie	Regime-Theorie	Local Governance
Vordenker	C. Wright Mills Gaetano Mosca Vilfredo Pareto Max Weber	Arthur Bentley, James Madison, V.O. Key Harold Lasswell, Alexis de Tocqueville David Truman	Robert R. Alford Manuel Castells J. O'Connor Roger Friedland Frances F. Piven	Stephen Elkin Peter Saunders Clarence N. Stone Robert Waste	G. Hyden Jan Kooiman R.A.W. Rhodes Jon Pierre
Analyse- einheiten	Institutionelle Eliten	Interessengruppen	Soziale Institutio- nen, gesellschaftli- che Klassen	Informelle Gruppen mit Zugang zu institutionellen Ressourcen	Wechseln je nach Modell
Wichtige Prozesse	Hierarchische Dominanz von Eliten	Wettbewerb zwischen Interessengruppen	Notwendigkeit sozialer Institutio- nen, Dominanz der herrschenden Klas- se und daraus ent- stehende Konflikte	Kooperation von politischen und wirtschaftlichen Eliten	Kooperation von öffentlichen und privaten Akteuren, v.a. aus dem tertiä- ren Sektor
Macht- res- ourcen	institutionelle Macht, gemein- samer sozioöko- nomischer Hin- tergrund, ähnli- che Interessen	viele, verschiedene Ressourcen: organisa- tionstechnische, öko- nomische, politische, soziale, personelle	Klassenzugehörig- keit, Grad von Klassenbewußtsein und -organisation	institutionelle Macht, ökonomi- sche Ressourcen	institutionelle Macht, ökonomi- sche Ressourcen, Fachwissen, Enga- gement, Personal, Informationen
Macht- verteilung	konzentriert in einer relativ homogenen Elite	verteilt auf miteinander konkurrierende, heterogene Gruppen	wird von der dominierenden Klasse ausgeübt, aber potentiell auch für untergeordnete Klassen verfügbar	Netzwerk von Akteuren, die mit Befehlsgewalt ausgestattet sind	verteilt auf öffentli- che und private Ak- teure, v.a. auch aus dem dritten, gesellschaft- lichen Sektor
Grenzen und Stabilität der Gruppen- macht	stabil, keine erkennbaren Grenzen für die Elitendominanz	instabil, begrenzt durch die Überein- stimmung für demo- kratische Werte, Ein- flußstärke wechselt zwischen den organi- sierten Interessen	historisch begrün- det, stabil, begrenzt durch den Klassen- konflikt und Wider- sprüchlichkeiten innerhalb und zwi- schen den sozialen Institutionen	relativ stabil, Netz- werk basiert auf Werten wie Solidari- tät, Loyalität, Ver- trauen; gegenseitige Unterstützung der Akteure; langfrist- ige Kooperation	instabil, für jedes Problem gibt es eine andere Lösungsstrategie bzw. Akteurs- konstellation
Rolle des Staates	Staat ist nur we- nig, wenn über- haupt unabhän- gig, starke Ab- hängigkeit von den Eliteninte- ressen	Staat ist ein Makler, der eine gewisse Au- tonomie erhalten kann, während er miteinan- der konkurrierende In- teressen ausgleicht	Staat dient den Interessen der herrschenden Klas- se, um die Basis der Klassenvorherr- schaft zu erhalten	Staat hat die Aufga- be, Ressourcen zu mobilisieren und zu koordinieren, um handlungsfähig zu werden	Staat soll sozio- politische Interakti- onen ermöglichen ("strategic enabler"), um öffentliche Gü- ter effizient bereit- zustellen

Quelle: WHITT (1982:8) und eigene Anmerkungen zur Regime-Theorie und Local Governance

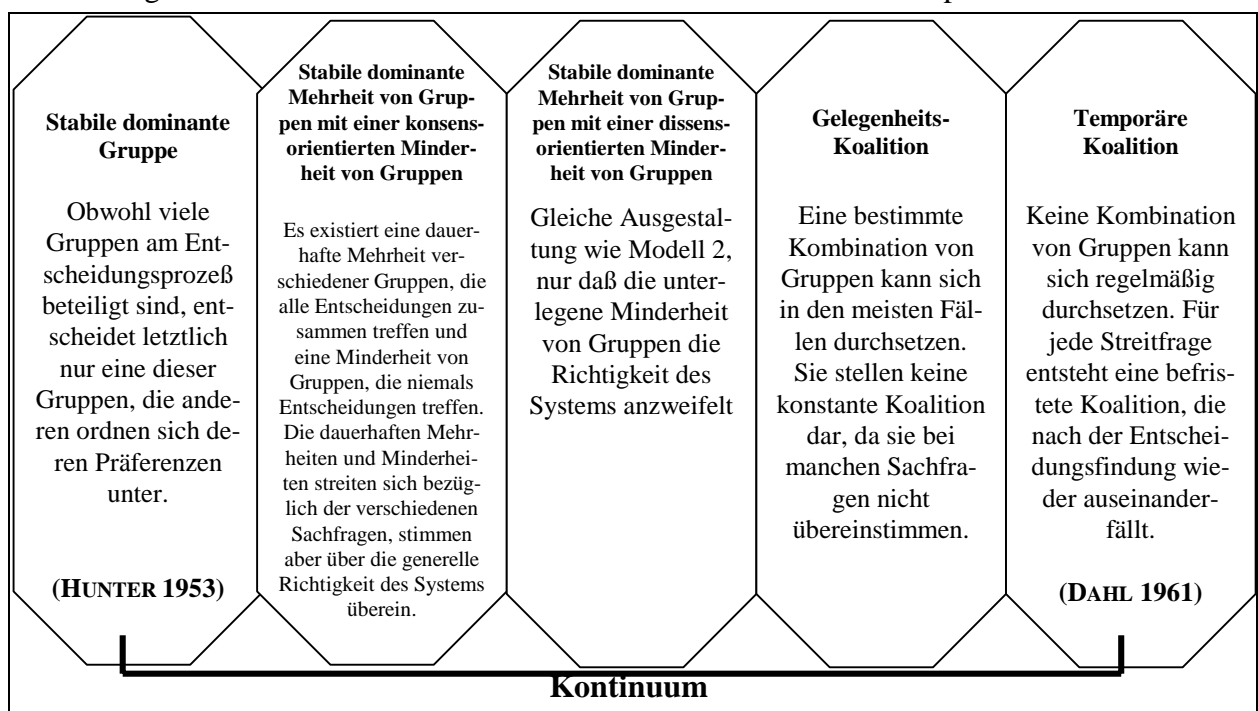
Sowohl Neo-marxistische, Regime-theoretische wie auch Local Governance-Ansätze lassen eine Variation in den lokalen Problemlösungsstrategien und damit in der Involvierung verschiedener Akteure zu. Allerdings sind die Überlegungen der jüngeren Ansätze nicht unbedingt bahnbrechend. Bereits im klassischen Elitismus werden die politisch-administrativen Akteure als Mittler zwischen öffentlichen und ökonomischen Interessen aufgefaßt. Auch damals waren "Fragen der Industrie und Beschäftigung zentraler Gegenstand der lokalen Politik" (COCHRANE 1991:21f). Die Einbeziehung und Übertragung lokaler Verantwortlichkeiten auf möglichst viele Akteure und v.a. auf die Bürger - wie es der Local Governance-Ansatz propa- giert - ist auf die Pluralismustheorie zurückzuführen. Dennoch ist es gerade für den amerika-

nischen Forschungsstandes wichtig, auf die zugrundeliegenden, theoretischen Annahmen zu achten. Diese bestimmen auch heute noch allzu oft die empirischen Ergebnisse bzw. deren Interpretation. Eine klare Zuweisung der theoretischen Grundlagen wird allerdings durch eine zunehmende Vermengung oder "internal variation" (JUDGE u.a. 1995:4f) der Community Power-Ansätze immer schwieriger. "Hence, there is no single, homogeneous theory of 'pluralism', or 'elites', or 'regimes', or for that matter 'Marxism' or 'feminism': there are only theories. In which case it is of considerable importance to specify *which* variant is being considered at any particular time" (Hervorhebungen JUDGE u.a.). Folgende Aussage von KEATING (1996:190) macht deutlich, daß viele Studien nicht mehr eindeutig zu kategorisieren sind. "Several models will be referred to in this case study: the city as a growth machine, urban political regimes, regulatory theory, uneven development, and the dual city phenomenon". Die meisten der Studien mit elitistischem oder pluralistischem Ansatz identifizieren folgende Akteure: Den Bürgermeister und einige wichtige Ratsmitglieder, Vorstände der größten Unternehmen, Bankiers, Zeitungsherausgeber, Repräsentanten der lokalen Wirtschaftskammer sowie folgende wichtige Sektoren: Wirtschaft, Finanzwesen, Massenmedien, Kirche, Bildungswesen und Gewerkschaften (vgl. ADRIAN/PRESS 1977:71f). Daß diese Akteure mehr oder weniger am Entscheidungsprozeß beteiligt sind, ist nicht umstritten, dafür aber, welche dieser Gruppen sich in der politischen Lösung von Sachfragen durchsetzen kann. Insgesamt beziehen sich die Gemeindestudien auf drei dominierende Fragestellungen:

- Wie groß ist die Anzahl der Personen/Gruppen, die an kommunalpolitischen Entscheidungen teilnehmen? (eine Person/Gruppe, wenige oder viele)
- Wie groß ist die Anzahl der Personen/Gruppen, die sich erfolgreich durchsetzen?
- Ist diese Durchsetzung von langer Dauer oder nur temporär? bzw. bezieht sich die Durchsetzung nur auf einzelne oder auf alle Sachfragen?

Diese Fragen wurden in zahllosen Forschungsprojekten untersucht, als Ergebnis zeigen sich im amerikanischen Kommunalsystem fünf verschiedene Machtstrukturmodelle:

Abbildung 12: Machtstrukturmodelle in der amerikanischen Kommunalpolitik



Quelle: WIRT (1974:49)

Viele andere Autoren erkennen, daß Macht auf einem Kontinuum abgebildet werden muß und je nach Untersuchungszeitpunkt und Gemeinde variabel ist. "A more judicious stance must conceptualize community power structure as variable configurations over time and place, amenable to study only through a plurality of methods capable of assessing diverse dimensions of community power" (KNOKE 1990:124, vgl. auch ROSE 1951, PELLEGRIN/COATES 1956, MILLER 1958/1961, ROSSI 1960, BARTH 1961, DAHL 1961b, SOFEN 1961, AGGER u.a. 1964, WALTON 1970, AIKEN 1970, MOTT 1970b, HORAN 1990). Auch BONJEAN/OLSON (1971: 170) sehen die beiden Elitenstrukturmodelle von HUNTER und DAHL als Enden einer Kontinuums mit zahlreichen Varianten dazwischen. Sie identifizieren vier Merkmale, deren empirische Überprüfung die Machtstruktur verschiedener Gemeinden beschreiben soll:

Tabelle 17: Merkmale zur Messung der kommunalen Machtstruktur

Merkmals	Fragestellung	Operationalisierung
Legitimität	Sind die Gruppenteilnehmer demokratisch legitimiert?	Wieviele Prozent der Gruppenmitglieder sind demokratisch legitimiert?
Sichtbarkeit	Agieren die Entscheidungseliten im Verborgenen oder offiziell?	Vergleich der Reputation von Entscheidungsgliedern und Bürgern
Einflußstruktur	Entscheidet eine Gruppe über alle Politikbereiche oder agieren viele Gruppen in verschiedenen Bereichen?	Für aktuelle/mögliche Politikbereiche sollen die Führer selbst ihre Beteiligung angeben; diese Werte können innerhalb einer Gemeinde oder über mehrere Gemeinden verglichen werden
Kohäsion	Inwieweit nennen die Elitenmitglieder andere Eliten als Teilnehmer?	Bei welchen Politiken wurde mit welchen Personen zusammengearbeitet?

Quelle: BONJEAN/OLSON (1964)

CLARK kommt der Verdienst zu, die traditionelle Community Power-Forschung als eine vergleichende kommunale Regierungslehre (comparative urban government) etabliert zu haben. Dafür legte er verschiedene organisatorische und institutionelle Grundlagen. So gründete er Ende der 60er Jahre das "Committee for Community Research", das mit dem "European Consortium for Political Research (ECPR)", der "International Political Science Association (IPSA)" und der "International Sociological Association (ISA)" zusammenarbeitet und die Zeitschrift "Comparative Urban Research". Sein Ziel war, den engen Fokus der klassischen Community Power-Studien zu erweitern und den Policy-Output, andere politische Ebenen und den Vergleich mit anderen Ländern einzubeziehen (vgl. KÖSER 1976:31f). Gemeinsame Probleme der Kommunen und deren Lösungen wurden immer mehr zum Forschungsgegenstand der neueren Untersuchungsansätze Neo-Marxismus, Regime-Theorie und Local Governance. Allerdings unterscheiden diese sich in ihrem Abstraktionsgrad. Während die Neo-Marxisten sehr abstrakt über Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und politischen Faktoren bzw. den daraus resultierenden Folgen für die Gesellschaft reflektieren, gehen die Regime- und Local Governance-Forscher wieder zurück zu Einzelfallanalysen, um die Realität zu untersuchen. "We need to pass beyond the abstract categories of class, race, gender; of power and wealth; of institutions and economics, to some greater grasp of what it's like 'down there' in our cities, on our streets, and in our homes" (GOTTDIENER/PICKVANCE 1991:10). Genauer betrachtet, sind die "neuen" Ansätze oftmals nicht besonders innovativ. So gibt bsp. SQUIRES (1990:196) zu, daß die neuen Kooperationsformen "Public Private Partnerships" lediglich ein neuer Name für eine alte Beziehung darstellt. "Public-private partnership is little more than a new label for a long-standing relationship between the public and private sectors". Die Annahmen der Elitisten werden im Neo-Marxismus und der Regime-Theorie nur wiederholt, und die starke Berücksichtigung und Einbeziehung von Bürgergruppen bzw. des dritten Sektors bei den Local Governance-Studien hat schon DAHL betont. Wen identifizieren die

neueren Studien nun als relevante Akteure im lokalen System? STONE/SANDERS (1987) kommen zu dem Schluß, daß in der Forschungsliteratur zwei Gruppen als Schlüsselteilnehmer identifiziert werden: **gewählte Mandatsträger und hier v.a. der Bürgermeister und Unternehmer**. Zudem haben andere kommunale Interessengruppen wie Minderheiten- oder Nachbarschaftsgruppen bzw. Gewerkschaften einen gewissen Einfluß. Die Bürgerrolle wird allgemein nur über Interessenorganisationen definiert. Auch wird von ihnen nicht erwartet, daß sie Lösungsvorschläge für anstehende Probleme liefern. Nur in wenigen Großstädten (z.B. in Chicago) wird zusammen mit Gruppen aus den verschiedenen Bevölkerungsschichten, Wirtschaftsgruppen und regionalen Einheiten ein Entwicklungsplan erstellt, der ein ausbalanciertes Wachstum, Chancengleichheit und die Beteiligung vieler Interessengruppen an sachpolitischen Entscheidungen vorsieht. Das von STONE (1989) definierte "Lower Class Opportunity Expansion Regime" mit dem Ziel statt einer profitablen Stadt eine lebenswerte Stadt anzustreben, wird somit nur in wenigen Ausnahmefällen realisiert. Aber auch hier zeigte sich, daß der neue "Governance"-Prozeß von einem starken Bürgermeister initiiert wurde. STOKER (1995:60, vgl. auch PAINTER 1996:129) weist darauf hin, daß in Europa im Gegensatz zu den USA auch hauptamtliche Gemeindeangestellte (technical/professional officials) wichtig sind. Im amerikanischen System tauchen diese Akteure nur hin und wieder in Regimen auf, in Europa hingegen sei ihre führende Rolle nicht zu leugnen.

2.2.10. Studien zur Verknüpfung von Responsivitäts- und Community Power-Konzept

Nachdem nun die wichtigsten theoretischen Überlegungen und Annahmen zu den beiden Forschungsbereichen Responsivitäts- und Community Power-Forschung vorliegen, stellt sich die Frage nach verknüpfenden Hypothesen, die die Basis für die empirische Prüfung des erweiterten MILLER/STOKES-Modells bilden sollen. Einzig das Autorentrio SCHUMAKER/GETTER/CLARK (1977/1983) hat bisher in diese Richtung gearbeitet. SCHUMAKER legt zu Beginn der 90er Jahre eine Studie vor, in der er theoriegeleitet eine Verbindung beider Forschungsbereiche vornimmt und eine empirische Überprüfung in der Stadt Lawrence durchführt.

2.2.10.1. Die Studien von SCHUMAKER/GETTER/CLARK (1977/83)

SCHUMAKER/GETTER (1977) untersuchen nicht nur die Machtstruktur einzelner Gemeinden, sondern inwieweit die Responsivität der lokalen Regierungen verschiedenen Subpopulationen in der Bevölkerung gegenüber variiert. Dafür verwenden sie ebenfalls das "Permanent Community Sample" aus der CLARK-Studie (1968c) mit Informationen über 51 Gemeinden. Allerdings werden nur die Präferenzen der Ratsmitglieder mit den von ihnen wahrgenommenen Bürgerpräferenzen bzw. mithilfe von nationalen soziodemographischen Merkmalen geschätzten Bürgerpräferenzen verglichen, es werden also keine Einstellungen anderer Elitenmitglieder oder die tatsächlichen Bevölkerungseinstellungen erhoben. Nichtsdestotrotz ist die Studie und das darin formulierte "Responsiveness Bias"-Konzept von großer Bedeutung. Die Autoren grenzen ihre Untersuchung von den bisherigen Macht- und Einflußstudien ab, da diese nicht die von FRIEDRICH (1950) und DAHL (1961a) angeführte "anticipated response" messen könnten. Dies sei nur in der Untersuchung des Policy Outputs möglich. SCHUMAKER u.a. (1983:16) sehen in der Verknüpfung des Responsivitäts- und des Community Power-Konzeptes eine Möglichkeit, die Meßprobleme von direktem und indirektem Einfluß zu lösen. Da die abhängige Variable im Responsivitätskonzept der Policy Output sei, werde eine Unterscheidung in direkten und indirekten Einfluß überflüssig. "The responsiveness concept focuses on the degree to which such policy outputs are consistent with the preferences of differ-

ent groups or sectors in the community". Wenn die Policy-Einstellungen von Bürgern mit dem Policy-Output übereinstimmen, werden die Bürgerpräferenzen repräsentiert, unabhängig davon ob die Bürger direkt, indirekt oder überhaupt nicht am politischen Prozeß teilgenommen haben. Politische Responsivität kann somit verschiedene Ursachen haben.

Tabelle 18: Ursachen politischer Responsivität nach SCHUMAKER/GETTER/CLARK (1983)

Direkter Einfluß	Die Bürger haben tatsächlich an einer Sachentscheidung teilgenommen und ihre Interessen artikuliert und durchgesetzt.
Indirekter Einfluß	Die Bürger haben nicht direkt an einer Sachentscheidung teilgenommen, die Politiker haben aber ihre Präferenzen antizipiert und zu ihrem Wohl entschieden (siehe die These der "anticipated response" von FRIEDRICH 1950).
Kein Einfluß	Die Politiker haben in einer Sachentscheidung zufällig die Bevölkerungspräferenzen umgesetzt. Die Ursache für diese Entscheidung liegt jedoch in Sachzwängen oder anderen Bereichen.

Quelle: SCHUMAKER/GETTER/CLARK (1983:17)

Letztlich sei nur das Ergebnis ausschlaggebend, daß sich die Bürger repräsentiert fühlen und deshalb mit dem politischen System zufrieden sind. "In order to be recipients of responsive policies, persons need not participate in the policy process nor must their preferences cause policy outcomes. All that matters is that the adopted policy is consistent with their preferences" (SCHUMAKER u.a. 1983:17). Die Autoren glauben jedoch, daß der Policy-Output nicht die Präferenzen aller Bürger gleichermaßen repräsentiert. Die Forderungen der Mittel- und Oberschicht würden besser vertreten als die der Unterschicht. Tatsächlich zeigt sich eine starke Variation in der politischen Responsivität. Einige Gemeinden repräsentieren eher die Präferenzen von weniger gebildeten, schwarzen Bürgern mit niedrigem Einkommen und andere repräsentieren eher die Präferenzen von gut gebildeten, weißen Bürgern mit höherem Einkommen. In 88 Prozent der Fällen tritt eher letzteres ein. SCHUMAKER/GETTER (1977) erkennen, daß verschiedene Kontextfaktoren für diesen Bias verantwortlich sind. So wird in Großstädten eher die weiße Oberschicht und in Kleingemeinden die schwarze Unterschicht repräsentiert. In Kleingemeinden sei eher direkte Bürgerbeteiligung und somit eine Beeinflussung des Policy-Outputs gegeben. Auch die Schichtzusammensetzung sei z.T. relevant dafür. Je nachdem, ob der Anteil an Unter-, Mittel- oder Oberschicht-Bürger überwiegt, erfolge politische Responsivität unter Berücksichtigung des größten Schichtanteils.

Die Hypothese, daß in heterogenen Gemeinden kein Bias auftritt, da sich die Verantwortlichen nicht erlauben können, einzelne Interessen unberücksichtigt zu lassen, bestätigt sich nur indirekt. Der Zusammenhang verschwindet in den multivariaten Analysen und wirkt nur durch andere (v.a. politische) Variablen. So führt eine Dominanz der Demokratischen Partei eher dazu, daß unterprivilegierte Gruppen vertreten werden. Auch existiert ein Zusammenhang zwischen politischer Beteiligung und Responsivität. Eine hohe Wahlbeteiligung führt eher zur Repräsentation aller Gruppen, hier liegt somit kein Bias vor. Der Einfluß der Interessenorganisationen hängt davon ab, aus welchen Bürgergruppen sie sich zusammensetzen. Meist organisieren sich besser gebildete Bürger mit guter Ressourcenausstattung. Hier ist ein Bias gegeben, da die Verantwortlichen sich diesen Gruppen gegenüber responsiv verhalten und nicht der Bürgerschaft gegenüber (vgl. VERBA/NIE 1972:342). Sind viele Minoritäten engagiert und organisiert, führt eine hohe Gruppenaktivität zu gleichberechtigter Responsivität.

Schließlich wird der Einfluß der Gemeindeordnung auf politische Responsivität untersucht. Das reformierte City Manager-System mit seinen parteilosen und stadtweiten Wahlen wurde v.a. von der amerikanischen Mittelschicht gefordert, um die negativen Einflüsse der Partei-Maschinen bzw. deren Anhänger aus der Arbeiterschicht und bestimmten ethnischen Gruppen zurückzudrängen. Deshalb wird vermutet, daß in Gemeinden mit reformierter Ordnung eher

die Mittelschicht und weniger die Unterschicht repräsentiert wird. Die Daten bestätigen dies nicht; dafür zeigt sich, daß Reformen dazu führen, den Bias gegenüber den unterprivilegierten Bürgern zu verringern. Alles in allem führen folgende Variablen zu einer relativ hohen politischen Responsivität gegenüber benachteiligten Bürgern: kleine Gemeinde, geringer Anteil an gut gebildeten Bürgern, heterogene Bevölkerungsstruktur, informelle Machtstruktur mit großem Einfluß der politisch-administrativen Eliten, starker Parteienwettbewerb, organisierte Minoritäten und reformierte Gemeindeordnung.

2.2.10.2. Die Studie von SCHUMAKER (1991)

In einer methodisch sehr aufwendigen Einzelfallanalyse in Lawrence untersucht SCHUMAKER (1991:XV) die "Democratic Performance" von Policymakern. Diese Frage bezieht sich auf das Anliegen von HOFFMANN-LANGE (1991), die abhängige Variable im MILLER/STOKES-Modell zu erweitern. "Do elected representatives exercise more political power than do the private elites, governmental bureaucrats, or special groups in the policymaking process while remaining responsive to citizen preferences?" SCHUMAKER geht davon aus, daß die Policy-Ergebnisse in einer Gemeinde drei normative Ideale einer pluralistischen Demokratie verwirklichen sollten:

- **Responsible Representation:** Die Entscheidungsbefugnis und Verantwortlichkeit in wichtigen Sachfragen sollte v.a. bei den gewählten Repräsentanten liegen und damit kontrollierbar durch ihre Wählern sein. Der Einfluß von Wirtschaftseliten, Verwaltungsmitgliedern und Interessenvertretern auf lokale Entscheidungen sollte begrenzt sein.
- **Complex Equality of Political Influence:** Alle kommunalpolitischen Akteure sollten die gleiche Chance haben, am Entscheidungsprozeß teilzunehmen. Ungleichheiten in der Einflußverteilung über verschiedene Sachfragen hinweg, müssen sinnvoll begründet sein.
- **Principle-Policy Congruence:** Die Policy-Entscheidungen sollten die grundsätzlichen Prinzipien oder Ziele der Gemeinde (local political cultures) reflektieren und nicht nur die Interessen einzelner Gruppen. Voraussetzungen dafür sind: 1. Die Bekanntheit der dominanten Wertorientierungen in einer Gemeinde; 2. Die Relevanz dieser Werte für bestimmte Themen; 3. Die Betrachtung des Policy-Outcome im Zusammenhang mit den Werten und dem Bezug zur Sachfrage.¹⁴²

Für die Überprüfung dieser normativen Annahmen untersucht der Autor lokale Entscheidungen in 29 Politikbereichen¹⁴³ in den Jahren 1977 bis 1987. Mit einer Kombination aus Comparative Issue Approach, Positions- und Reputationstechnik werden Informationen für den Vergleich des tatsächlichen Policy-Outputs mit den Policy-Präferenzen verschiedener Akteure erhoben; 239 Interviews mit Beteiligten werden durchgeführt. Für die Identifikation allgemeiner Zielvorstellungen in der Gemeinde erfolgt eine Auswertung von Bevölkerungsumfragen (N=2000), die die Stadt zweimal jährlich veranstaltet. Es zeigte sich, daß die Stadt Lawrence mit wenigen Einschränkungen den Idealen einer demokratischen Performanz entspricht. Für die 29 Politikbereiche wird ein relativ hohes Ausmaß politischer Responsivität festgestellt; es gibt aber auch Themen in denen die Bürgerpräferenzen nicht berücksichtigt wurden. Schließlich existiert eine gewisse Prinzipienkongruenz, wenn auch eher zugunsten konservativer als liberaler Zielvorstellungen. SCHUMAKER sieht sich selbst als Vertreter des Critical Pluralism, d.h. normative demokratische Prinzipien werden auf ihre empirische Anwendbarkeit überprüft. Für diese theoriegeleitete Untersuchung werden alle bis Ende der 80er Jahre vorliegen-

¹⁴² Empirische Tests zeigen, daß diese drei Dimensionen unabhängig voneinander sind.

¹⁴³ Zunächst identifiziert SCHUMAKER verschiedene Cleavages für die 29 Politikfelder: Schicht, Ortsteil, Rasse, Geschlecht, Alter, Wohndauer, Beschäftigungsstruktur, University-Community, Ideologie, Partei, Führungsstil, Ökonomische Ziele, Aufgabenorientierung (market provider: niedrige Steuern und begrenzte öffentliche Service-Angebote vs. public provider: mehr öffentliche Service-Angebote auch mit Steuererhöhungen).

den Community-Power Ansätze mit dem Responsivitätskonzept verknüpft. D.h. der Autor formuliert für die vorliegende Arbeit die wichtigsten Annahmen. Die theoretischen Überlegungen für das Local Governance-Konzept werden von mir ergänzt.

- 1. Elitentheorie:** Durch die Dominanz einer kohäsiven Entscheidungselite, die v.a. Wirtschaftsinteressen vertritt (vgl. HUNTER 1953), ist keine politische Responsivität gegeben. Andere Akteure, die ihre eigenen Interessen durchzusetzen versuchen, verlieren regelmäßig bei politischen Sachentscheidungen. Dem Ziel wirtschaftlicher Prosperität werden alle anderen lokalen Belange untergeordnet, z.B. bestimmte Gebiete, Landschaften vor den Folgen einer massiven wirtschaftlichen Entwicklung zu schützen. Aber auch eine verstärkte Beteiligung der Bevölkerung am Entscheidungsprozeß wird verhindert.
- 2. Pluralismus:** Pluralisten bestreiten die Dominanz einer kohäsiven Entscheidungselite bzw. die Instrumentalisierung ("puppets of elites") der politisch-administrativen Elite durch die Wirtschaft. Für sie sind die Politiker und deren Wähler die einflußreichsten Akteure, was nicht bedeutet "that representatives always respond to grassroots concerns or to popular majorities" (SCHUMAKER 1991:7). Angenommen wird, daß viele Akteure am "bargaining process" beteiligt sind und sich wechselweise durchsetzen können. Auch wird negiert, daß ökonomische Prosperität die einzige Handlungsorientierung lokal Verantwortlicher darstellt. Aufgrund zunehmender sozialer und wirtschaftlicher Komplexität komme es zu einer Ausdifferenzierung und somit zu mehr Teilnehmern am politischen Prozeß. Deshalb sei es der Wirtschaftselite nicht mehr möglich, sich über alle anstehenden Entscheidungen v.a. in neuen Politikfeldern zu informieren; gefragt sei hier die "social intelligence" (STONE 1989b:149) anderer Lebensbereiche. "Dominance by a unified elite is thwarted by the numerous and diverse issues raised and suppressed, by the large number of governing bodies that exist in each community, and by the delegation of authority to administrative agencies, public task forces, and private organizations" (SCHUMAKER 1991:8, vgl. auch LOWI 1979). Für die Lösung von Sachfragen sollten die Wahlversprechen der Politiker, die Zahl an Befürwortern, die öffentliche Unterstützung und die Ziele der lokalen politischen Kultur relevant sein.
- 3. Politische Ökonomie:** Nach PETERSON (1981) sollte sich die Evaluation des Policy-Outputs nicht darauf konzentrieren, wie demokratisch die Entscheidungen sind, sondern inwieweit die Ergebnisse wirtschaftliche Anreize darstellen. Da nur die Entwicklungsaufgaben ökonomische Folgen haben, interessiert sich die Wirtschaft nur für diese Bereiche. Ziel ist, Ressourcen wie Kapital, qualifizierte Arbeitskräfte und neue Arbeitsplätze zu aquirieren. Die Wirtschaftsvertreter engagieren sich, weil ein gutes Wirtschaftsklima ihren eigenen Geschäften zugute kommt, weil sie Fachkenntnisse über Wachstum haben und weil sie auf Akzeptanz seitens der Bürger stoßen, wenn sie sich für die Stadtentwicklung einsetzen. Deshalb könne der elitistische Ansatz in diesen Bereichen gut den Entscheidungsprozeß und die Dominanz wirtschaftlicher Interessen erklären. Das pluralistische Konzept bezieht sich eher auf Verteilungsaufgaben und die Frage, welche Interessen sich unter welchen Bedingungen durchsetzen. Für diese Themen interessiere sich die Wirtschaft kaum. So führt die Wirtschaftsdominanz bei wichtigen Fragen dazu, daß Minderheiteninteressen unberücksichtigt bleiben und ein Defizit an politischer Responsivität entsteht. Dies ist nach PETERSON unbedenklich, weil die Wirtschaftselite mit ihrem Streben nach Prosperität das Allgemeinwohl vertrete. "Elite dominance is justified because it facilitates economic growth" (SCHUMAKER 1991:14).
- 4. Regime-Theorie:** ELKIN und STONE geben wieder Bewertungen über die Entscheidungselite in einer Stadt ab. Zwar verstehen sie die Notwendigkeit der lokal Verantwortlichen, ökonomisches Wachstum zu fördern. Andererseits führten gewisse Steuerentlastungen oder Vorteile gegenüber der Wirtschaftselite nicht automatisch zu Prosperität und oft müßten hohe Kosten bzw. Belastungen seitens der Gemeinde dafür in Kauf genommen werden. Das Ausmaß, in dem Pro-Growth der Stadt schadet oder nützt, hänge deshalb von der Regime-Zusammensetzung ab. Wenn die politisch-administrative Elite einflußreich ist (z.B. aufgrund direkter Legitimation durch die Bürger), so ist der Entscheidungsprozeß pluralistisch, offen für andere Teilnehmer und von relativ hoher Responsivität geprägt. Im Gegensatz zum Ansatz der "Neuen Politischen Ökonomie" steht das Allgemeinwohl über den Präferenzen der Wirtschaftselite und ist nicht identisch damit. Deshalb wird gefragt, inwieweit Entscheidungen dem Allgemeinwohl dienen, ob diese effektiv sind, ob bestimmte Interessen bevorzugt werden und wie ausgeprägt die Bürger beteiligt sind. Ziel des Ansatzes ist die

selbstverantwortliche Bürgerpolitik. "Regime theorists remind us that citizens should be capable of intelligently pursuing policies that reflect their broader political and economic goals. Such a goal is important because regime theorists believe that the development of such a citizenry will reduce systematic bias and improve social intelligence" (SCHUMAKER 1991:16).

5. Local Governance: Im Gegensatz zur Annahme von PETERSON (1981), daß gerade für wichtige Themen wie Wirtschaftsförderung oder Stadtentwicklung eine breite Beteiligung uninformatierter Bürger eher hinderlich sei und hier in erster Linie fachliches und technisches Know-how zählen, wird im Local Governance-Konzept noch stärker als im Regime-Ansatz die Partizipation von Bürger- und Interessengruppen - also die Beteiligung des dritten, gesellschaftlichen Sektors - betont. Die Reduzierung und Umstrukturierung der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen seitens der Kommune erfordert eine Beteiligung privater, quasi-öffentlicher oder gemeinnütziger Einrichtungen. Hier ist somit ein hohes Maß an politischer Responsivität zu erwarten, da die Bürger den lokalen Entscheidungsprozeß weitgehend selbst mitgestalten können.

Ausgehend von diesen verknüpften Überlegungen aus der Community Power- und der Responsivitätsforschung, nennt SCHUMAKER verschiedene Möglichkeiten, wie das Verhältnis von Sektorinteressen und Policy Outcome gestaltet sein kann.

Tabelle 19: Modelle politischer Repräsentation: das Verhältnis zwischen den Interessen kommunalpolitischer Akteure und dem Policy Outcome nach SCHUMAKER (1991)

Variationen in den Policy-Entscheidungen	Ratsmitglieder	Bürger	Eliten (Reputation)	Verwaltung	Initiatoren/Mobilisierer	Individuelle Aktivisten
Externe Dominanz	-	-	-	-	-	-
Dominanz Eliten oder Verwaltung	-	-	+ oder	+	-	-
Dominanz Minderheiten	-	-	NR	NR	+	+
Ratsmitglieder als Instructed Delegate	-	+	NR	NR	NR	NR
Ratsmitglieder als Trustee	+	-	-	-	-	-
Referendum	-	+	NR	NR	NR	NR
Überzeugungskraft Eliten/Verwaltung	+	-	+ oder	+	-	-
Überzeugungskraft Minderheiten	+	-	NR	NR	+ oder	+
Dominanz Mehrheitspräferenzen	+	+	NR	NR	- oder	-
Dominanz Massenpräferenzen	+	+	- oder	-	+	+
Konsensus	+	+	+	+	+	+

+ Policy-Outcome ist kongruent mit den Policy-Präferenzen, - Policy-Outcome ist inkongruent mit den Policy-Präferenzen, NR nicht relevant für die Policy-Entscheidungen, Präferenzen können kongruent oder inkongruent sein. Quelle: SCHUMAKER (1991:25).

SCHUMAKER (1991:144) zeigt, daß fünfzehn der 29 Sachfragen so gelöst werden, daß den Politiker- wie auch den Bürgerpräferenzen entsprochen wird. Neun Sachfragen werden konsensual gelöst. "Where consensus is understood not as the absence of conflict but as congruence with the dominant preferences of various kinds of key actors in community politics". Bei elf Sachfragen kollidieren die Politiker- und die Bürgerpräferenzen. Dabei setzen sich die Räte einmal als Trustees durch; bei drei Themen werden sie von Verwaltungsmitgliedern und/oder wichtigen Personen überzeugt, die Bürgerpräferenzen zu ignorieren; bei drei Themen leisten Policy-Aktivisten diese Überzeugungsarbeit. In drei Fällen setzen sich die Bürger durch, wobei die Kommissionsmitglieder zweimal als Instructed Delegates agieren und einmal per Referendum entschieden wird. "In no issues in the sample did representatives set aside their independent judgements and ignore dominant citizen preferences in order to respond to the dominant wishes of notables, bureaucrats, mobilizers, or activists" (SCHUMAKER 1991:144). Die Variationen politischer Repräsentation werden in der Literatur durch verschiedene Faktoren erklärt und von SCHUMAKER auf ihren empirischen Gehalt hin überprüft:

- **Politische Responsivität hängt von der Gemeindeordnung ab:** Gewählte Gremien sind demnach responsiver als ernannte Gremien. Angenommen wird, daß in reformierten Gemeinden mit "Council Manager"-Ordnung eine Entpolitisierung des Entscheidungsprozesses stattfindet und weniger Responsivität gegeben ist als in der traditionellen "Mayor Council"-Ordnung (vgl. LINEBERRY/FOWLER 1967). Stattdessen wachse der Einfluß der Verwaltungsmitglieder (vgl. STONE/WHELAN/MURIN 1986), wichtiger Personen (vgl. MORLOCK 1974) und von Interessenorganisationen (vgl. GILBERT 1968, GREENSTONE/PETERSON 1968, WALTON 1970, NORTHROP/DUTTON 1978)¹⁴⁴. Einen Zusammenhang zwischen politischen Reformen und Responsivität sehen auch NORTHROP/DUTTON (1978:695). "Reform structures interact with the ambitions of the chief executive to create conditions promoting more responsiveness to a broader array of community groups and interests than would be the case with unreformed structures". Obwohl in Lawrence eine "Commission Manager"-Ordnung vorliegt, stellt SCHUMAKER ein hohes Ausmaß an politischer Responsivität gegenüber den Bevölkerungspräferenzen fest. Daraus schließt er:
- **Politische Responsivität hängt von der Zusammensetzung im formalen Entscheidungsgremium und deren Einstellungen gegenüber demokratischen Idealen ab.** Die City-Kommissionen, die von der Notwendigkeit demokratischer Rückbindung und Bürgerbeteiligung überzeugt waren, hatten das größte Ausmaß an politischer Responsivität in ihrer Legislaturperiode vorzuweisen. "Voters can enhance the responsible representation of their governments by electing their representatives on the basis of their commitment to democratic ideals" (SCHUMAKER 1991:145).
- **Politische Responsivität hängt von der Interessenvertretung ab:** Gremien, die sich aus Mitgliedern zusammensetzen, die Massenorganisationen vertreten sind responsiver als Gremien, deren Mitglieder, die Eliten- bzw. Wirtschaftsinteressen vertreten.
- **Politische Responsivität hängt von der Anzahl der beteiligten Bürger ab.** Nach VERBA/NIE (1972:334f) beeinflußt das Ausmaß politischer Partizipation das Repräsentationsausmaß. "An higher voter turnouts may contribute to responsible representation, even though extensive issue-specific participation may retard democratic performance". Die These, daß die Responsivität umso höher ist, je mehr Bürger beteiligt sind, konnte in der Lawrence-Studie nicht bestätigt werden.
- **Politische Responsivität hängt vom Informationsniveau der Bürger ab.** Je bewußter und informierter die Bevölkerung bestimmte Sachthemen wahrnimmt, desto eher sind demokratische Ergebnisse zu erwarten. Hier zeigte sich eine positive Beziehung. "Perhaps relatively diffuse citizen pressures on representatives - supplied by a context where representatives understand that citizens are watching and evaluating them - provide incentives for representatives to be responsive to public concerns" (SCHUMAKER 1991:145).
- **Politische Responsivität hängt von der ökonomische Bedeutung der Sachfragen ab.** Nach STONE (1976:204f) führt die Notwendigkeit ökonomischer Prosperität dazu, daß der Einfluß der Wirtschaftselite ansteigt, der Einfluß von Gruppen- oder Bürgerinteressen sinkt und somit geringere politische Responsivität gegeben ist. Auch PETERSON (1981) ist der Ansicht, daß bei Wirtschaftsthemen demokratische Entscheidungen schwierig durchzusetzen sind. In der Lawrence-Studie zeigten sich diesbezüglich keine Zusammenhänge.

Nach den Ergebnissen werden alle Interessen in der Gemeinde Lawrence gleichermaßen berücksichtigt. "Each kind of actor plays a significant role in the resolution of community issues" (SCHUMAKER 1991:146). Am ehesten sind die Politiker- und die Bevölkerungspräferenzen realisiert worden, gefolgt von den Interessen wichtiger Personen, den Interessenorganisationen, individueller Aktivisten und schließlich der Verwaltungsmitglieder. Der Vergleich der Präferenzen mit dem Policy-Outcome zeigt allerdings nur, inwieweit eine Übereinstimmung vorliegt, nicht, ob die jeweiligen Interessen den Entscheidungsprozeß direkt beeinflussen haben (vgl. NAGEL 1975:23f). Bevor man schließt, daß die Bürgerpräferenzen maßgeblichen Einfluß hatten, müssen die Entscheidungen über verschiedene Themen hinweg betrachtet

¹⁴⁴ Andere Autoren sind dagegen der Ansicht, daß politische Reformen zu einer Abnahme des Gruppeneinflusses führen (vgl. AIKEN 1970, CLARK 1971, GRIMES u.a. 1976, LINEBERRY/FOWLER 1967).

werden, in denen die Bevölkerungspräferenzen auch mal gegen die Präferenzen anderer kommunaler Akteure stehen. Wenn sich auch hier zeigt, daß die Bevölkerungseinstellungen mit dem Policy-Outcome übereinstimmen, ist der Schluß des Bürgereinflusses valider. SCHUMAKER kontrolliert deshalb den direkten Einfluß jedes Akteurs durch den Einfluß anderer Akteure. Die unstandardisierten Regressionskoeffizienten zeigen dann einen großen direkten Einfluß der Kommunalpolitiker auf die Policy-Entscheidungen und einen deutlich schwächeren Einfluß der Bevölkerung bzw. der wichtigen Persönlichkeiten. Keine direkten Einfluß haben die Interessenvertreter, individuellen Aktivisten und Verwaltungsmitglieder.

Das Ausmaß politischer Responsivität variiert somit über verschiedene Politikbereiche und Kommunen, je nachdem, ob die gewählten Repräsentanten ihre politische Autorität i.S. oder gegen die Bürgerinteressen durchsetzen. In der vorliegenden Arbeit wird davon ausgegangen und auch SCHUMAKER ist der Ansicht, daß die wichtigste Aufgabe der Ratsmitglieder darin besteht, die verschiedenen Interessenlagen in der Gemeinde auszubalancieren:

- Ratsmitglieder sollten für die überzeugenden Argumente der Verwaltung offen sein, sie sollten sich aber nicht einfach deren Empfehlungen beugen.
- Ratsmitglieder sollten die Argumente der Wirtschaftselite für die ökonomischen und sozialen Bedürfnissen der Stadt berücksichtigen, ohne sich von deren Machtressourcen dominieren zu lassen.
- Ratsmitglieder sollten den Anliegen spezieller Interessen gegenüber offen sein, ohne sich von deren Organisationen vereinnahmen zu lassen.
- Ratsmitglieder sollten die Belange einzelner Aktivisten berücksichtigen, sie aber auch gegen das Allgemeinwohl abwägen.
- Ratsmitglieder sollten in den meisten Fällen die Bürgerpräferenzen repräsentieren, aber auch Effektivitätsaspekte berücksichtigen. D.h. nach PITKIN (1972:144f) "not acting as delegates who make policy merely on the basis of public opinion" (vgl. SCHUMAKER 1991:30).

Generell zeigt sich in der Stadt Lawrence ein hohes Ausmaß politischer Responsivität gegenüber der Bevölkerung. Dies hat verschiedene Ursachen. Zum einen haben sich die Bürger mittels einem Referendum durchgesetzt, z.T. haben sich die Ratsmitglieder als Instructed Delegates verhalten oder Bürger und Räte hatten die gleichen Einstellungen zu den Themen. In einigen Fällen haben die Bürger auch die Mandatsträger von ihren Policy-Einstellungen überzeugt. Bei neun Sachfragen wurde gegen die Bürgerpräferenzen gestimmt. Deshalb nennt SCHUMAKER (1991:170) abschließend mögliche Ursachen von "unresponsiveness":

1. Wenn sich die Abgeordneten nicht zuständig fühlen, berücksichtigen sie auch nicht die Bevölkerungspräferenzen, sondern geben die Verantwortung an die anderen politischen Ebenen ab.
2. Die Politiker nehmen die Bürgerwünsche falsch wahr. Wenn die Mehrheit der Aktivisten eine bestimmte Einstellung vertritt, kann dies mit den realen Bürgerpräferenzen verwechselt werden.
3. Die Abgeordneten realisieren nicht, daß nicht nur die direkt Betroffenen eine Sachfrage unterstützen, sondern auch eine breite Bevölkerungsschicht.
4. Die Abgeordneten sehen sich oft eher als Vermittler zwischen verschiedenen Interessen denn als Anwalt von breiten Bevölkerungspräferenzen.
5. Politiker sehen die Präferenzen einflußreicher Akteure als wichtiger an als die Bürgerpräferenzen.
6. In manchen Fällen artikulieren die Bürger ihre Präferenzen erst, wenn bereits verbindliche Zusagen getroffen wurden.
7. Die Abgeordneten halten ihr eigenes Urteil für effektiver und kompetenter als die Bürgerwünsche.
8. Falls die benachteiligten Gruppen Themen vertreten, die unpopulär sind, haben sie geringe Chancen in der Interessendurchsetzung.
9. Die Abgeordneten haben ein bestimmtes soziodemographisches Profil, weshalb sie auch nur bestimmte Interessen repräsentieren.

2.2.11. Einfluß- und Ressourcenforschung

Nachdem klar ist, welche Akteure am lokalen Entscheidungsprozeß beteiligt sind, werden Studien betrachtet, die explizit untersuchen, welche Akteure aufgrund welcher Ressourcen Einfluß haben. MORLOCK (1974) untersucht in 91 Städten, ob politischer Einfluß auf verschiedene Gruppen verteilt ist und welche Folgen eine Variation der Machtverteilung auf die lokale Agenda hat. Sie verwendet zum einen die demographischen und soziostrukturellen Informationen einer Sekundäranalyse¹⁴⁵ zur "Aufhebung der Rassentrennung in amerikanischen Schulen". Zum anderen mißt sie die Gruppenmacht mittels Interviews, die in jeder Gemeinde mit wichtigen Akteuren¹⁴⁶ durchgeführt werden. Die Befragten sollen angeben, inwieweit die einzelnen Sektoren Entscheidungen beeinflussen können. Für den relativen Einfluß jeder Gruppe wird der Oppositionsführer nach der gruppenspezifischen Zustimmung, Neutralität oder Ablehnung bei drei wichtigen Themen befragt. Jede Gruppe bekommt in jeder Gemeinde einen "Influence-Score", der die Basis für eine Faktorenanalyse mit 13 Gruppen bildet. Es zeigen sich zwei Einflußdimensionen in der Stadtpolitik. Zum einen wirtschaftsorientierte Interessen, worunter lokale Einzelhändler, Bankiers, Finanzvertreter, Medienvertreter, Repräsentanten der Republikanischen Partei und von bürgerlichen Gruppierungen subsumiert sind. Zum anderen Interessen der Demokratischen Partei, die sich aus Vertretern reformorientierter Gruppen, der schwarzen Bürger und anderer ethnischen Gruppen zusammensetzen. Gruppen dieser beiden Dimensionen verhalten sich relativ ähnlich, wenn wichtige Entscheidungen anstehen. MORLOCK (1974:314) führt dies auf gemeinsame Ideologien, Ressourcen und Werte zurück. So sei die Wirtschaftselite stets von Wachstumszielen geleitet und weise Ressourcen wie "high liquidity, scope, and stability over time" auf. Die Räte haben in der Sicht der Autorin als Vertreter der Gesamtgemeinde und nicht als Vertreter einzelner Interessen zu agieren. Allgemein sollte ihre Rolle in der Verwaltung und nicht in der Politik liegen, also in der Erfüllung in der von AGGER u.a. (1964:1f) beschriebenen "Community Conservationist Ideology". Deutlich schwieriger zu fassen ist nach MORLOCK die gemeinsame Ideologie der zweiten Dimension. Hier stehe v.a. die Unterstützung benachteiligter Gruppen im Vordergrund; ein Ziel der Arbeiter- wie auch der Mittelschicht. Ihre Hauptressourcen besteht in der Mitgliederstärke, die zu Abstimmungsblockaden verhelfen kann. Im Vergleich der Städte zeigt sich, daß zwei Drittel höhere Einflußscores bei den Wirtschaftseliten als bei den Oppositionsgruppen aufweisen. MORLOCK (1974:317) sieht damit die These von MUNGER (1961) als tendenziell bestätigt an. "The only distinction that can in fact be observed among community power structures is that between systems in which only the business community exercises significant power and systems in which the business community shares power with other groups". Doch welche Faktoren sind relevant dafür, daß sich die Wirtschaftselite gegenüber anderen Interessen durchsetzt? BANFIELD/WILSON (1963) nennen drei Bedingungen: eine relativ homogene Mittelschicht mit wenigen Konfliktlinien, eine reformierte Gemeindeordnung und ein kleiner, kohäsiver Wirtschaftssektor. Diese Faktoren werden in den 91 Städten von MORLOCK zum Großteil bestätigt. Eine Dominanz der Wirtschaftselite ist weniger wahrscheinlich in Gemeinden mit heterogener Bevölkerung, mit starken ökonomischen und sozialen Konflikten, mit unreformierter "Council Mayor"-Ordnung oder einem schwachen Wirtschaftssektor. Schließlich untersucht MORLOCK (1974, vgl. SCHATTSCHNEIDER 1960) die Folgen verschiedener Machtstrukturen auf den Policy-Output und befragt dafür die Experten nach dem Kon-

¹⁴⁵ Auch hier wird das National Opinion Research Center's Permanent Community Sample verwendet.

¹⁴⁶ Diese wurden mit einer modifizierten Reputationstechnik ermittelt. Der Bürgermeister bzw. City-Manager, der Oppositionsführer, der Herausgeber der Lokalzeitung, und ein Schulausschußmitglied sollten den wichtigsten Bürgervertreter angeben. "Civic leaders" sind Personen, die lokale Themen aktiv unterstützen oder neue Themen auf die Agenda bringen. Aber auch Personen, die sich aktiv gegen bestimmte Themen einsetzen oder diese reformieren möchten. Die Person mit den meisten Nennungen wurde interviewt.

fliktgehalt der Themen. Der berechnete "Controversy Index" zeigt meist keine Beziehung zwischen Wirtschaftseinfluß und Konflikthaltigkeit; nur im Bereich Wirtschaftsförderung gibt es leicht positive Zusammenhänge. Dagegen weisen Gemeinden mit einem Kräftegleichgewicht oder einer eher oppositionellen Machtstruktur bei sieben von elf Themen größere Konflikte auf. Die umstrittensten Themen sind soziale Wohlfahrt, Umweltverschmutzung und Kriminalität. Beim Thema soziale Wohlfahrt liegt nur in Gemeinden mit ausbalancierter oder oppositioneller Machtstruktur ein positiver Zusammenhang zwischen der Machtstruktur und den jährlichen Pro-Kopf-Ausgaben vor.¹⁴⁷

ZISK (1978:29) befragt kalifornische Ratsmitglieder, wie Interessengruppen an sie herantreten, um Einfluß zu gewinnen. 51 Prozent der Räte antworten, daß die Organisationsleiter anrufen oder sie besuchen kommen, 16 Prozent bekommen Briefe oder Anträge, sieben Prozent sagen, daß sich die Gruppen in Gemeinderatssitzungen zu Wort melden und sechs Prozent nennen soziale Kontakte in Clubs, bei Festen usw.. Obwohl der Kontakt zu den Mandatsträgern relativ leicht herzustellen ist, nehmen diese nur wenige Gruppen als einflußreich wahr (vgl. Tabelle 20a im Anhang A, S. 308). Zwei Drittel sehen die lokale Wirtschaftskammer als wichtigste Organisation in der Gemeinde; ein Drittel bezeichnen allgemeine Bürgerorganisationen¹⁴⁸ und 17 Prozent Hausbesitzervereine und Nachbarschaftsgruppen als einflußreich. Überraschenderweise werden neben diesen allgemeinen Bürger- und Wirtschaftsgruppen Organisationen für Spezialinteressen wie z.B. die Gewerkschaften selten erwähnt. Die Zahl der einflußreichen Gruppen variiert insgesamt zwischen vier und 21 Gruppen.¹⁴⁹ Nur in fünf Prozent der Fälle werden keine Gruppen als einflußreich betrachtet.

Zudem werden die Räte nach den Organisationsressourcen befragt (Tabelle 20b im Anhang A, S. 309). Dies bezieht sich auf drei Aspekte: Der Einschätzung der objektiven Stärke einer Organisation (Mitgliederzahl, Veto-Macht, persönliche Kontakte zu Mandatsträgern), ihr wahrgenommener Stellenwert in der Gemeinde (Prestige, Organisation vertritt ein wichtiges und legitimes Interesse) und der Respekt, der ihr entgegengebracht wird (Attribute wie Organisationsführung, Aktivität, Gemeinwohlinteresse). Ein Drittel der Räte schreibt den Organisationen als wichtigste Ressource den notwendigen Respekt zu, ein Sechstel nennt entweder objektive Stärken oder den allgemeinen Stellenwert. Demnach sind die wichtigsten Ressourcen für eine Gruppe, daß sie wichtige Personen aus dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben repräsentiert und aktiv an den Ratsitzungen teilnimmt. Bei der Sachfragenkompetenz muß sie entweder das Interesse der Gesamtgemeinde vertreten oder Expertisenqualitäten aufweisen. Die oft genannte Organisationsressource "Mitgliederzahl" und die damit verbundene Vetomacht bei politischen Wahlen, wird als weniger einflußreich angesehen.

Nach ZISK (1973:67) hängt der Einfluß der Organisationen von der Gemeindegröße ab. "We predict that interest groups are most likely to be active in large and socially diverse cities". Dies bestätigen auch JONES/BACHELOR (1981:241). Für sie ist klar, daß in einer großen Industriestadt wie Detroit "community power is structured into large-scale organizations". Personen haben nicht per se Einfluß, sondern weil sie wichtige Positionen in Organisationen inne haben. "Power for most people, however, is intimately connected to positions in an organization". Im Gegensatz zu den beiden Autoren sieht ZISK den Einfluß der Gewerkschaften eher als geringfügig auf der lokalen Ebene an. Ein Grund dafür sei, daß die lokalen Gewerkschaftsorganisationen nur wenig Interesse an kommunalpolitischen Angelegenheiten haben (vgl. ZISK 1973:27 und auch SALISBURY 1960:498f). In zwölf Gemeinden verweigerten Gewerkschaftsmitglieder die Teilnahme an den Interviews mit der Begründung, daß sie in der

¹⁴⁷ Dieser wurde gegen andere Einflußgrößen wie z.B. "Bedarf an Wohlfahrtsprogrammen" kontrolliert.

¹⁴⁸ Organisierte Gruppen wie z.B. Lohnsteuerhilfvereine, Kirchengruppen, Frauenorganisationen.

¹⁴⁹ In 23 Prozent der Städte wurden 1-4 Gruppen als einflußreich genannt, in 20 Prozent 5-6 Gruppen, in 24 Prozent 7-9 Gruppen, in 20 Prozent 10-13 Gruppen und in 8 Prozent 14-21 Gruppen (vgl. ZISK 1973:24).

Kommunalpolitik nicht aktiv seien. JONES/BACHELOR (1981:245) sehen die Gewerkschaften allerdings als "reclutant partner in the progrowth coalition of the modern industrial city". Gerade für die Ansiedlung von Industrieinvestitionen sei das Engagement von Gewerkschaften wichtig.

NORTHROP/DUTTON (1978) befragen die Bürgermeister und City Manager in 334 Kommunen nach dem Einfluß der Parteien und verschiedener Interessengruppen auf die Politik. Sie gehen dabei von fünf Erklärungsmodellen¹⁵⁰ für die Beziehung zwischen politischen Reformen und den Einfluß von Interessengruppen in einer Gemeinde aus. Die durchschnittlich höchste Einflußreputation¹⁵¹ bekommt der Bereich Zeitungen, dicht gefolgt von der Demokratischen Partei, professionell organisierten Bürgerorganisationen aus der Mittelschicht, dem Finanzbereich und der lokalen Wirtschaftskammer. Zu beachten ist, daß alle Gruppen auf einer Skala von eins (überhaupt nicht einflußreich) bis vier (sehr einflußreich) Werte von 1,4 bis maximal 2,8 erhielten. Das bedeutet, daß die Hauptverantwortlichen in den Gemeinden zwar einen Gruppenpluralismus erkennen; der Einfluß der Interessenorganisationen wird jedoch nicht besonders groß eingeschätzt. Tatsächlich zeigt sich, daß die Verantwortlichen in reformierten Gemeinden mehr Gruppen als einflußreich einschätzen als ihre Kollegen in nicht-reformierten Gemeinden. Sie weisen allerdings den Wirtschaftsrepräsentanten und bürgerlichen Gruppen relativ gesehen mehr Einfluß zu als den anderen Akteuren. Auch sehen die beiden Autoren nicht die Annahme bestätigt, daß reformierte Kommunen einen geringeren Bevölkerungsanteil, eine homogenere Bevölkerungsstruktur und einen höheren sozioökonomischen Status aufweisen als nicht-reformierte Kommunen. Die Annahmen des sozioökonomischen Erklärungsmodells für Gruppeneinfluß konnten somit nicht verifiziert werden.

Die Annahme, daß Interessengruppen in reformierten Gemeinden größeren Einfluß haben, weil der Einfluß der Parteien schwindet, stimmt nur z.T.. Zwar steigt die Einflußreputation der Interessen in den reformierten Städten, es sinkt aber nicht der Einfluß der Parteien. Da allgemein ein größerer Gruppenpluralismus in den reformierten Kommunen festgestellt wird, hat sich für das "Reform Ideology"-Modell gezeigt, daß eher die Interessen der Gesamtgemeinde vertreten werden. NORTHROP/DUTTON sehen das Modell als wenig geeignet an, da nur indirekt auf die Ideologie wichtiger Akteure in nicht-reformierten Kommunen geschlossen werden kann. Auch das "Reform-Structure"-Modell habe nur geringe Erklärungskraft, da zwar der Einfluß der Wirtschaftsgruppen überwiegt und so auf Vorteile bei der Wahlbeteiligung ge-

¹⁵⁰ **Socioeconomic-Modell:** Reformierte Kommunen sind kleiner, homogener, haben einen höheren Status und wachsen schneller als nicht-reformierte Kommunen. Deshalb haben sie andere Aufgaben zu lösen und sind andere Gruppen wichtig. V.a. Wirtschaftsgruppen und bürgerliche Gruppen haben hier Einfluß, weniger Gewerkschaften oder Minoritäten (vgl. CLARK 1973). **Party-Modell:** Politische Reformen führen zu einer Beschränkung der Parteien und einer Verstärkung der Interessenorganisationen, da sie deren Funktionen übernehmen (vgl. DOWNS 1971). **Reform Ideology-Modell:** City-Manager weisen andere Ideologien auf als Bürgermeister in unreformierten Städten. So agiert der City-Manager als Vertreter der Gesamtgemeinde, während der gewählte Bürgermeister bestimmte Gruppen in seinen Entscheidungen berücksichtigen muß. Je nach Interpretation der "Vertretung der Gesamtgemeinde" werden mehr Interessen als vorher berücksichtigt (vgl. GREENSTONE/PETERSON 1968) oder diejenigen Gruppen, die die Reformen initiierten - also v.a. Wirtschaftsgruppen und bürgerliche Gruppen - werden mehr berücksichtigt (vgl. LINEBERRY/FOWLER 1967). **Reform Structures-Modell:** Die Reform hatte großen Einfluß auf die Wahlbeteiligung. V.a. das Verschwinden der Parteien erhöht die Informationskosten für die Wähler, was zu einer niedrigeren Beteiligung der Arbeiterklasse und zu einer höheren Beteiligung der besser gebildeten und einkommensstarken Bürgergruppen führt (vgl. BANFIELD/WILSON 1963). Auch die Abschaffung der Bezirkswahlen benachteiligt konzentrierte Minoritäten, da sie ihre Interessen mit "at large"-Wahlkreisen nicht mehr durchsetzen können (vgl. JONES 1976). **Opportunity-Modell:** Annahme ist, daß der politische Kontext die Handlungsstrategien der Politiker beeinflusst. In reformierten Gemeinden muß der City-Manager offener für die Interessen verschiedener Gruppen sein, da er wieder abgesetzt werden kann (vgl. SCHLESINGER 1966, LOVERIDGE 1971).

¹⁵¹ Antworten auf die Frage: "Overall, how would you rate the influence of each of the following groups in your community's politics?" (vgl. NORTHROP/DUTTON 1978:699).

geschlossen werden kann. Andererseits sinkt der Einfluß der anderen Akteure nicht so stark, daß eine Benachteiligung bei der politischen Partizipation vorliegt. Allerdings wird die Annahme des "Opportunity"-Modells bestätigt, daß der City Manager mehr Gruppen Einfluß zuschreibt als der Bürgermeister von nicht-reformierten Gemeinden.

SCHUMAKER (1991) nennt in seiner Lawrence-Studie für sechs Gruppen relevante Ressourcen. Zunächst befragt er die Räte nach ihrem Einfluß; dabei sehen sich nur fünf Prozent der Politiker als Themeninitiatoren. Bei der Lösungskompetenz und Entscheidungsfindung hänge der Einfluß des Einzelnen von der Machtkonstellation innerhalb des Gremiums ab. Ist er Mitglied der Mehrheitskoalition, hat er großen Einfluß, ist er Mitglied der Minderheitskoalition, ist sein Einfluß begrenzt. Auch sei der Einfluß der Räte zeitabhängig. Dauert eine Entscheidung zu lange, ändern sich vielleicht die Mehrheiten im Stadtrat. Auch wenn die Bürger per Referendum die Entscheidungen überstimmen, liegt ein Machtverlust vor. Zudem wird der Einfluß der Lokalelite durch die Akteure anderer politischer Ebenen begrenzt.

Der Einfluß der Verwaltung wird v.a. in der Initiativ- und Implementationsphase gesehen. SCHUMAKER zeigt jedoch, daß die Verwaltung eher auf Vorschläge anderer reagiert, als selbst welche zu entwerfen. Auch hatte sie wenig Durchsetzungskraft, wenn ein Thema in Opposition zu den Politiker- und den Bürgerpräferenzen stand. In einigen Fällen wurden ihre Empfehlungen zugunsten anderer Akteure ignoriert. Auch LINEBERRY/SHARKANSKY (1971: 179) schreiben der Verwaltung maßgeblichen Einfluß zu. "Through civil service job protection, public employee unions, bureaucratic expertise, and the exclusive power of day-to-day implementation of policy, bureaucracies have attained a power independent from both economic leaders and elected officials and should be considered a potentially dominant force in community power structures". Sie sehen Macht in dem Triangle zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft, deren Dominanz je nach historischen Bedingungen zum Tragen kommt.

Wichtige Persönlichkeiten haben in der Gemeinde Macht aufgrund ihrer hohen ökonomischen und sozialen Ressourcen sowie ähnlichen Wertvorstellungen und Zielen innerhalb der Elite. SCHUMAKER (1991:154) erkennt jedoch in dieser Gruppe ähnlich heterogene Prinzipien wie in der Zusammensetzung anderer lokaler Gruppen. Auch zeigte sich kein Fall, in dem die Notables-Elite sich gegen die politisch-administrative Elite durchsetzen konnte. "When notables succeeded, their power appeared to be either indirect or coincidental". Interessenvertreter können sich v.a. aufgrund der Faktoren Personal, Mitgliederzahl und Ressourcenkumulation behaupten. Von den 54 Gruppen in Lawrence waren 60 Prozent nur in einer Sachfrage aktiv; die Wirtschaftskammer hingegen war in über der Hälfte der Sachfragen involviert. Die soziodemographische Zusammensetzung der Gruppen ist zwar nicht repräsentativ für die Bevölkerung, dennoch stimmen sie weitgehend mit den Policy-Präferenzen der Bürger überein. Im Ergebnis sehen die Interessenorganisationen zwar häufig ihre Interessen realisiert; sie üben aber eher indirekten Einfluß aus, indem sie versuchen, die Politiker- und Bürgerpräferenzen zu beeinflussen. Ihr Erfolg hängt somit von ihrem Überzeugungspotential ab. Auch sind nicht Gruppen erfolgreich, die ein Spezialinteresse verfolgen, sondern eher pro-growth-orientierte Gruppen. Die Annahme von YATES (1977), daß dauerhafte Interessengruppen mit stetigem Zugang zu Policy-Makern erfolgreicher sind als ad-hoc-Gruppen, konnte SCHUMAKER nicht bestätigen. Dafür aber tendenziell die Vermutung von TRUMAN (1970), daß Policymaker eher gegenüber großen, kohäsiven, aktiven Gruppen responsiv sind. 60 Prozent der Bürger, die sich in Policy-Fragen engagierten, waren individuelle Aktivisten, d.h. ohne Büro, ökonomische bzw. soziale Ressourcen oder Gruppenzugehörigkeit. Auch sie vertreten keinen Bevölkerungsquerschnitt, üben nur indirekten Einfluß aus und stimmen stark mit den Bürgerpräferenzen überein. Die Gesamtbürgerschaft ist nur über die umstrittensten Sachfragen gut informiert. D.h. das Ideal der Demokratietheorie einer aufmerksamen Öffentlichkeit ("attentive public", vgl. DEVINE 1970) ist hier z.T. erfüllt. Bei wichtigen Sachfragen haben die Bürger einen gewissen Informationsstand und klare Präferenzen.

Inwieweit Gruppen auf lokaler Ebene Einfluß haben, hängt somit von verschiedenen Faktoren wie z.B. Gemeindeordnung, Gemeindegröße, Zahl der politischen Konfliktlinien, Homogenität der Bevölkerungsstruktur oder Stärke des Wirtschaftssektors ab (vgl. BANFIELD/WILSON 1963, MORLOCK 1974, NORTHROP/DUTTON 1978, JONES/BACHELOR 1981). Für die Wahrnehmung von Mandatsträgern ist wichtig, ob die Gruppeninteressen von bekannten Personen aus dem Wirtschafts- und Gesellschaftsbereich vertreten werden und wie aktiv und interessiert die Gruppen am politischen Leben teilnehmen. Als wichtigste Ressource wird der Respekt, dem einer Gruppe entgegengebracht wird, angesehen; die Mitgliederzahl wird als weniger einflußreich eingestuft. Gruppen mit einer breiten Interessenvertretung bekommen mehr Aufmerksamkeit als Organisationen mit Spezialinteressen (vgl. ZISK 1978). Auch der Einfluß der Politiker variiert je nach Machtkonstellation im Stadtrat, den Partizipationsmöglichkeiten der Bürger oder dem Einfluß anderer Politikebenen (vgl. SCHUMAKER 1991).

2.3. ÜBERTRAGBARKEIT AMERIKANISCHER ERGEBNISSE: VERGLEICH KOMMUNALER STRUKTUREN IN DEN USA UND DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

In der empirischen Demokratietheorie werden v.a. diejenigen Ansätze oder Modelle als fruchtbar angesehen, die sich in verschiedenen Staaten oder Demokratien bewährt haben. "Empirically based theories explaining relationships or phenomena must, of course, be tested in each country" (JUDGE u.a. 1995:11). STROM (1996:458), die den amerikanischen Regime-Ansatz in Berlin anwendet, warnt davor, die theoretischen Ansätze aus den USA einfach auf europäische Verhältnisse zu übertragen. "The Study of European Cities is not simply a matter of applying American theories to new settings." Stattdessen müßten hier zusätzliche Variablen berücksichtigt werden, die eine wichtige Rolle spielen (vgl. KEATING 1991:8). Bevor also der deutsche Forschungsstand präsentiert werden kann, sind verschiedene Fragen zu beantworten.¹⁵² Inwieweit lassen sich die amerikanischen Ergebnisse aus der Community Power-Forschung auf Deutschland übertragen? Was unterscheidet das amerikanische und das deutsche Kommunalsystem voneinander? Welche Modifikationen müssen vorgenommen werden, um die Hypothesen in Deutschland zu überprüfen? Die Antworten auf diese Fragen sollen ausgehend von einem Vergleich zwischen beiden lokalen Systemen beantwortet werden.

Beide Länder verfügen über eine lange Tradition kommunaler Selbstverwaltung. Sie reicht in den Vereinigten Staaten bis in die Kolonialzeit und in Deutschland bis ins frühe 19. Jahrhundert¹⁵³ zurück (vgl. GABRIEL 1990:18). In den USA gilt allerdings für den deutschen Fachbegriff der kommunalen Selbstverwaltung der Begriff des "selfgovernment". Schon hier zeigt sich, daß demokratietheoretische Fragestellungen schon immer von größerer Relevanz waren. Allerdings ist dort im Gegensatz zur BRD (GG Art.28, Abs.2) eine verfassungsmäßige Verankerung der Selbstverwaltungsgarantie unbekannt (vgl. FALKE 1994:425, HILL 1994:100, GUNLICKS 1995:471). Zum einen wurde im Zusammenhang mit der nordamerikanischen Besiedlung die britische Tradition der Nichteinmischung der Nationalregierung in lokale Angelegenheiten fortgesetzt, zum anderen sah man keine Notwendigkeit, eine Selbstverwaltungsgarantie auszusprechen. Der Demokratietheoretiker Alexis de TOQUEVILLE (1985, Original 1835) war beeindruckt, daß das amerikanische Regierungssystem keinerlei zentralistische Verwaltung wie das französische System aufwies und sich die kommunale Selbstverwaltung quasi selbst konstituierte. "The village or township is the only association that is so perfectly natural that, wherever a number of men are collected, it seems to constitute itself".

¹⁵² Kritik an der Übertragung amerikanischer Annahmen üben unter anderen KESSELMAN/ROSENTHAL (1974, vgl. auch GABRIEL/LABONTE 1976).

¹⁵³ 1808 wurde in der preußischen Städtereform festgelegt, daß die Räte den Bürgermeister bzw. die Verwaltungsbeamten ernennen. Damals herrschte schon das Verständnis vor, daß "local autonomous administration was the most efficient way to respond to local needs and to develop national capacity" (NORTON 1994:9).

Die konkrete Ausgestaltung des amerikanischen Kommunalsystems ist nur nachzuvollziehen, wenn die gesamtstaatliche Ordnung genauer betrachtet wird (vgl. WARREN u.a. 1992:405). Die USA ist ebenso wie die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat organisiert. D.h. Gesamtstaat und Gliedstaaten wirken zum einen als eigenständige Entscheidungszentren, zum anderen beeinflussen sie sich gegenseitig, um im Interesse der Gesamtbevölkerung handeln zu können (vgl. LAUFER/MÜNCH 1997:14). Im Vergleich mit der Bundesrepublik beanspruchen die amerikanischen Bundesstaaten ein höheres Maß an Eigenständigkeit bzw. an Kompetenz als die deutschen Länder, weshalb nach WASSER (1997:20) eine Übertragung des Begriffes "Bundesland" auf amerikanische Verhältnisse nur mit einigem Vorbehalt möglich ist. Probleme sieht er auch für den Föderalismus-Begriff im politische System der USA, obwohl die amerikanischen Verfassungsväter sich selbst als *federalists*, die neu geschaffene Herrschaftsordnung als *federal system* und die Zentralgewalt in Washington als *federal government* bezeichneten. In Deutschland verbindet man mit dem Begriff Föderalismus Autonomiebestrebungen der einzelnen Bundesländer, in den USA sind mit dem Begriff "federalism" Zentralisierungstendenzen gemeint. "Wo im deutschen Sprachgebrauch der Begriff Föderalismus ein universales Gestaltungsprinzip meint, den Zusammenschluß im gesellschaftlichen, staatlichen oder internationalen Raum mit sehr verschiedenen Organisationsstrukturen, erscheinen im amerikanischen Sprachbereich die Begriffe 'Bundesstaat' und 'Föderalismus' fast identisch." Die Organisation der lokalen Gebietskörperschaften ist in den USA allein Sache der Einzelstaaten. "Local governments are the creatures of their states and depend on their states' laws and constitutions for their status, rights and privileges" (NORTON 1994:395).¹⁵⁴ In der Praxis dürfen jedoch die meisten Gemeinden ihr jeweiliges Kommunalsystem selbst bestimmen.¹⁵⁵ Insgesamt gibt es in den USA vier verschiedene Kommunalsysteme, wobei v.a. in den Großstädten das "Mayor Council"-System Anwendung findet (vgl. Kapitel 2.2.5.1.1.). Die rechtlich-formal herausragende Stellung der amerikanischen Einzelstaaten bei der Inkorporierung von Kommunen hatte keine großen Auswirkungen auf die relativ große faktische Autonomie der Gemeinden. "The existence of tens of thousands of local government units in the United States makes it virtually impossible for either state or federal government to exercise anything but the most general supervision over local government activity" (NEWTON 1974:59, vgl. FALKE 1994:426). Aufgrund der schwachen Normierung des Gemeinderechtes konnte sich nach Ansicht vieler Experten gerade die Vielfalt kommunaler Strukturen entwickeln, die allgemein als Grundlage lokaler Demokratie gilt. "The United States is a country of great geographical, industrial and cultural variety. Its member states vary widely in history, character and way of life. The character of local authorities varies regionally in accordance with these influences" (NORTON 1994:392). Traditionell haben somit die Lokalregierungen in den Vereinigten Staaten eine größere Autonomie als vergleichbare Regierungseinheiten in anderen westlichen Demokratien (vgl. KLEIN 1996:443, NEWTON 1974:58).

¹⁵⁴ In der Literatur gilt dafür der Ausdruck "Dillon's rule", der allgemein die Abhängigkeit der Gemeinden vom Bundesstaat beschreibt. "Dillon's rule means that a city cannot operate a peanut stand at the city zoo without first getting the state legislature to pass an enabling law, unless, perchance, the city's charter or some previously enacted law unmistakably covers the sale of peanuts" (BANFIELD/WILSON 1963:65).

¹⁵⁵ Die Stadterhebungsakte (special charter) gibt der Gemeinde ihre örtliche Verfassung. Darin wird festgelegt, welche Zuständigkeiten die Gemeinde hat und welche Aufgaben sie selbst regeln darf. Sie hat also nur die Vollmachten, die ihr der Einzelstaat zuweist. Im 20. Jahrhundert bekommen viele Gemeinden ein einheitliches Inkorporierungsrecht, das sogenannte "general charters" anbietet. Für diese können sich die Gemeinden abhängig von ihrer Größe entscheiden. Eine andere Variante besteht im "optional charter"-System, wonach sich inkorporierungswillige Gemeinden ihre Verfassung aus einem Katalog auswählen können. Für größere Städte hat sich jedoch das "home-rule"-System durchgesetzt, wonach sich Städte innerhalb eines bestimmten gesetzlichen Rahmens, ihre eigene "charter" geben können. Dieses Verfahren erlaubt wie die "special charter" eine auf die Gemeinde zugeschnittene Kommunalverfassung, hat aber den Vorteil, daß sich eine Änderung ohne Mitwirkung des einzelstaatlichen Gesetzgebers - meist durch örtliches Referendum - vollziehen läßt (vgl. FALKE 1994:125f, NORTON 1994:396f, GUNLICKS 1995:471, KEIL 1996:443).

Vergleicht man die ursprünglichen Föderalismusstrukturen, so wurde für die USA stets von einem Trennmodell und für die BRD von einem Verbundmodell gesprochen (vgl. LAUFER/MÜNCH 1997:20ff). Heute weisen beide Länder Merkmale eines Verbundmodells auf. GRODZINS (1966) prägte die Metapher, daß das moderne amerikanische System statt einem Schichtkuchen vielmehr einem Marmorkuchen gleiche. "The federal system is not accurately symbolized by a neat layer cake of three distinct and separate planes. A far more realistic symbol is that of the marble cake. Wherever you slice through it you reveal an inseparable mixture of differently colored ingredients. There is no neat horizontal stratification. Vertical and diagonal lines almost obliterate the horizontal ones, and in some places there are unexpected whirls and an imperceptible merging of colors, so that it is difficult to tell where one ends and the other begins. So it is with federal, state, and local responsibilities in the chaotic marble cake of American government" (WIRT 1974:273). LAUFER/MÜNCH (1997:21) sehen für die BRD eine ähnliche Föderalismusstruktur. Dennoch existieren Unterschiede in der Ausgestaltung der Systeme, was sehr wahrscheinlich dazu führt, daß verschiedene Akteure im Entscheidungsprozeß relevant sind. Studien (vgl. MILLER 1958, FERRARESI 1971, SIEWERT 1979) zeigen, daß die Übertragung amerikanischer Forschungsergebnisse auf westeuropäische Staaten durch drei Faktoren eingeschränkt wird. In Europa ist allgemein eine

- größere Bedeutung des politisch-administrativen Systems für den Entscheidungsprozeß
- stärkere Abhängigkeit der Gemeinden von überlokalen Entscheidungsgremien
- stärkere Stellung der lokalen Parteiensysteme in der Kommunalpolitik

festzustellen (vgl. KEVENHÖRSTER 1977:29). Deshalb soll der Vergleich beider kommunalpolitischen Systeme für diese drei Faktoren erfolgen.

2.3.1. Größere Bedeutung des politisch-administrativen Systems in der BRD

Die lokalen Systeme der beiden Staaten USA und BRD weisen einen unterschiedlichen Grad der Ausdifferenzierung auf, wofür v.a. historische Gründe wichtig sind (vgl. MELBECK 1990:39). Während es in Deutschland zu einer Unitarisierung politischer Macht auf zentrale politische Institutionen kam, fehlt eine solche Konzentrationsphase in Nordamerika völlig. "The local government system of the United States is noncentralized and fragmented, and each local government area within the system is similarly noncentralized and fragmented, with formal authority being dispersed among a relatively large number of official, semi-official and nonofficial bodies" (NEWTON 1974:55). Nach MELBECK hängt dies damit zusammen, daß erst gegen Ende des 19. Jahrhunderts die "frontier"¹⁵⁶ geschlossen wurde. Die gewaltigen geographischen Dimensionen und die schlechten Verkehrs- und Nachrichtenverbindungen erschwerten eine solche Konzentration. In den neu besiedelten Gebieten entstanden neue Regierungsformen, die sich grundlegend von den europäischen Formen unterschieden. Diese Phase wird oft als die "Jacksonian Revolution" bezeichnet, deren Auswirkungen bis heute spürbar sind. "Das kennzeichnende Merkmal der demokratischen Bewegung der Jackson-Periode ist ihr Widerstand gegen staatliche Interventionen im wirtschaftlichen und sozialen Bereich, verbunden mit einer starken Betonung der einzelstaatlichen und gemeindlichen Autonomie. Hieraus erklärt sich die Ablehnung des Gedankens einer festgefügt hierarchisch gegliederten Behördenorganisation und eines Berufsbeamtentums mit einem 'Standesbewußtsein'" (FRAENKEL 1960:46).

¹⁵⁶ Fachterminus der amerikanischen Geschichte für die jeweils westlichste kulturelle Besiedlungszone. Der Begriff bezeichnet den äußersten, westlichen Rand der weißen Zivilisation, in Abgrenzung zu von Weißen unbewohnter Wildnis und Indianergebieten. Diese "Grenze" wanderte von den ersten Siedlungen in Neu-England im 17. Jahrhundert weiter nach Westen. Mit der Besiedlung der Pazifikregion erklärte das U.S. Census Bureau im Jahr 1890 die Frontier-Zone für verschwunden (vgl. REICHSTEIN 1996:300).

Verglichen mit den USA ist der deutsche Verwaltungsaufbau klar strukturiert. Zwar gibt es auch in der Bundesrepublik Deutschland länderspezifische Besonderheiten, diese spielen aber im Vergleich zur amerikanischen Typenvielfalt keine große Rolle.

Tabelle 21: Verwaltungsgliederung der USA¹⁵⁷ und der BRD im Vergleich

Verwaltungseinheit	USA	BRD
Bund	1	1
Länder	50	16
Regierungsbezirke	-	32
Landkreise (Counties, Bezirksebene)	3043	323
(Township)	16629	
School district	13726	-
Special district	34683	-
Gemeinden (Municipalities)	19372	
Kreisfreie Städte ¹⁵⁸	-	116
Kreisangehörige Gemeinden	-	14458
Gesamt	87453	14897

Quellen: U.S. CENSUS BUREAU, STATISTICAL ABSTRACTS OF THE UNITED STATES (1999:308), STATISTISCHES JAHRBUCH (1997:48)

Der entscheidende Unterschied zwischen den Kommunalsystemen besteht darin, daß in Amerika mehr Einheiten zu berücksichtigen sind, das System also deutlich fragmentierter ist. "American cities are surrounded and beset by formal pluralism" (LINEBERRY/SHARKANSKY 1971:121). Während in Deutschland die Verwaltung eine einzige individuelle (nämlich den Bürgermeister in der Süddeutschen Ratsverfassung und der Bürgermeisterverfassung) oder kollektive Spitze (den Magistrat in der Magistratsverfassung) aufweist, ist die lokale Verwaltungsmacht in den USA häufig zwischen vielen Akteuren aufgeteilt. "Administrative power is split among a mayor, a chief administrative officer, a comptroller, boards and commissions, and an entirely independent school board" (WIRT 1974:12). NEWTON (1974:57) spricht von einer "atomization of American city government". LINEBERRY/SHARKANSKY (1971:121) drücken es bildlich aus: "Even if a mayor reigned supreme in his own bailiwick, he would thus be at best a feudal lord in a castle, beset by numerous other claimants to the throne".

¹⁵⁷ **1. Counties:** In Gebieten ohne Gemeindeordnung sind die Counties die einzigen staatlichen Untereinheiten für juristische, militärische oder finanzielle Zwecke. Zunehmend wandelt sich die Rolle dieser Verwaltungsbezirke zu lokalen Dienstleistern. Zwar werden ihnen mehr und mehr Aufgaben von den Städten übertragen, dennoch gehören sie eher zum Zentralstaat als zu den Gemeinden. Organisiert wird die zunehmende Politikverflechtung in verschiedenen Formen: "City-counties, areas with county offices und governments organised on a regional basis" (NORTON 1994:402). **2. Towns and Townships:** Diese Untereinheiten der Counties wurden einst gebildet, um den Straßenbau bzw. die Straßenerhaltung in Gebieten durchzuführen, die außerhalb der Landvermessungsgrenzen der Counties lagen. Heute kümmern sie sich auch um Bereiche wie Bibliotheken, Abwasserreinigung und -beseitigung oder Wasserversorgung. **3. Municipalities:** Diese Gemeinden sind durch eine Gemeindefassung (Charter) inkorporiert, welche von den Bürgern befürwortet wurde. Kleinere Gemeinden heißen Villages oder Towns, größere Städte Cities. **4. Special Districts:** Diese Zweckverbände werden eingesetzt, um ein oder zwei wichtige Aufgaben zu erfüllen. Sie werden entweder von den Bundesstaaten, von den Lokalregierungen oder von einer autorisierten Institution (oft die Gerichte), die von privaten Petitionen angerufen wurden, initiiert. Die bekanntesten Special Districts sind die Schulbezirke, es gibt aber auch Bezirke, die sich um andere Aufgaben (z.B. Feuerschutz, Umwelt, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallbeseitigung, vgl. NORTON 1994:403) kümmern. Diese Aufgaben werden in einzelnen Ausschüssen, deren Mitglieder entweder Räte oder Vertreter von Interessengruppen sind, organisiert. Da sie z.T. selbst Steuern erheben und einziehen können, sind die Special Districts relativ einflußreich.

¹⁵⁸ In allen dreizehn Flächenstaaten umfaßt die kommunale Ebene die Gemeinden sowie die Landkreise als die wichtigsten Gemeindeverbände. In zwölf der dreizehn Flächenstaaten gibt es kreisfreie Städte, die die Aufgaben von Gemeinden und Kreisen bündeln. Den Status kreisfreier Städte erhalten i.d.R. größere Gemeinden, die sich durch ihre Einwohnerzahl, ihre politische Bedeutung und ihr ökonomischen Potential von anderen Gemeinden abheben und Versorgungsfunktionen für ihr Umland erfüllen (vgl. GUNLICKS 1986:39).

Die Gründe für diese Machtverteilung liegen in der amerikanischen Tradition, Macht mit möglichst vielen Mitteln zu beschränken. "It is Aristotle who informs the American political tradition: the dividing of power so that no one gets too much, the setting of power against power, ambition against ambition, and interest against interest" (WIRT 1974:8). So bilden in den USA auch die drei Ebenen Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung keine Einheit. Der Bund benötigt für die Durchführung eines Bundesgesetzes auf Lokalebene eigene Behörden. Diese Rahmenbedingungen führen nach MELBECK (1990:40) fast automatisch zu einer pluralistischen Machtstruktur, da mehrere Regierungseinheiten für ein Problem zuständig sein können und eine integrierende Institution fehlt. "From a purely formal standpoint, one can hardly say that there is such a thing as a local government. There are a great many of them. Or, more aptly, bits and pieces of many local governments are scattered around the local scene" (BANFIELD/WILSON 1963:76). An lokalen Entscheidungen sind demnach verschiedene Gruppen beteiligt, die sich gegenseitig blockieren können. Das pluralistische Element ergibt sich daraus, daß je nach Sachfrage verschiedene Institutionen und Organisationen beteiligt sind und ein Interessenausgleich geschaffen werden muß. Nach MELBECK (1990:40) haben die elitistischen Studien gezeigt, daß Personen, die in wichtigen Organisationen eine Führungsposition besitzen, in den Gemeinden werthomogene Gruppen bilden, die praktisch die Funktion einer integrierenden Institution erfüllen. Für NEWTON (1974:60) sind diese Integrationsfiguren in erster Linie der Bürgermeister und seine Mitarbeiter. "So a process of informal centralization of power has taken place, usually focused upon the mayor and his staff." Inwieweit die Bürgermeister mit anderen Akteuren kooperieren, hängt von der Gemeindeordnung ab. In der starken "Mayor Council"-Variante hat der Bürgermeister ein Veto und ist allein für die Haushaltsaufstellung zuständig; der Rat kann i.d.R. nur Ausgaben kürzen. In der schwachen Version hat der Bürgermeister kein Veto gegen die Ratsbeschlüsse und muß die Haushaltsaufstellung mit den Räten teilen (vgl. FALKE 1990:430). Oft werden aber die Politiker durch die parteilosen Wahlen in ihrer Rolle zurückgedrängt und agieren im Verborgenen. "But instituting local nonpartisanship did *not* make local politicians and local politics vanish. It only shifted their operations into informal procedures" (WIRT 1974:10). Dies gilt auch für den City Manager. "Amid the usual political actors we have studied on the nature of urban power, the professional may be the unseen actor" (WIRT 1984:95). Nach FALKE (1994:430) verlaufen die Konfliktlinien in Großstädten häufig zwischen Rat und Bürgermeister, wobei der Bürgermeister die stadtweite Koalition aus Wirtschaftsinteressen, Medien und Großinstitutionen (z.B. Krankenhäuser, Universitäten) vertritt; die Räte, soweit sie auf Bezirksbasis gewählt sind, vertreten die Interessen ihrer Stadtteile und parochialen Wählergruppen. In amerikanischen Kommunen sind noch weitere Akteure wichtig, da dort wettbewerbsorientierte Konflikte und Vielfalt als normal betrachtet werden (vgl. NORTON 1994:393). Dies zeigt sich v.a. bei Reformbestrebungen. Während in Europa Strukturreformen auf der Lokalebene zu mehr Konsolidierung und Integration vorhandener Autoritäten führte, bildeten sich in den USA auf Basis freiwilliger Kooperationen sogenannte "Special-purpose authorities" (NORTON 1994:393). So daß neben dem Rat, dem Bürgermeister und der Verwaltung viele andere Akteure auftreten. "As well as elected local councils there are NHS Trusts, the Training and Enterprise Councils (TECs), quasi-non-governmental organisations (quangos) such as the Urban Development Corporations, Grand Maintained (opted-out) schools, City Challenge Boards, and a wide range of voluntary bodies which provide services, and engage professional and voluntary staff" (HILL 1994:99). Auch die Reforminitiatoren sind verschieden. In Europa gehen Reformen vom Bund aus und betreffen alle Länder oder Kommunen gleichermaßen. In den USA gehen Reformbestrebungen oft in verschiedene Richtungen und basieren auf dem Einverständnis der Wähler bzw. einem Referendum. Der Stellenwert des Individuums ist traditionell sehr hoch und so auch die Einbeziehung der Bürger. "In den United States [...] a tradition of individualism and populist politics has forced urban politicians and administrators to develop habits and techniques of public involvement" (LEO 1996:96).

Ebenso verschieden sind die Autoritäten zur Umsetzung der bewilligten Reformen. In Europa spielen v.a. die Parlamente und die Parteien eine große Rolle, um regionale Ungleichheiten auszubalancieren. In den USA haben diese Position v.a. die Gerichte inne (vgl. GUNLICKS 1980). Das politisch-administrative System hat somit in Europa eine größere Bedeutung als das judikative System. Diese Ergebnisse zeigen, daß das lokale System der BRD deutlich zentralisierter ist als das Gegenstück in den USA und das politisch-administrative System hier tatsächlich eine größere Rolle spielt (vgl. NEWTON 1974). Das bedeutet für den kommunalen Entscheidungsprozeß, daß weniger Akteure aus anderen Bereichen beteiligt sind als im amerikanischen System. Im Unterschied zu den USA gibt es auf lokaler Ebene in Deutschland zwei Institutionen, in denen sich formal alle Macht konzentriert: der vom Volk gewählte Gemeinderat und inzwischen in den meisten Bundesländern¹⁵⁹ der vom Volk gewählte Bürgermeister. Es existiert also eine relativ eindeutig geregelte hierarchische Struktur, die nicht erst durch die Integration einzelner Gruppen handlungsfähig wird. Nach den Möglichkeiten der Einflußnahme auf kommunale Entscheidungen, ist es für außenstehende Akteure in deutschen Gemeinden generell schwierig, am Entscheidungsprozeß beteiligt zu werden.

2.3.2. Stärkere Abhängigkeit von überlokalen Entscheidungsgremien

Nach WOLMAN (1990:31) hängt eine dezentrale Entscheidungsfindung auf kommunaler Ebene unmittelbar damit zusammen, ob die Gemeinden eine Steuerhoheit haben, um die anfallenden Aufgaben bzw. die Bedürfnisse der Bürger zu finanzieren. Ist diese Möglichkeit gegeben, so könnten sich die Gemeinden responsiv gegenüber den Bevölkerungswünschen verhalten. Dies bestätigt auch GOLDSMITH (1995:229). "Equally high levels of local autonomy might enhance local responsiveness and accountability. Decentralized, local autonomous units will be closer to their citizen, more responsive to their demands, producing as a result a greater congruence between those demands and the public policies designed to meet them." In beiden Ländern haben die Kommunen die Steuerhoheit jeweils nur auf ganz bestimmte Steuerarten. In den USA sind das v.a. die Eigentums- und die Verbrauchssteuern, in der BRD die Gewerbe- und die Grundsteuer. Generell werden für die Messung finanzieller Autonomie der Gemeinden folgende Indikatoren betrachtet: Höhe der eigenen Einnahmen, Verhältnis von Schlüsselzuweisungen zu zweckgebundenen Zuweisungen und Verschuldungsspielraum der Kommunen (vgl. SAVELSBERG 1982:159).

Tabelle 22: Einnahmen der amerikanischen und deutschen Kommunen (in Prozent)

USA 1991		BRD 1991 (alte Bundesländer)	
Einnahmen aus eigener Quelle	67	Einnahmen aus eigener Quelle	73
Gebühren, Beiträge, Entgelte	20	Gebühren, Beiträge, Entgelte	21
Einnahmen aus Eigentumssteuern	26	Einkommensteueranteil	16
Einnahmen aus Verbrauchssteuern	9	Gewerbe-, Grund-, Verbrauchssteuer	17
Andere Einnahmen	12	Andere Einnahmen	25
Transferzahlungen vom jeweiligen Bundesland und der Zentralregierung	33	Laufende Zuweisungen und Investitions-Zuweisungen von Land und Bund	27
	100		100

Quellen: U.S. CENSUS BUREAU, STATISTICAL ABSTRACT OF THE UNITED STATES (1991, Tabelle 466);
GEMEINDEFINANZBERICHT DES DEUTSCHEN STÄDTETAGES (1991)

Ein Vergleich der kommunalen Einnahmen zeigt, daß die lokalen Regierungseinheiten in den USA etwas mehr Gelder vom jeweiligen Bundesland und der Zentralregierung erhalten als die deutschen Gemeinden. Bei den Steuereinnahmen der deutschen Kommunen ist allerdings zu

¹⁵⁹ Vgl. GABRIEL/AHLSTICH/KUNZ (1997:339f).

beachten, daß neben den kommunalen Realsteuern (Gewerbe- und Grundsteuer) und den kleinen, kommunalen Verbrauchssteuern ein großer Anteil aus der Einkommenssteuer stammt, dessen Höhe allein von Bund und Ländern festgelegt wird. Die Gemeinden sind diesbezüglich durchaus von den anderen politischen Ebenen abhängig. Auf den ersten Blick scheinen beide lokale Systeme finanziell betrachtet relativ unabhängig von den anderen politischen Ebenen. Lediglich zu einem Drittel tragen Zentralregierung und Gliedstaaten zu den kommunalen Einnahmen bei. Allerdings sind die Finanzsysteme sowohl in den Vereinigten Staaten wie auch in der BRD deutlich komplexer. Im politischen System der USA existieren über 80.000 Verwaltungseinheiten, aber nur eine davon - nämlich die US-Regierung - erhält 62 Prozent aller Einnahmen. Die 50 Regierungen in den Bundesstaaten erhalten nur 22 Prozent aller Einnahmen und die lokalen Regierungen der Kommunen nur 16 Prozent (vgl. GUNLICKS 1995:478f, Zahlen aus dem Jahr 1990). Deshalb sieht DYE (1986:30f) eine starke Abhängigkeit der Lokalregierungen und deshalb eine Begrenzung der Ressourcen amerikanischer Kommunen. PETERSON (1981:4) stimmt dieser Einschätzung zu: "City politics is limited politics". Auch die deutschen Gemeinden verfügen nur über eine beschränkte Finanzhoheit. Zwar ist ihnen mit den Realsteuern und den örtlichen Verbrauchs- und Aufwandsteuern eine eigene Steuerquelle verfassungsrechtlich gewährleistet, dennoch sind sie an staatliche fixierte Bemessungsgrundlagen (z.B. Einheitswerte bei der Festsetzung der Grundsteuer) gebunden. Verstärkt wird die finanzielle Abhängigkeit dadurch, daß ein Großteil der Ausgaben durch Einnahmen aus Bundes- und Landesmitteln abgedeckt ist (vgl. LAUFER/MÜNCH 1997:180). Somit kann die Frage nach der finanziellen Abhängigkeit der Gemeinden nicht eindeutig beantwortet werden. Allgemein ist festzustellen, daß beide Kommunalsysteme finanziell gesehen zunehmend von den anderen Ebenen abhängiger werden (vgl. LADD 1994, GOLDSMITH 1995:232, LAUFER/MÜNCH 1997:150f). So sind in den USA die staatlichen Hilfen für die Bundesstaaten und Kommunen (Federal Grant-in-aid) von 1948 bis 1999 von 1,8 auf 262,2 Millionen US-Dollar gestiegen.¹⁶⁰ "Local government now runs on large amounts of federal financial fuel" (WIRT 1974:16). In beiden Ländern gab es Ende der 60er und zu Beginn der 70er Jahre aufgrund der angespannten Weltwirtschaftslage große finanzielle Probleme (vgl. GOLDSMITH 1995:234, FOX 1986, ADRIAN/PRESS 1977). Dies führte in der BRD 1969 zu einer großen Finanzreform und in beiden Ländern zu einer zunehmenden Politik- und Ressourcenverflechtung zwischen den verschiedenen politischen Ebenen (vgl. WIRT 1974:276). Nach diesen Ausführungen stellt sich die Frage, mithilfe welcher Indikatoren lokale Autonomie adäquat gemessen werden kann. Nur wenige Autoren beschäftigen sich mit diesem Thema. "The issue of relative autonomy, however, has seldom received serious attention from either scholars or practitioners" (WARREN u.a. 1992:403). WOLMAN/GOLDSMITH (1992:45) verstehen unter lokaler Autonomie "the ability of local governments to have an independent impact on the well being of their citizen". PAGE (1982:21) ist etwas präziser. "The ability of local governments to make decisions about the services it delivers without interference from the centre is the term 'autonomy'". In der Literatur werden verschiedene Autonomie-Kriterien angeführt (vgl. CLARK 1974, CLARK 1985:68, GURR/KING 1987:57), die PAGE/GOLDSMITH (1987), PAGE (1991) und GOLDSMITH (1995) in zwei Dimensionen einteilen:

- Unabhängigkeit in bezug auf den legalen Status
- Haben die Gemeinden nach den verfassungsrechtlichen Grundlagen allgemeine oder spezifische Kompetenzen?
- Welche Funktionen werden den Gemeinden im jeweiligen Land zugeschrieben?

¹⁶⁰ Tabelle 23: Bundeszuschüsse für die Bundesstaaten und Kommunen 1948 bis 1999 (in Millionen US-Dollar)

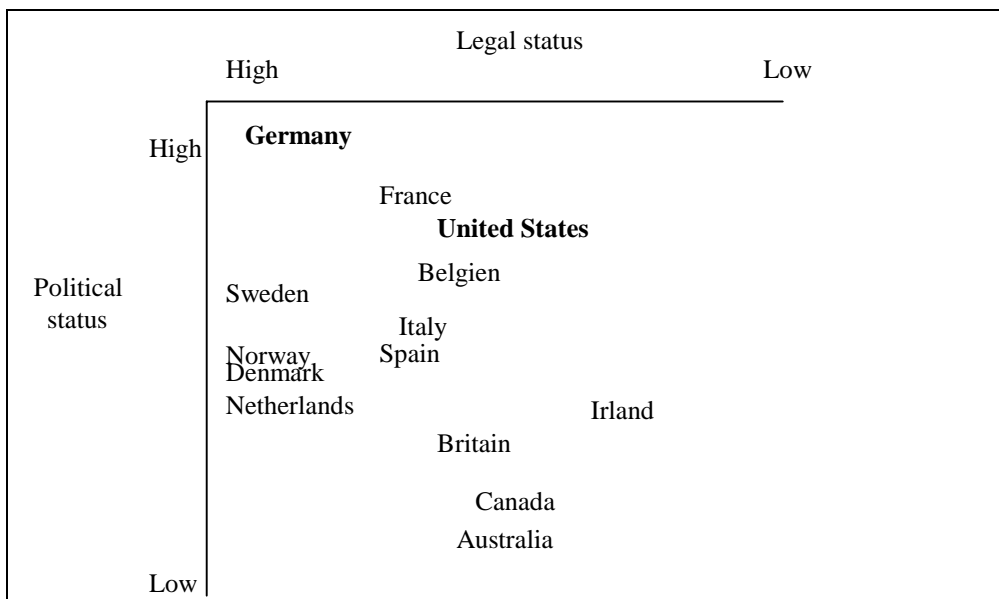
1948	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1,8	24,1	49,8	91,4	105,9	135,3	154,5	178,1	193,6	210,6	225,0	227,8	234,2	246,1	262,2

Quellen: WIRT 1974:277 und U.S. CENSUS BUREAU, STATISTICAL ABSTRACT 1999: Tabelle 508.

- Wie groß ist der Ermessensspielraum der Gemeinden, also wie ist die Gewichtung der obligatorischen und freiwilligen Aufgaben?
- Inwieweit sind die Gemeinden von anderen politischen Ebenen finanziell abhängig?
- Unabhängigkeit in bezug auf den politischen Status
- Welche Beziehungen haben die lokalen politischen Eliten zu politischen und administrativen Eliten anderer politischer Ebenen? (vgl. GOLDSMITH 1995:22, vgl. KEATING 1991:66).

Zwar ist das zweidimensionale Konzept aufgrund mehrerer Faktoren diskussionsbedürftig, dennoch ist die Annahme von GOLDSMITH (1995:237) plausibel. "Je höher der legale und politische Status der Gemeinden, desto höher die Unabhängigkeit der Gemeinden". Gemeinden sind demnach autonom, wenn ihre Unabhängigkeit in der Verfassung garantiert wird, eine geringe administrative Kontrolle anderer Politikebenen vorliegt, die finanziellen Verknüpfungen zu anderen Ebenen relativ gering sind oder wenn der politische Einfluß der lokalen Eliten relativ groß ist. Auch die Regime-Theoretiker STOKER/MOSSBERGER (1994:199, vgl. KEATING 1991:66) betonen die Bedeutung des politischen Status. "A crucial dimension to regime formation is the way local elites are able to manage their relationship with higher level of government and the wider political environment". Nach Berücksichtigung dieser Autonomie-Kriterien werden die beiden Länder USA und BRD von GOLDSMITH wie folgt eingestuft:

Abbildung 13: Einstufung der Gemeindeautonomie in 14 Staaten nach GOLDSMITH (1995)



Quelle: GOLDSMITH (1995:238)

GOLDSMITH (1995:245) sieht die USA in einer mittleren Kategorie der Gemeindeautonomie. Im Vergleich mit den anderen Staaten beschreibt er die legale Autonomie als relativ moderat und niedrig, dafür sei aber der politische Status relativ hoch. "Big city mayors in particular can still expect their voice to be heard in Washington, both in Congress and the White House, while different interest organizations, such as the League of Cities, possess considerable lobbying power". Die Beziehungen der lokalen Eliten zu politisch-administrativen Eliten anderer Ebenen werden somit positiv bewertet. "The greater the influence of local elites the greater the degree of political localism" (GOLDSMITH 1995:236). Auch NORTON (1994:397) sieht einen Zusammenhang zwischen der Macht lokaler Eliten und der Interessendurchsetzung. Inwieweit eine Gemeinde ihre Interessen auf anderen Politikebenen durchsetzen kann, "depends on the power that individual politicians or elite groups can exercise or the strength they can hold in bargaining of resources". Deutschland wird in die oberste Autonomie-Kategorie ein-

gestuft, da das Subsidiaritätsprinzip die Unabhängigkeit der Gemeinden garantiere. Zur gleichen Einstufung gelangen HESSE/SARPE (1991) in ihrem Vergleich von 20 Staaten. Sie weisen die "Franco"-Gruppe (Frankreich, Italien, Belgien, Spanien, Portugal und eingeschränkt Griechenland) der niedrigsten, der "Anglo"-Gruppe (UK, Irland, Kanada, Australien, USA, Neuseeland) der mittleren und die "North- bzw. Middle European"-Gruppe (Deutschland, Skandinavien, Holland, Österreich, Schweiz, Japan) der höchsten Autonomie-Kategorie zu. Nach dieser ersten Einschätzung anderer Autoren soll kurz dargestellt werden, ob und inwieweit neben den finanziellen Abhängigkeiten andere Autonomiebeschränkungen in den beiden kommunalpolitischen Systeme bestehen und welche Auswirkungen diese auf die jeweilige Machtstruktur haben. "Das Verfügen über einen ausreichenden Finanzierungsspielraum (ist) zwar eine notwendige Bedingung für die Autonomie kommunaler Entscheidungsfindung und -durchführung [...], nicht jedoch eine hinreichende" (SAVELSBERG 1982:159). Zunächst zur Entwicklung in den USA. Hier ist die Bundesstaaten- bzw. Gemeindeautonomie recht unterschiedlich gestaltet. Die amerikanischen Verfassungsväter gelten allgemein als Erfinder bundesstaatlicher Ordnung. D.h. die Bereitschaft der Einzelstaaten, dem Zentralstaat die für politische Entscheidungen notwendigen Mittel und Kompetenzen zu überlassen, war schon immer sehr gering. In den *federalist papers* wurde ein dualistischer Föderalismus festgeschrieben, d.h. die unmittelbare Gewalt auf Gliedstaaten- und Zentralstaatsebene sollte durch voneinander unabhängige, jeweils in sich durchorganisierte exekutive, legislative und judikative Instanzen gesichert werden. Die Bundeshoheit vor der Einzelstaatshoheit galt nur innerhalb definierter Zuständigkeiten (Verteidigung, Binnen- und Außenhandel). Alle übrigen Befugnisse und Funktionen sollten pauschal bei den Bundesstaaten verbleiben. Dieser dualistische Föderalismus hat sich unter den Präsidenten KENNEDY (1961-1963) und JOHNSON (1963-1968) zu einem kooperativen Föderalismus gewandelt. Nicht mehr die strikte Trennung und die gegenseitige Rivalität der politischen Ebenen stand im Vordergrund, sondern gemeinsame Koordination und Zusammenarbeit bei den zunehmend anfallenden Aufgaben.¹⁶¹

Diese Entwicklung ist v.a. auf die unzureichende Leistungsfähigkeit der Einzelstaaten und Gemeinden im Zeitalter des Sozialstaates zurückzuführen und weniger auf ein wachsendes Machtstreben des Zentralstaates in Washington. Ohne finanzielle Bundeszuschüsse konnten die Einzelstaaten und Kommunen weder das ihrer Souveränität unterstehende Wohlfahrts- und Gesundheitswesen, noch das breite Feld von Erziehung und Ausbildung sinnvoll bewältigen. Für die politische Praxis bedeutete dies eine zunehmende Einbindung der unteren Ebenen in die Rahmenvorschriften des Bundes zur Vereinheitlichung der einzelstaatlichen Gesetzgebung, zunehmende Aufsichtsrechte der Bundesbehörden über die Verwendung der Subventionen und zunehmende Amts-, Personal-, Sach- und Informationshilfen zwischen Verwaltungsorganen der verschiedenen Ebenen (vgl. WASSER 1997:21). Gegen Ende der 70er Jahre wurde in den USA deutlich, daß die modernisierende Funktion des Bundes auch ihre problematische Seiten hatte. Durch die Bundeszuschüsse zur Programmfinanzierung und die immer häufiger damit verknüpften regulativen Auflagen des Bundes wurde der Handlungsspielraum der Einzelstaaten (und damit auch der Kommunen) zunehmend eingeschränkt. So daß das amerikanische System bald als überflochten, ineffizient und finanziell untragbar kritisiert wurde (vgl. GREß 1996:285). Eine im Jahr 1978 von Kalifornien ausgehende Steuerzahler-Revolution, die sich des einzelstaatlichen Referendums zur Begrenzung der Belastung des Steuerzahlers bediente, war deutlichster Ausdruck der Vertrauens- und Kompetenzkrise, in die das politische System geraten war. Sie bildete den Hintergrund des von Präsident REAGAN (1981-1989) propagierten New Federalism, der auf Deregulierung und Dezentralisierung setzte (vgl. WIRT 1974:276, GREß 1996:285). Der Versuch, Bundesaufgaben in größerem Umfang auf die Staaten und Kommunen zurückzuverlagern, kam zwar nie zur Abstimmung im Kongreß.¹⁶²

¹⁶¹ Siehe die föderalen Entwicklungsprogramme in den 60er Jahren in Bereichen wie Stadtentwicklung, Wohnungs- oder Straßenbau.

¹⁶² Widerstand kam von den Gouverneuren und Kongreßmitgliedern, weil der Mitteltransfer ungelöst blieb.

Doch hatten seine Anstöße insgesamt großen Einfluß auf die Staaten und Gemeinden (vgl. WELZ 1988, GUNLICKS 1995). Allerdings erreichte der New Federalism eher das Gegenteil dessen, was er anstrebte, nämlich weniger Staat auf allen anderen Ebenen zu bewirken.¹⁶³ In dem Bundeszuschüsse an die Staaten und Kommunen für Sozial-, Gesundheits- und Infrastrukturprogramme beträchtlich gekürzt wurden, verringerte sich die Leistungsfähigkeit des Föderalismus. Die Entwicklung mündete in einen wettbewerbsorientierten Föderalismus der Einzelstaaten, die sich nun wieder als selbstverantwortliche Akteure behaupten mußten.¹⁶⁴ Staatsorganisatorische Reformen und die Entwicklung einzelstaatlicher wirtschaftlicher Ressourcen (v.a. durch Steuererhöhungen) führten dazu, daß die Bundesstaaten heute in manchen Bereichen über den Standards des Zentralstaates liegen.¹⁶⁵ Der verstärkte Wettbewerbsgedanke gilt natürlich auch für die amerikanischen Kommunen. "Elites in different communities must compete with each other to attract capital investment" (DYE 1986:33). V.a. im Zeitalter der Globalisierung bilden die Städte oft Knotenpunkte für internationalen Wettbewerb (vgl. SASSEN 1994, SAVITCH u.a. 2000). Insgesamt betrachtet sind nicht nur die amerikanischen, sondern alle weltweiten Großstädte mehr denn je von externen Einflüssen abhängig. "Heutzutage sind diese Städte das Produkt von Einflüssen, die außerhalb ihrer Grenzen liegen: der globalisierten Wirtschaft, der Bundesregierung, der Länder und der Vorstädte" (RICKARDS 1997:133, vgl. auch SAVITCH/THOMAS 1991:235).

Die Einstufung des deutschen Kommunalsystems als relativ autonom ist durchaus richtig, dennoch existiert neben der im Grundgesetz gesicherten Autonomie eine gesetzliche und faktische Einschränkung dieser Unabhängigkeit. Zum einen gibt es keinen eindeutig bestimmbareren Aufgabenkatalog gemeindlicher Selbstverwaltung. Auch sind die Gemeinden und die Gemeindeverbände (Kreise) für lokale Angelegenheiten nur soweit zuständig (und in der Erledigung dieser Aufgaben selbständig), wie Bund und Länder von ihrer Gesetzgebungsbefugnis nicht Gebrauch machen. Zudem existiert ein System gestufter Staatsaufsicht, die übergeordnete Behörden dazu befugt, lokale Entscheidungen und Maßnahmen zu kontrollieren. LEHNER (1977:211) ist der Ansicht: "Die kommunale Handlungskompetenz wurden in den letzten Jahren und Jahrzehnten in der Bundesrepublik durch zunehmende Zentralisierung systematisch entleert". Diese einschränkende Sicht lokaler Autonomie in Deutschland teilt auch VETTER (2002:136ff). Ihr Vergleich zeigt, daß in der BRD weniger Handlungsspielräume auf lokaler Ebene gegeben sind als in den skandinavischen Ländern, in Luxemburg und in Frankreich.¹⁶⁶ "Urban leaders have the ability to make choices, but within the parameters imposed both by local political arrangements and by external forces" (JUDD 2000:959).

2.3.3. Stärkere Stellung der lokalen Parteiensysteme in der Kommunalpolitik

Bei einem Vergleich der beiden Parteiensysteme in den Vereinigten Staaten und in Deutschland ist folgender Hinweis von SAVITCH u.a. (2000:382) wichtig: "When it comes to political parties, America and its cities are an anomaly". Einmal sind die Parteien weniger stark organisiert und programmatisch ausgerichtet als in Europa. Allgemein dominieren auch nur zwei Parteien, während in der BRD eine pluralistischere Parteienstruktur vorliegt. Zudem herrscht die allgemeine Ansicht vor, daß Parteien in erster Linie dazu da sind, Jobs, Vorteile oder Kon-

¹⁶³ NATHAN (1989:15) spricht in diesem Zusammenhang vom "Paradox der Devolution".

¹⁶⁴ Seit die Republikaner in den Zwischenwahlen von 1994 wieder die Kontrolle über den Kongreß haben, setzen sie die Reagan-Politik fort (vgl. GREB 1993). Die Clinton-Administration setzt gleichzeitig darauf, amerikanische Städte mit großen Problemen zu unterstützen (redistributive politics, vgl. GOLDSMITH 1995:244).

¹⁶⁵ Ende der 80er Jahre reagierten v.a. die Staaten und weniger der Bund auf neueren Probleme z.B. im Umweltschutz- oder Gesundheitsbereich. So verlangt z.B. der Bundesstaat Kalifornien, daß im Jahr 2003 zehn Prozent der verkauften Autos emissionsfrei sein müssen (vgl. GREB 1993).

¹⁶⁶ Als Indikator dient dabei der Durchschnitt aus dem Anteil der lokalen Ausgaben an allen Staatsausgaben und dem Anteil ausschließlich lokaler Einnahmen in Prozent aller lokaler Einnahmen (vgl. VETTER 2002:142).

takte zu beschaffen und nicht, um politische Ideen zu vermitteln. Die Besonderheit der Parteien beruht auf ihrer Entstehungsgeschichte als Immigranten versuchten, Stimmen gegen politische Vorteile und privilegierten Zugang zur Gesellschaft auszutauschen. Die Reformbewegungen gegen diese Art von Patronage führten in Teilen des Landes dazu, daß das parteipolitische System abgeschafft wurde. Viele Städte - v.a. westlich des Mississippi - führten unparteiische Wahlsysteme ein, bei denen einzelne Bürger und nicht die Vertreter von Organisationen kandidierten. Auch ist das Phänomen der Parteizugehörigkeit in den USA anders zu bewerten. Gerade auf der Lokalebene interessieren sich die Bürger weniger für Sachpolitik und sehen deshalb die Lokalregierung als ein Instrument für die Entwicklung ökonomischen Wohlstands oder als einen Service-Dienstleister (vgl. SAVITCH u.a. 2000:383).

Was die Rolle der Parteien angeht, so zeigt sich in den USA eine gegensätzliche Entwicklung. Während sich in der BRD erst in der Weimarer Republik der Übergang von einer Honorarion- zu einer Parteienherrschaft vollzog (vgl. GABRIEL/KUNZ/AHLSTICH 1997), spielten in den USA von Anfang an Parteien eine große Rolle. "Die auf Patronage beruhenden großstädtischen Parteimaschinen beherrschten nicht nur die Kommunalpolitik, sondern bildeten das Rückgrat des amerikanischen Parteiensystems. Diese sogenannten 'Party machines' tauschten Wählerstimmen gegen Patronage, die die gesamte städtische Verwaltung umfaßte" (NORTON 1994:394). Alle Verwaltungspositionen fielen an die von einem Boß (i.d.R. der Bürgermeister) beherrschte Partei (deshalb der Begriff "Bossism" vgl. ADRIAN/PRESS 1977:60f). Diese Form der "politischen Amateurverwaltung" (FALKE 1994:432) führte zu starker Ineffizienz und war den Aufgaben, denen die Städte beim Ausbau einer modernen Infrastruktur ausgesetzt waren, nicht mehr gewachsen. Zudem waren sie höchst korrupt und anfällig gegenüber den mächtigsten Kapitalgruppen und Investoren in der Stadt.

Der Niedergang der Parteimaschinen wurde durch die Notwendigkeit der Professionalisierung der Verwaltung begründet. So kam es z.B. zu Einstellungstests für Verwaltungsangestellte und zu stadtweiten, parteilosen Wahlen¹⁶⁷. Die institutionellen Reformen führten dazu, daß Lokalpolitik in den USA heute zunehmend und nicht nur in Klein- und Mittelstädten ohne Parteien stattfindet und hauptsächlich personen- und problemzentriert ist (vgl. FALKE 1994: 432, GUNLICKS 1991:92, ADRIAN/PRESS 1977:61f) bzw. sich die Parteien eher auf die anderen Politikebenen konzentrieren. "A greater emphasis on spatial politics" (JUDGE u.a. 1995:12). NORTON (1994:393) beschreibt die Entwicklung wie folgt. "In den 60er und 70er Jahren verloren die lokalen Parteien zunehmend an Einfluß für die Nominierung politischen Personals, begleitet von immer mehr Volksabstimmungen, der wachsenden Regulierung von Parteifinzen und einem beachtlichen Verlust an Bürgern, die sich mit einer Partei identifizieren." Auch ADRIAN/PRESS (1977:99) konstatieren einen relativ großen Einfluß der Bürger auf lokale Entscheidungen mittels Abstimmungen. "In den meisten amerikanischen Gemeinden treffen die Verantwortlichen den Großteil der Entscheidungen mit der Einwilligung der allgemeinen Bürgerschaft." Die Wünsche wichtiger Interessengruppen werden antizipiert, Lobbyismus tritt eher bei kleineren Streitpunkten auf. Der Policy Output ist meist eine Mischung aus politischen und administrativen Standpunkten; der Einfluß politischer Parteien ist schwach oder nicht vorhanden. Dieselbe Beschreibung paßt auf die Entscheidungsvorgänge in Großstädten, mit dem Unterschied, daß hier die Parteien und Interessengruppen oft besser organisiert und deshalb aktiver sind und der Normalbürger weniger interessiert und aktiv erscheint. Bei Personalentscheidungen haben die Parteien allerdings nach wie vor großes Mitspracherecht. "Da die Parteien auf einzelstaatlicher (und lokaler) Ebene viel straffer organisiert sind als auf der nationalen, können sie dort ein weitreichendes Mitspracherecht bei der Besetzung von Beamtenpositionen erzwingen [...]" (WASSER 1997:21).

¹⁶⁷ At large: Stadtweite Wahlen bedeuten Nachteile für Minoritäten, da sie meist in bestimmten Stadtbezirken konzentriert sind und so weniger Einfluß auf das Wahlergebnis haben als bei "at ward"-Wahlen, wobei einzelne Stadtbezirke drei bis vier Ratsmitglieder in den Stadtrat entsenden (vgl. auch MOTT 1970b:92).

Im Gegensatz dazu haben die lokalen Parteien in der deutschen Gemeindepolitik heute einen relativ großen Einfluß. "Für die Machtverteilung im kommunalpolitischen System und die Formulierung der Inhalte kommunaler Politik kommt den Parteien eine zentrale Rolle zu" (GABRIEL u.a. 1997:342). Die politischen Bedingungen in den Gemeinden entscheiden zum einen darüber, welche konkrete Aufgaben den Gemeinden und Gemeindeverbänden zugeordnet werden, welche Politikfelder durch die Erfüllung dieser Aufgaben gestaltet werden können, über welche Handlungsmöglichkeiten die Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben verfügen und schließlich darüber, welche politischen Ergebnisse (Policy-Output) produziert werden (vgl. GABRIEL/HOLTMANN 1997, KUNZ 2000a). Dies geschieht v.a. über die Auswahl des politischen und administrativen Personals, die die politischen Parteien auf lokaler Ebene ebenso dominieren wie auf Landes- oder Bundesebene. V.a. in den größeren Gemeinden und Städten besetzen Sie nahezu sämtliche Mandate in den kommunalen Vertretungskörperschaften und die Schlüsselpositionen in der Verwaltungsführung. Entsprechend hoch ist ihr Einfluß auf die Entscheidung über politische Sachfragen (vgl. GAU 1983).

Trotz dieser relativ großen Parteiendominanz auf lokaler Ebene existiert in Deutschland eine lange "antiparteiliche Tradition" (GABRIEL u.a. 1997:342). Allgemein herrschte die Ansicht vor, auf Lokalebene müßten keine politischen, sondern nur sachlich-verwaltungsbezogene Entscheidungen getroffen werden (vgl. HALLER 1979:341). So sind die sogenannten "Freien Wähler" Verfechter einer harmoniebetonten Sachpolitik, die lange Zeit in deutschen Gemeinden vorherrschte (vgl. HOLTMANN 1998). "Die Gemeinde wird zur konflikt-, ideologie- und agitationsfreien Idylle verklärt" (NABMACHER/NABMACHER 1999:32). Die freien Wähler sind v.a. auf kommunaler Ebene aktiv und sehen auch nur hier ihr Betätigungsfeld. "Wir sind eben keine politische Partei. Wir beschäftigen uns mit dem Gemeindeleben und mit sonst nichts. Wir treiben keine politische Politik. [...] Wir haben kein Programm. Nur so ist ein objektives Arbeiten auf kommunalpolitischer Ebene möglich" (Mitglied einer freien Wählerversammlung in Bretten, vgl. LUCKMANN 1970:191). Seit den 70er Jahren verzeichnen die lokalen Parteien allerdings einen Bedeutungsgewinn, "der die traditionelle Selbstverwaltungsdoktrin in Frage stellte und wettbewerbsorientierte Formen der Konfliktregulierung mit sich brachte" (GABRIEL u.a. 1997:342f). Zu diesem Zeitpunkt diskutierten und beschlossen alle damals im Bundestag vertretenen Parteien kommunalpolitische Grundsätze (vgl. KNEYMEYER/JAHNDEL 1991). Ebenso wie auf den anderen Ebenen des politischen Systems konkurrieren heute die verschiedenen Parteien um die Kontrolle der wichtigsten Personal- und Sachentscheidungen. Allerdings gibt es in jüngster Zeit Hinweise auf eine Renaissance der Freien Wählergruppen. Als Ursache wird eine zunehmend kritischere Haltung gegenüber den Parteien vermutet; aber auch die Bedingungen des Wahlrechts sind relevant. So profitieren die kommunalen Wählerversammlungen bsp. von der Möglichkeit des Kumulierens und Panaschierens¹⁶⁸, wie es das baden-württembergische Wahlrecht vorsieht. Entsprechend bedeutend sind diese Gruppen in diesem Bundesland (vgl. BECKER 1979, KLEIN 1979, WEHLING 1994). Als maßgebliche Bedingung für die Bedeutung der politischen Parteien und auch deren Ausdifferenzierung wird v.a. die Gemeindegröße gesehen, aber auch der Verstädterungsgrad und der zentralörtliche Rang einer Gemeinde spielen eine Rolle. "Alle verfügbaren Befunde sprechen dafür, daß das Ausmaß von Politisierung [...] mit der Ortsgröße zunimmt. Mit zunehmender Größe verringert sich der Anteil der Freien Wähler an den Gemeinderatsmandaten" (WEHLING 1991:150, HOLTMANN 1992, LEHMBRUCH 1979). In Großstädten sind die Bürger auf die Orientierungshilfe und das Personalangebot der Parteien eher angewiesen als in Gemeinden mit einer übersichtlichen Aufgabenstruktur. Empirische Studien belegen, daß in mittelgroßen Städten und kleineren Gemeinden keine Dominanz der Parteipolitik gegeben ist (vgl. GUNLICKS 1986, GABRIEL/VOIGT 1994, GABRIEL u.a. 1990).

¹⁶⁸ Nach §12 der Baden-Württembergischen Kommunalwahlordnung können Bewerber aus anderen Wahlvorschlägen übernommen (panaschieren) und nach §15 innerhalb der im Wahlkreis zulässigen Gesamtstimmenzahl einem Bewerber bis zu vier Stimmen gegeben werden (kumulieren, vgl. HALLER 1979:348).

2.3.4. Folgen der institutionellen Unterschiede für die lokale Machtstruktur

Allgemein wird davon ausgegangen, daß aufgrund der institutionellen Unterschiede in den Vereinigten Staaten ein größerer Einfluß der Wirtschaftselite vorliegt als in Europa. "In the United States, the porous public bureaucracies, the weak state tradition, and diffuse parties make for greater business influence on local policy than in Europe" (JOHN/COLE 1998:383). Nur MELBECK (1990) hat einen direkten Vergleich einflußreicher Akteure in einer amerikanischen und einer deutschen Kleinstadt (Towertown, 33.000 und Jülich, 30.800 Einwohner) vor dem Hintergrund verschiedener institutioneller Rahmenbedingungen vorgenommen. Die Untersuchung von MELBECK (1990) bildet eine große Ausnahme. Derartige Studien existieren kaum, doch zeigen die Ergebnisse dieses Vergleichs, daß die institutionelle Komponente für die Erklärung der Machtstruktur eine wichtige Rolle spielt. Beide Städte weisen größtenteils ähnliche Charakteristika auf, so daß Unterschiede in der Machtstruktur neben den lokalen Gegebenheiten v.a. auf die institutionelle Ausgestaltung zurückgeführt werden können. Einen größeren Einfluß der Wirtschaftselite in der amerikanischen Stadt kann MELBECK nur z.T. bestätigen. Während der Einfluß der Industrie und der Wirtschaftsverbände in beiden Kommunen ähnlich hoch eingestuft wird bzw. der Einfluß des Groß- und Einzelhandels ähnlich niedrig, bekommen nur die Banken und die Dienstleistungen für Wirtschaftsunternehmen eine deutlich höhere Einflußreputation in Towertown (vgl. Tabelle 24 im Anhang A, S. 310).

Die Ergebnisse zeigen auch, daß in der amerikanischen Stadt im Durchschnitt mehr Organisationen genannt werden als in der deutschen Stadt (USA:31, BRD:20). Für MELBECK ist dies ein Indiz dafür, daß das amerikanische lokale System weniger zentralisiert ist als das deutsche System und deshalb in den USA eine größere Zahl von Organisationen zu berücksichtigen ist. SAVITCH u.a. (2000:371) führen an, daß 1993 im US-amerikanischen System pro "Metropolitan Area"¹⁶⁹ durchschnittlich 117 Regierungseinheiten zu verzeichnen sind, weshalb das System als "one of the most structurally fragmented nations on earth" bezeichnet werden könne. GUNLICKS (1981a:11) belegt diesen Zustand mit dem Begriff "Verwaltungsdschungel".

Die Unterschiede in den Machtreputationswerten der einzelnen Organisationen führt MELBECK (1990:41f) sowohl auf die jeweilige spezielle Situation der beiden Gemeinden zurück, aber auch auf die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen. So erklärt er z.B. die höhere Nennung des Landwirtschaftsbereich in der amerikanischen Stadt dadurch, daß sie das Handelszentrum für die umliegenden Farmen darstellt. Für die hohe Machtreputation im Bereich Gesundheitswesen, macht er den Umstand verantwortlich, daß zum Zeitpunkt der Befragung der Bau eines Krankenhauses sehr umstritten war; entsprechend erhielt der zuständige Krankenhausausschuß in diesem Bereich eine überdurchschnittliche Machtreputation. In Jülich dagegen ist ein naturwissenschaftliches Forschungszentrum größter lokaler Arbeitgeber, was die hohen Werte für Betriebe der öffentlichen Hand erkläre. Im Gegensatz dazu sieht MELBECK die Unterschiede für die Verwaltung (USA Platz 8, BRD Platz 2) und den Stadtrat (USA Platz 4, BRD Platz 1) aufgrund unterschiedlicher Institutionalierungsgrade. Während der Bereich "Verwaltung anderer Ebenen" in der deutschen Studie nur Ämter des Landes und des Kreises umfaßt, die alle weniger Machtnennungen erhalten als der Durchschnitt aller Organisationen, ergibt sich für die amerikanische Gemeinde ein anderes Bild. Der Bereich erhält insgesamt die höchste Machtreputation. Zwei Organisationen dieses Bereiches zählen zu den zehn meistgenannten, zwei weitere liegen im Durchschnitt. Dabei handelt es sich um Organisationen des Kreises, des Schulbezirks und zweier Special Districts.

¹⁶⁹ Das U.S. Census Bureau definiert eine "Metropolitan statistical area" als eine Gemeinde mit 50.000 oder mehr Einwohnern oder als ein Gebiet mit mindestens 100.000 (in Neu-England 75.000) Einwohnern, in dem mindestens 50.000 Einwohner auf engem Raum zusammenleben. Die typische "Metropolitan area" ist in neunzig Verwaltungseinheiten eingeteilt, d.h. in zwei Landkreise, 13 townships, 21 Gemeinden, 18 Schulbezirke, 31 andere special districts, drei oder vier Planungsbezirke und einen regionalen Verwaltungsrat (council of government). Die meisten der Gemeinden in diesen Ballungsgebieten haben weniger als 5000 Einwohner und ihr Gebiet umfaßt weniger als zwei Quadratmeilen Fläche (vgl. GUNLICKS 1995:469).

In der US-Literatur gibt es oft Hinweise auf die besondere Stellung von Gewerkschaften und religiösen Organisationen. In der amerikanischen Gemeinde sind die Gewerkschaften zwar deutlich einflußreicher als in der deutschen Gemeinde, insgesamt betrachtet sind sie aber kein dominierender Machtfaktor. "The full effect of organized labor as a political-action group has never been felt at the local level because labor leaders have preferred to devote their resources to the election of governors and members of the two houses of Congress" (ADRIAN/PRESS 1977:89, vgl. SEIDMAN/LONDON/KARSH 1952, FORM 1959). Auch werden hier etwas mehr religiöse Gruppen genannt (USA:15, BRD:11). Insgesamt bekommen die Einzelorganisationen jedoch eine geringe und im Vergleich zur deutschen Stadt ähnliche Machtrepuation zugeschrieben. Die wenigen Akteure im Medienbereich beider Städte werden dagegen als relativ mächtig eingestuft. Die beiden Lokalzeitungen in Jülich, die lokale Zeitung sowie ein privater Radiosender in Towertown gehören jeweils zu den zehn meistgenannten Akteuren.

Neben der Organisationsstruktur in beiden Gemeinden untersucht MELBECK mithilfe von Netzwerkanalysen die Akteursbeziehungen auf der Individualebene. Von Interesse ist hier, welche Beziehungen die jeweiligen Organisationsnetzwerke aufweisen. Dienen sie in erster Linie der Informationsübertragung oder dem Ressourcenaustausch oder entstehen sie durch personelle Verflechtungen auf der Ebene des Führungspersonals? Befragt werden Inhaber von Führungspositionen in einer Organisation. Da nicht genügend Daten für das Ressourcenaustauschnetz zur Verfügung stehen, analysiert MELBECK das Informations- und das Führungsnetzwerk. Hier zeigt sich, daß in der amerikanischen Gemeinde mehr Informationen zwischen den Organisationen ausgetauscht werden als in der deutschen Gemeinde. Auch sind in Tower-town die mächtigen Organisationen gut in das Informationsnetzwerk eingebunden, in Jülich dagegen nicht. Hier sind v.a. Organisationen, die Entscheidungen vorbereiten und kontrollieren im Informationsnetzwerk zentral, nicht aber die, die Entscheidungen fällen.

Übereinstimmung zeigt sich für die Rolle der Medien; in beiden Städten spielen diese eine große Rolle als Informationsgeber und -nehmer. Als Erklärung dafür führt MELBECK (1990: 44) an, daß der Informationsaustausch in einem gering differenzierten und wenig zentralisierten System wichtiger ist als in einem stark differenzierten und zentralisierten System. "Je mehr Organisationen an einer Entscheidung beteiligt sind bzw. je weniger eine Organisation alleine eine Entscheidung fällen kann, desto wichtiger wird der Informationsaustausch". Das Führungspositionenetzwerk ist dagegen in Towertown kaum vorhanden, der Autor sieht hier bestätigt, daß amerikanische Organisationen enge Bindungen zu anderen Organisationen scheuen. In Jülich existiert dagegen ein solches Netzwerk, v.a. die CDU und der Rat zeigen hier enge Verbindungen untereinander und zu anderen bedeutenden Organisationen. Wenn häufig Koalitionen gebildet werden müssen, wie es aufgrund der starken, lokalen Fragmentierung in den USA der Fall ist, sind Personalverflechtungen eher hinderlich. Stattdessen ist eine zentrale Position in einem Informationsnetzwerk nützlich. Umgekehrt sind die mächtigen Gruppen in der BRD nicht Teil eines Informationsnetzwerkes, sondern Teil eines Führungspositionenetzwerkes. Da MELBECK (1990:45) davon ausgeht, daß der Zugang zum Informationsaustausch leichter möglich ist als zu einer formalen Führungsposition, zieht er folgendes Fazit. "In amerikanischen Gemeinden haben es Organisationen leichter, an für sie wichtigen Entscheidungen beteiligt zu werden als deutsche Organisationen, die nicht durch gemeinsame Führungspositionen fest in die kommunale Machtstruktur integriert sind."

STROM (1996) ist die einzige Autorin, die versucht, den amerikanischen Regime-Ansatz auf eine deutsche Großstadt anzuwenden. Ihrer Ansicht nach ist für die Bildung von lokalen Regimen, die nach den amerikanischen Studien meist aus politischen und wirtschaftlichen Akteuren bestehen, das länderspezifische Verhältnis von Staat und Markt ausschlaggebend. Im Gegensatz zu den USA spielt die Nationalregierung aber in Deutschland eine größere Rolle. Sowohl die Steuereinnahmen wie auch die Prozesse der Einnahmenaufteilung sind stärker zentralisiert. "Local governments almost universally control land-use matters, but national planning regulations, fiscal equalization formulae, and regional development policies limit

both the autonomy of local officials and their dependence on local economic elites". Deshalb seien die zentralen Akteure nicht im "public-private"-Bereich, sondern im "central-local"-Bereich zu finden. Wie MELBECK charakterisiert auch STROM (1996:461) das deutsche politisch-administrative System als stark reglementiert und wenig zugänglich für andere Akteure (vgl. CLARKE/MAYER 1986, KATZENSTEIN 1987). "Specialized career bureaucrats are charged with applying detailed public laws, thus reducing the flexibility that American local officials have used to open informal channels of cooperation with business elites". Kooperationen mit nicht-staatlichen Akteuren gebe es zwar, diese finden aber v.a. in der Wirtschaftspolitik in formalen korporatistischen Strukturen statt (vgl. HANCOCK 1988).

Allerdings sieht STROM (1996:467) in der Berliner Wirtschaft keinen wichtigen Akteur und begründet dies mit der spezifischen Situation der Stadt. "Lacking the clout of corporate headquarters or a strong financial services sector, the Berlin business company was not a compelling or, given the resources of the public sector, a necessary governing partner". Ein kohäsives Regime sieht die Autorin in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg bis zu Beginn der 80er Jahre. Der Wiederaufbau Berlins sei in erster Linie von einer staatlichen "growth coalition" aus den politischen Regierungsparteien und staatlichen Banken sowie Wohnungsbaugesellschaften gesteuert worden. Private Interessen haben nur eine untergeordnete Rolle gespielt. In den 80er Jahren sei dieses Regime dann durch neue, soziale Bewegungen aufgelockert worden, insgesamt hätte sich bis heute kein ähnlich homogenes Regime gebildet. Dies entspreche nicht den Erwartungen, da nach der Wiedervereinigung ein wachstumsorientiertes Regime ähnlich den amerikanischen Vorbildern wahrscheinlich gewesen wäre (vgl. KRÄTKE 1991). Die markt- und wettbewerbsorientierte CDU gewann im Jahr 1990 die meisten Stimmen im Berliner Abgeordnetenhaus und bildete mit der SPD eine große Regierungskoalition. Nach der rot-grünen Koalition der Jahre zuvor schien dies das richtige Signal für eine wachstumsorientierte Stadtpolitik. Die Bewerbung für die Olympischen Sommerspiele im Jahr 2000 und die Entscheidung für ein neues Wirtschaftszentrum am Potsdamer Platz bestätigten zunächst diese Entwicklung. Nach STORM sind diese beiden Policies sehr gut geeignet, die Entstehung einer "growth coalition" zu vermuten. Beide Themen sind für die ganze Stadt von Bedeutung und bringen deshalb politische und ökonomische Interessen zusammen. Großunternehmen finanzierten die Entwicklung des Potsdamer Platzes und auch die Olympiabewerbung wurde von verschiedenen Wirtschaftsgruppen befürwortet; die Berliner Wirtschaftskammer unterstützte dieses Thema v.a. in den Jahren 1992 und 1993. Grundsätzlich gegen diese Projekte stellten sich die Grüne Alternative Liste (GAL) und verschiedene Umweltbewegungen.

Nach der Analyse von STORM scheidet sowohl die Olympiabewerbung wie auch die Regimebildung an der Tatsache, daß kein Konsens für dieses Projekt gefunden wird. Während sich die Olympia-Befürworter zu früh in Sicherheit wiegen ("Berlin 2000"-Plakate in den Geschäften und Olympia-orientierte Veranstaltungen), kritisiert die Presse eine schlechte Planung und Mißmanagement. Die linken, alternativen Bewegungen können einen Großteil der Bürger zur Ablehnung bewegen, so daß schließlich nur 53 Prozent der Berliner für Olympia 2000 sind. Auch das Potsdamer Platz-Projekt zeigt keine einheitliche Stoßrichtung. Die Zusage des regierenden SPD-Bürgermeisters und einiger führender Senatoren, DAIMLER-CHRYSLER im Jahr 1990 das Areal für 1500 DM pro Quadratmeter zu verkaufen, löste Protest beim Koalitionspartner (GAL) aus. Zum einen wurde ihr zuständiger Senator für kommunale Wirtschaftsentwicklung dabei übergangen, zum anderen wurde der günstige Verkaufspreis kritisiert. Die Koalition konnte nur gerettet werden, weil die SPD einem Architektenwettbewerb für den Potsdamer Platz zustimmte. Danach wurde für jedes Gebäude ein gewisse Design-Norm vorgegeben, was die Teilnehmer des Wettbewerbs unterschiedlich bewerteten. V.a. die Investoren fanden die Baupläne eher langweilig und provinziell. DAIMLER-CHRYSLER fügte sich, handelte aber inoffiziell einige Vorteile heraus; SONY hingegen kämpfte monatelang mit dem Baudezernat und verschob sogar den Baubeginn. In keinem der beiden Projekte gebe es deshalb Anzeichen für "a new governing regime" (STORM 1996:472).

Stattdessen gab es lange Diskussionen zwischen der politisch-administrativen Elite, privaten Investoren und den Bürgern. Letztlich hat sich nach STORM in beiden Fällen gezeigt, daß nicht die Wirtschaftsinteressen dominieren. Politische, kulturelle und ökologische Interessen hatten gewissen Einfluß und sich z.T. durchgesetzt. Die Autorin sieht drei Gründe, weshalb sich in Berlin in den 90er Jahren kein kohäsives Regime bildete. Zum einen erschweren die starke Stellung des politisch-administrativen Systems und dessen Gebundenheit an formale Regeln wie Bebauungsplan oder Architektenwettbewerb eine Kooperation mit der Wirtschaftselite. Zudem fehle in der Stadt aufgrund einer großen Regierungskoalition und der eher schwachen Stellung des Bürgermeisters (er hat nur informellen Einfluß auf die Senatsentscheidungen) eine starke politische Führung und klare Verantwortlichkeiten. Dies ist aber nach anderen Regime-Studien (vgl. JUDD/PARKINSON 1990) eine wesentliche Voraussetzung für eine erfolgreiche "growth coalition". Schließlich erschwert das Vorhandensein divergierender Interessen und Ideologien den Entscheidungsprozeß. "The prominence of interests and ideologies [...] form a cultural barrier to progrowth governing ideologies" (STORM 1996:474). Ein Phänomen wie in den USA, daß lokale Investoren als Helden gefeiert werden (Trump Tower, Rockefeller Center) sei in Deutschland nicht festzustellen.

2.3.5. Zusammenfassung

In den meisten deutschen Elitestudien wird die Übertragbarkeit der amerikanischen Ergebnisse nicht problematisiert und deshalb werden diese oft unreflektiert übernommen. "Es wurde vorausgesetzt, daß 'Gemeinde' und 'Community' einander entsprechen und sich kommunale Machtstrukturen in beiden Staaten mit den gleichen Methoden erheben lassen" (MELBECK 1990:38). Auf den ersten Blick ähneln sich die formalen Strukturen in den USA und der Bundesrepublik Deutschland durchaus. Tatsächlich enthalten beide Staaten auf den verschiedenen Gliederungsstufen vom Namen und teilweise auch von den Aufgaben her verwandte Einheiten. Erst aus der sehr verschiedenen Art der Systemeinbindung ergeben sich Unterschiede, die sich auch auf die kommunale Machtstruktur auswirken. Die lokalen Systeme dieser beiden Staaten weisen einen unterschiedlichen Grad der Ausdifferenzierung auf, wofür v.a. historische Gründe maßgeblich sind. Die drei hier untersuchten Faktoren für die Übertragbarkeit der amerikanischen Community Power-Hypothesen auf das deutsche Kommunalsystem zeigen folgende Ergebnisse:

1. Das politisch-administrative System hat eine größere Bedeutung für den lokalen Entscheidungsprozeß, d.h. Politiker und Verwaltungsakteure spielen eine größere Rolle als im lokalen US-System.
2. Die deutschen Gemeinden sind abhängiger von überlokalen Entscheidungsgremien, d.h. Akteure anderer Politikebenen spielen in der Machtstruktur eine größere Rolle als in den Vereinigten Staaten
3. Die lokalen Parteiensysteme haben in der deutschen Kommunalpolitik eine stärkere Stellung, d.h. Parteipolitiker bzw. Fraktionsführer spielen bei politischen Sachfragen eine größere Rolle als im lokalen System der USA.

Amerikanische und deutsche Gemeinden unterscheiden sich also v.a. im Grad der Institutionalisierung, der wiederum mit der Gemeindegröße zusammenhängt. Je komplexer die Anforderungen an eine Gemeinde, um so eher werden auf formalen Regeln beruhende Interaktionen im Vordergrund stehen. In kleinen Gemeinden hingegen zählen oft persönliche Beziehungen. Insgesamt betrachtet bestehen also zwischen dem amerikanischen und dem deutschen Kommunalsystem einige Unterschiede, dennoch sind beide als relativ autonom gegenüber dem Zentralstaat zu bezeichnen. Bei der Berücksichtigung relevanter Akteure im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß sind hingegen deutlichere Unterschiede zu erkennen. Die folgende Analyse der empirischen Gemeindestudien in Deutschland soll Aufschluß darüber geben, welche Personen, Gruppen oder Organisationen hier eine wichtige Rolle spielen.

2.4. DER DEUTSCHE FORSCHUNGSSTAND

Im Gegensatz zur amerikanischen Community Power-Forschung stehen in der Tradition der deutschen Elitenforschung eher Studien im überlokalen, meist sogar im gesamtgesellschaftlichen Rahmen im Vordergrund. Die Analyse lokalpolitischer Akteure und Prozesse ist von den deutschen Elitenforschern eher vernachlässigt worden (vgl. AMMON 1967, SCHMALS/SIEWERT 1982, GAU 1983). Die geringe Beschäftigung mit dem Gegenstand lokale Machtstrukturen hat verschiedene Gründe. Zum einen ist der Machtbegriff in der deutschen Kommunalpolitik traditionell anders definiert als in den USA. So wird in Amerika üblicherweise¹⁷⁰ nicht der Ausdruck "Local Elites", sondern "Community Power" verwendet. Der Elite-Begriff ist dort eng mit dem elitistischen Ansatz von HUNTER und MILLS verbunden, worunter eine kleine Machtgruppe aus Politik- und Wirtschaftsakteuren verstanden wird. Auch richtet sich der Analysefokus stets auf die Frage, inwieweit sich miteinander konkurrierende Interessen in der lokalen Arena durchsetzen können (vgl. STROM 1996:460). In Deutschland hingegen basiert das Verständnis von der Lokalpolitik auf der traditionellen Staatstheorie, wobei die Bereiche Staat und Gesellschaft voneinander getrennt sind. D.h. der gesellschaftliche Bereich ist weitgehend entpolitisiert. Indem die Gemeinde dem gesellschaftlichen Bereich zugeordnet wird, reduziert sich besonders im Selbstverständnis der lokalen Akteure Politik auf Handlungen des übergeordneten Staatsapparates. KÖNIG (1974:128) führt an, es herrsche eine "Art 'Ideologie' der Gemeinde mit einer ausgeprägt 'harmonistischen' Vorstellung vom Zusammenwirken der verschiedenen Kräfte". Deshalb wurde der lokale Entscheidungsprozeß lange Zeit als unpolitisch aufgefaßt. Hier gab es keine Konflikte zwischen den Parteien, die freien Wählergruppen hatten großen Erfolg und Politik wurde als sach- und zweckorientiert definiert (vgl. GABRIEL 1979). Die Frage nach der kommunalen Machtstruktur stellte sich erst gar nicht.

Die große Bedeutung formaler politisch-administrativer Organe für den Entscheidungsprozeß und die stärkere Abhängigkeit der Kommunen von überlokalen Gremien führte dazu, daß die Forschung v.a. juristisch-verwaltungswissenschaftlich orientiert war (vgl. AMMON 1967, GABRIEL/LABONTE 1976, KÖSER 1976, TRÄHNHARDT/UPPENDAHL 1981). Untersucht werden die verschiedenen Typen kommunaler Selbstverwaltung bzw. die in diesem Zusammenhang zu diskutierenden rechtlichen Fragen (z.B. KUNTZMANN-AUERT 1967, HAUS 1966, KLÜBER 1972). Dies änderte sich erst mit der Politisierung der Gesellschaft infolge der antiautoritären Bewegung und der Studentenunruhen Ende der 60er Jahre. Die Bürger wollten mehr Teilhaberechte und stellten größere Anforderungen an den Staat, der sich zunehmend zum Wohlfahrts- und Versorgungsstaat entwickelte. Durch das gestiegene Interesse an politischer Partizipation wurde gerade im lokalen Bereich die lückenhafte Forschung über Bürgerbeteiligung deutlich (vgl. ZOLL 1972:32, ZIEBILL 1964). Durch die neuen Bürgeransprüche realisierte auch die lokalpolitischen Praxis die Notwendigkeit einer verstärkten strategischen Planung. Aufgrund der Unzulänglichkeit deutscher wissenschaftlicher Ansätze wurden zunehmend die Methoden und Forschungsziele der amerikanischen Community Power-Forschung übernommen und schließlich deutsche Elitenstudien auf lokaler Ebene durchgeführt. Allerdings stellt GABRIEL (1979:129) fest. "In der BRD wird weder auf der Methoden- noch Theorieebene wissenschaftliches Neuland betreten. Das Niveau der Studien ist - gemessen am Standard amerikanischer Studien - enttäuschend". Auch jüngere Publikationen thematisieren kaum das Zusammenspiel verschiedener Akteure oder die Bedeutung einer gleichberechtigten Interessendurchsetzung. Hier sind entweder traditionelle Fragen wie die Veränderung der Verwaltung im Hinblick auf die zunehmende Internationalisierung (vgl. HESSE/ GANSEFORTH 1983, GUNLICKS 1986, HESSE 1987), die zunehmende soziale Ausdifferenzierung der Städte durch ökonomische Veränderungen (vgl. HÄUBERMANN/SIEBEL 1987, BRECKNER u.a. 1989) oder das Aufkommen neuer partizipativer Formen wie die Neuen Sozialen Bewegungen (vgl. ROTH/RUCHT 1987, MAYER 1987) Gegenstand der Forschung.

¹⁷⁰ Dies ändert sich mit der Zeit. So bezeichnet DYE (1986:31) die lokalen Eliten auch als "Community Elites".

Da in der vorliegenden Arbeit die Kommunalebene nicht aus forschungsinhaltlichen, sondern v.a. aus forschungspraktischen Gründen untersucht wird, sind auch nationale Elitestudien von Interesse. Dabei soll die Frage beantwortet werden, welche Akteure aufgrund welcher Ressourcen bei politischen Sachfragen entscheidungsrelevant sind. Auf Bundes- und Landesebene können die Studien in drei Kategorien mit verschiedenen Forschungsschwerpunkten eingeteilt werden (vgl. HOFFMANN-LANGE 1992:39, BÜRKLIN u.a. 1997:19f, BOLL 1997:602). In Tabelle 25 sind nur Studien aufgelistet, die neben der politisch-administrativen Elite auch andere Akteure (z.B. aus den Bereichen Wirtschaft oder Kultur) untersucht haben.

Tabelle 25: Deutsche Elitestudien nach Forschungsinteresse und Identifikationstechnik

Forschungsinteresse	Studie	Sozialstruktur Rekrutierung Zirkulation	Einstellungen Perzeptionen	Kommunikation Netzwerke	Identifikationstechnik
	EDINGER 1956	+			Positionstechnik
	EDINGER/DEUTSCH 1959	+	+		
	DAHRENDORF 1965	+			
	ZAPF 1965	+			
	SCHEUCH 1966	+	+		
	EDINGER/SEARING 1967		+		
	DEUTSCH/EDINGER/MACRIDIS/MERRIT 1967	+	+		
	v. BEYME 1971	+			
	KALTEFLEITER 1975	+			
	SCHÖSSLER/WEDE 1978	+	+		
	HOFFMANN-LANGE/SCHÖNBACH 1979	+			
	NEUMANN 1979	+		+	
	SCHEUCH 1988	+	+		
	FUCHS/KÜHNEL 1990		+		
	BERKING/NECKEL 1991	+			
	FÄLKER 1991		+		
	BÜRKLIN/REBENSdorf u.a. 1997	+	+	+	
	WILDENMANN/SCHLETH 1968	+	+		Positions- & Reputationstechnik
	WILDENMANN/KALTEFLEITER 1972	+	+	+	
	LAUMANN/PAPPI/VERBRUGGE 1973/74			+	
	PAPPI/PERNER 1981			+	
	WILDENMANN/KAASE 1981	+	+	+	
	PAPPI/KAPPELHOFF 1984			+	
	PAPPI/MELBECK 1984			+	
	GROß 1992		+		
	HOFFMANN-LANGE 1992	+	+	+	
	SAUER 2000			+	
	WOLF 1987			+	Positions- & Ent- scheidungstechnik
	KÖNIG 1992			+	

Tabelle: M.W.

In den frühen Studien standen Fragen nach der sozialen Herkunft, den soziostrukturellen Merkmalen oder dem Organisationsgrad der Elitenmitglieder bzw. dem Zugang und der Verweildauer in Elitenpositionen im Vordergrund. V.a. die *vertikale Elitenintegration*, also die Interessenrepräsentation durch soziostrukturelle Repräsentation aller gesellschaftlichen Schichten war von Interesse. Einen Analyseschwerpunkt bildete auch der Austausch nationalsozialistischer Eliten. Die Forscher sahen diese Zirkulation als wichtige Voraussetzung für die Stabilisierung der jungen Demokratie. EDINGER (1956) untersucht z.B. die Elitenzusammensetzung vor und nach dem Zweiten Weltkrieg bzw. welche Auswirkungen das Nazi-Regime auf die Elitenpositionen hatte. Die wichtigste Forschungsfrage in diesem Zusammenhang war "Sind die deutschen Eliten fähig zur Demokratie?" (HOFFMANN-LANGE 1983:13). Aber auch neuere Elitestudien beschäftigen sich noch mit den soziostrukturellen Merkmalen der Entscheidungsträger sowie dem Zugang zu wichtigen Positionen (vgl. BÜRKLIN u.a. 1997).

Die Umfrageforschung ermöglichte in der zweiten Phase der deutschen Elitenforschung neben der Beschreibung und soziostrukturellen Verortung der Eliten-Karrierewege auch individuelle Einstellungen (z.B. zu politischen Sachfragen oder zur Wahrnehmung und Bewertung des politischen Systems) und Wertorientierungen (z.B. Demokratieverständnis, Identität, Rollenverständnis) zu erfassen. Hier zeigte sich im Rahmen der Untersuchung der *horizontalen Elitenintegration*, daß der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und den politischen Einstellungen von Eliten nicht so eng war, wie theoretisch erwartet. Die Erhebung von Umfragedaten ermöglichte auch eine Erweiterung der Untersuchung der Beziehungen zwischen Eliten und Bevölkerung. Hier wurden Analysen und Vergleiche der Einstellungen von Eliten und Bevölkerung, einmal für allgemeine Wertorientierungen wie z.B. das Demokratieverständnis oder für politische Sachfragen (politische Responsivität), angestellt.

Mit Weiterentwicklung der computergestützten Datenauswertung gingen die Forscher dazu über, komplexe Netzwerkanalysen durchzuführen. In diesen Studien geht es um die Analyse von Machtstrukturen, der Beschreibung von Machtunterschieden oder Kontaktmuster zwischen den einzelnen Elitenmitgliedern. Forschungsziel ist wiederum die *vertikale Elitenintegration*, also z.B. die Frage, inwieweit die Eliten über die verschiedenen Sektoren hinweg miteinander kooperieren. Die aktuellen, deutschen Elitenstudien untersuchen meist mehrere Aspekte gleichzeitig, da in allen drei Bereichen große Forschungsdefizite vorliegen.

2.4.1. Eliten-Studien auf Bundes- und Landesebene

Das Forschungsinteresse in der deutschen Elitenforschung konzentriert sich v.a. auf die Frage "Wer sind die Mächtigen hierzulande: in Politik und Verwaltung, in Wirtschaft und Militär?" (HOFFMANN-LANGE 1990:1). Im Vergleich zur frühen Elitenforschung, bei der eher die politisch-administrative Elite im Vordergrund stand, ist heute das Erkenntnisinteresse stark sektoral ausdifferenziert. So werden neben den Sektoren Politik und Verwaltung (vgl. PUTNAM 1973, ABERBACH u.a. 1981, DERLIEN u.a. 1988, DERLIEN/PIPPIG 1990, HERZOG 1990, HERZOG u.a. 1990, HERZOG u.a. 1993) weitere Bereiche wie Wirtschaft (vgl. BERGHAIN 1990), Gewerkschaften (vgl. WITJES 1976), Bundeswehr (vgl. JUNG 1990) oder Adel (vgl. DORNHEIM 1990) beschrieben und untersucht. Dabei stehen Fragen nach den verschiedenen Formen der Organisation von Macht und nach dem Grad der Konzentration gesellschaftlicher Macht - d.h. die Verteilung auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen - im Vordergrund. Umstritten ist allerdings, ob in modernen Massendemokratien eine spiegelbildliche Repräsentation aller gesellschaftlichen Gruppen in der Elitenstruktur möglich und demokratietheoretisch unabdingbar ist (vgl. BOLL 1997:602). Je nachdem, welchen Elitenbegriff die Forscher zugrunde legen, wird diese Frage unterschiedlich beantwortet. Allgemein wird in der Elitenforschung zwischen drei verschiedenen Eliten-Typen unterschieden: den Wert-, Macht- und Funktionseliten (vgl. SCHLUCHTER 1963, WALDMANN 1979, LENK 1982, FELBER 1986, BOLL 1997, WALTER 2000a). Diese idealtypischen Zuordnungen basieren auf unterschiedlichen theoretischen Ansätzen nach denen die Wissenschaftler den Elitenbegriff bzw. die Funktion von Eliten in einer Gesellschaft definieren. "[...] Marxistische Theoretiker betonen den Herrschaftsaspekt, Funktionalisten den Aspekt der Systemerhaltung und -veränderung, Demokratietheoretiker den Aspekt der Repräsentation von Interessen und des Interessenausgleichs, sozial-ethisch orientierte Autoren den Aspekt der ganzheitlichen Verantwortung und Vorbildwirkung [...]" (KAUFMANN 1986:221). D.h., das bei der Durchsicht des Forschungsstandes darauf geachtet werden muß, welches Elitenverständnis vorliegt. Da die meisten deutschen Elitenforscher die Positionsmethode als Identifikationstechnik verwenden, wird davon ausgegangen, daß die Führungskräfte als Funktionseliten betrachtet werden.

2.4.1.1. Studien zur Sozialstruktur, Rekrutierung und Zirkulation

Zunächst werden in Deutschland v.a. historische Elite-Studien durchgeführt. Den Anstoß dafür lieferte das amerikanische RADIR-Projekt¹⁷¹, das Ende der 40er Jahre von LASSWELL und LERNER initiiert wurde (vgl. LASSWELL/LERNER/ROTHWELL 1952, KNIGHT 1952, LASSWELL/LERNER 1965). Dabei werden Veränderungen in der Elitenstruktur durch strukturelle Veränderungen und spezifische Funktionsanforderungen moderner Gesellschaften erklärt. Die Forscher konzipieren ein Entwicklungsmodell, das Elitentransformation aus den Funktionsbedürfnissen soziopolitischer Systeme in historischen Kontexten erklärt. Dafür werden als erklärende Variablen ökonomische, technische, soziale und politische Veränderungen untersucht. Angenommen wird, daß sich aufgrund gesellschaftlicher Veränderungen zunächst eine Gegen-Elite bildet, deren Fähigkeiten besser den Anforderungen entsprechen als die der etablierten Eliten. Diese Elitentransformation findet entweder durch Revolution oder einen langsamen Elitenaustausch ("elite-settlement") statt. Das allgemeine Thema dieser Forschungsrichtung des ehemaligen Tübinger Kreises um DAHRENDORF und ZAPF sind die historischen Wandlungen der deutschen Führungsschichten seit dem Ausgang der wilhelminischen Epoche bis etwa Mitte der 60er Jahre. Die Frage ist, welchen Anteil bestimmte gesellschaftlich-politische Führungsgruppen in Deutschland an der Destabilisierung der Weimarer Republik und am Aufkommen des NS-Regimes hatten. Die zeithistorischen Analysen (vgl. STAMMER 1951, SONTHEIMER 1978, HILDEBRAND 1985, FISCHER 1986) zeigen, daß nach Ende des Kaiserreichs und der Einrichtung der Republik kein ausreichender Elitenaustausch stattfand und sich deshalb demokratisches Denken nicht etablieren konnte. In den meisten gesellschaftlichen Bereichen blieben die alten, monarchistischen Gruppen an der Macht. Das Versagen der Weimarer Republik, den notwendigen Elitenaustausch vorzunehmen, dient als Erklärung für die Etablierung des nationalsozialistischen Systems (vgl. DAHRENDORF 1965, NAGLE 1977, FISCHER 1979, BAUM 1981, HERF 1984, BEST 1988).

Unter der Perspektive historischer Entwicklungen ergibt sich nach dem NS-Regime erneut die Frage nach Veränderung des politisch-gesellschaftlichen Führungspersonals; ein Problem, das auch einige amerikanische Forscher untersuchen (vgl. KIRCHHEIMER 1950, DEUTSCH/EDINGER 1959, EDINGER 1960/61, GIMBEL 1968). Gleichzeitig ist von Interesse, inwieweit die Eliten im Zuge der Transformation einer diktatorischen in eine demokratische Gesellschaft demokratiefähig sind. Als empirisches Material dienen Handbücher und Nachschlagewerke, die unter der Frage des Verbleibs alter Eliten im neuen System bzw. im Hinblick auf deren Demokratiefähigkeit analysiert werden, aber auch bereits Befragungen (vgl. BEST 1989). So untersucht EDINGER (1956) die Nachkriegszeit, um den Eliten-Austausch im Rahmen der Entnazifizierung nachzuzeichnen. Für 529 Positionsinhaber¹⁷² werden aus Nachschlagewerken vom "Who's-Who"-Typ Daten zum beruflichen und politischen Hintergrund gesammelt. Aus diesen Daten rekonstruiert er, wie die Rekrutierung der 1956 im Amt befindlichen Elite vor sich ging und welche Rolle ihre Mitglieder während des Nationalsozialismus spielten. Während sich für die Kirchen und das Bildungswesen nur wenig Änderungen feststellen lassen, sind im Verwaltungsbereich bis 1948 in größerem Umfang Personen entfernt worden. Ein kompletter Wechsel der Eliten fand in den Sektoren Politik, Gewerkschaften und Medien statt.

EDINGER/DEUTSCH (1959) untersuchen dieselben Positionsinhaber für das Thema "Öffentliche Meinung, Interessengruppen und Eliten in der gegenwärtigen deutschen Außenpolitik". Für eine Reihe wichtiger Entscheidungen der Jahre 1949 bis 1957 wurde die Zufriedenheit der einzelnen Elitengruppen ermittelt, in der Vermutung, die Zufriedenheit sei ein brauchbarer Machtindex. Aus den Daten über den sozialen Hintergrund der Eliten sollten Unterschiede

¹⁷¹ "Revolution and the Development of International Relations". Gegenstand des Forschungsprogramms waren sowohl die inneren (ökonomischen, technologischen, sozialen und politischen) Veränderungen in den modernen Industriegesellschaften als auch die internationalen Kräfteverschiebungen (vgl. HERZOG 1982:19).

¹⁷² Insgesamt wurden vier Elitegruppen mit 14 Untergruppen und 628 Positionen ausgewählt.

und Gemeinsamkeiten zwischen den einzelnen Elitegruppen ermittelt und mögliche künftige Koalitionen und Entscheidungen prognostiziert werden. "In der Hauptsache geht es um die Rolle der Interessengruppen und Eliten im breiteren Kontext der öffentlichen Meinung und Beteiligung. Wir betrachten Interessengruppen und Eliten nicht als souveräne Gestalter des Schicksals der restlichen Bevölkerung. Im Gegenteil, wir beabsichtigen, ihr Verhalten als beeinflußt und begrenzt durch das allgemeine politische Klima, die nationale Mentalität und politische Kultur, kurz: durch das aktuelle und potentielle Verhalten der Nichtelite, die die große Mehrheit bildet, darzustellen." Im Vergleich zur Weimarer Republik hatte sich die soziale Basis der Elitenrekrutierung im jungen Deutschland deutlich verbreitert, so daß nicht mehr von einer "ruling class" im engeren Sinne gesprochen werden konnte. Generell war die Elitenstruktur zwar immer noch von Männern aus der oberen und unteren Mittelschicht geprägt, in den großen Parteien, den Gewerkschaften und in der katholischen Kirche waren aber auch Aufstiegsmöglichkeiten für die Arbeiterklasse beobachtbar. Der Anteil der Katholiken war mit Ausnahme der CDU/CSU eher klein, die formale Bildung und das Durchschnittsalter eher hoch. Der Anteil der Juristen stieg v.a. im politischen Bereich deutlich an, allgemein war ein gewisses Spezialistentum in den einzelnen Sektoren zu erkennen (vgl. ZAPF 1965, SCHEUCH 1966, DEUTSCH/EDINGER/MACRIDIS/MERRIT 1967). Die Forscher waren sich bewußt, daß die Sozialstrukturdaten nur begrenzten Wert für Erklärungen von politischen Einstellungen und politisches Verhalten der Elitenmitglieder haben. So zeigen EDINGER/SEARING (1964:440) für Deutschland und Frankreich, daß der Zusammenhang zwischen bestimmten Hintergrundvariablen und den Einstellungen der Eliten erhebliche nationale Abweichungen aufweist. Ebenso war zu sehen, daß nicht die traditionellen Sozialstrukturvariablen, sondern die Faktoren Parteineigung¹⁷³ bzw. Sektorenzugehörigkeit in beiden Ländern eine relativ hohe Aussagekraft für Einstellungen und Verhalten besitzen. Auch SCHLETH (1971) bekräftigte für Führungsgruppen der BRD, daß die soziale Herkunft zwar für die Chance, eine Führungsposition zu erreichen, bedeutsam sei, die Einstellungen jedoch durch spezifische Bedingungen der Funktionsbereiche bestimmt werden. BARTON (1973a:229, 1973b) konnte dieses Ergebnis für die jugoslawische und amerikanische Führungsschicht bestätigen. "A basic finding is that [...] sector location is the most important single variable for predicting opinions and behaviour". Ziel der Studie von DAHRENDORF (1965) ist die zeithistorische Beschreibung der deutschen Eliten, um Auswirkungen auf den politischen Prozeß auszumachen. Er bildet die möglichen Machtstrukturen auf zwei Dimensionen ab, nämlich der politischen Haltung (uniform, multiform) und der sozialen Gestalt (etabliert, abstrakt). Eine autoritäre Elite wird als uniform und etabliert beschrieben, eine totalitäre Elite als uniform und abstrakt und eine liberale Elite als multiform und etabliert, d.h. sie weist einen hohen Grad an sozialer Kohäsion auf. Diese sieht der Autor als notwendig für die Entwicklung einer kollektiven Identität an. Nur so sei es den Elitemitgliedern möglich, Interessenkonflikte offen auszutragen und zu vermeiden, daß diese Konflikte ihre Kooperationsfähigkeit behindern. Als Beispiele nennt er England und Frankreich, wo durch einheitliche Elite-Schulen und -universitäten die erforderliche Elitenidentität hergestellt werde. Mithilfe dieser Typologie analysiert DAHRENDORF die Elitenstrukturen in den verschiedenen deutschen Regimen. So charakterisiert er das Deutsche Kaiserreich als autoritäre Elitenformation, die durch den preußischen Adel dominiert wurde, während ihr modernes Element, die Wirtschaftselite, keine wichtige politische Rolle spielte. Mit dem Übergang zur Weimarer Republik kamen dann neue Gruppen zur Macht, was zur einer größeren Heterogenität der Elite führte. Deren politische Haltung war nicht länger homogen, sondern multiform. Diese Elite blieb jedoch abstrakt, da es ihren Mitgliedern an sozialer Kohäsion mangelte. Die hierdurch geschaffenen Regierungsprobleme erzeugten ein Machtvakuum,

¹⁷³Zahlen aus dem Jahr 1981 belegen, daß außerhalb des politischen Sektors 43 Prozent der Eliten Mitglied einer Partei sind. Dabei nimmt die Parteimitgliedschaft mit zunehmender Distanz der verschiedenen Sektoren zur Politik deutlich ab (Sektor Verwaltung: knapp 70 Prozent, Sektoren Wirtschaft und Medien: 33 Prozent, Kultur: 21 Prozent, Wissenschaft 19 Prozent und Militär 15 Prozent, vgl. BOLL 1997:607).

in das schließlich die totalitäre Nazielite eindrang. Auch die Eliten der jungen Bundesrepublik bezeichnet DAHRENDORF (1965) als politisch multiform, aber auch abstrakt in bezug auf Kohäsion. Beide Elitenformen werden von ihm als "Kartell der Angst" bezeichnet. Die Forderung DAHRENDORFS nach spezifischer Elitenbildung zur Identitätssicherung stieß in Deutschland auf rege Kritik. WILDENMANN sah die Elitenformation der Bundesrepublik nicht als ängstliches Kartell, sondern als System von Konkurrenz und variablen Koalitionen (vgl. WILDENMANN/KAASE 1979, vgl. HERZOG 1982, HOFFMANN-LANGE 1989). Auch SCHEUCH (1966/1988) sieht Tendenzen für ein Elitenkartell in Deutschland; für ihn ist es aber ein Expertenkartell. Er beschäftigt sich mit der Kontrolle der Elitenbildung mittels horizontaler Selbstkontrolle und vertikaler Kontrolle der öffentlichen Meinung. Beide fehlen seiner Ansicht nach in Deutschland, aufgrund einer regionalen und sektoralen Segmentation der Eliten. Trotz aller Einschränkungen sind die ersten Sozialstrukturanalysen sehr hilfreich für die Darstellung von Parallelen und Veränderungen der deutschen Führungsschicht im Zeitverlauf. Verglichen mit neueren Elitenstudien ist eine weitere Verbreiterung der Rekrutierungsbasis festzustellen. So erkennt HOFFMANN-LANGE im Jahr 1981, daß der festgestellte zentrale Führungszirkel keine exklusive, soziale Herkunft aufweist. Auch verläuft die Entwicklung bezüglich der sozialen Herkunft der Eliten etwas egalitärer im Vergleich zu anderen westlichen Ländern (vgl. ABERBACH 1981:60ff). Die ungebrochene Aktualität der Frage nach Zusammensetzung und Zirkulation der deutschen Elite zeigt die von WILDENMANN initiierte und von BÜRKLIN u.a. (1997:11) im Jahr 1995 durchgeführte vergleichende Studie in beiden Landesteilen Deutschlands. Eine der Fragestellungen lautet: "Wie erfolgreich waren die Führungskräfte ostdeutscher Herkunft, ihren Platz in der nationalen Elite einzunehmen?". Nach der detaillierten Untersuchung der sozialen Zusammensetzung der deutschen Elite, gingen die Forscher verstärkt dazu über, mittels Umfragedaten die Einstellungen und Rollenperzeptionen der Elitenmitglieder zu erfassen. Auch einige der früheren Studien sammelten hier zu bereits Informationen (vgl. SCHEUCH 1966, DEUTSCH u.a. 1967, SCHÖSSLER/WEDE 1978).

2.4.1.2. Studien zu Einstellungen und Rollenperzeptionen

Nachdem die beiden Amerikaner LASSWELL und LERNER in den 50er Jahren die Anfänge der umfrageorientierten Elitenforschung in der BRD begründeten, wenden die deutschen Forscher MAYNTZ und SCHEUCH diesen Ansatz in zwei Studien unter dem Titel "European Elite Panel Study" an (vgl. SCHEUCH 1966). 1961 und 1965 werden jeweils Bundespolitiker und Spitzenbeamte nach der Positionsmethode ausgewählt und zu ihren politischen Einstellungen befragt. Im Jahr 1987 wird diese Tradition mit der "Comparative Elite Study II" fortgeführt (vgl. MAYNTZ/DERLIEN 1988). Im Unterschied zu diesem ersten Forscherteam erweitert eine andere Gruppe das Untersuchungsdesign, in dem neben der politisch-administrativen Elite weitere Elitesektoren befragt werden. Initiator dieser Forschungsrichtung ist der Mannheimer Politologe WILDENMANN. Er führt zusammen mit SCHLETH, KALTEFLEITER und KAASE in den Jahren 1968, 1972¹⁷⁴ und 1981 drei große Elitenstudien durch; die Potsdamer Elitenstudie (1995) unter der Leitung von BÜRKLIN ist die aktuellste Untersuchung in dieser Reihe. Die Umfragedaten ermöglichen die Analyse politischer Einstellungen bzw. politischen Verhaltens. Die Selbstwahrnehmung und das Rollenverständnis von Eliten, ihre Werthaltungen, ihre Wahrnehmung und Bewertung des politischen Systems werden als wichtige Bestimmungsfaktoren für die Systemstabilität angesehen (vgl. HERZOG 1982:132, BOLL 1997:603). Aber auch Vergleiche mit den Ergebnissen von Bürgerumfragen sind nun möglich und somit die Untersuchung der Kongruenz von Eliten- und Bürgerpräferenzen. So leitet HERZOG (1990) mehrere Studien zum Thema "Abgeordnete und Bürger".

¹⁷⁴ Die ersten beiden Studien in Zusammenarbeit mit der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Mit der Mannheimer Elitenstudie im Jahr 1968 wird zum ersten Mal ein Ansatz gewählt, in dem analog zu repräsentativen Bürgerumfragen die quantitative Zielsetzung im Vordergrund steht, statistisch abgesicherte Informationen über einzelne Elitegruppen zu erhalten. WILDENMANN geht in Anlehnung an KELLER (1963) davon aus, daß es in differenzierten, pluralistisch-demokratischen Gesellschaften eine Vielzahl hierarchisch nicht eindeutig zugeordneter Entscheidungsgruppen gibt. Deshalb könne nicht mehr von einem einzelnen monolithischen Machtzentrum - bestehend aus den politischen Eliten - gesprochen werden (vgl. SAUER 2000:82, WILDENMANN 1975, ROTH 1976, WILDENMANN/KAASE 1979). Aus den vier wichtigsten deutschen Elitenstudien gehen zahlreiche Publikationen mit verschiedenen Forschungsinteressen hervor (vgl. HOFFMANN-LANGE/NEUMANN/PALME/STEINKEMPER 1973, ENKE 1974, PALME 1974, STEINKEMPER 1974, HOFFMANN-LANGE 1976/90, KALTEFLEITER 1976, ROTH 1976, HOFFMANN-LANGE 1977, STEINKEMPER 1978/79, HOFFMANN-LANGE/SCHÖNBACH 1979, NEUMANN 1979, HOFFMANN-LANGE/NEUMANN/STEINKEMPER 1980, GROB 1992). Im folgenden werden nur Studien für die hier relevanten Untersuchungsfragen betrachtet; also Ergebnisse zu Einflußpotentialen und Policy-orientierten Einstellungen der Elitenmitglieder sowie Einstellungen zum Rollenverständnis von Eliten und zur Übereinstimmung zwischen Eliten- und Bürgereinstellungen.

In der im Jahr 1972 durchgeführten Elitenstudie wird nach den Einflußpotentialen von 26 bundesdeutschen kollektiven Akteuren gefragt¹⁷⁵ (vgl. HOFFMANN-LANGE u.a. 1980:58f). Hier ist zu sehen, daß die Eliten v.a. die zentralen politischen Institutionen wie Bundesregierung und den Bundestag, aber auch die Parteien und hier v.a. die SPD als sehr einflußreich wahrnehmen. Auch das Fernsehen, die Gewerkschaften, die Verwaltung, die Landesregierungen und der Bundesrat werden als relativ einflußreich eingestuft. In einer dritten Gruppe folgen die Arbeitgeber- und Industrieverbände, die Bundesbank und die Banken, das Bundesverfassungsgericht, die Großunternehmen, der Bauernverband, die katholische Kirche und die **Wähler**. Schließlich werden die Evangelische Kirche, die Wissenschaft, der Bundespräsident und die Bundeswehr als Akteure mit relativ geringem Einfluß bezeichnet. Somit sind die wichtigsten Akteure in Deutschland die politisch-administrative Elite auf Bundes- und Landesebene, die Gewerkschaften und die Massenmedien. In dieser Einstufung unterscheiden sich die Akteure der einzelnen Sektoren nur geringfügig. Den hohen Stellenwert, der den Gewerkschaften zugeschrieben wird, erklären HOFFMANN-LANGE u.a. (1980:60) durch die enge Verbindung mit der SPD als führende Partei im Untersuchungszeitraum. Die relativ geringe Einflußzuschreibung des Sektors Wirtschaft begründen sie damit, daß dieser Bereich nicht so stark als Interessenvertretung wahrgenommen wird.

HOFFMANN-LANGE (1986) vergleicht in einer späteren Studie die themenorientierten Einstellungen von Partieliten, nichtpolitischen Eliten und den Bürgern für die Jahre 1968, 1972 und 1981. Als Partieliten bzw. politische Eliten werden dabei Minister, führende Parlamentarier sowie Parteiführungen im Bund und in den Ländern definiert. Gefragt wird, inwieweit politische und gesellschaftliche Eliten ähnliche Policy-Einstellungen aufweisen (horizontale Integration) und inwieweit die politische Eliten mit den Einstellungen ihrer Wähler übereinstimmen (vertikale Integration). Es zeigt sich, daß die Einstellungen unter politischen und nichtpolitischen Eliten sehr ähnlich sind und deutliche Unterschiede zu den Einstellungen der Bevölkerung vorliegen. Bei 25 vorgegebenen politischen Zielen, die jeweils von Eliten und Nicht-Eliten in ihrer Wichtigkeit bewertet wurden, stufen die Eliten nur fünf Themen wichtiger ein als die Bürger. Diese halten ihrerseits 19 Ziele für bedeutender als die Eliten. Während die Bürger v.a. Themen der materiellen Versorgung und der gesellschaftlichen Lebensbedingungen betonen, sind für sie politische Streitfragen nur von mittlerer Relevanz. HOFFMANN-LANGE (1986:329) sieht hier "eine gewisse Indifferenz" in der deutschen Bevölkerung. Dage-

¹⁷⁵ Vorgegeben wurde eine sechsstufige Skala, bei der ein höherer Wert größerer Einfluß auf die Politik bedeutet.

gen seien die Eliten gezwungen, Prioritäten zu setzen und Entscheidungen zu treffen, was eine spezifischere Akzentuierung bei der Themenbewertung verlange.

Nach HOFFMANN-LANGE (1986:33) haben die Unterschiede in den Eliten- und Bürgereinstellungen keine praktischen Folgen, da "es sich auf Bevölkerungsseite nur um diffuse Wünsche und nicht um konkrete Erwartungen handelt". Die Eliten könnten deshalb unterschiedlich auf die ihnen übertragene Verantwortung hinsichtlich der Entscheidungsfindung und den Unterschieden in den Einstellungen reagieren. Entweder werden Themen unter Ausschluß der Öffentlichkeit behandelt und entschieden, was allerdings durch die Oppositionsparteien erschwert würde; oder die Eliten verhalten sich responsiv gegenüber den Bevölkerungswünschen, was auf jeden Fall ihre Legitimität stärke. Trotz eventuell großer Policy-Divergenzen zwischen Eliten und Bevölkerung und unresponsiver Reaktion der Eliten darauf, sieht die Autorin die Systemstabilität nicht gefährdet. Der Grund dafür liege in einer breiten Akzeptanz demokratischer Normen und Instrumente des politischen Prozesses innerhalb der Elite und der Bevölkerung. D.h. die Eliten sind sich über die demokratischen Spielregeln einig bzw. darüber, daß Interessenkonflikte im Rahmen demokratischer Institutionen beigelegt werden. FIELD/HIGLEY (1973/83) nennen dies eine "konsensuell geeinte Elite".

Eine konsensuell geeinte Elite in bezug auf demokratische Normen und Spielregeln ist auch in der jüngsten Elitenstudie in der WILDENMANN-Tradition zu erkennen. Die erste gesamtdeutsche Potsdamer Elitenstudie aus dem Jahr 1995 (vgl. BÜRKLIN u.a. 1997) zeigt, "daß unter west- wie ostdeutschen Eliten über die demokratische Verfaßtheit des Gemeinwesens ein breiter normativer Konsens besteht und Unterschiede in der Bewertung von gesellschaftlichen Akteuren, wie z.B. Parteien, oder Werten wie Toleranz und Meinungsfreiheit nur gering sind" (BOLL 1997:614). Die horizontale Elitenintegration war eines der charakteristischen Merkmale der alten Bundesrepublik. In der Potsdamer Studie wird untersucht, inwieweit diese Elitenintegration nach dem Hinzukommen der ostdeutschen Eliten vorhanden ist. Deshalb werden folgende Forschungsfragen gestellt: Wie ist die Rekrutierung in den neuen Bundesländern nach der Wiedervereinigung erfolgt? Unterscheiden sich diese Muster im Vergleich zu den alten Bundesländern? Damit werden unter dem Stichwort Elitenzirkulation die spezifischen Bedingungen des "deutschen Falles" analysiert.

Weitere Schwerpunkte der Potsdamer Studie bilden die ideologische Elitenintegration, Wertorientierungen und Problemwahrnehmungen in den verschiedenen Elitensektoren bzw. deren Auswirkungen auf den politischen Prozeß im vereinten Deutschland. Während über die demokratische Verfaßtheit des politischen Systems ein breiter Konsens besteht, setzen die ostdeutschen Eliten für die Ausgestaltung der demokratischen Grundform neue Akzente. Über 80 Prozent der ostdeutschen Eliten setzen sich für eine stärker plebiszitäre Demokratie ein und wollen die Bürger mehr in den Entscheidungsprozeß einbinden. Im Westen ist die Elite eher zwiegespalten, nur z.T. ist hier eine stärkere Befürwortung der Bürgerbeteiligung zu erkennen. Auch im allgemeinen Staatsverständnis unterscheiden sich die Eliten in beiden Landesteilen. Während bei den ostdeutschen Führungskräften noch immer ein Staatskonzept dominiert, daß eine umfassende Verantwortlichkeit für wirtschaftliche Initiativen und eine breite Absicherung des Individuums vor allen sozialen Risiken einschließt, sind die Westdeutschen für eine Reduzierung der staatlichen Aufgaben. Für diese unterschiedlichen Einstellungen sind neben dem Faktor Region auch die Sektor- und Parteizugehörigkeit der Elitenmitglieder relevant. Trotz dieser Unterschiede sehen BÜRKLIN u.a. (1997) einen neuen Trend im allgemeinen Selbstverständnis der Elitenmitglieder. "Führung als Moderation zwischen widerstrebenden pluralistischen Interessen sowie Abkehr vom Modell repräsentativer Eliten und Hinwendung zu einer partizipationsorientierten Bürgergesellschaft" (BOLL 1997:615).

FUCHS/KÜHNEL (1990) verwenden die Daten einer international vergleichenden Studie (BRD, Großbritannien, Vereinigte Staaten) über Umweltbewußtsein aus dem Jahr 1982, um Einstellungskongruenzen zwischen bundesdeutschen Eliten (N = 421) und Bundesbürgern (N = 1129) zu untersuchen. Innerhalb der Eliten werden zwei Gruppen unterschieden, die jeweils

unterschiedliche ökologische Wertparadigmen aufweisen: Industrielle und aktive Umweltschützer. Angenommen wird, daß die Bevölkerungspräferenzen für die 15 abgefragten ökologischen Wertorientierungen eher mit den Einstellungen der Umweltschützer übereinstimmen als mit den Einstellungen der Wirtschaftsvertreter. Begründet wird dies damit, daß die dominierende Machtressource der aktiven Umweltschützer in der Beeinflussung der Öffentlichkeit liegt. Je stärker diese Beeinflussung gelinge, umso größer seien die Einstellungskongruenzen zwischen Aktivisten und Bürgern. Die empirischen Analysen bestätigen die Annahme, daß für das Thema Ökologie ähnlichere Wertorientierungen zwischen Bürgern und Umweltschützern existieren als zwischen Bürgern und Wirtschaftsvertretern.

FÄLKER (1991) vergleicht die demokratischen Einstellungen der politisch-administrativen Elite¹⁷⁶ mit den Einstellungen der Bevölkerung¹⁷⁷. Faktorenanalysen ergeben, daß die Elite eine etwas differenziertere Einstellungsstruktur aufweist als die Bevölkerung. Zur Ermittlung für die Einstellungsunterschiede wird eine Varianzanalyse mit den Erklärungsfaktoren parteipolitischer Orientierung, Schichtzugehörigkeit und Bildung durchgeführt. Die Einflüsse sind insgesamt nicht signifikant, zeigen aber gewisse Tendenzen. Ähnliche demokratische Grundhaltungen weisen nicht die Partner der Regierungskoalition auf, sondern der kleine Koalitionspartner und die große Oppositionspartei. Teile der Bevölkerung, die einen hohen Grad an Schichtungs- und Bildungshomogenität mit der Elite aufweisen, weisen auch ähnlichere Einstellungen zu den Eliten auf als andere Bevölkerungsgruppen. FÄLKER sieht deshalb einen Zusammenhang zwischen Bildung, politischem Interesse und dem Grad der politischen Konzeptualisierungsfähigkeit. Der Vergleich von Elite- und Bevölkerungseinstellungen zeigt, daß es eine große Kluft in den demokratischen Grundhaltungen gibt. FÄLKER (1991:87) sieht den Grund dafür in einem unterschiedlichen Frageverständnis, das wiederum auf einen unterschiedlichen Bezugsrahmen der Befragten hinweist. Sie sieht dies darin bestätigt, daß diese beiden Effekte auch bei Beamten auftreten, da diese trotz einem ähnlichen Konzeptualisierungsgrad einige Einstellungsunterschiede aufweisen. Generell zweifelt die Autorin die Tauglichkeit der Items an, da die Bevölkerung sich trotz angeblich deutlich negativerer demokratischer Einstellungen nach wie vor mehrheitlich an Wahlen beteiligt und politisch aktiv ist.

Während FÄLKER (1991) für demokratische Einstellungen eine differenziertere Einstellungsstruktur bei den politischen Eliten als bei den Bürgern feststellt, zeigt sich in der Analyse von WEBELS (1991) für gesellschaftliche Zielvorstellungen genau das Gegenteil. Faktorenanalysen auf Basis der Abgeordneten-Studie von HERZOG (1990) ergeben, daß die Eliten die Inhalte auf zwei Dimensionen (neue bzw. alte Politik) verorten. WEBELS spricht ihnen deshalb ein hohes Abstraktionsniveau zu, politische Ziele und Probleme zu integrieren. Die Bürger hingegen strukturieren die elf Items auf vier Dimensionen, diese unterteilen die neue und alte Politik nochmals in je zwei Unterdimensionen. Trotz dieser Unterschiede stellt der Autor eine weitgehende Übereinstimmung in den Einstellungsstrukturen fest. Er findet zudem heraus, daß die Stärke der Wahlkreiskommunikation des einzelnen Abgeordneten sich positiv auf die Einstellungsdistanzen zwischen Wählern und Gewählten auswirkt.

GROß (1992) betrachtet zu zwei Zeitpunkten (1981/1982, 1987/1988)¹⁷⁸ die Wertorientierungen der politisch-administrativen Eliten und der Bevölkerung. Untersucht wird die These, ob die Eliten den Bürgern in ihrer Wertorientierung vorausseilen oder sie sich stärker den gesamtgesellschaftlichen Wertentwicklungen anpassen und eher nacheilen. Auf Basis des Wertekonzeptes nach INGLEHART zeigt der Autor, daß sich in den 80er Jahren postmaterialistische

¹⁷⁶ ROTH (1976) untersucht mit den WILDENMANN-Daten von 1968 das Demokratieverständnis der bundesdeutschen Eliten.

¹⁷⁷ Daten: 1987 werden unter der Leitung von MAYNTZ/DERLIEN (Max-Planck-Institut für Gesellschaftsordnung MPIFG) 147 Spitzenbeamte und 59 Politiker nach der Positionsmethode (Politiker nach ihrem Parteienproport im Bundestag) ausgewählt und befragt. Die Bevölkerungsdaten stammen aus der Allbus-Umfrage 1988.

¹⁷⁸ Elitendaten 1981: Mannheimer Elitenstudie, 1988: Elitenstudie von DERLIEN u.a.; Bevölkerungsdaten: Allbus und Eurobarometer.

Wertorientierungen bei der politisch-administrativen Eliten und der Bevölkerung in dieselbe Richtung entwickeln. Allerdings sind diese Werte bei den Führungskräften stärker ausgeprägt. GROß kommt zu dem Schluß, daß die Eliten den Bürgern nicht vorauslaufen, da detailliertere Analysen ergeben, daß bestimmte Bürgergruppen (Abiturienten, Beamte) stärker postmaterialistisch orientiert sind als die politisch-administrativen Führungskräfte. Auch verändern die Politiker ihre Werthaltungen zwischen den zwei Zeitpunkten schneller als die Verwaltungsmitglieder. Somit erkennt der Autor keine Belege für eine sogenannte "Wertdiffusion" (MOHLER 1989), in der breite Bevölkerungskreise Elitenwerte übernehmen.

Eine weitere Elitenstudie führen Infratest Burke und die amerikanische RAND Corporation zur Außen- und Sicherheitspolitik durch. Fünf Jahre nach dem Fall der Berliner Mauer werden 824 Führungskräfte¹⁷⁹ aus zehn Sektoren¹⁸⁰ telefonisch¹⁸¹ befragt, welche Rolle Deutschland in Europa bzw. in der Welt künftig einnehmen soll. Die Elitestudie bildet die Ergänzung zu fünf Bürgerumfragen, die Infratest Burke seit 1990 zum gleichen Thema durchführte. Sowohl bei den Bürgern wie auch den Eliten zeigte sich, daß die Problemorientierung eher binnenorientiert ist. Nach den wichtigsten aktuellen Problemen befragt, geben beide vorwiegend wirtschafts- und innenpolitische Probleme an.¹⁸² Lediglich die Bundeswehrelite nennt einige außen- und sicherheitspolitische Probleme. Jeder dritte hält hier die europäische Integration für ein wichtiges Thema. Auch die Friedenssicherung und die Öffnung der EU gegenüber Mittel- und Osteuropa stehen bei der deutschen Generalität ganz oben auf der Prioritätenliste. Weiter wurde direkt nach den wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Problemen gefragt. Hier zeigen sich vier Themenschwerpunkte. Die Europäische Einigung, das Verhältnis Deutschlands und der EU zu den mittel- und osteuropäischen Staaten, die Rolle des vereinten Deutschlands in der Weltgemeinschaft und der Krieg im ehemaligen Jugoslawien. Für die Übereinstimmung zwischen Eliten- und Bevölkerungseinstellungen zeigten sich unterschiedliche Muster; bei einigen Themen gibt es durchaus Diskrepanzen. So spricht sich eine Mehrheit der deutschen Elite für eine Zurückstellung nationaler deutscher Interessen aus, um den europäischen Einigungsprozeß weiter voranzutreiben. Die Bürger hingegen drängen auf eine stärkere Betonung deutscher Interessen innerhalb der Europäischen Union. Gleichzeitig befürwortet die deutsche Elite prinzipiell und weitaus stärker als die Bürger eine Ausweitung der EU nach Mittelosteuropa. Auch in der kritischen Frage einer deutschen Beteiligung der Bundeswehr an Kampfeinsätzen auch außerhalb des eigenen Territoriums gehen die Einstellungen der deutschen Elite und der Bevölkerung weit auseinander. Einig ist man sich wiederum in der Unterstützung der NATO und deren Sicherheitspolitik.

In dieser Studie werden auch die Parteipräferenzen der Eliten erfaßt. Hier zeigt sich in den Bereichen Verwaltung, Bundeswehr, Justiz und Wirtschaft eine eher konservativ-liberale Haltung. Bei den Gewerkschaften herrscht eine sozialdemokratische Orientierung vor und in den Sektoren Wissenschaft, Medien und Kirche ist eine starke parteipolitische Durchmischung festzustellen. Allerdings zeigte sich ein relativ hoher Anteil an Grünen-Sympathisanten in den Bereichen Wissenschaft und Medien. Leider wurde nicht untersucht, inwieweit die Parteipräferenzen die Policy-Kongruenzen von Eliten und Bürgern beeinflussen.

¹⁷⁹ Von 1478 angestrebten Telefoninterviews konnten 824 realisiert werden (Rücklauf 56 Prozent).

¹⁸⁰ Mithilfe der Positionstechnik wurden aus den Sektoren Politik, Justiz, Verwaltung, Militär, Wirtschaft, Gewerkschaften, Medien, Wissenschaft und Kirchen die wichtigsten Führungskräfte identifiziert.

¹⁸¹ Die Analysten sehen die Durchführung von Telefoninterviews in zweierlei Hinsicht als geeignet an. Zum einen seien die Führungspersonen gut mit den Themen vertraut und benötigen deshalb keine Listen oder Kärtchen zur Visualisierung der gestellten Fragen und Antwortmöglichkeiten; zum anderen konnte so das enge Zeitbudget der Eliten berücksichtigt und flexibel Termine vereinbart werden. Nur im Sektor Militär wurden die Interviews aus Gründen des erhöhten Sicherheitsbedarfs schriftlich durchgeführt. Auch bei den übrigen Befragten bestand die Möglichkeit, sich den Fragebogen zusenden zu lassen und selbst auszufüllen. Davon machten 201 Personen Gebrauch (27 Prozent).

¹⁸² Arbeitslosigkeit, Standortprobleme der deutschen Wirtschaft, Haushaltsdefizit, Probleme im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung.

WOLF (1987:15) kritisiert allgemein das Vorgehen der Sozialstruktur- und Einstellungsstudien, da diese "nur wenig zur Beantwortung der Fragestellung nach der realen Struktur des Elitensystems beigetragen habe(n) und erst sichere und vergleichbare Daten tatsächlicher Interaktion auch valide Aussagen" zulassen. Da diese Studien v.a. mit der Positionstechnik zur Elitenidentifikation arbeiten, würde ein wesentlicher Aspekt von Macht unterschätzt. Nämlich die Einflußnahme über sogenannte "gatekeeper", also Personen, die an strategisch günstigen Positionen sitzen. Auch HOFFMANN-LANGE (1987b:39) weist darauf hin, daß positionelle Macht nicht mit tatsächlicher Macht gleichzusetzen ist und plädiert deshalb für die Untersuchung von Kommunikations- und Interaktionsstrukturen der Elitenmitglieder sowie der Anwendung von Netzwerkanalysen.

2.4.1.3. Studien zur Elitenkommunikation und Netzwerkbildung

Nach KADUSHIN's (1968) Konzept der "sozialen Zirkel" werden mithilfe der Netzwerkanalyse die direkten und indirekten Kontakte zwischen Elitenmitgliedern untersucht; meist erfolgt dies über die Erfassung von Kommunikationsstrukturen. Damit soll zum einen aufgezeigt werden, welche Elitensegmente überhaupt am politischen Entscheidungsprozeß beteiligt sind. Zum anderen wird aus der jeweiligen Position im Elitennetzwerk auf mögliche Machtpotentiale der Akteure geschlossen (vgl. WOLF 1987:187f). Der Machtbegriff wird hierbei strukturell definiert. "From a network analysis perspective, power is not so much an attribute of an entity, be it an individual or organization, as it is a function of its position within the overall social structure" (ALLEN 1982:349). Die Akteursposition in einem Netzwerk ist somit die maßgebliche Einflußressource. Diese dient nicht als Mittel für eine individuelle Interessendurchsetzung, sondern für die Zieldurchsetzung der jeweiligen Gruppe oder Organisation, die der Akteur repräsentiert (vgl. PAPPI/MELBECK 1984, WOLF 1987:84). Meist wird die Netzwerkanalyse für ein einzelnes Politikfeld durchgeführt, wofür HECLO (1978:102f) den Begriff "Issue-Network" prägte. Diese Beschränkung erlaubt die Erfassung aller "verschiedenen exekutiven, legislativen und gesellschaftlichen Institutionen und Gruppen bei der Entstehung und Durchführung einer bestimmten Policy" (KÖNIG 1992:600).

Die erste Untersuchung zur Eliten-Kommunikation in Deutschland erfolgt in der WILDENMANN-Studie im Jahr 1972. Dabei werden 1560 Führungskräfte aus verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren über ihre regelmäßigen beruflichen Kontakte zu Institutionen und Organisationen befragt. Die Auswertung von NEUMANN (1979) zeigt, daß der Grad der organisations- und v.a. sektorübergreifenden Kontakte sehr hoch ist. 98 Prozent der Befragten hatten Kontakte zu Institutionen und Organisationen außerhalb des eigenen Sektors. Das politisch-administrative System steht dabei im Zentrum der Kommunikationsnetze. Die Befragten dieses Sektors haben zu allen anderen Institutionen und Organisationen zahlreiche Kontakte, wie auch die Befragten der anderen Sektoren häufig Kontakte zu politischen und administrativen Institutionen angaben. Allerdings war auch zu sehen, daß bestimmte und v.a. hochorganisierte Interessen der Wirtschaft, der Banken, der Arbeitnehmer und auch der Landwirtschaft über die Kommunikationskanäle häufiger Zugangsmöglichkeiten zum politischen Prozeß hatten als weniger stark organisierte Interessen. Auch der Beruf der Elitenmitglieder spielt hierbei eine Rolle. Für bestimmte Gruppen ergibt sich nach NEUMANN (1979:95) "ein privilegierter Zugang infolge besserer sozialer Bedingungen für eine aktive politische Partizipation". Dies gelte v.a. für Mitglieder der Bereiche Verwaltung, Justiz, Bildungswesen bzw. Wissenschaft und Forschung. Die Autorin weist darauf hin, daß durch diese ungleich verteilte Machtstruktur bestimmte gesellschaftliche Einheiten die Chance haben, einzelne Entscheidungsbereiche zu dominieren und hier den Informationsfluß zu kontrollieren. Damit sei tendenziell die relative Autonomie und Integrationsfähigkeit des politischen Systems eingeschränkt, was wiederum systemgefährdende Konflikte hervorrufen könnte.

In der WILDENMANN-Studie im Jahr 1981 wurden auch persönliche Netzwerkbeziehungen zwischen den Elitenmitgliedern erfaßt. Zunächst sollten die Befragten angeben, mit welchem Sachthema sie sich am intensivsten in den letzten zwölf Monaten beschäftigt haben. In diesem Zusammenhang waren die Kontakt- bzw. Gesprächspartner sowie deren Positionen und die dahinterstehenden Institutionen oder Organisationen relevant. Die Studie von WOLF (1987) basiert auf diesem Datenmaterial. Er führt eine Netzwerkanalyse zum Thema Wirtschafts- und Finanzpolitik durch und betrachtet die Ergebnisse in international vergleichender Perspektive (USA, Australien). WOLF plädiert für die Verwendung einer Kombination aus Positions- und Entscheidungsmethode, da die erste Technik nur messe, inwieweit die Elitenmitglieder füreinander erreichbar sind, nicht aber, inwieweit sie an politischen Entscheidungen beteiligt sind (vgl. PUTNAM 1976:16, SCHEUCH 1973:1005, HOFFMANN-LANGE 1987:39, 1991:370). So könne nach der Positionsmethode durchaus eine pluralistische Elitenstruktur vorliegen, bei zentralen Entscheidungen seien aber eventuell nur wenige Elitenmitglieder beteiligt (elitistische Elitenstruktur). Deshalb führt WOLF zudem eine sachfragenorientierte Kommunikations- und Interaktionsanalyse durch. Nach der Klärung, welche Akteure theoretisch in welchen Interaktionsformen im Politikfeld Wirtschafts- und Finanzpolitik relevant sind, werden Interviews von 617 nationalen Elitenmitgliedern ausgewertet. Insgesamt sind zahlreiche Akteure relevant; die Befragten machten 4157 Kontaktnennungen, die sich auf 1978 Personen bezogen. Aufgrund dieser Unübersichtlichkeit an beteiligten Akteuren orientiert sich das einzelne Elitenmitglied nach WOLF (1987:147) v.a. an seinem näheren "Interaktionssegment". 334 Personen sind Mitglieder von insgesamt vierzig dichten Cliques, also mehr oder weniger großen Machtzentren.¹⁸³ Das Untersuchungsziel besteht darin, die relative Bedeutung einzelner sektoraler Eliten und die verbindenden Elemente zu bestimmen. So zeigt sich, daß 32 der 40 Machtzirkel durch eine gemeinsame Sektorzugehörigkeit und/oder eine gemeinsame Themenorientierung gekennzeichnet sind. Auch die regionale Zugehörigkeit und die Parteizugehörigkeit spielen hierbei eine Rolle. Der zentrale Zirkel umfaßt 208 Personen und enthält nationale Regierungs- und Verwaltungsmitglieder, Repräsentanten wichtiger Großunternehmen, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften sowie einzelne Fachexperten. Einzelne Spitzenpolitiker und Führungskräfte aus Wirtschaftsunternehmen und -verbänden sind besonders einflußreich, da sie als "bridger" oder "gatekeeper" (vgl. WOLF 1987:344) strukturell wichtige Positionen für den Informationsaustausch zwischen den Machtzirkeln einnehmen. Die Sektoren Wissenschaft und Massenmedien sind nur begrenzt, die Sektoren Justiz, Kultur und Militär dagegen kaum einflußreich. Diese Ergebnisse bestätigen die in US-amerikanischen (vgl. LAUMANN/KNOKE 1987, KNOKE 1990) und australischen (vgl. MOORE u.a. 1980, HIGLEY/MOORE 1981) Studien gemachten Beobachtungen, daß die Repräsentanten des politisch-administrativen Systems sowohl eine zentrale Stellung als auch eine aktive Rolle im Kommunikationsnetz einnehmen und daß zwischen "öffentlichen" und "privaten" Organisationen enge Verbindungen bestehen (vgl. HIGLEY u.a. 1991). Auch in der Potsdamer Elitenstudie bildeten die Netzwerkstrukturen der west- und ostdeutschen Elitenmitglieder einen Untersuchungsschwerpunkt; hierfür werden die Kontaktmuster von 2341 Funktionsträgern aus 14 Sektoren erfaßt. SAUER (2000) untersucht mit diesen Daten die Relevanz kommunikativer Handlungen von Elitenmitgliedern für die gesellschaftliche Steuerung des politischen Systems. Sie referiert dafür ausgehend von der Differenzierungs- bzw. Systemtheorie zur Erklärung gesamtgesellschaftlicher Funktionsbedingungen über die Steuerungstheorie auf die akteursbezogene Elitentheorie.¹⁸⁴ Zentrale Annahme ist, daß nur über den Rückgriff auf individuelle Akteure bzw. deren kommunikative Handlungen makropolitische Steuerungsprozesse verstanden und analysiert werden können. Politisches Handeln

¹⁸³ Nur sieben der 40 Machtzirkel haben mehr als fünf Mitglieder; nur fünf Zirkel haben zehn oder mehr Mitglieder (vgl. WOLF 1987:257).

¹⁸⁴ Vgl. die theoretischen Vorarbeiten von HERZOG (1982), HOFFMANN-LANGE (1992) und WEBELS (1993).

wird dabei nach HERZOG (1982) nicht mehr als Regieren von oben nach unten aufgefaßt, sondern als Steuerung in netzwerkartig verbundenen ("retikularen") Strukturen. Als geeignete Steuerungsinstrumente werden kooperative Verhandlungssysteme zwischen Interessenorganisationen wie z.B. Gewerkschaften, Verbänden oder Bürgerinitiativen gesehen. V.a. das elitenzentrierte Entwicklungsmodell von FIELD/HIGLEY (1980) steht im Mittelpunkt, da es die Notwendigkeit der Elitenintegration begründet. Ihre These ist, daß die Struktur nationaler Eliten die Stabilität politischer Ordnungen bestimmt. Deshalb führe nur eine ausgeglichene Elitenintegration (konsensuell geeinte Elite) zu stabilen Verhältnissen.

Auf Basis der Differenzierungstheorie von PARSONS (1976) erarbeitet die Autorin die Aufgaben der einzelnen Elitensektoren und mittels dem akteurszentrierten Institutionalismus von MAYNTZ/SCHARPF (1995) identifiziert sie soziale Rollen für jedes Teilsystem. Das politische System ist dabei der zentrale kollektive Akteur zur Steuerung des gesellschaftlichen Gesamtsystems. Gesellschaftliche Steuerung wird als "Handlung von professionellen Akteuren auf der Basis von Kommunikation in bestimmten Konstellationen unter bestimmten institutionellen Rahmenbedingungen" verstanden. Diese Steuerung sei für das politische System nur durch seine exponierte Stellung im gesamtgesellschaftlichen Kommunikationssystem gewährleistet. Die empirische Kontaktanalyse ergibt, daß kein gesellschaftlicher Bereich und keine Institution gänzlich aus dem Kommunikationsnetz ausgeschlossen ist; allerdings ist die Einbindung der Bereiche unterschiedlich. Wenig eingebunden sind die Sektoren Kultur, Militär und Wissenschaft. Die politischen Institutionen sind für die Funktionselite die herausragenden Kontaktpartner, was nach SCHARPF (1989) und HERZOG (1991) eine Grundvoraussetzung für gesellschaftliche Steuerung darstellt. Zwar zeigt sich, daß die ostdeutschen Funktionsträger ein anderes Kontaktverhalten als westdeutsche Funktionsträger haben, doch ist ihre Kontaktdichte nicht geringer. Zudem wird mithilfe von Clusteranalysen untersucht, inwieweit sektorübergreifende Kontakte bzw. exklusive Kommunikationsnetze vorliegen und inwieweit sich die Kontaktmuster der westdeutschen Funktionselite im Vergleich zum Jahr 1981 verändert haben. SAUER stellt fest, daß hinsichtlich des potentiellen Informationsflusses die Voraussetzungen für die Erhaltung der politischen Steuerbarkeit gesellschaftlicher Prozesse in Deutschland gegeben sind. Die Eliten sind demnach durch ein dichtes und umfassendes Netzwerk von Kontakten miteinander verbunden, in dessen Zentrum das politisch-administrative System steht. Keine Teilelite sei ausgeschlossen, allerdings zeige sich eine eher schwache Einbindung der neuen sozialen Bewegungen sowie ostdeutscher Interessen. SAUER (2000:289) empfiehlt deshalb "die weitere Installation und Etablierung politikfeldbezogener Verhandlungssysteme zwischen professionellen Funktionseliten unter der Regie der politischen Akteure sowie zwischen den Politikern der verschiedenen Parteien und föderalen Ebenen". Die Handlungs- und Steuerungsfähigkeit des politischen Systems könne nur verbessert werden, wenn alle betroffene Gruppen - auch die weniger organisierten und ressourcenschwächeren - in die Verhandlungssysteme einbezogen werden, wenn offene Konfrontation vermieden und sich die Anerkennung des Kompromisses als einzige Möglichkeit politischen Handelns in differenzierten und pluralistischen Demokratien durchsetze.

Auch KÖNIG (1992) verbindet die Netzwerkanalyse mit einer Policy-Untersuchung (vgl. HECLO 1978). Im Politikfeld Arbeit zeigt sich in den Jahren 1983-1988, daß 127 Personen in verantwortlichen Positionen agieren. Auch hier werden die Positionen im Informationsnetzwerk als maßgeblich für die Handlungspotentiale der Organisationen bei wichtigen Streitfragen gesehen. Unter Berücksichtigung des Modells kollektiver Entscheidungsfindung nach COLEMAN (1972) wird untersucht, inwieweit die Akteure für ihre Zielerreichung Informationen austauschen. Die Positionsinhaber werden deshalb zu 18 Streitfragen im Bereich Beschäftigungsförderungsgesetz befragt, welchen Akteuren sie Informationen zukommen lassen und von welchen sie Informationen erhalten. Eine Dokumentenanalyse erfaßt die Interessenlagen der einzelnen Akteure. Als wichtigste Ressourcen im Issue-Netzwerk werden Informationsbeziehungen zu den Entscheidungsträgern oder Agenten mit "voting power" angesehen.

Im Rahmen der Kontaktmusterstudien in den USA, Australien und Deutschland konnte die häufig unterstellte Dominanz der Politik durch das "Kapital" nicht bestätigt werden. Für die BRD zeigt sich, daß die Politiker der beiden großen Parteien sowohl zu Arbeitgeber- als auch zu Arbeitnehmerorganisationen engen Kontakt haben (vgl. HOFFMANN-LANGE 1992:380f, SAUER 2000:83). Die Forscher sind sich einig, daß auf der nationalen Ebene eine Elitenstruktur besteht, die es den Eliten erlaubt, kontroverse Standpunkte bereits im Vorfeld von Entscheidungen über dichte Kommunikationsnetze einfließen zu lassen und abzuklären (vgl. HOFFMANN-LANGE 1992:398, FELBER 1986:90). Dies bestätigen auch Analysen unter der Leitung von HERZOG im Berliner Senat 1985 und im Bundestag 1990 (vgl. HERZOG 1985, WEBELS 1985/1991a/1991b/1993, HERZOG u.a. 1990/1993). Zwar dominieren auch hier die Kontakte zu Wirtschaftsorganisationen, es sind aber je nach Parteizugehörigkeit Kontakte zu anderen Organisationen des intermediären Systems vorhanden. So pflegen CDU/CSU-Abgeordnete engeren Kontakt zu Verbänden der Unternehmen und des Mittelstandes sowie zu kirchlichen Organisationen, bei SPD-Abgeordneten überwiegen die Kontakte zu Gewerkschaften und die Grünen-Vertreter treffen sich mit Vertretern der Neuen Sozialen Bewegungen. Die Kommunikationsstrukturen sind somit durch eine Mischung aus funktionalen Erfordernissen - bestimmt durch das jeweiligen Politikfeld und dafür relevante Gremien - und traditionellen Bindungen an Vorfeldorganisationen geprägt. Die erste Analyse zu Kommunikationsstrukturen in den neuen Ländern von NIEDERMAYER (1996) zeigt hierzu kaum Unterschiede. Die auf Kreisebene durchgeführte Studie zu Kontakten zwischen Parteien und Verbänden ergibt auch für die Ost-CDU stärkere Beziehungen zum Arbeitgeberlager und zu religiösen Gruppen bzw. eine stärkere Orientierung der SPD hin zu den Gewerkschaften und sozialen Organisationen. Nur der Kontakt zu wirtschaftsnahen Organisationen ist unterentwickelt; die SPD konkurriert hier stark mit der PDS, die eine ähnliche Kontaktstruktur aufweist. Die Grünen haben im Osten wie im Westen die häufigsten Kontakte zu Naturschutz- und Umweltorganisationen bzw. Kultur-, Jugend- und Selbsthilfegruppen (vgl. NIEDERMAYER 1996:218).

2.4.1.4. Zusammenfassung

Viele Elitestudien auf der Bundesebene sind in erster Linie deskriptiv. Dies gilt besonders für Studien zur sozialen Rekrutierung von Eliten (vgl. v. BEYME 1971, KALTEFLEITER 1976, HOFFMANN-LANGE/SCHÖNBACH 1979) sowie für einige Einstellungsanalysen (vgl. DEUTSCH/EDINGER 1959, DEUTSCH u.a. 1967). Sie dienen dem Zweck "Vermutungen und Tendenzen über Struktur und Dynamik von Führungsgruppen zu präzisieren und zu quantifizieren" (ZAPF 1965:203). Für HOFFMANN-LANGE (1990a:7) erweist sich der theoretische Nutzen dieser Studienergebnisse erst, wenn sie in einen breiteren theoretischen Kontext gestellt werden, wie z.B. im Kontext der Partizipations- oder Repräsentationsforschung. RUSTOW (1966) und BURTON/HIGLEY (1987a) kritisieren die relativ theorielose Anhäufung empirischer Daten über Eliten, die von ihnen als "triviale soziale Korrelate des Elitestatus" bzw. als "zeitgebundene Einstellungsdaten von nur geringer Bedeutung für ein vertieftes Verständnis der Bedeutung von Eliten für gesellschaftliche Entwicklung" bezeichnet wurden (vgl. HOFFMANN-LANGE 1990a:7). Insgesamt läßt sich die deutsche Forschung in zwei Abschnitte einteilen. Während bis Ende der 60er Jahre historische Elitenanalysen dominieren, beschäftigt sich die moderne Elitenforschung v.a. mit den Werten, Einstellungs- und Kommunikationsmustern der deutschen Führungsschicht. Dabei geht es weniger um die konventionelle Strukturfrage des Elitenpluralismus, als vielmehr um die Frage der Offenheit der Elitenformation und des soziopolitischen Systems in einem Prozeß mit zunehmend stärker ausdifferenzierten gesellschaftlichen Interessen. Die Elitenbefragungen der Mannheimer Schule zeigen hierfür, daß sowohl zwischen als auch innerhalb der sektoralen Eliten zwar relativ große Einstellungsunterschiede vorliegen, daß aber andererseits auch ein hohes Maß an Konsens über die grundlegenden Werte und Verfahrensregeln existiert. Zudem

ergeben die Kommunikationsstudien, daß das politisch-administrative System (Ministerialbürokratie, Regierung, Parlamentarier, Parteiführungsgruppen) das Zentrum des Konfliktregulierungs- und Konsensbildungsprozesses in Deutschland darstellen. Somit haben die politisch-administrative Eliten die zentrale Steuerungsfunktion inne (vgl. SAUER 2000). Für die Interessenrepräsentation zeigen die Elitenstudien, daß einige Sektoren größere Vorteile haben als andere. V.a. die Interessen der Industrie, der Banken und Versicherungen, der Arbeitnehmer und auch der Landwirtschaft werden auf nationaler Ebene berücksichtigt.

Auch ist ein Trend zu Studien mit dem Thema "elite culture" festzustellen. PUTNAM (1973) prägte diesen Begriff für die Werte, das Politikverständnis und die Zielvorstellungen von Eliten. Er erkannte, daß die Wertorientierungen der Elitenmitglieder maßgeblichen Einfluß auf deren politische Einstellungen und Verhaltensdispositionen haben und nicht die soziale Herkunft der "ruling class". Diese Perspektive eignet sich nicht nur für Vergleiche zwischen den einzelnen Elitensektoren (vgl. ROTH 1976, GROß 1992) und zwischen den Eliten und der Bevölkerung (vgl. HOFFMANN-LANGE 1986, WEBELS 1991, GROß 1992), sondern auch für internationale Vergleiche (vgl. HIGLEY/FIELD/GROHOLT 1976, HANCOCK 1976).

Insgesamt bietet die deutsche Elitenforschung ein eher uneinheitliches Bild; KLINGEMANN/STÖSS/WEBELS (1991:10) bezeichnen ihren Zustand im internationalen Vergleich als "randständig". Während in einzelnen Problemfeldern wichtige empirische, methodologische und theoretische Innovationen geleistet wurden, sei ein deutlicher Mangel an wissenschaftlicher Kontinuität zu verzeichnen. Mit wenigen Ausnahmen entwickelte sich die Forschung auf dem Wege einzelner Projekte, ohne daß es bisher gelungen ist, "ein der Bedeutung des Forschungsbereichs angemessenes Kommunikationssystem wissenschaftlicher Diskussion und Kritik zu schaffen" (HERZOG 1982:9, vgl. KLINGEMANN u.a. 1991). Hier schlägt sich auch die Schwierigkeit nieder, verlässliche Informationen über Herkunft, Lebenslauf, Sozialisation, Einstellungen oder Verhalten deutscher Führungskräfte zu erhalten. Im Vergleich zu anderen Forschungsrichtungen der Sozialwissenschaften hat die Elitenforschung einen besonders sensiblen Bereich zum Gegenstand, der sich "keineswegs selbstverständlich der wissenschaftlichen Analyse öffnet" (HERZOG 1982:9).¹⁸⁵ Einig sind sich die Betrachter in der Zielsetzung der modernen deutschen Elitenforschung. Diese müsse sich mehr dem Problem stellen, wie eine sich ausdifferenzierende und unter wachsenden Problemdruck geratende Gesellschaft zu einer gestaltenden Handlungskoordination gelange (vgl. HERZOG 1982). Im folgenden werden die kommunalen Elitestudien betrachtet. Eventuell ist hier durch die größere Bürgernähe eher eine Transparenz der politischen Entscheidungsprozesse und Einflußhandlungen gegeben.

2.4.2. Eliten-Studien auf Kommunalebene

Wie oben bereits angedeutet, wird die Gemeinde als Untersuchungsfeld in der deutschen Politikwissenschaft bis Mitte der 60er Jahre weitgehend ausgeklammert. Ähnlich wie in den USA begründen auch hier die Soziologen vor den Politologen die Gemeindesoziologie als eigenständigen Forschungszweig (vgl. HERLYN 1989:365f). In Anlehnung an die amerikanischen Klassiker der Community Power-Forschung (vgl. LYND/LYND 1929/1937, WARNER/LUNT 1942) werden mit einer zeitlichen Verzögerung auch in Deutschland deskriptive Gemeindemonographien verfaßt (vgl. KÖTTER 1952, LINDEMANN 1952, CROON/UTERMANN 1958, MAYNTZ 1958, OSWALD 1966). So untersucht bsp. MAYNTZ die soziale Schichtung und den sozialen Wandel in der Industriegemeinde Euskirchen. Allerdings sind sich die Autoren durchaus bewußt, daß sie auf die Analyse der gemeindlichen Machtstruktur verzichten. "Die anderen deutschen Gemeindestudien vermeiden dieses Thema völlig, und auch ich kann mich von dem Vorwurf nicht freisprechen, daß mir in Karlsruhe nicht gelungen ist, Einblick in den Prozeß der Willensbildung zu bekommen. Die Forderung nach einer deutschen Community-

¹⁸⁵ Zur methodischen Problematik von Eliteninterviews siehe HUNT (1964) und DEXTER (1964/1970).

Power-Study stellt sich damit um so dringender" (OSWALD 1966:152f). Ende der 60er Jahre werden erste Studien vorgelegt, deren zentraler Untersuchungsgegenstand die lokale Machtstruktur ist (vgl. MATTHÉE 1967, SCHWONKE/HERLYN 1967, BECKERS 1968, SCHRÖTTER 1969, HILTERSCHIED 1970, LUCKMANN 1970). Diese Studien sind zum Großteil methodisch unzureichend, weshalb den Ergebnissen nur beschränkte Gültigkeit zukommt. Systematische und erklärende Analysen sind nicht vorhanden. "Das Theoriedefizit bundesdeutscher Stadtforschung schlägt sich darin nieder, daß wir zwar über einen bunten Themenstrauß von Beschreibungen und rigiden Bewertungen einzelner Phasen im Ablauf lokalpolitischer Entscheidungsprozesse verfügen, selten werden jedoch Erklärungen geliefert" (SIEWERT 1982:13).

Erst mit den Partizipationsprozessen Ende der 60er Jahre wird das Interesse an theoretischen Erklärungen größer. Die Wertheim-Studie von ELLWEIN/ZOLL (1969) verknüpft deshalb den Community Power-Ansatz mit der Partizipationstheorie. Allgemein resultieren zunehmende Theoriereflexion wie auch bessere Analysemethoden aus einer verstärkten Zusammenarbeit mit amerikanischen Forschern (vgl. NUTALL u.a. 1968, LAUMANN/PAPPI 1973).¹⁸⁶ In diesem Zusammenhang wird auch in Deutschland verstärkt die Rolle der Gemeinde in einer komplexer werdenden Welt diskutiert. Durch die Rezeption von Autoren wie CLARK (1973), KESSELMAN (1974) oder WIRT (1974) wird klar, daß einflußreiche Akteure nicht nur in der Gemeinde zu suchen sind. "Wenn über die Verwendung von Ressourcen zur Befriedigung der Bedürfnisse von Gemeindebewohnern [...] zunehmend außerhalb der Gemeinde entschieden wird, und wenn das Verfügen von Ressourcen die Grundlage von Macht ist, dann finden wir auch die Mächtigen der Gemeinde oft außerhalb der Gemeinde" (SAVELSBERG 1982:153, vgl. auch LINDER 1973, GRAUHAN 1974, WOLLMANN 1975, STRUBELT 1979). Unter dem Stichwort "Kommunale Autonomie" werden die Möglichkeiten lokalen Handelns neu diskutiert (vgl. SAVELSBERG 1980). HELLSTERN/WOLLMANN initiieren 1979 ein Forschungsprojekt zur "Analyse kommunaler Entscheidungsprozesse" mit dem Anspruch eines weiter gefaßten Untersuchungsfokus und der Anwendung verbesserter empirischer Methoden. Ebenso wird eine stärker praxisorientierte Sozialforschung sichtbar, die im Rahmen der Wirkungs- oder Implementationsforschung praktische Beratung leisten soll (vgl. KEVENHÖRSTER 1977).¹⁸⁷

Trotz der neuen Einsichten und Anstrengungen werden nur wenige neue Gemeindestudien durchgeführt. Mitte der 80er Jahre stellen GABRIEL/HAUNGS/ZENDER (1984:29) resigniert fest, daß die Zahl der Elitenstudien auf lokaler Ebene nach wie vor sehr begrenzt ist. "Auch nach mehr als zehn Jahren intensiver politikwissenschaftlicher Gemeindeforschung sind empirische Untersuchungen über den Ablauf kommunalpolitischer Entscheidungen, des Einflusses des Entscheidungsprozesses auf den Inhalt politischer Entscheidungen und der kommunalpolitischen Einstellungen der Bürger und der lokalen Eliten Mangelware". Im Jahr 2000 hat sich daran - wie in Tabelle 26 ersichtlich - wenig geändert. Immer noch ist ein großes Defizit in der Untersuchung von Großstädten festzustellen (vgl. GABRIEL 2000). Zwar kommt es durch die Wiedervereinigung von Ost- und Westdeutschland zu neuen Impulsen für die kommunale Elitenforschung, aber auch hierzu werden nur Einzelstudien präsentiert.

STROM (1996:459) bemerkt, daß in der vergleichenden Forschung deutsche Studien immer noch eine untergeordnete Rolle spielen. "German cities are seldom discussed in the growing Anglo-American comparative literature". KLEINFELD (1996) gibt einen Überblick über die aktuelle kommunalwissenschaftliche Forschung. Hier wird deutlich, daß die im anglo-amerikanischen Raum verbreiteten lokalen Analysekonzepte wie z.B. Regime-Theorie oder Local Governance-Konzept kaum beachtet werden. STROM (1996) ist die einzige Forscherin, die den regimetheoretischen Ansatz auf die Stadt Berlin überträgt.

¹⁸⁶ MARSDEN/LAUMANN (1977) und PAPPI/KAPPELHOFF (1984) wenden die Theorie der kollektiven Entscheidungen von COLEMAN (1973) auf die lokale Ebene an und untersuchen, inwieweit die kommunalen Akteure bei lokalen Streitfragen Machtmittel austauschen, um ihre Interessen durchzusetzen.

¹⁸⁷ So lautete der Titel des Arbeitskreises "Lokale Politikforschung" im Rahmen der DVPW-Jahrestagung im Jahr 1977 "Kommunalpolitische Praxis und lokale Politikforschung".

Tabelle 26: Übersicht kommunaler Eliten- und Einflußstudien nach Gemeindegröße und Gemeindeordnung

Gemeindegröße Gemeindeordnung	Gemeinden bis 10.000 Einwohner	Kleinstädte mit 10.000 bis 50.000 Einwohner	Mittelstädte mit 50.000 - 250.000 Einwohner	Großstädte über 250.000 Einwohner
Süddeutsche Ratsverfassung	SCHNEIDER 1977 <i>Gemeinde N.</i>	ELLWEIN/ZIMPEL 1969, ZOLL/ELLWEIN/HANISCH/ SCHRÖTER 1974 <i>Wertheim</i> LUCKMANN 1970 <i>Bretten</i> DERLIEN/HOLLER/GÜRT- LER /SCHREINER 1976 <i>Coburg</i> ARZBERGER 1980 <i>Coburg</i>	WOLLMANN 1975 <i>Heidelberg</i> SIEWERT 1979 <i>Reutlingen</i> ARZBERGER 1980 <i>Aalen</i> WINKLER-HAUPT 1988 <i>Göppingen, Konstanz</i> HEINZ 1990 <i>Regensburg, Würzburg</i> GABRIEL/AHLSTICH/ BRETTSCHEIDER/KUNZ 1992, GABRIEL/BRETT- SCHNEIDER/KUNZ 1993 <i>Bamberg</i> SCHNEIDER 1997 <i>Heidelberg</i>	WARREN 1957a/1957b <i>Stuttgart</i> OSWALD 1966 <i>Karlsruhe</i> LINDER 1973, GRAUHAN/ LINDER 1974 <i>Raum München</i> UELTZHÖFFER 1975 <i>Mannheim</i> HIPPLER/KUTTEROFF 1975 <i>Mannheim</i> HAHN 1989 <i>Stuttgart</i> WALTER 1997 <i>Stuttgart</i>
Bürgermeister- verfassung		SCHMEHRER 1990 <i>Bad Dürkheim</i> DERLIEN u.a. 1976 <i>Bad Kreuznach</i>	GABRIEL u.a. 1992, GAB- RIEL u.a. 1993 <i>Ludwigshafen</i> SCHNEIDER 1997 <i>Trier</i>	
Magistrats- verfassung	ROTH 1968 <i>Obersuhl</i>	DERLIEN u.a. 1976 <i>Bad Homburg</i> ARZBERGER 1980 <i>Hadamar, Usingen</i>	KÖTTER 1952 <i>Darmstadt und vier</i> <i>Umgemeinden</i> LINDEMANN 1952 <i>Darmstadt</i> SCHRÖTTER 1969 <i>Kiel</i> HEINZ 1990 <i>Kiel</i>	ARZBERGER 1980 <i>Frankfurt</i> HEINZ 1990 <i>Frankfurt</i> GABRIEL u.a. 1992, GABRIEL u.a. 1993 <i>Wiesbaden</i>
Norddeutsche Ratsverfassung	MATTHÉE 1967 <i>103 Gemeinden im</i> <i>Kreis Segeberg</i>	MAYNTZ 1958 <i>Euskirchen</i> CROON/UTERMANN 1958 <i>Pseudonym Steinfeld</i> BECKERS 1968 <i>Homburg</i> DREWE 1968 <i>Bergneu-</i> <i>stadt, Waldbröl, Wiehl</i> DERLIEN u.a. 1976 <i>Lemgo</i> LAUMANN/PAPPI 1973, LAUMANN/PAPPI /VER- BRUGGE 1974, PAPPI/ PERNER 1981, PAPPI/ MELBECK 1984 <i>Jülich</i>	SCHWONKE/HERLYN 1967 <i>Wolfsburg</i> DREWE 1968 <i>Gummersbach</i> HILTERSCHIED 1970 <i>Wolfsburg</i> GABRIEL/HAUNGS/ ZENDER 1984 <i>Hagen, Oberhausen</i> KRÜGER/MATZ 1985 <i>Kommune A</i> WINKLER-HAUPT 1988 <i>Gladbeck, Lünen</i> GAU 1990 <i>Bottrop,</i> <i>Osnabrück, Solingen</i> BERKING/NECKEL 1991 <i>Pseudonym Waldleben</i> JAEDICKE/RUHLAND/ WACHENDORFER/WOLL- MANN/WONNEBERG 1991 <i>Krefeld</i> FRERK 1998 <i>Oberhausen,</i> <i>Krefeld, Mühlheim a.d.</i> <i>Ruhr, Solingen</i>	DREWE 1968 <i>Duisburg, Gelsenkirchen</i> NABMACHER 1973/1977 <i>Wuppertal</i> BECKORD 1981 <i>Münster</i> Gau 1983 <i>Köln</i> GABRIEL/HAUNGS/ ZENDER 1984 <i>Bielefeld,</i> <i>Bochum, Dortmund,</i> <i>Duisburg, Essen, Gelsen-</i> <i>kirchen, Köln, Wuppertal</i> KRÜGER/MATZ 1985 <i>Kommune B</i> HEINZ 1990 <i>Dortmund</i> GAU 1990 <i>Bielefeld,</i> <i>Gelsenkirchen, Wupper-</i> <i>tal, Mönchengladbach</i> JAEDICKE u.a. 1991 <i>Dortmund</i> GABRIEL u.a. 1992, GABRIEL u.a. 1993 <i>Bonn</i> SCHNEIDER 1997 <i>Wuppertal</i>
Stadtstaaten	BRINKMANN 1968 <i>Niederense</i>			BRINKMANN 1968 <i>Bremen</i> BILLERBECK 1975 <i>Bremen</i> HILTERSCHIED/LENKE 1975 <i>Berlin</i> WEBELS 1985 <i>Berlin</i> BERG/HARRE/MÖLLER 1992 <i>Berliner Stadtteil</i>

Tabelle: M.W.

Bezeichnend ist auch, daß der Regime-Theoretiker STONE im Jahr 2002 einen Forschungsaufenthalt in Dänemark (Odense) nutzen wird, um die Regime-Theorie auf europäische Städte zu übertragen und deutsche Städte dabei keine Berücksichtigung finden. Stattdessen dominiert in Deutschland die Politikfeld-Forschung, die Implementationsforschung (vgl. WOLLMANN 1980) bzw. die Untersuchung lokaler Handlungsspielräume. Für die folgenden Ausführungen können immerhin 50 kommunale Eliten- und Einflußstudien ausgewertet werden (siehe Tabelle 27 im Anhang A, S. 311-319). Hierbei geht es v.a. um relevante kommunale Akteure und deren Einflußressourcen. Bevor der lokale Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß genauer reflektiert wird, erfolgt eine kurze Darstellung der institutionellen Strukturen auf kommunaler Ebene. Die Analyse des amerikanischen Forschungsstandes hat gezeigt, daß die Gemeindeordnungen zu unterschiedlichen Machtstrukturen führen (können).

2.4.3. Der kommunalpolitische Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß

Obwohl das politische System in Deutschland dezentral organisiert ist, bilden die Kommunen keine eigenständige staatliche Ebene; sie sind vielmehr "landesunmittelbare, öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften" (vgl. GIESE 1999:75). Das Subsidiaritätsprinzip und die Selbstverwaltungsgarantie (GG Art. 28, Abs. 2) erlauben ihnen jedoch im Rahmen der Gesetze, ihre Angelegenheiten selbständig zu erledigen. Im Zuständigkeitsbereich der deutschen Gemeinden liegen alle öffentlichen Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft; die Gemeindeverbände erfüllen dagegen alle Aufgaben mit überörtlichem Bezug. Allerdings wird es zunehmend schwerer, das Örtlichkeitsprinzip als Basis für die Bestimmung der lokalen Aufgaben zu verwenden. Welche Angelegenheit sind örtlich, welche sind überörtlich? Ein weiteres Problem besteht in der Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen Angelegenheiten. Der Kompetenzbereich der Kommunen ist demnach nach zwei Seiten offen: zu privaten Akteuren und zu anderen öffentlichen Trägern, hier v.a. Bund und Länder. Die formale Gliederung der lokalen Aufgaben ergibt sich aus der Einbindung der Gemeinden und Gemeindeverbände in die staatliche Verwaltung. Somit nehmen Gemeinden institutionell eine Doppelrolle ein. Neben ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungsorgane sind die Kreise die unterste Stufe der staatlichen Verwaltung und übernehmen deshalb die Ausführung staatlicher Maßnahmen vor Ort. Die Gemeinden werden vom Staat auch zur Erledigung bestimmter öffentlicher Aufgaben herangezogen. (vgl. GABRIEL 1979:81). Tabelle 28 gibt einen Überblick über alle kommunalen Aufgaben und Pflichten, dabei müssen vier Bereiche unterschieden werden.

Da die Kommunen nur für die freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben eine autonome Entscheidungsbefugnis besitzen, kann sich der Fokus der vorliegenden Studien und der eigenen empirischen Untersuchung lediglich auf diese Inhalte richten. Nur wenn die gewählten Kommunalpolitiker auch tatsächlich Entscheidungen treffen können, macht es Sinn, nach dem Ausmaß von Einstellungskongruenzen zu fragen. Die Frage, welche Akteure am lokalen Entscheidungsprozeß teilnehmen, läßt sich auf zwei verschiedene Arten beantworten. Zum einen können die verfassungsrechtlichen normierten Zuständigkeiten betrachtet werden (Verfassungsnorm), zum anderen kann anhand von empirischem Material (Protokolle, Zeitungsberichte, Umfragedaten) der tatsächliche Prozeß i.S. der Entscheidungstechnik nachgezeichnet werden (Verfassungswirklichkeit). Demnach gehören die Vertretungskörperschaft einschließlich ihrer Ausschüsse, Fraktionen und informellen Gremien, der Bürgermeister als politische und administrative Führungsperson, die Verwaltung, die Parteien, die Presse, organisierte bzw. ad hoc gebildete Interessengruppen sowie die Gesamtbürgerschaft zu den ständigen Entscheidungseinheiten (vgl. GABRIEL 1979:130f, FÜRST 1975:74ff, HELMKE/NABMACHER 1976, DERLIEN u.a. 1976). Im Ablauf des Entscheidungsprozesses treten viele Interaktionen zwischen diesen Rollenträgern auf (vgl. GABRIEL 1979:130, ROIG 1973:25).

Tabelle 28: Übersicht der kommunalen Aufgabenbereiche

Aufgabenbereiche	Wahrnehmung	Durchführung	Politikfelder	Aufsicht
Freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben	Ob und wie liegt allein bei den Gemeinden, im Rahmen der Gesetze	Im eigenen Ermessen	Kultur, Sport	Staat hat nur die Rechtsaufsicht (geregelt in den Gemeindeordnungen)
Pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben	Gemeinde ist gesetzlich verpflichtet, die Aufgaben wahrzunehmen	Im eigenen Ermessen	Straßenbau, Wasser- u. Energieversorgung, Müllbeseitigung, Bauleitplanung	Staat hat nur die Rechtsaufsicht (Gemeindeordnungen)
Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung	Gemeinde ist gesetzlich verpflichtet, die Aufgaben wahrzunehmen	Staat kann durch Weisung Einfluß nehmen	Feuerschutz, Landschaftsschutz, Bauaufsicht	Staat hat die Sonderaufsicht (Gemeindeordnungen und Spezialgesetze)
Auftragsangelegenheiten	Gemeinde ist gesetzlich verpflichtet, die Aufgaben wahrzunehmen	Staat besitzt uneingeschränktes Weisungsrecht	Bundestagswahlen, Zivildienst, Wehrersatzdienst werden vom Staat bezahlt. Feuerschutz, Landschaftsschutz/Bauaufsicht werden angewiesen, aber von den Gemeinden selbst bezahlt	Rechts- und Fachaufsicht (Überprüfung auf Zweckmäßigkeit)

Quelle: GABRIEL/AHLSTICH/KUNZ (1997:329f)

Allerdings variieren die Zuständigkeiten mit der zugrundeliegenden Gemeindeordnung. Für die folgende Erörterung relevanter Akteure in der deutschen Kommunalpolitik ist es notwendig, die verschiedenen Gemeindeordnungen zu berücksichtigen. Zwar ist für die vorliegenden Fallstudie nur das Bundesland Baden-Württemberg relevant. Dennoch ist bei der Auswertung der Gemeindestudien dieser Aspekt nicht unbedeutend, da in den Gemeindeordnungen verschiedene Akteure relevant sind. Leider wurde der Zusammenhang zwischen den Gemeindeordnungen und den Politikergebnissen in der deutschen Community Power-Forschung kaum beachtet. "Die Auswirkungen verschiedener kommunaler Verfassungssysteme auf die Inhalte von Kommunalpolitik sind noch weitgehend unerforscht, die Frage 'Who governs?' wurde selten erweitert zu 'What difference does it makes who governs?'" (WEHLING 1991:288).

2.4.3.1. Die deutschen Kommunalverfassungssysteme

Die Kommunalverfassungen legen die grundsätzliche Aufgaben- und Rollenverteilung in den Städten, Gemeinden und Kreisen fest und bestimmen die Zusammensetzung der politisch-administrativen Spitzen bzw. deren politisch-demokratische Legitimation. Nach dem Zweiten Weltkrieg etablierten sich in Deutschland zunächst Kommunalverfassungen, die Ordnungsvorstellungen der jeweiligen Besatzungsmacht aufnahmen (vgl. GIESE 1999:77). Die aus den Westzonen hervorgegangenen alten Bundesländer kannten verschiedene Gemeindeordnungen, welche für die Flächenstaaten zu den vier Ideal-Typen der Süddeutschen Ratsverfassung (Baden-Württemberg, Bayern), der Bürgermeisterverfassung (Rheinland-Pfalz, Saarland, schleswig-holsteinische Landgemeinden), der Magistratsverfassung (Hessen, Städte in Schleswig-Holstein) und der Norddeutschen Ratsverfassung (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) zusammengefaßt wurden.¹⁸⁸ Die vier Typen unterschieden sich hinsichtlich folgender Kriterien:

¹⁸⁸ Zu den Gemeindeordnungen der Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg siehe BOVENSCHULTE/BUB (1996:66f)

- Aufgabenverteilung zwischen Gemeinderat und Verwaltung
- Aufgaben, Rechtsstellung und Bezeichnung des Ratsvorsitzenden
- Leitung der Verwaltung und Vertretung der Stadt nach innen und außen (vgl. SIMON 1988:9).

Für das Verhältnis zwischen ehrenamtlicher Vertretungskörperschaft und hauptamtlicher Verwaltungsspitze haben die Bundesländer in den Gemeindeordnungen unterschiedliche Regelungen getroffen. So gibt es "ein-"¹⁸⁹ bzw. "zweiköpfige"¹⁹⁰ Gemeindeordnungen bzw. solche mit einem primär zuständigen Organ der Willensbildung und solche mit zwei oder drei zuständigen Organen. Gemeinsam ist den Kommunalverfassungen die Orientierung am Modell der "legislatorischen Programmsteuerung" (GRAUHAN 1969:270, vgl. auch VOIGT 1992:7). Dieses Modell unterscheidet zwischen Politik als Willensbildung und Verwaltung als Willensausführung. Dem Kommunalparlament als demokratisch legitimierten und oberstem Organ wird die Programmauswahl und der Kommunalverwaltung die Programmvollziehung zugewiesen. Nach diesem Modell steuert die Vertretungskörperschaft das Verwaltungshandeln durch ihre Beschlüsse, die Gemeindeverwaltung hat zudem die Aufgabe, die Beschlüsse des Gemeinderates vorzubereiten (vgl. HOLLER/NABMACHER 1976). Daß diese idealtypische Vorstellung von der klaren Trennung der Zuständigkeiten heute nicht mehr gegeben ist, wird in den weiteren Ausführungen deutlich. Auch die Einteilung der Bundesländer ist weitgehend veraltet. Die vier Gemeindeordnungen sind im Laufe der letzten Jahre verändert bzw. reformiert worden (vgl. BOVENSCHULTE/BUß 1996, DERLIEN 1996, HENNEKE 1996, GABRIEL u.a. 1997, KNEMEYER 1997, GISEVIUS 1999). KNEMEYER (1993:81f) spricht heute nur noch von drei Gemeindeverfassungstypen. Die Bürgermeisterverfassung und die Süddeutsche Ratsverfassung vereinigt er aufgrund der Reformbestrebungen in Rheinland-Pfalz zur "Süddeutschen Dualen Rat-Bürgermeister-Verfassung". Zudem wurde die Doppelspitze als ein Kernelement der Norddeutschen Ratsverfassung abgeschafft.

Seit Mitte der 80er Jahre stehen die kommunale Politik und Verwaltung in Westdeutschland unter starkem Veränderungsdruck. Mehr partizipative Elemente sollen die Bürger stärker in den Entscheidungsprozeß einbinden und beteiligen (vgl. ERBGUTH 1996, HENDLER 1996, GABRIEL 1999, GABRIEL/KUNZ 1999). So wurden seit der Wiedervereinigung Deutschlands in allen Bundesländern Bürgerbegehren und Bürgerentscheide eingeführt. Institutionell betrachtet führen diese neuen Beteiligungsmöglichkeiten zu einer "Neuverteilung politischer Macht in den Kommunen" (vgl. GABRIEL 1999:329, HOLTMANN 1996), aus der die Bürger und die Verwaltungsspitze gestärkt und die Kommunalvertretung und die politischen Parteien geschwächt hervorgingen. ARZBERGER (1980:137) bewertet diese Reformbestrebungen eher skeptisch. "Die gerade in den letzten Jahren erfolgten theoretischen wie praktischen Anstrengungen in Richtung erweiterter und verbesserter politischer Partizipation haben an der relative Autonomie und Abgeschlossenheit der politischen Entscheidungsprozesse auch in den Gemeinden nur wenig geändert. D.h. die Bürger sind nicht am Entscheidungsprozeß beteiligt, was aber nicht impliziert, daß sich die Entscheidungsträger nicht responsiv gegenüber ihren Wünschen verhalten. Mangelndes Interesse an der Kommunalpolitik, zu geringe Zeit, sich Informationen zu beschaffen sind denkbare Gründe, weshalb Bürger weitergehende Möglichkeiten der Partizipation überhaupt nicht wahrnehmen würden." GABRIEL (1999:331) bestätigt diese Skepsis von ARZBERGER und zeigt in seiner aktuellen Bestandsaufnahme der Nutzung neuer partizipativer Möglichkeiten in Deutschland eher desillusionierende Befunde. Aber auch er ist der Ansicht, daß allein das Vorhandensein dieser neuer Einflußressourcen, die politische Führung zu verstärkter politischer Responsivität veranlaßt.

¹⁸⁹ Diese werden in den Bundesländern Baden-Württemberg, Bayern, Saarland, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Thüringen, Brandenburg praktiziert (vgl. GABRIEL u.a. 1997:341f).

¹⁹⁰ Die Bundesländer Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein trennen die beiden Positionen "Vorsitzender der Kommunalvertretung" und "Verwaltungschef", die oben genannten Bundesländer nicht (vgl. GABRIEL u.a. 1997:341f).

Neben wachsenden Partizipationsansprüchen der Bürger müssen die kommunalpolitischen Akteure auch auf die gestiegenen Leistungsanforderungen gegenüber der Verwaltung reagieren. Der Wandel innerhalb der Verwaltungsorganisation wird i.S. der Verwirklichung neuer Führungs- und Steuerungsstrukturen diskutiert und in vielen Reformprojekten bereits umgesetzt (vgl. KGST 1992/1993/1994¹⁹¹, vgl. REICHARD 1994, KLEINFELD/HEIDEMANN/ TREUTLER 1996, DIECKMANN u.a. 1996, HÖNERT 1996, HEINELT 1997, SCHRÖTER/WOLLMANN 1997). "Ende 1995 experimentierten bereits 82 der 84 Großstädte Deutschlands mit Elementen eines Neuen Steuerungsmodells [...]" (MAYER 1997:7). V.a. in nordrhein-westfälischen Städten wurden zusammen mit der neuen Gemeindeordnung oft neue Steuerungsmodelle eingeführt, um neben einer gesteigerten entscheidungspolitischen Transparenz auch die Effizienz und Effektivität¹⁹² der Kommunalverwaltung zu steigern.

Da der meisten deutschen Gemeindestudien zu Zeiten durchgeführt worden sind, die vor der Reformierung der Gemeindeordnungen lagen, ist es sinnvoll, den Forschungsstand unter Berücksichtigung der vier klassischen Gemeindeordnungen für die alten Bundesländer zu sichten (vgl. Tabelle 26, S. 169). Die amerikanischen Studien haben gezeigt, daß die verschiedenen Kommunalsysteme zu unterschiedlichen Machtstrukturen führen (können). Im folgenden werden deshalb die vier Haupttypen kurz charakterisiert und die wichtigsten Akteure genannt.

2.4.3.1.1. Süddeutsche Ratsverfassung

Im Hinblick auf die kommunale Machtverteilung beläßt die Süddeutsche Ratsverfassung (Baden-Württemberg, Bayern) dem Bürgermeister seine natürliche Macht und sichert ihm eine starke "monokratische" Position zu. Seine Machtfülle ist dadurch legitimiert, daß er ebenso wie der Gemeinderat direkt von den Bürgern gewählt wird. Der Bürgermeister leitet die Verwaltung und kümmert sich um die laufende Geschäfte, hat aber auch den Vorsitz und das volle Stimmrecht im Gemeinderat sowie den Vorsitz in allen Ratsausschüssen. Er ist somit der Repräsentant und Rechtsvertreter der Gemeinde. Durch diese Konzentration der Funktionen kommt dem Bürgermeister eine starke Schlüsselposition zu. Nicht zuletzt seine Legitimation aufgrund des direkten Wahlmodus verschaffen ihm zusätzliche Freiräume auch gegenüber seiner Partei bzw. der eigenen Ratsfraktion, weshalb dieser Gemeindeverfassungstyp auch "Süddeutsche Bürgermeisterverfassung" genannt wird (vgl. KNEMEYER 1989:39). Speziell in Baden-Württemberg sind viele Bürgermeisterkandidaten parteilos. Dies setzt allerdings voraus, daß er eine starke Persönlichkeit hat und in der Bevölkerung beliebt ist (vgl. KLEINFELD/NENZDA 1996:76). Je kleiner die Gemeinde ist, um so höher ist die Wahrscheinlichkeit, daß der hauptamtliche Bürgermeister keiner Partei angehört. In größeren Städten benötigen die Kandidaten allerdings die Infrastruktur der Partei, d.h. sie werden von ihr finanziell und organisatorisch im Wahlkampf unterstützt. Im Gegensatz dazu muß ein Bürgermeisterkandidat in Bayern von Parteien oder Wählergruppen unterstützt werden (vgl. WEHLING 1998b).

Bei der Wahl der Gemeinderatsmitglieder können die Wähler kumulieren und panaschieren, d.h. die Zusammensetzung und Reihenfolge der Kandidaten auf den Wahllisten ist nicht vorgegeben, sondern variabel gestaltbar. Die Bürger können die Listen verändern und Stimmen

¹⁹¹ Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, die dem Deutschen Städtetag in Köln angegliedert ist, entwickelt seit Beginn der 90er Jahre Vorschläge für ein neues Steuerungsmodell in deutschen Kommunen. In Anlehnung an die niederländische Stadt Tilburg wird dabei das "Konzern Stadt"-Modell auf deutsche Verhältnisse übertragen. D.h. die kommunale Verwaltung wird nach betriebswirtschaftlichen Kriterien neu strukturiert und organisiert. Für eine ausführliche Darstellung dieser Reformansätze und einer Beschreibung verschiedener Reformmodelle und -projekte siehe KLEINFELD u.a. (1996, vgl. auch BANER 1998). Zur Kritik an diesem neuen Steuerungsmodell siehe LAUX (1993/94), der konstatiert, daß die kommunale Selbstverwaltung kein Dienstleistungsunternehmen im eigentlichen Sinne darstellt.

¹⁹² KLEINFELD u.a. (1996:200) definieren diese beiden Begriffe wie folgt: Effizienz: Verhältnis zwischen Ressourceneinsatz und Ergebnis, Effektivität: Zielgenauigkeit und Ziel der Leistung.

häufen und somit den Gemeinderat individuell zusammensetzen (vgl. WEHLING 1998b, HOLT-MANN 1998). Auch diese bürgerliche Beteiligungsmöglichkeit bedingt, daß der Einfluß der Parteien verringert wird. So werden bei der Zusammensetzung des Gemeinderates eher Persönlichkeiten als Parteifunktionäre gewählt. Folglich ermöglicht die Süddeutsche Ratsverfassung eine Kommunalpolitik, die nicht so stark unter der Prämisse der Parteipolitik steht wie die Kommunen in Norddeutschland. Dort ermöglicht das Verhältniswahlrecht mit starren Listen keine individuellen Wahlmöglichkeiten. Der Gemeinderat hat das Beschluß- und Kontrollrecht in allen Selbstverwaltungsangelegenheiten. Seine Mitglieder wählen gegebenenfalls Beigeordnete, die dem Weisungsrecht des Bürgermeisters unterliegen. In Bayern und Baden-Württemberg gibt es kaum Reformbestrebungen hinsichtlich der Kommunalverfassung (vgl. WEHLING 1994, GIESE 1999:79f). DERLIEN (1994:48) sieht hier eine starke Ähnlichkeit zum "Strong Mayor Council"-Modell in den USA.

2.4.3.1.2. Bürgermeisterverfassung

Die Länder Rheinland-Pfalz und Saarland sowie die Landgemeinden in Schleswig-Holstein weisen als kommunales Organisationsprinzip die Bürgermeisterverfassung auf. Dabei hat der Bürgermeister eine ähnlich dominante Stellung wie in der Süddeutschen Ratsverfassung. Er fungiert ebenso als politische Spitze¹⁹³ wie als Verwaltungschef und vertritt die Gemeinde nach außen. Der Unterschied besteht zum einen darin, daß der Gemeinderat den Bürgermeister (welcher bei der Wahl kein Ratsmitglied sein muß) und die Beigeordneten, die den Bürgermeister als Leiter der Verwaltung unterstützen, wählt. Zum anderen gab es in rheinland-pfälzischen Städten (seit 1973) mit mehr als zwei hauptamtlichen Beigeordneten einen Stadtvorstand mit eigenen Rechten, die den Bürgermeister binden konnten. Dieser bestand aus dem Bürgermeister und den Beigeordneten (ohne Weisungsrecht des Bürgermeisters) und war zuständig für die Vorbereitung wichtiger Ratsbeschlüsse, für Eilentscheidungen und für die Zustimmung zur Gemeinderat-Tagesordnung (vgl. KLEINFELD/NENDZA 1996). Da sich der Stadtvorstand nicht monolithisch aus den Mitgliedern der jeweiligen Mehrheitsfraktion bzw. -koalition zusammensetzte, sondern nach Parteienproporz aus dem Rat rekrutiert wurde, mußte der Bürgermeister eine gute Führung leisten, um einheitliche Beschlüsse zu erzielen. Im Jahr 1993 hat das Land Rheinland-Pfalz die bisherige Gemeindeordnung umfassend novelliert; die Direktwahl des Bürgermeisters wird seit 1994 praktiziert. Auch das Saarland hat inzwischen die Urwahl eingeführt (1994). Diese Entwicklung bedeutet eine Stärkung des Bürgermeisters, da er nun direkt vom Volk gewählt wird und eine Schwächung des Gemeinderates, der nun nicht mehr die Wahlfunktion und damit eine gewisse Kontrollfunktion inne hat.

2.4.3.1.3. Magistratsverfassung

Die Magistratsverfassung (Hessen, Städte in Schleswig-Holstein) sieht ein duales Leitungsprinzip vor. Die von den Bürgern gewählte Stadtverordnetenversammlung wählt und kontrolliert einen Magistrat, der nach HOLT-MANN (1990:7) als "eine Art kollektiver Gemeindevorstand" fungiert und die Verwaltung leitet. Die Magistratsverfassung bildet somit das Prinzip der Gewaltenteilung ab. Die Stadtverordnetenversammlung fungiert als Volksvertretung und der Magistrat mit dem Bürgermeister und Beigeordneten als Stadtregierung. Volksvertretung und Verwaltung sind deutlich getrennt. Der Magistrat besteht aus haupt- und ehrenamtlichen Beigeordneten, die entsprechend des Parteienproporzes bestimmt werden. Den Vorsitz führt der ebenfalls vom Rat gewählte hauptamtliche Bürgermeister. Die ehrenamtlichen Magistratsmitglieder, die auf vier Jahre gewählt sind, müssen die Mehrheit bilden; sie dürfen in

¹⁹³ Im Saarland hat der Bürgermeister kein Stimmrecht im Rat und in Schleswig-Holstein hat nicht der Bürgermeister sondern der Bürgervorsteher den Ratsvorsitz inne (vgl. KLEINFELD/NENDZA 1996:77)

Schleswig-Holstein Ratsmitglieder sein, in Hessen besteht hier ein Inkompatibilitätsgebot. In Hessen wurden der Bürgermeister und die anderen hauptamtlichen Magistratsmitglieder auf sechs Jahre und in Schleswig-Holstein - je nach Gemeindefestsetzung - auf sechs bis zwölf Jahre gewählt. Diese unterschiedlichen Amtszeiten der Magistratsmitglieder gelten als problematisch. Falls die Politik des Bürgermeisters auf Kritik stößt, kann dieser bei der nächsten Wahl die Ratsmehrheit verlieren, er und die anderen Magistratsmitglieder bleiben jedoch noch länger im Amt. Inzwischen erlaubt die hessische Gemeindeordnung den neu konstituierten Räten der zwölf größten Städte, die Magistratsmitglieder mit einfacher Mehrheit abzuwählen und durch neue Mitglieder zu ersetzen. Vorprogrammierte Konflikte sollen so entschärft werden, gleichzeitig wird die Stellung der Stadtverordnetenversammlung gestärkt. Als weitere Neuerung hat Hessen im Jahr 1993 die Direktwahl des Bürgermeisters eingeführt, was aber nicht die Aufhebung der Magistratsverfassung bedeutet. Der Bürgermeister ist weiterhin den Mehrheitsbeschlüssen des Magistrats unterworfen. Auch in Schleswig-Holstein ist eine neue Kommunalverfassung verabschiedet worden, die v.a. die Abschaffung des Magistrats vorsieht. Die hauptamtlichen Bürgermeister und Landräte werden in Direktwahl bestimmt und agieren künftig als Verwaltungsleiter (vgl. WEHLING 1994, GIESE 1999).

2.4.3.1.4. Norddeutsche Ratsverfassung

In der heute nicht mehr existenten Norddeutschen Ratsverfassung (Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen) wählte der Rat aus seiner Mitte einen ehrenamtlichen Bürgermeister, der den Vorsitz inne hatte und oberster politischer Repräsentant war. Diesem wurde als machtvoller Gegenüber ein vom Rat berufener Gemeinde- oder Stadtdirektor gestellt. Er leitete hauptamtlich die Verwaltung, bereitete die Beschlüsse des Rates vor, achtete auf deren Rechtmäßigkeit und sorgte für die Ausführung. Die Bürgerschaftsvertretung hatte ähnlich wie bei der Magistratsverfassung eine relativ starke Position. Trotz regionaler Modifizierung basierte diese Trennung in Legislative und Exekutive auf dem Einfluß der britischen Besatzungsmacht. Die Zweiköpfigkeit von ehrenamtlichem Bürgermeister als Ratsvorsitzender und einem beamteten Stadtdirektor als Verwaltungsleiter wird als englische Ratsverfassung bezeichnet, da sie starke Ähnlichkeit mit dem klassischen britischen bzw. amerikanischen "Council Manager"-Modell hat (vgl. KLEINFELD/NENDZA 1996:76, DERLIEN 1994:48). Der demokratisch legitimierte Rat besitzt die Entscheidungsgewalt und die ausführende Verwaltung handelt "entpolitisiert" (GIESE 1999:82). In der Praxis dominierte jedoch einer von beiden Akteuren.

Speziell in den großen Städten in Nordrhein-Westfalen gab es oft Reibungsverluste innerhalb des Kompetenzstreits zwischen Bürgermeister und Stadtdirektor. Der Bürgermeister konnte vom Stadtdirektor jederzeit Auskunft und (in Nordrhein-Westfalen) Akteneinsicht über alle Gemeindeangelegenheiten verlangen. V.a. führte er in NRW kraft seines Amtes den Vorsitz im Hauptausschuß, der dem Stadtdirektor als mächtigster Ratsausschuß und als Kontrollorgan gegenüberstand. Zusätzlich ermöglichte die Norddeutsche Ratsverfassung v.a. durch das kommunale Wahlrecht dem Vorsitzenden der Mehrheitsfraktion eine starke Machtposition. Da der Einfluß der Wähler auf die Kandidatenaufstellung und die Listenplatzierung sehr gering ist, erhalten die politischen Parteien eine relativ große Machtfülle (vgl. KLEINFELD/NENDZA 1996:79, SIMON 1988:10). Allgemein wurde dieses Ordnungsmodell in der kommunalpolitischen Praxis als äußerst konfliktträchtig eingestuft, in ihm sei eine Vermengung von Verantwortlichkeiten mit allen negativen Konsequenzen auch für die Ergebnisse der Kommunalpolitik gegeben (vgl. NABMACHER 1989:225). So kommt BANNER (1989:57) in seinem Vergleich der Leistungsfähigkeit der süddeutschen und norddeutschen Ratsverfassung im Hinblick auf drei Politikfelder zu dem Schluß "die baden-württembergische Kommunalverfassung hat sich ihrem nordrhein-westfälischen Pendant in allen Elementen des gewählten Leistungsmaßstabs überlegen erwiesen".

Unter dem Reformdruck der beiden Oppositionsparteien CDU und FDP schaffte das SPD-regierte Bundesland Nordrhein-Westfalen im Jahr 1994 die Doppelspitze ab; der Stadtrat behielt aber seine Allzuständigkeit. Der Bürgermeister wird nun als erster politischer Verantwortlicher und gleichzeitiger Verwaltungschef unmittelbar von den Bürgern gewählt.¹⁹⁴ Auch in Niedersachsen entfällt im Jahr 1996 die Doppelspitze; der Bürgermeister ist zugleich Verwaltungschef und nach süddeutschem Muster durch Direktwahl legitimiert (vgl. BOVENSCHULTE/BUß 1996:73f). Damit besitzt der Bürgermeister nun auch in den nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Städten eine ähnlich dominante Machtposition wie in der Süddeutschen Ratsverfassung. Da aber alle empirischen Gemeindestudien in diesen beiden Bundesländern unter der alten Norddeutschen Ratsverfassung durchgeführt wurden, ist folgendes zu bedenken: Unter der alten Gemeindeordnung war der Bürgermeister relativ machtlos, da er in erster Linie repräsentative Funktionen hatte. Auch der Stadtdirektor war im Vergleich zum Stadtrat nur ein "Diener" (REHM 1986), da sein Amt als reines Vollzugsorgan des Rates konzipiert war. In Nordrhein-Westfalen war er nicht einmal am Eilentscheidungsrecht beteiligt; was in der Praxis bedeutete, das man es gegen ihn verwenden konnte. Der Rat hatte das Recht, jede Aufgabe, die er dem Stadtdirektor zur Erledigung übertragen hatte, wieder zurückzuholen. In Niedersachsen konnte der Verwaltungsausschuß (echter Ratsausschuß, in dem der Stadtdirektor nur beratende Stimme hatte) die Ratsbeschlüsse vorbereiten, diese notfalls mittels einem Einspruchsrecht blockieren oder auch im Einzelfall der laufenden Verwaltung vorbehalten (vgl. NABMACHER 1989:225). In der alten Kommunalverfassung war somit eindeutig der Gemeinderat bzw. seine Mehrheitsfraktion(en) und in Niedersachsen sein Verwaltungsausschuß der mächtigste Akteur im politisch-administrativen Entscheidungssystem.

2.4.3.2. Kommunalverfassungen in den neuen Bundesländern

Die Entwicklung der Gemeindeordnungen in Ostdeutschland nach der Wiedervereinigung im Jahr 1989 ist durch die Angleichung der ostdeutschen Gesetzgebung an das westdeutsche Kommunalverfassungssystem gekennzeichnet (vgl. GIESE 1999:73, KLEINFELD/NENDZA 1996). Die DDR-einheitliche Kommunalverfassung von 1990 garantierte den Gemeinden ihr Selbstverwaltungsrecht, ebenso wie die länderspezifischen Regelungen, die ab 1993 folgten.¹⁹⁵ In Sachsen und Thüringen sind starke Anleihen bei der süddeutschen Ratsverfassung festzustellen; die anderen drei Länder haben auch einige norddeutsche Elemente übernommen. Durch die grundsätzliche Übernahme von Regelungen der süddeutschen Ratsverfassung wollte der Gesetzgeber positive Effekte erzielen und u.a. die Effizienz der Verwaltung stärken.¹⁹⁶ Auch weisen alle neuen Bundesländer die Möglichkeit des Bürgerbegehrens und des Bürgerentscheids auf (vgl. GABRIEL 1999). KLEINFELD/NENDZA (1996:128, in Anlehnung an STARGARDT 1994a/1994b) reduzieren die Vielfalt der Kommunalverfassungssysteme heute auf zwei Grundtypen mit jeweils zwei Untervarianten: Einkörpersysteme mit einheitlicher oder mit doppelter Verwaltungsspitze bzw. Zweikörpersysteme mit natürlicher Person oder organbildender Personengesamtheit als zweites Hauptorgan. Da es in Baden-Württemberg kaum Reformen gab, gelten für die strukturelle Machtverteilung der vorliegenden Studie die oben angeführten Merkmale der Süddeutschen Ratsverfassung.

¹⁹⁴ Zur genauen Dokumentation der Reform in Nordrhein-Westfalen siehe KLEINFELD/NENDZA (1996:78ff).

¹⁹⁵ Genaue Daten siehe KLEINFELD/NENDZA (1996:116).

¹⁹⁶ SCHUMACHER/SCHUMACHER (1994b:62) bezweifeln die Übertragbarkeit des süddeutschen Modells auf die Verhältnisse in den neuen Bundesländern. "Ostdeutsche Erfahrungen in den nächsten Jahren werden daher Anlaß geben, zu prüfen, ob der süddeutschen Ratsverfassung gemeinhin zugeschriebene Vorteile wirklich kommunalverfassungsrechtlich bedingt sind oder, ob sie im wesentlichen auf eine besondere örtliche und regionale politische Kultur in Süddeutschland zurückzuführen sind, die nicht ohne weiteres 'exportfähig' ist".

2.4.3.3. Machtstrukturen in den traditionellen Kommunalverfassungen

Die Darstellung der traditionellen deutschen Kommunalverfassungen zeigt, daß die Machtstrukturen und -ressourcen der lokalen Akteure unterschiedlich ausfallen. Trotz der in der Praxis zu beobachtenden Stärke der Verwaltung sind die Handlungsmöglichkeiten des Rates in der Norddeutschen Ratsverfassung und der hessischen Variante der Magistratsverfassung gegenüber der Leitung der Verwaltung größer als in der süddeutschen Verfassung. Ist der Bürgermeister allerdings zugleich Verwaltungschef und Ratsvorsitzender und wird er zudem per Volkswahl legitimiert, schwindet der Einfluß des Gemeinderates. Der Süddeutschen Ratsverfassung wird allgemein eine höhere Effizienz zugeschrieben, da die Konzentration der Kräfte eine erfolgreiche Verwaltungsführung vereinfacht (vgl. GIESE 1999:84). Zudem bietet sie viele Elemente der Bürgerbeteiligung. "Wo klare Entscheidungsstrukturen vorzufinden sind, da kann man es sich eben leisten, in definierten Fällen dem Bürger selbst das letzte Wort zu überlassen" (SCHMIDT-EICHSTAEDT 1985:34). Im Vergleich mit Norddeutschland sind in Süddeutschland traditionell die Bürger stärker an Entscheidungen beteiligt.

Tabelle 29: Machtverteilung zwischen kommunalpolitischen Akteuren in den traditionellen deutschen Kommunalverfassungen

	Gemeinderat	Bürgermeister	Verwaltung (Stadtdirektor)	Parteien	Bürger
Süddeutsche Ratsverfassung	+	+++	+++	+	++
Bürgermeisterverfassung	++	++	++	++	++
Magistratsverfassung	+++	++	++	++	++
Norddeutsche Ratsverfassung	+++	+	+	+++	+

+ eher geringer Einfluß, ++ mittlerer Einfluß, +++ starker Einfluß, Grafik: M.W.

In der deutschen Kommunalwissenschaft gibt es nur wenige Studien, die sich mit den Auswirkungen verschiedener Gemeindeordnungen auf die kommunale Machtstruktur beschäftigen. DERLIEN u.a. (1976) analysieren als erste den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß in vier Mittelstädten mit unterschiedlichen Kommunalverfassungssystemen. Unabhängig von der Gemeindeordnung zeigt sich, daß

- die Verwaltung aufgrund ihres Informationsvorsprungs den Fraktionen und Gemeinderäten bei der Initiierung und Vorbereitung von Beschlüssen generell überlegen ist
- mit zunehmender Parteipolitisierung der Beigeordneten- und Dezernentenebene aus der strukturell vorgegebenen monokratischen Verwaltungsführung eine kollegiale Führung wird
- die Fraktionen über die Wahlbeamten die Vorbereitungsphase beeinflussen können
- die Aktivitäten des Gemeinderates auf die Ausschußphase konzentriert sind, in der z.T. die Verwaltungsvorlagen noch geändert werden können
- die Diskussion und Auswahl von Entscheidungsalternativen schon weitgehend innerhalb der Verwaltung erfolgt, wobei die Fraktionen über ihre Vorentscheider beteiligt sind
- die Verlagerung des Entscheidungsprozesses in die Ausschüsse zu einer Fragmentierung des Plenums führt und deshalb v.a. die Vorentscheider in den wichtigsten Ausschüssen die Entscheidungen dominieren
- der Gemeinderat einen Funktionsverlust erleidet, der sich in marginalen Veränderungsquoten der Verwaltungsvorlagen ausdrückt
- v.a. die kleinen Fraktionen relativ geringen Einfluß haben, da sie i.d.R. von wichtigen Positionen in Verwaltung und Ausschüssen ausgeschlossen sind (vgl. DERLIEN 1976:116).

Diese Ergebnisse variieren mehr oder weniger stark in den vier untersuchten Städten. Der Unterschied zwischen süddeutscher und norddeutscher Gemeindeordnung ist nach DERLIEN u.a. (1976:116ff) deshalb eher gradueller Natur. "Die 'Zweiköpfigkeit' in der norddeutschen

Ratsverfassung (Nordrhein-Westfalen) führt lediglich zu einer 'größeren Einflußmöglichkeit' des Rates gegenüber der Verwaltung im Vergleich zu 'einköpfigen' Verfassungstypen, wie man sie in Baden-Württemberg antrifft". VOIGT (1992:6) resümiert die Diskussion über den Einfluß der Ordnungen auf die kommunale Machtstruktur wie folgt. Seiner Ansicht nach bilden die Akteure ein Netzwerk mit unterschiedlichen Machtpotentialen. "Ein (zentraler) Akteur versucht, auf die anderen Akteure einzuwirken. Wer als 'Sieger' hervorgeht, also mehr oder weniger erfolgreich die andere Seite beeinflusst hat, steht weder von vornherein fest, noch wird dies positiv oder negativ bewertet." Die Ermittlung der zentralen Akteure erfolge v.a. über ihre formale Position im Entscheidungssystem, ihr Machtpotential sei allerdings nur empirisch zu ermitteln. Neben der formalen Autorität spielen dabei Ressourcen wie Fachkenntnis, Personal, politische Mehrheiten, Partei- bzw. Fraktionsunterstützung, Persönlichkeit oder Popularität eine Rolle. Nach DERLIEN (1994:71) sind deshalb "Struktur-Prozeß-Kausalitäten oder gar deren Auswirkungen auf den Output eines Systems prinzipiell unbestimmt". Das Fazit von VOIGT lautet, daß dieselbe Kommunalverfassung unterschiedliche Entscheidungsstrukturen bedingen kann. Dies hänge von vielen Faktoren wie z.B. der Gemeindegröße oder der lokalen politischen Kultur ab. Welche Ressourcen nun welchen Akteuren in der deutschen Kommunalpolitik zur Verfügung stehen, wird in den folgenden Ausführungen erörtert.

2.4.4. Kommunalpolitische Akteure und ihre Einflußressourcen

In der weiteren Ausdifferenzierung des kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses werden zwei Arten von Aktivitäten unterschieden: Personal¹⁹⁷- und Sachentscheidungen. Da in der vorliegenden Arbeit nur Sachfragen-orientierte Einstellungskongruenzen untersucht werden, spielen Personalfragen keine Rolle. Unabhängig davon, welche Auswirkungen die verschiedenen Kommunalverfassungen auf die lokale Machtstruktur haben, wird der Ablauf von Entscheidungsprozessen maßgeblich von den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes und den deutschen Gemeindeordnungen bestimmt. Demnach liegt zwischen den Gemeindeorganen eine deutliche Kompetenzverteilung vor, wobei der Gemeinderat als repräsentativ-demokratisch gewählte Körperschaft formal die größte Bedeutung inne hat. Seine wichtigste Aufgabe besteht in der Beschlußfassung, also der Entscheidung über alle örtlichen Aufgaben. Die Frage ist nun, welche Akteure im Zusammenhang mit dieser Entscheidungsfindung eine Rolle spielen und mit welchen Ressourcen sie den Entscheidungs-prozeß beeinflussen. Kommunalpolitische Akteure werden nach GABRIEL (1979:130f) als "Positionsinhaber und Organisationen/Institutionen, die am Entscheidungsprozeß beteiligt sind" definiert. Hierzu gehören "die Vertretungskörperschaft einschließlich ihrer Ausschüsse, Fraktionen und informellen Gruppierungen, Bürgermeister und Stadtdirektor als politische bzw. administrative Führungspersonen, eventuell bestehende kollektive Leitungsorgane der Verwaltung (Magistrat, Stadtvorstand, Verwaltungsausschuß), die Parteien, organisierte und ad hoc gebildete Interessengruppen, die Lokalpresse und nicht zuletzt auch die Gesamtbürger-Schaft". In (1979) liegt der Akteure im kommunalen Entscheidungsprozeß im Zentrum (1968, vgl. auch GORE 1964:49ff, LUNDBERG 1964) den kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß in vier Phasen¹⁹⁸. In jeder Phase spielen unterschiedliche Akteure eine Rolle bzw. können verschiedene Einflußressourcen eingesetzt werden. GABRIEL hat für diese Einschätzung alle deutsche Gemeindestudien bis zum Jahr 1976 durchgesehen und den Entscheidungsprozeß

¹⁹⁷ Die Eigenverantwortlichkeit der Gemeinden beinhaltet verfassungsrechtlich abgeleitete Selbstverwaltungsrechte wie z.B. die Personalhoheit. D.h. die Gemeinde entscheidet über den differenzierten Personaleinsatz, der u.a. auch mit der Organisationshoheit der Gemeinden zusammenhängt.

¹⁹⁸ Thematisierung von Entscheidungsproblemen (Issues), Vorbereitung, Entscheidung und Implementation.

anhand deren Ergebnisse dargestellt. Für die vorliegende Fragestellung ist nicht unbedingt relevant, wann ein jeweiliger Akteur seinen Einfluß geltend macht. Wichtig ist nur, daß die gewählten Abgeordneten in der Entscheidungsphase auf die verschiedenen Vorstellungen und v.a. auf die der Bevölkerung Rücksicht nehmen. Nur dann kann man von politischer Responsivität i.S. von DAHL (1971) und LIIPHART (1984) sprechen. Generell wird die Ansicht vertreten, daß diejenigen Akteure, die in der Thematisierungsphase eine große Rolle spielen, auch die folgenden Phasen maßgeblich beeinflussen. "Wer eine Sache initiiert, beeinflusst damit nicht nur, ob etwas getan wird, sondern bereits in mehr oder minder starkem Maße auch, wie und wann es getan wird" (DERLIEN u.a. 1976:22, vgl. auch UELTZHÖFFER 1975:120). Im folgenden werden die kommunalen Akteure und ihre Ressourcen im einzelnen dargestellt, sowie die Ergebnisse von GABRIEL (1979) mit den Ergebnissen der neueren Gemeindestudien (1977-2000) verglichen bzw. ergänzt. Relevant ist dabei, welche Akteure Einfluß im Entscheidungsprozeß haben und auf welchen Ressourcen dieser Einfluß basiert.

2.4.4.1. Bürgermeister und Verwaltung

In der deutschen Kommunalpolitik besitzt der Bürgermeister, v.a. in den Bundesländern, in denen er direkt von den Bürgern gewählt wird, eine dominante Stellung. "Die personenbezogene Volkswahl [...] verleiht seinem Handeln im Verhältnis zu den anderen kommunalpolitischen Akteuren eine besondere demokratische Weihe" (BOVENSCHULTE/BUB 1996:22, vgl. auch WEHLING 1989:87). In diesen Fällen hat er eine Doppelfunktion, da er Vorsitzender des Gemeinderates und Leiter der Verwaltung ist. Als Vertreter der Stadt und als Vollzieher der Ratsbeschlüsse, muß er sich an die "[...] vom Gemeinderat aufgestellten allgemeinen kommunalpolitischen Richtlinien halten [...]" (GemOBW:313) und als Leiter der Gesamtverwaltung trägt er "die Verantwortung für die gesamte Tätigkeit der gemeindlichen Verwaltungsbehörde gegenüber der Bürgerschaft und dem Gemeinderat". Die direkte Legitimation, die relativ lange Amtszeit und die fehlenden Abwahlmöglichkeiten führen dazu, daß der Bürgermeister relativ unabhängig von den lokalen Parteien und Wählergruppen handeln kann. In Baden-Württemberg wird diese Tendenz dadurch gefördert, daß die Bürgermeisterkandidaten nicht von einer Partei oder Wählergruppe vorgeschlagen werden dürfen, sondern sich als Einzelpersonen bewerben müssen (§10 GemOBW). So ist wenig überraschend, daß in diesem Bundesland die Hälfte aller Bürgermeister parteilos ist. In anderen Bundesländern wie z.B. Bayern, ist den Parteien und politischen Gruppierungen hingegen ein Präsentationsrecht für Bürgermeisterkandidaten gegeben (vgl. WEHLING/SIEWERT 1987, WEHLING 1989:87f).

Unabhängig ist der Bürgermeister auch in seinem Handeln als Vertreter des Staates in der Stadt. Über die Weisungsaufgaben, die der Stadt durch Beschlüsse des Kreises, der Landes- und Bundesregierung aufgetragen werden, ist eine Einflußnahme des Staates möglich. Das Bürgermeisteramt befindet sich genau an der Schnittstelle, an der der institutionelle Kontakt zwischen Staat und Gemeinde erfolgt und der Staat entscheidend in die Gemeindeangelegenheiten eingreifen kann. "Im Gegensatz zur demokratischen Macht, die der Bürgermeister als gewählter Vertreter der Gemeinde, als Mitglied des Gemeinderats und als Exekutivinstanz des Gemeinderats besitzt, ist ein bedeutender Teil seiner bürokratischen Macht über die Gemeinde auf außergemeindlicher Grundlage fundiert. Dies stärkt und festigt die Position des Bürgermeisters in seiner führenden Stellung gegenüber dem Gemeinderat wie auch in der Gemeinde selbst" (LUCKMANN 1970:144, vgl. auch GABRIEL 2000:232).

Während also die Funktionen des Gemeinderats v.a. lokalen Charakter besitzen, seine Interessen nach innen gerichtet sind, leitet der Bürgermeister einen bedeutenden Teil seiner Macht aus der institutionell gesicherten Funktion als Träger von Außenkontakten ab. Die Schlüsselposition zwischen Kreis, Land, Bund einerseits und Gemeinde andererseits sowie seine interne politische Stellung als oberster Gemeinderat und als institutioneller und symbolischer Vertreter der politischen Gemeinschaft der Stadt bilden die Grundlage, von der aus der Bürger-

meister politische Entscheidungen für die Gemeinde treffen und ausführen kann. Tatsächlich zeigen alle deutschen Gemeindestudien und eine repräsentative Befragung von KÖSER/CASPERS-MERK (1989)¹⁹⁹, daß der Bürgermeister maßgeblichen Einfluß in der Kommunalpolitik hat (vgl. ELLWEIN/ZIMPEL 1969:172, ZOLL 1974:39f). Ihm werden v.a. Popularität, fachliche Kompetenz, Integrationsfähigkeit und wirksame Interessenvertretung als Qualitäten bzw. Ressourcen zugeschrieben (vgl. SCHNEIDER 1977:24f). VOIGT (1992:3f) führt allerdings an, daß die Machtposition des Verwaltungschefs von der politischen Kultur der jeweiligen Gemeinde und der Gemeindegröße abhängt. So hätten die Verwaltungschefs in Kleinstädten mit konsensorientierter politischer Kultur einen größeren Einfluß auf den Willensbildungsprozeß als in Großstädten mit konkurrierendem Gruppenpluralismus und einer eher heterogenen politischen Kultur. KÖSER/CASPERS-MERK (1989:116) konnten hingegen keinen Einfluß der Gemeindegröße auf die Machtreputation des Bürgermeisters feststellen.

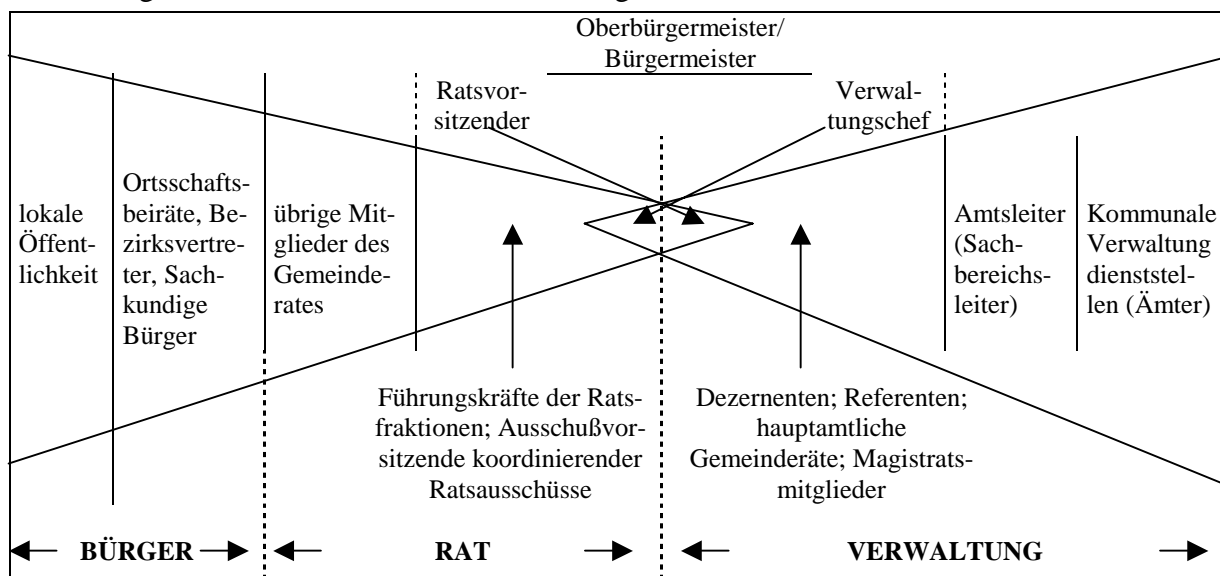
Auch variiert die Stellung des Bürgermeisters stark in den vier klassischen Gemeindeverfassungen. Eine ähnlich starke Stellung wie in der Süddeutschen Ratsverfassung ist auch in der Bürgermeisterverfassung in Rheinland-Pfalz und dem Saarland gegeben, in der Norddeutschen Ratsverfassung war seine Position schwach. In Nordrhein-Westfalen wurde der Bürgermeister für die Dauer der Wahlperiode des Gemeinderates von diesem gewählt. Außer den Aufgaben der Versammlungsleitung und der Gemeinderepräsentation hatte er noch einige andere Befugnisse. Insgesamt war seine Stellung aber sehr schwach im Vergleich zum süddeutschen Bürgermeister; wenn es auch einige Oberbürgermeister in den großen Ruhrgebietsstädten schafften, den dortigen Oberstadtdirektoren große Konkurrenz zu machen (vgl. BOVENSCHULTE/BUB 1996:30f). Auch die Befugnisse des Gemeindedirektors in der Norddeutschen Ratsverfassung war nicht mit denen des süddeutschen Verwaltungschefs zu vergleichen. Nach Abschaffung der Norddeutschen Ratsverfassung liegt v.a. in den Ländern mit Magistratsverfassung (Bremerhaven, Hessen, früher Schleswig-Holstein) eine Beschneidung der Bürgermeisterkompetenzen vor, da hier eine Tendenz zum "Verwaltungspluralismus" gegeben ist (vgl. FÜRST 1975:88). Aktuell hat der Oberbürgermeister in der unechten Magistratsverfassung von Bremerhaven aufgrund seiner Einbindung in ein Kollegium, seiner politischen Abhängigkeit von der Stadtverordnetenversammlung und der weitreichenden Kontrollrechte jedes Stadtverordneten "vermutlich die schwächste Stellung unter den gemeindlichen Verwaltungschefs der Bundesländer" (BOVENSCHULTE/BUB 1996:69). Insgesamt zeigen die empirischen Studien jedoch, daß mit zunehmender Gemeindegröße die Verfassungsunterschiede weniger wichtig sind und die Stellung des Verwaltungschefs stark von der Fähigkeit, seine Interessen durchzusetzen, abhängt (FÜRST 1975:89, v. SCHRÖTTER 1969:52f, BECKERS 1968:71f, ELLWEIN/ZIMPEL 1969:171f).

In den meisten Kommunen der Bundesrepublik Deutschland ist der Bürgermeister somit unabhängig von der Gemeindeordnung der zentrale Akteur im lokalen Führungs- und Kommunikationssystem, um den sich die Vertreter einflußreicher Gruppen und Sektoren sammeln. "Hieraus bildet sich ein enger Führungszirkel, dem - bei ansonsten wechselnder Zusammensetzung - das Spitzenpersonal des politischen und administrativen Sektors zuzurechnen ist" (GABRIEL 1979:241). BANNER (1972:166f) prägte für diese Personengruppe den Begriff der Vorentscheider. "Die Gruppe der Vorentscheider bildet somit den Transmissionsriemen zwischen der bürokratischen Vorbereitungsmechanik und dem politischen Entscheidungsorgan. Sie weist zweifellos Züge einer Oligarchie auf [...], die den subalternen Verwaltungsmitarbeiter ebenso wie den Hinterbänkler im Rat von größerem politischen Einfluß ausschließt". Auch andere Autoren sehen die politisch-administrative Elite bestehend aus wichtigen Ratsmitglie-

¹⁹⁹ In Zusammenarbeit mit ZUMA (Mannheim) werden 1269 Gemeinderäte in drei Gemeindegrößenklassen schriftlich befragt. Zudem ist die Befragung für badische und württembergische Gemeinden bzw. die regionale Streuung (Ballungsgebiet, strukturschwacher Raum) repräsentativ. Im Vordergrund der Befragung steht die Sozialstruktur, der Karriereverlauf und das Politikverständnis der lokalen Mandatsträger. Mit 46 Ratsmitgliedern werden zudem Tiefeninterviews durchgeführt (vgl. KÖSER/CASPERS-MERK 1989:101f).

dem, Oberbürgermeister, Ausschußvorsitzenden, Dezernenten²⁰⁰ und Referenten als eine Entscheidungseinheit. "[...] Setzen von Zielen, Festlegung von Prioritäten, Anregen politischer Innovationen und Auswahl möglicher Programmalternativen erfolgen in der Praxis durch 'Vorentscheider' aus Vertretungskörperschaften und Verwaltungsbehörde, die gemeinsam eine kommunalpolitische 'Planungsschicht' bilden" (HOLLER/NABMACHER 1976:65, vgl. auch BERKEMEIER 1972:202, ELLWEIN/ZOLL 1982:221f, SIMON 1988:50, KLEINFELD u.a. 1996). VOGEL (1972:21f, vgl. auch WINKLER-HAUPT 1988:65) weist darauf hin, daß die Zusammensetzung der Vorentscheiderkreise von Stadt zu Stadt wechseln kann. Dabei spielen die einzelnen Personen, die die herausragenden Positionen inne haben, bzw. ihre Kooperationsbereitschaft eine wichtige Rolle. Abbildung 14 zeigt, wie NABMACHER/NABMACHER (1999:319) die Vorentscheider im kommunalen "Entscheidungsnetzwerk" definieren. Allgemein wird trotz oligarchischer Tendenzen die Existenz der Vorentscheidergruppe positiv bewertet, da sie den zeitlichen Aufwand für die Vorbereitung politischer Einzelentscheidungen reduziere und sie als Kleingruppe die Vorbereitungsarbeit so lange abschirmen könne, bis das entwickelte Konzept öffentlich präsentierfähig sei (vgl. NABMACHER/NABMACHER 1999:320).

Abbildung 14: Vorentscheider im Entscheidungsnetzwerk



Quelle: NABMACHER/NABMACHER (1999:319)

V.a. in Gemeinden mit hauptamtlicher Verwaltung²⁰¹ ist der Einfluß der Verwaltungsmitglieder in allen Phasen des Entscheidungsprozesses hoch. "Man wird vermutlich sagen können, daß er den aller anderen Akteure übersteigt" (GABRIEL 1979:218). Das Kommunalparlament muß angesichts der Aufgabenfülle vor allen in Großstädten Entscheidungsverantwortung an die Verwaltungsmitglieder abgeben. "With the growing complexity of government, legislative bodies have had to delegate authority to administrative agencies to make rules and regulations. Administrators become legislators" (KEY 1958:154). Die Mitglieder der Verwaltungs-

²⁰⁰ In baden-württembergischen Gemeinden mit mehr als 10.000 Einwohnern kann, in kreisfreien Städten muß der Bürgermeister bei der Verwaltungsleitung durch ein oder mehrere auf acht Jahre gewählte hauptamtliche Beigeordnete unterstützt werden. Sind mehrere Beigeordnete zu wählen, sollen die Parteien und Wählervereinigungen nach dem Verhältnis ihrer Gemeinderatssitze die Positionen besetzen (vgl. BOVENSCHULTE/BUB 1996:21). Allerdings sind in Baden-Württemberg Beigeordnete rechtlich Untergebene des Oberbürgermeisters und deshalb an seine Weisungen gebunden (vgl. WEHLING 1989:91).

²⁰¹ In den Ländern Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein sind z.T. die Kommunalverfassungen für Landgemeinden mit ehrenamtlichen Bürgermeistern und im Bereich kommunale Zusammenarbeit anders ausgestaltet als die in Gemeinden mit hauptamtlichen Bürgermeistern (vgl. KNEMEYER 1998:111).

spitze werden als Wahlbeamte (im Unterschied zu den Laufbahnbeamten) für eine bestimmte Amtsperiode (sechs bis zwölf Jahre) von der Kommunalvertretung gewählt. Die Existenz von Wahlbeamten hebt die strikte Trennung zwischen parlamentarisch-politischer und bürokratisch-administrativer Ebene auf und führt dazu, daß sich Verwaltungschef und Beigeordnete heute bereits vielfach als Kommunalpolitiker²⁰² verstehen. "Wie der Verwaltungschef richten auch die anderen Wahlbeamten ihre Ausführung mehr oder weniger stark auf den Willensbildungsprozeß der Fraktionen aus, den sie ihrerseits von Anfang an zu beeinflussen suchen. Formell zeigt sich die innere Verzahnung zwischen Rat und Verwaltungsspitze schon darin, daß die Wahlbeamten i.d.R. an den Sitzungen 'ihrer' Fraktion teilnehmen" (HOLLER/NABMACHER 1976:65, vgl. auch FÜRST 1975:88).

Als wichtige Ressourcen wird der Verwaltung ein gewisser Informationsvorsprung gegenüber den Räten zugeschrieben (vgl. VETTERLEIN 1976:536ff, ELLWEIN/ZOLL 1982:248)²⁰³. "Die Dominanz der lokalen Bürokratie beruht zu einem großen Teil auf ihrem Planungs- und Informationsmonopol und auf der schlichten Tatsache, daß Bürokratien Zeit haben, jedenfalls sehr viel mehr Zeit als Gemeinderäte" (UELTZHÖFFER 1975:119). Der Einfluß der Verwaltung erstreckt sich darüber hinaus auf alle kommunalen Themen (vgl. GABRIEL 1979). Zwar wird die formelle Entscheidung über das wichtigste Steuerungsinstrument in einer Gemeinde - der Haushalt (vgl. BANNER 1984) - vom Gemeinderat getroffen, doch strukturiert die Verwaltung den Haushaltsentwurf in weiten Teilen vor. Nach NABMACHER (1987:91) gibt es allgemein im Vergleich zum Gesamtumfang des Haushalts eher geringe Änderungen am Etatentwurf. NABMACHER (1981:64) weist bezüglich des Verwaltungseinflusses darauf hin, daß innerhalb der Verwaltungsspitze Unterschiede in den Tätigkeitsprofilen bestehen. "Während die Dezerenten (in Abstimmung mit den 'Vorentscheidern im Rat') die Grundlinien einer kommunalpolitischen Entscheidung festlegen, obliegt es den Amtsleitern, die daraus resultierenden Einzelmaßnahmen im Gespräch mit anderen Ämtern der eigenen Verwaltung, im schriftlichen und persönlichen Kontakt mit betroffenen Bürgern und im Kontakt mit fachlich zuständigen überörtlichen Behörden in Gang zu bringen". Durch die verschiedenen Aufgaben ist entsprechend der Einfluß auch innerhalb der Verwaltung unterschiedlich verteilt. Festzuhalten bleibt, daß durch die Vorbereitung und Ausführung von Beschlüssen die Verwaltungsmitglieder eigene Handlungsspielräume erlangen und "damit zwangsläufig politisch handeln" (BOVENSCHULTE/BUß (1996:13, vgl. auch GRAUHAN 1969:268f). D.h. sie versuchen durchaus auf den kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß Einfluß zu nehmen. Als Ressourcen werden dem Sektor Verwaltung neben dem Informations- und Zeitvorsprung gute Sachkenntnis, straffe Organisationsstruktur und strategisch günstige Positionen zugewiesen (vgl. BECKERS 1968, UELTZHÖFFER 1975, BOVENSCHULTE/BUß 1996).

2.4.4.2. Gemeinderat und Politik

Alle deutsche Kommunalordnungen weisen der Vertretungskörperschaft eine dominierende Rolle im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß zu: der Gemeinderat ist oberstes politisches Organ. Der normative Anspruch von der Allzuständigkeit des Gemeinderates weist ihm neben der Entscheidungsfunktion (Abstimmung über die von der Verwaltung vorbereiteten Vorlagen) die Artikulationsfunktion (Formulierung der zu lösenden Probleme),

²⁰² Deshalb werden im empirischen Teil der Arbeit der Oberbürgermeister und seine Bürgermeister auch der Gruppe der Kommunalpolitiker zugerechnet (vgl. auch FÜRST 1975:39, SHARKANSKY 1972:66f).

²⁰³ SIMON (1988:49ff) weist darauf hin, daß dieser Informationsvorsprung in erster Linie qualitativer und nicht quantitativer Art ist. Generell werde der Gemeinderat eher mit zu vielen Informationen konfrontiert (v.a. mit Verwaltungsvorlagen), dies ändere aber nichts daran, daß ein qualitatives Informationsdefizit besteht. "Es ist jedoch bekannt und wird z.T. kritisiert, daß die wichtigsten Informationen auf informellen Wegen in Gesprächen zwischen Mitgliedern von Rat und Verwaltung übermittelt werden. Diese Kanäle sind selektiv nach Hierarchie und politischer Richtung."

die Initiativfunktion (Rat muß der Verwaltung die Aufgaben stellen), die Richtlinienfunktion (Rat gibt der Verwaltung vor, wie sie die politischen Probleme bearbeiten soll) und die Kontrollfunktion (Rat prüft, ob sich die Verwaltung an die Vorgaben hält) zu (vgl. NABMACHER 1989:179). Allerdings ist eher fraglich, ob die Gemeindevertretung diese Aufgaben tatsächlich erfüllen kann. Allein die Tatsache, daß die Ratsmitglieder ehrenamtlich tätig sind, genügt, um eine realistische Einschätzung ihrer Möglichkeiten zu bekommen.²⁰⁴ Die Mehrzahl der Kommunalforscher ist sich einig, daß weder der Gemeinderat als Kollektiv noch einzelne seiner Mitglieder eine Rolle als Initiatoren kommunaler Entscheidungsprozesse spielen (vgl. GABRIEL 1979:137). Es werden deutlich mehr Verwaltungsvorlagen als Fraktionsanträge im Rat behandelt (vgl. GRAUHAN 1970:244, DERLIEN u.a. 1976:24ff). In diesem Zusammenhang wird dem Gemeinderat überhaupt die Fähigkeit zur Artikulation gesellschaftspolitischer Zielvorstellungen abgesprochen (vgl. ELLWEIN/ZIMPEL 1969:177, HESSE 1972:46, NABMACHER 1973: 559).²⁰⁵ Diese Aufgabe wird allgemein dem Bürgermeister bzw. der Verwaltung zugeschrieben. "Das Setzen von Zielen, Festlegen von Prioritäten, Anregen politischer Innovationen und die Auswahl möglicher Programmalternativen geschieht durch die Spitzen der örtlichen Verwaltungsbehörden" (SIEWERT 1979:155, GRAUHAN 1970:331). Das Ratsplenum erfüllt dagegen als Ratifikationsorgan die Aufgabe, beschlußreife Empfehlungen in verbindliche Entscheidungen zu überführen. Manche Autoren gehen soweit, dem Gemeinderat jegliche Kompetenz bzw. Kontrolle über die Verwaltung abzuspochen. "Sämtliche der in der Literatur erwähnten Restriktionen, wie das begrenzte Zeitbudget der Ratsmitglieder, die fehlenden fachlichen und rechtlichen Kenntnisse, die Abhängigkeit von der Information und der Entscheidungsvorbereitung durch die Verwaltung, manövrieren die Kontrolleure in die Abhängigkeit von den Kontrollierten" (GABRIEL 1979: 201, vgl. auch VETTERLEIN 1976). ELLWEIN (1970:170f) und BERKEMEIER (1972) bezeichnen den Gemeinderat als "scheindemokratische Einrichtung" bzw. als "Scheinparlament". 70 Prozent der von NABMACHER (1973:557) befragten Stadträte in Wuppertal bezeichnen sich selbst nur "auf bestimmten Gebieten" als einflußreich.²⁰⁶ Allerdings lehnen auch 60 Prozent die Aussage ab, daß sich die Verwaltung fast immer gegenüber den Ratsmitgliedern durchsetzt. GABRIEL (1981:200) resümiert zu Beginn der 80er Jahre den Forschungsstand zur Willensbildung in der Gemeinde wie folgt: "Nahezu alle vorliegenden Untersuchungen [...] stimmen in der Aussage überein, daß der faktische Einfluß der Vertretungskörperschaft weit hinter der formalen Machtposition zurückbleibt".²⁰⁷ Dieser Einschätzung stehen die Ergebnisse von SIMON (1988:11f) entgegen, der in zehn Städten Ratsmitglieder und Wahlbeamte befragt. "Auch wird in keiner der Entscheidungsphasen über eine Ohnmacht des Rates geklagt; im Gegenteil wird gerade in der Initiativphase dem Rat die dominierende Rolle zugeschrieben, in der Entscheidungsphase den Fraktionen und Ausschüssen, allerdings noch mehr dem Vorentscheider-Gremium aus Rat und Verwaltungsführung, während das Ratsplenum realistischerweise als bloßes Forum gilt. Diese Selbsteinschätzung einer mächtigen Kommunalvertretung wird von den Wahlbeamten geteilt". Die

²⁰⁴ FRUTH (1989) stellte 254 bayerischen Gemeinderäten die Frage "Sind unsere ehrenamtliche Stadträte überfordert?". Die Hälfte war der Ansicht, daß das Ehrenamt ein Arbeitspensum umfaßt, das den Zeitaufwand für eine Halbtagsbeschäftigung oft weit übersteigt. 97 Prozent halten eine planmäßige Förderung des ehrenamtlichen Sachverstands ohne zusätzliche zeitliche Belastung für notwendig bzw. wünschenswert. In der Studie von SIMON (1988:66) geben die befragten Ratsmitglieder einen monatlichen Zeitaufwand von 60 Stunden an.

²⁰⁵ Nach SCHNEIDER (1977:30) ist dies allerdings von der Gemeindegröße abhängig. So fungiere der Gemeinderat in kleineren Gemeinden stärker als Initiativzentrum.

²⁰⁶ Die Stadtverordneten konnten für die Einschätzung ihres eigenen Einflusses auf die Kommunalpolitik zwischen fünf Kategorien auswählen: "völlig einflußlos", "weitgehend einflußlos", "wenig Einfluß", "Einfluß auf bestimmten Gebieten", "einflußreich" (vgl. NABMACHER 1973:557).

²⁰⁷ Deshalb hat KNEMEYER (1989:39) vorgeschlagen, nicht mehr von der "Süddeutschen Ratsverfassung", sondern von der "Süddeutschen Bürgermeisterverfassung" zu sprechen. BOVENSCHULTE/BUB (1996:24) plädieren für den Begriff "plebiszitäre Bürgermeisterverfassung", da heute auch außerhalb Süddeutschlands diese Gemeindeordnung gelte und gleichzeitig die Direktwahl des Verwaltungschefs hervorgehoben werde.

Hälfte der Ratsmitglieder ist der Ansicht, Möglichkeiten für die Verwaltungskontrolle zu besitzen und 18 Prozent der Politiker denken, daß der Rat die Verwaltung angemessen kontrolliere. Nur knapp 30 Prozent sehen keine Möglichkeit zur Verwaltungskontrolle. Die Einschätzung, daß die Verwaltung nicht abgekoppelt vom Gemeinderat handeln kann, sondern diese vielmehr die Einstellungs- und Entscheidungsabläufe im Gemeinderat antizipieren muß, bestätigen auch NABMACHER/NABMACHER (1979:122ff). Häufige Vetopositionen, die letztlich Mehrheitsentscheidungen entgegenstehen, weisen nach NABMACHER (1989:192) auf ein unzureichendes Konfliktmanagement der Verwaltung hin. Eine sinnvolle Problemlösung verlange von der Verwaltung die Berücksichtigung der Machtverhältnisse in den einzelnen Fraktionen und die Orientierung an Interessenprofilen im Gemeinderat. Die Beobachtung, daß es seitens des Rates relativ wenig Initiativen gibt, sei eventuell durch deren Berufsstruktur und die Arbeitsbelastung des ehrenamtlichen kommunalpolitischen Personals zu erklären.

Als weiteren Grund für eine geringe Rolle der Vertretung in der Initiativphase nennt NABMACHER (1987:96) das kommunale Wahlrecht. Initiativen seitens der Räte kommen seiner Ansicht nach häufiger in persönlichkeitsbezogenen Wahlsystemen wie in Baden-Württemberg und Niedersachsen vor als in Wahlsystemen mit Verhältniswahlrecht und starren Listen. Bei letzterem hätten die Parteien und Fraktionen eher die Chance, die Probleme vor der Rats- und Ausschußarbeit abzufedern. Der Mandatsträger wird, um seine Wiederwahlchancen nicht zu gefährden, eher bereit sein, sich mit der Partei abzustimmen. Im anderen Fall würden die Ratsmitglieder eher die Wählergunst überbewerten, um ihre Stimmen durch persönliche Bekanntheit oder Gefälligkeit gegenüber Petenten zu maximieren. Gemeinderäte lassen sich eine solche Profilierungschance i.d.R. nicht entgehen und reagieren mit Anfragen oder Anträgen, die zuweilen nicht in das Bild der politischen Gruppierung passen und dadurch zu fraktionsinternen Konflikten oder zu Konflikten mit der Partei führen.

Somit greift der Eindruck einer generellen Machtlosigkeit des Stadtrates zu kurz; v.a. da einzelnen Räten und hier v.a. den Fraktions- und Ausschußvorsitzenden mehr Einfluß zugeschrieben wird als anderen. "Neben dem Vorsitzenden und seinem Stellvertreter sind v.a. die Fraktionsführer und die Ausschußvorsitzenden Personen, die ex officio mehr Einfluß auf die Entwicklung bestimmter Probleme ausüben können als andere Ratsmitglieder" (BECKERS 1968:169). Diese bilden zusammen mit den Fraktions- und Verwaltungsspitzen die sogenannten "Vorentscheider", die in diesem Kreis die wichtigsten Entscheidungen in der Gemeinde vorwegnehmen (vgl. BANNER 1972:168f, HESSE 1972:117). NABMACHER (1981) erkennt in Wuppertal deutliche Unterschiede zwischen den zehn wichtigsten Mandatsträgern, die dem Vorentscheiderkreis angehören und den anderen Gemeinderäten. Die Vorentscheider sind meist länger Mitglied des Gemeinderates, haben häufiger den Vorsitz in einem Ausschuß inne, verwenden mehr Zeit auf lokalpolitische Tätigkeiten und halten sich selbst eher für einflußreich. Die übrigen Mandatsträger verbringen mehr Zeit in den Ausschußsitzungen, in den Sitzungen der Ortsteilbeiräten und bei den örtlichen Vereinen. So seien die Tätigkeitsprofile beider Gruppen innerhalb des Gemeinderates deutlich zu trennen. "Die einen betreiben in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltungsspitze das kommunalpolitische Management, die anderen nehmen v.a. die Routineaufgaben im Rat und den Kontakt zur institutionalisierten und organisierten Öffentlichkeit wahr" (NABMACHER 1981:63).

Relativ einig ist man sich auch in der Bewertung, daß bei der zunehmenden Aufgabenkomplexität die Entscheidungen über einzelne Aufgabenbereiche nicht im Gesamtstadtrat, sondern in den jeweiligen Ausschüssen, getroffen werden. "Die vielfach beklagte 'Entmachtung' des Rates, die Orientierung der Ratsarbeit an Beschlußvorlagen der Verwaltung führt zwangsläufig dazu, daß der Schwerpunkt parlamentarischer Tätigkeit sich aus den kommunalen Vertretungskörperschaften in die Ausschüsse verlagert" (LUCKMANN 1970:144). Dieser Einschätzung stimmt auch GABRIEL (1979:199ff) zu, allerdings betont er die dadurch entstehende mangelnde Transparenz der Entscheidungsprozesse. "Als kollegial arbeitendes Entscheidungsorgan hat der Rat eindeutig an Bedeutung verloren. Seine Funktionen sind weitgehend

auf die Fraktionen, Ausschüsse und informelle Koordinations- und Entscheidungsgremien übergegangen, die im Gegensatz zum Ratsplenum nichtöffentlich arbeiten". Der Vorteil dieser gegenseitigen Abstimmung ist andererseits eine relativ hohe Einstellungskongruenz hinsichtlich der kommunalen Aufgaben. "[...] Die Führungskräfte der Fraktionen (werden) durch intensive Kommunikation mit der Verwaltungsspitze so auf die Verwaltungsmeinung eingeschworen, daß sie bereit sind, i.d.R. deren Sichtweise zu akzeptieren, zumal deren Informationsstand meist besser ist" (NABMACHER 1989:193).

Die Arbeit des Stadtrates sowie seiner Ausschüsse wird in der neueren Literatur durch zwei weitere Aspekte kritisch reflektiert. Zum einen wird durch die Einführung leistungsorientierter Modelle nach dem "Public Private Management"-Schema die Leistungsfähigkeit der ehrenamtlichen Ratsmitglieder mehr und mehr in Frage gestellt. Zum anderen wird argumentiert, daß durch die zunehmende Europäisierung und Globalisierung andere politische Ebenen Entscheidungen treffen, die neben der nationalen auch die lokale Handlungsfähigkeit eines Landes einschränken und somit die Legislative auf dieser Ebene zunehmend entmachten. "Im Prinzip sind die Kommunalpolitiker so in ein System überregionaler Regelungen, Auflagen, Planungen und Finanzzuweisungen sowie in die Ziele und Wünsche des Marktes eingebunden, so daß ihnen kaum noch ein Spielraum für eigene Entscheidungen bleibt" (HOFFMEYER-ZLOTNIK 1982:185). Auch BERKEMEIER (1972:202) zieht als ehemaliger Stadtverordneter der Stadt Frankfurt eine eher negative Bilanz seiner Tätigkeit und kritisiert, daß die Kontrollfunktion des Stadtparlamentes kaum ausgeübt wird. D.h. die kommunalen "Regierungsmitglieder" praktisch nicht politisch zur Verantwortung gezogen werden können, wichtige Entscheidungen in den Vorentscheiderkreisen oder in der Verwaltung vorgefertigt und abgesichert würden und dem Parlament lediglich die Ratifizierung übrigbleibe. Er kritisiert die rechtliche Allzuständigkeit des Gemeinderates und plädiert dafür, weniger Details zu thematisieren (Stichwort Richtlinienkompetenz). BERKEMEIER formuliert einige Reformansätze und auch NABMACHER (1981, vgl. auch SIMON 1988), der v.a. in Großstädten Probleme für die Ratsmitglieder sieht, schlägt einige Neugestaltungsmöglichkeiten - wie z.B. die zeitlich befristete Freistellung eines Teils der Mandatsträger von anderer Arbeit bzw. Vorkehrungen zur Reintegration in eine andere Berufstätigkeit nach Ablauf der Amtszeit - vor.

Wieder andere Autoren sehen den Rat durchaus als einflußreich an. "In general, local politicians have enormous running room in their development policies" (MOLOTCH 1990:188, vgl. auch STOKER 1995). SWANSTROM (1995:107) weist darauf hin, daß trotz aller wirtschaftlichen Zwänge der Policy-Output von den politischen Strukturen bzw. dem Parteienwettbewerb bestimmt wird, der lokalen Ebene somit durchaus eine gewisse Steuerungsfähigkeit zukommt. Letztlich bleibt es eine empirisch zu lösende Frage, inwieweit die vom Volk legitimierten Ratsmitglieder Einfluß auf die lokalen Entscheidungen haben.

2.4.4.2.1. Gemeinderatsfraktionen

GABRIEL (1984a:101, vgl. SIMON 1988) führt in seinen Überlegungen zur "Parlamentarisierung der Kommunalpolitik" an, daß die Arbeit großstädtischer Gemeinderäte ähnlich wie im Bundestag und in den Länderparlamenten durch Fraktionen und deren Ausschüsse strukturiert wird. Auch auf lokaler Ebene sei zu beobachten, daß in den Ratssitzungen kaum Konflikte ausgetragen werden, Grundsatzdiskussionen nur selten stattfinden und häufig einstimmig Beschlüsse gefaßt werden. Strittige Punkte werden stattdessen in den Fraktionssitzungen und Ausschüssen diskutiert und vorentschieden. Während die Ausschüsse eher die fachliche Komponente der Ratsarbeit präsentieren, sind die Fraktionen für die Bündelung von Fachthemen und die Vorbereitung von Personalentscheidungen zuständig und bringen die parteipolitische Komponente der Ratsarbeit zum Ausdruck. Sie diskutieren alle später im Plenum zu behandelnden Vorlagen und legen i.d.R. das Abstimmungsverhalten im Plenum fest. SIMON (1988:10) bezeichnet die Fraktionen aufgrund der Häufigkeit ihrer Initiativen, der

Zentralität ihrer Beratungen für den weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses und der exponierten Stellung des Fraktionsvorsitzenden in der lokalen Machtstruktur als "Machtzentren". Ihre besondere Bedeutung ist auch daran zu erkennen, daß die Fraktionsvorsitzenden z.T. im Gegensatz zu den anderen Gemeinderäten hauptberuflich tätig sind.

Allerdings kennen nicht alle Ordnungen den Begriff der Gemeinderatsfraktion (vgl. ZULEEG 1981:148f). So unterscheidet z.B. Baden-Württemberg nur Gruppen- und Einzelrechte der Gemeinderäte. Dennoch haben sich in der kommunalen Verfassungswirklichkeit Fraktionen und Fraktionsrechte herausgebildet, die für den politischen Willensbildungsprozeß zunehmende Bedeutung erlangen. "Wachsende Informationsflut, zunehmende Kompliziertheit und Konfliktintensität kommunalpolitischer Entscheidungsprozesse erfordern stärker als früher eine fraktionsinterne Arbeitsteilung" (NABMACHER 1989:186). In der baden-württembergischen Untersuchung von KÖSER/CASPERS-MERK (1989) geben 75 Prozent der befragten Gemeinderäte an, daß in ihrem Ratsgremium Fraktionen gebildet werden, 68 Prozent der Befragten sind selbst Mitglieder einer Fraktion. Die Unterschiede in der Fraktionsbildung variieren je nach Gemeindegröße. In kleinen Gemeinden gibt es in 43 Prozent der Fälle Fraktionen, in Mittelstädten in 93 Prozent und in Großstädten in 100 Prozent der Fälle. KÖSER/CASPERS-MERK (1989:111) kommen zu dem Schluß: "Es läßt sich feststellen, daß sich [...] die Struktur der Gemeinderäte sowie ihre Ratstätigkeit professionalisiert und in Richtung einer parteienstaatlichen Konkurrenz parlamentarisiert hat. In den kleinen Gemeinden hingegen dominieren verwaltungsorientierte konkordanzdemokratische Honoratiorenstrukturen".

Auch BANNER (1989:68) erkennt einen zunehmenden Professionalisierungsgrad des Gemeinderates in Großstädten. Seiner Ansicht nach tragen hier die Hilfsdienste der Fraktionen, verstärkt durch die Beratungsangebote von Kommunalpolitischer Vereinigung (KVP der CDU) und Sozialdemokratischer Gesellschaft für Kommunalpolitik (SGK) dazu bei, den Initiativen und der Sachkompetenz von Fraktionen zum Durchbruch zu verhelfen. Diese Möglichkeiten seien in Mittel- und Kleinstädten nicht vorhanden (vgl. auch KEMPF/v. KODOLITSCH/NABMACHER 1988:127). SIMON (1988:10, vgl. auch SCHMIDT-EICHSTAEDT 1985:33) ist ebenfalls der Ansicht, daß die Fraktionen nicht unbedingt in der Gemeindeverfassung erwähnt sein müssen, um einflußreich zu sein. Für die empirische Überprüfung dieses Sachverhalts untersuchen GABRIEL u.a. (1984) alle CDU-Fraktionen in zehn nordrhein-westfälischen Großstädten mit mehr als 200.000 Einwohner. Die CDU stellt dort jeweils die zweitstärkste Fraktion, wobei die Abstände zwischen der SPD und der CDU sehr unterschiedlich sind. 275 CDU-Mandatsträgern wird (mündlich²⁰⁸ und schriftlich) die Frage gestellt: "Kann man sagen, daß in Ihrer Stadt die kommunalpolitische Arbeit fast ausschließlich von der Stadtratsfraktion geleistet wird?". In acht der zehn Städte stimmen 60 bis 80 Prozent der befragten Mandatsträger dieser Aussage zu, in den beiden Städten Dortmund und Wuppertal bejahen nur 42 Prozent der Ratsmitglieder diese Aussage. In diesen beiden Städten sind neben den Stadtratsfraktionen als weitere wichtige Gremien, die sich mit lokalen Vorgängen beschäftigen, Parteiverbände in den Orts- bzw. Stadtteilbezirken, spezielle Arbeitskreise, Kreisvorstände, Parteitage und kommunalpolitische Vereinigungen relevant.

ZENDER weist darauf hin, daß die personelle Verflechtung zwischen den Parteivorständen und den großstädtischen Ratsfraktionen generell hoch ist. Dies erleichtere zum einen die politische Zusammenarbeit, behindere aber andererseits "die Lebendigkeit der Partei gegenüber der Fraktion" (Aussage eines befragten Mandatsträger). Die Ratsmitglieder vertreten für die Bedeutung der Ratsfraktionen durchaus unterschiedliche Ansichten. Zwar befürwortet knapp die Hälfte der Befragten eine klare Rollentrennung zwischen "Regierung", also Mehrheitsfraktion(en) und "Opposition", also Minderheitsfraktion(en); mehr als ein Drittel der Befragten lehnt dies jedoch ab und plädiert für eine sachbezogene, konfliktfreie Form kommunaler

²⁰⁸ Vor der schriftlichen Befragung wurden 43 Leitfadenterviews mit kommunalpolitischen Praktikern (Partei- und Fraktionsvorstandsmitglieder, Partei- und Fraktionsgeschäftsführer, Dezernenten bzw. Stadtdirektoren, Bürgermeister und Lokalredakteuren) durchgeführt.

Selbstverwaltung. Nach GABRIEL u.a. (1984:8) gründet diese Einstellung v.a. darin, daß die CDU-Ratsmitglieder trotz Oppositionsrolle kommunale Führungspositionen einnehmen möchten. "Nahezu alle Befragten hielten es für möglich, eine harte Opposition in Sachfragen mit einer Beteiligung an der kommunalpolitischen Führung zu verbinden, fast 2/3 der Mandatäre sprachen sich denn auch für eine solche Vorgehensweise aus". Aber auch in den Fällen, in denen die oppositionelle CDU in der Verwaltungsspitze vertreten ist, weisen sich die Befragten selbst nur geringen Einfluß auf die Stadtverwaltung zu.

Wenn insgesamt unter den Mandatsträgern weitgehend Einigkeit über die Notwendigkeit einer einheitlichen Meinungsbildung und eines einheitlichen Verhaltens im Gemeinderat herrscht, kann dennoch von einem Fraktionszwang nicht die Rede sein. Erstens ist dieser auf allen Ebenen des politischen Systems in Deutschland verfassungsrechtlich unzulässig, da er mit Artikel 38 des Grundgesetzes nicht vereinbar ist. Zweitens zeigt die Studie von GABRIEL u.a. (1984), daß die Abgeordneten durchaus von der Fraktionsdisziplin abweichen. So stellen 22 Prozent der Mandatsträger eine mangelnde Geschlossenheit ihrer Fraktionen bei Gemeinderatsabstimmungen fest. Dies hänge allerdings von der Position der eigenen Partei ab. In Städten, in denen ein großer Abstand zwischen CDU und SPD vorliegt, stimmen die Mandatsträger eher geschlossen ab, wird versucht, die Oppositionsrolle durch ein einheitliches Gegenbild zu stärken (vgl. ZENDER 1984a:87). Auch NABMACHER (1989:185f) vertritt die Ansicht, daß eine gewisse Fraktionsdisziplin für die Durchsetzungskraft der lokalen Parteiakteure unumgänglich ist. "Die Meinungsbildung innerhalb der Fraktionen, die der Zersplitterung des politischen Willensbildungsprozesses durch das Ausschußsystem entgegenwirkt, steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zur gemeindeverfassungsrechtlichen Konstruktion des 'frei'-entscheidenden Mandatsträgers. Sofern sie ihre Rolle politisch auffassen, entscheiden die Ratsvertreter nicht als voneinander isolierte Einzelpersonen, sondern als Mitglieder einer Fraktion. Wenn diese Fraktion politisches Gewicht haben und sich durchsetzen will, muß sie auf ihre Mitglieder eine gewisse ~~Insgesamt (1984:83) über (Fraktionsdisziplin)~~ Ziel- bzw. Programmplanung. Während die Partei die allgemeinen Ziele der politischen Arbeit und die Schwerpunktsetzung formuliere, sei die Parteifraktion für die Zielerreichbarkeit verantwortlich und arbeite dafür Initiativen und Anträge aus, über die anschließend im Rat abgestimmt werde. Auch das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Entscheidungen die Position der Fraktionen als ständige Gliederungen der Vertretungskörperschaften bestätigt und ihre Verantwortlichkeit für den technischen Ablauf der Meinungsbildung und der Beschlußfassung im Rat hingewiesen (vgl. BVerfGE Band 20:104 und BVerfGE Band 27:51f). Den Parteifraktionen, die ZENDER (1984a:84) als "verlängerten Arm" der Lokalparteien bezeichnet, kommt zudem die Kontrolle der Verwaltung und als Minderheitsfraktion die Kontrolle der Mehrheitsfraktion zu. Den Parteifraktionen wird in der Literatur allgemein eine wichtige Mittlerrolle zwischen Gemeinderat und Öffentlichkeit zugeschrieben. "Den Bürgern, privaten und öffentlichen Institutionen, Funktionsträgern, organisierten und nicht organisierten Interessen aller Art dienen sie als politische Anlaufstelle und Petitionsinstanz" (VETTERLEIN 1976:546f). Insgesamt kommen GABRIEL u.a. (1984:246) zu dem Schluß, daß die Rolle der jeweiligen Gemeinderatsfraktionen in der kommunalen Machtkonstellation von zahlreichen Faktoren abhängt, v.a. aber städtespezifische Besonderheiten wie Mehrheitsverhältnisse, strukturelle Politisierung oder Wahlbeteiligung zu berücksichtigen sind. In allen zehn untersuchten nordrhein-westfälischen Großstädten zeigten sich stadtspezifische Besonderheiten für die Bedeutung und die Handlungsspielräume der Fraktionen.

Auch SIMON (1988:12) betont in seiner Studie die wachsende Bedeutung der Ratsfraktionen und die exponierte Stellung der Fraktionsvorsitzenden in der lokalen Kommunikation. "Die dichtesten Kommunikationsräume sind die Fraktionen, mit Abstand vor den Beziehungen zwischen Rats- und Verwaltungsangehörigen". Zwei Drittel der befragten Ratsmitglieder geben an, daß die meisten Initiativen aus den Fraktionen kommen. Nur ein Fünftel nennt die

Verwaltungsführung und zwölf Prozent einzelne Räte. Die gleichzeitig befragten Wahlbeamten sehen dagegen zu drei Vierteln die Verwaltung als Quelle der meisten Initiativen und zu 87 Prozent als Quelle der wichtigsten Initiativen. Somit hat die Sektorzugehörigkeit durchaus einen Einfluß auf die Einschätzung der Fraktionen als wichtige Akteure. Für die Stadträte ist die Fraktion sehr bedeutend. 60 Prozent der von NABMACHER (1973:560, vgl. auch SIMON 1987:240, SCHNEIDER 1997:295) befragten Räte betrachten die Fraktionssitzungen ihrer Partei als wichtigste Informationsquelle für ihre Arbeit. Allerdings weisen NABMACHER/NABMACHER (1979:125) darauf hin, daß der Einfluß der Fraktion auf lokaler Ebene für das Verhalten und die Kontakte ihrer Mitglieder weniger prägend sei als auf der Landes- und Bundesebene und deshalb die Distanz zu den Mitgliedern anderer Fraktionen geringer sei als dort.

Maßgeblichen Einfluß erlangen die Fraktionen durch ihre arbeitsteilige Gliederung. Innerhalb und außerhalb der formellen Wege zur Auskunfts- und Akteneinsichtseinholung haben die Ratsmitglieder unterschiedlich intensive Kontakte zur Verwaltung. V.a. Mitglieder, die sich aufgrund der fraktionsinternen Arbeitsteilung auf bestimmte kommunale Themen spezialisiert haben, können auf ihre Ansprechpartner in der Fachverwaltung zurückgreifen, um Informationen abzurufen bzw. um auf Vorstellungen der Fraktion (aber auch auf die von organisierten Interessen oder von Einzelpersonen) aufmerksam zu machen. Solche Kontakte werden von beiden Seiten insoweit gesucht, als sie im Vorfeld anstehender Entscheidungen der Verwaltung Möglichkeiten und Grenzen bei der Durchsetzung eines konkreten Vorhabens aufzeigen und der Fraktion Sachinformationen sowie weiterführende Kontakte vermitteln können. SIMON (1988:42) stellt fest, daß der Zeitpunkt, zu dem die Ratsentscheidungen festgelegt werden, maßgeblich von den in den Fraktionen und Ausschüssen ablaufenden Prozessen abhängt. Die Hälfte der Ratsmitglieder gibt als Zeitpunkt "nach den Fraktionsberatungen" und 42 Prozent "nach der Beratung im zuständigen Ausschuß" an. Allgemein ist somit unumstritten, daß sich v.a. im informellen Bereich der Entscheidungsvorbereitung und der Vorentscheidung das Gewicht in die Fraktionen und ihre Arbeitsgremien²⁰⁹ verlagert hat (vgl. SIMON 1988:72f, GRAUHAN 1970:327f, HOLLER/NABMACHER 1976, DERLIEN u.a. 1976:64ff, VETTERLEIN 1976:546, KEESE 1977: 193f, GABRIEL 1979:218, HESS 1979:129, ELLWEIN/ ZOLL 1982:245, BANNER 1983).

2.4.4.2.2. Gemeinderatsausschüsse

Außer dem Bundesland Niedersachsen kennen alle Gemeindeordnungen sowohl beratende wie auch beschließende Ausschüsse, die die ehrenamtlich tätigen Räte unterstützen sollen (vgl. SCHMIDT-EICHSTAEDT 1985:21, NABMACHER 1989:182, SCHMEHRER 1990:131). Ausschußmitglieder, die nicht dem Rat angehören müssen, "beraten die Arbeiten der Gemeindevertretung vor und sind beratend tätig, so daß man sagen kann, daß bei ihnen das Schwergewicht der kommunalen Willensbildung liegt" (NABMACHER/NABMACHER 1979:124, FREY 1975:361). Das Übergewicht der Ausschußarbeit gilt auf jeden Fall für Groß- und Mittelstädte. In diesen geht die Tendenz dahin, im Ratsplenum keine Beschlüsse zu fassen, die nicht in Ausschüssen vorberaten wurden (vgl. HOLLER/NABMACHER 1976:156). Die Ausschüsse tragen die politische Arbeit im engeren Sinne, während der Gemeinderat als Plenum die Außenwirkung wahrnimmt (vgl. GABRIEL 1979:218). Andere Autoren sehen dies deutlich kritischer. "Die Orientierung der Ratsarbeit an Beschlußvorlagen der Verwaltung führt zwangsläufig dazu, daß der Schwerpunkt der parlamentarischen Tätigkeit sich auch bei den kommunalen Vertretungskörperschaften in die Ausschüsse verlagert und das Ratsplenum zum bloßen

²⁰⁹ Viele Fraktionen gehen unter dem Druck der Parteigliederungen dazu über, Arbeitskreise zu bilden, in denen auch Nichtfraktionsmitglieder (also Interessenten aus den Parteigruppierungen und Stadtteilvertretungen) teilnehmen können. Diese Arbeitskreise entwickeln sich i.d.R. entlang der Ausschußstruktur. In großen Städten mit differenzierter Ausschußstruktur steht dieser dann häufig auch eine kleinteilig und differenziert strukturierte Fraktionsstruktur gegenüber (vgl. NABMACHER 1989:188).

Ratifikationsorgan wird" (HOLLER/NABMACHER 1976:155). Allgemein überwiegt die Ansicht, daß die Ausschüsse zur Entlastung des Rates beitragen. Die organisatorische Differenzierung verstärke die Möglichkeiten, sich in den Verwaltungsprozeß einzuschalten und erhöhe somit das Gewicht des Rates im Entscheidungsprozeß. "Durch diese Ausschüsse, die weniger Mitglieder haben als der Rat und öfter (z.B. wöchentlich) tagen, kann sich der Rat entlasten, ohne das demokratische Grundprinzip zu verletzen, wonach die wesentlichen Entscheidungen im Ratsbereich gefällt werden müssen" (SCHMIDT-EICHSTAEDT 1985:21). Auch die von SIMON (1988:12) befragten Ratsmitglieder stehen dem Ausschußsystem positiv gegenüber. "Sowohl für die Verlagerung der Arbeit von den Ausschüssen ins Ratsplenum, als auch für die Verringerung der Anzahl der Ausschüsse tritt nur jeweils eine kleine Minderheit ein".

Einige Autoren weisen darauf hin, daß mit der Verlagerung der Beratungsphase nicht automatisch ein Einflußgewinn für den Stadtrat bzw. ein hoher Einfluß für die Ausschüsse einhergeht. "Dennoch ist die Durchschlagskraft entscheidungsreifer Verwaltungsvorlagen so stark, daß die meisten Verwaltungsvorlagen die Ausschüsse allenfalls mit marginalen Veränderungen passieren" (NABMACHER/NABMACHER 1999:313). BERKEMEIER (1999:71) schätzt, daß 90 Prozent der Vorlagen ohne Diskussion in den Ausschüssen verabschiedet werden. Im Gegensatz dazu hat KANNEN (1996) in einer Kleinstadt gezeigt, daß in den Ausschüssen zunehmend diskutiert wird und Nichteinstimmigkeit auftritt. Inwieweit die einzelnen Ausschüsse tatsächlich einflußreich im lokalen System sind oder der Einfluß des Rates dadurch zunimmt, hängt von verschiedenen Faktoren ab. So sind manche Ausschüsse nur mit Ratsmitgliedern besetzt, was ihnen ein gewisses Machtmonopol zusichert. In anderen Fällen werden Sachkundige Einwohner oder Experten hinzugezogen, was allerdings die Bereitschaft zur Machtteilung voraussetzt. Strukturell wichtig ist auch die Führung des Vorsitzes der Ausschüsse. Ob sie (wie in Süddeutschland) vom Bürgermeister als dem führenden Gemeindebeamten geleitet werden und so seinem direkten Einfluß unterstehen oder die Ausschußvorsitzenden nur aus Ratsmitgliedern bestehen, die sich möglicherweise um den Aufbau einer Gegenposition zur Verwaltung bemühen können, macht einen wesentlichen Unterschied. "Es gibt plausible verwaltungswissenschaftliche Annahmen, wonach gerade diese Unterschiede wichtigen Einfluß darauf nehmen können, ob die Entscheidungsstränge in einer Gemeindeverwaltung noch zusammengehalten werden können oder ob die Führungsentscheidungen insbesondere bei finanziell wirksamen Beschlüssen nicht immer unter Kontrolle bleiben" (SCHMIDT-EICHSTAEDT 1989:25, BANNER 1984). So führt in Baden-Württemberg der Bürgermeister den stimmberechtigten Vorsitz in allen Ratsausschüssen und hat so entsprechend hohen Einfluß. "Das Stimmrecht des Bürgermeisters kann zu einer erheblichen Verzerrung der politischen Kräfteverhältnisse führen. Da die Ausschüsse nur wenige Mitglieder haben, kommt dort der Bürgermeisterstimme ein viel größeres relatives Gewicht zu als im Plenum" (vgl. BOVENSCHULTE/BUß 1996:21f). Dies konnte in der norddeutschen Ratsverfassung nicht passieren, da dort ein gewähltes Ratsmitglied Ausschußvorsitzender war (vgl. HOLLER/NABMACHER 1976). Der Verwaltungschef kann zudem durch Festlegung der Anzahl und der Arbeitsweise der Ausschüsse den Gemeinderat politisch steuern. Nach NABMACHER (1987:98) läßt sich in Kommunen mit autoritativem Führungsstil eine geringere Anzahl von Ausschüssen erkennen. In größeren Gemeinden, in denen Beigeordnete mit eigenem Geschäftsbereich bestellt sind, nehmen diese im Ausschuß ihres Geschäftsbereichs den Vorsitz wahr. Hier hat der Bürgermeister entsprechend weniger direkten Einfluß auf die Ausschüsse. Die Anzahl der Ausschüsse hängt neben dem Führungsstil in der Gemeinde auch von der Gemeindegröße und den anfallenden Aufgaben ab (vgl. GRAUHAN 1970:278). Für DERLIEN u.a. (1976:79) sind zudem die Verwaltungsorganisation, die politischen Schwerpunktsetzung und die Profilierungslust einzelner Fraktionsmitglieder für die jeweilige Ausschußstruktur verantwortlich.

Auch die Gemeindeordnung hat Einfluß auf die Ausschußstruktur, danach sind verschiedene Ausschüsse obligatorisch. So schrieb die alte Ordnung in Nordrhein-Westfalen mit ihren weit gespannten Ratzuständigkeiten drei obligatorische Ausschüsse vor, während die Magistrats-

verfassung in Hessen mit relativ eng gefaßten Ratszuständigkeiten keine obligatorischen Ausschüsse kennt (vgl. HOLLER/NABMACHER 1976:156f). Die Bildung und Abgrenzung der übrigen Ausschüsse fällt in die Entscheidungshoheit des Rates. In manchen Gemeinden ist die Ausschußstruktur relativ übersichtlich, in anderen werden den Ausschüssen noch Unterausschüsse zugeordnet, so daß die Räte in mehreren Ausschüssen und Unterausschüssen mitarbeiten müssen. Zudem sind in allen Ordnungen beschließende Ausschüsse vorgesehen; dies nutzen v.a. Großstädte. Die Koordination der Fachausschüsse wird i.d.R. durch einen Ausschuß mit beschließenden Funktionen wahrgenommen. Dabei hat der Verwaltungsausschuß in Niedersachsen (einziger beschließender Ausschuß) eine besondere Stellung, in den anderen Ordnungen wird dafür ein Hauptausschuß gebildet, dem meist der Bürgermeister vorsitzt. Die Bestimmung dieses Vorsitzes ist ebenso wie die konkrete Ausschußgröße eine politische Frage, die je nach Kommune anders gelöst wird (vgl. NABMACHER 1989:184). Allgemein zeigt sich, daß die SPD eher die Ausschüsse wählt, in denen es um soziale Angelegenheiten geht und die CDU eher dazu neigt, sich um Finanz- oder Baufragen zu kümmern. Durch die lokal-spezifischen Fraktionszusammensetzungen differenzieren allerdings die Schwerpunktsetzungen von Stadt zu Stadt. Aber auch die jeweils dominierenden Berufsgruppen in den sogenannten "Querschnittsausschüssen" können politische Schwerpunkte setzen. "Beherrschen Lehrer das Feld, wird die Schul- und Kulturpolitik eine wichtige Rolle spielen, sind Bauunternehmer oder Architekten führend in Steuerungsgremien, wird die Baupolitik oder Stadtentwicklungspolitik eine größere Rolle spielen" (NABMACHER 1989:185). Die Bedeutung der Ausschüsse wird auch davon beeinflusst, ob sie eine Querschnittskoordination leisten. Im Finanz- bzw. Hauptausschuß werden die finanziellen Mittel bewilligt; die anderen Ausschüsse geben nur Empfehlungen für die Entscheidungen im Finanz- und Hauptausschuß ab. Einzelne Ausschüsse können auch durch das öffentliche Interesse an Bedeutung gewinnen (z.B. Wirtschafts- oder Umweltausschuß). Auch die Kontinuität der Vorsitzenden bzw. wichtiger Mitglieder ist wichtig, da sich diese Personen durch die jahrelange Ausschußtätigkeit zu Experten auf diesem Gebiet entwickeln. Da die Ausschußbesetzung nach Seniorität erfolgt, läßt sich häufig eine personelle Kontinuität feststellen. Inhaltlich können die Ausschüsse von Stadt zu Stadt variieren, nur einige Ausschüsse sind gesetzlich vorgeschrieben (z.B. Schul- und Jugendwohlfahrtausschuß, vgl. NABMACHER 1989:183). Insgesamt untersuchen wenige Autoren die Ausschüsse und deren Rolle in der Machtstruktur (vgl. DERLIEN u.a. 1976). Meist wird ihnen aufgrund dem hohen Anteil am lokalpolitischen Zeitbudget ein großes Gewicht in der Lokalpolitik attestiert (vgl. v. SCHRÖTTER 1969:106, GRAUHAN 1970:271). In der Studie von SIMON (1988) nimmt mit durchschnittlich 13 Stunden pro Monat die Ausschußarbeit den größten Anteil unter den Rats- und Fraktionsgremien ein.

2.4.4.2.3. Sachkundige Einwohner

In den meisten Bundesländern können sachkundige Einwohner als Experten zu Ausschußberatungen hinzugezogen werden. Als solche fungieren oft Interessenvertreter, wobei hier meist auf Parität geachtet wird, damit konfligierende und konkurrierende Interessen gleichermaßen gehört werden (vgl. GRAUHAN 1970:306, FÜRST 1975:106, PÜTTNER/JAKOBY 1982:33). "In den meisten Ausschüssen und Gremien sind neben Ratsmitgliedern sachkundige Mitglieder vertreten. Sie rekrutieren sich ebenso wie die in dem Ausschuß tätigen Ratsmitglieder v.a. aus Berufsgruppen und Vertretern organisierter Interessen, deren Tätigkeiten und Aktivitätenfelder in engem Zusammenhang mit den jeweiligen Beratungskompetenzen des konkreten Ausschusses stehen" (NABMACHER 1987:105f). So werden z.B. im Wirtschaftsausschuß neben den Wirtschaftvertretern auch Gewerkschaftsmitglieder zu Rate gezogen, im Sozialausschuß sind Vertreter der wichtigsten Wohlfahrtsorganisationen und im Umweltausschuß Repräsentanten der Umweltverbände.

Meist sind es die kleinen Fraktionen, die den Anstoß dazu geben, durch zusätzliches Personal (also sachkundige Einwohner bzw. Bürger) die Räte von ihrer Ausschußtätigkeit zu entlasten. "Die kleineren Fraktionen oder Gruppierungen waren immer mehr als die großen darauf angewiesen, Sachverstand von außerhalb der Fraktionen zu mobilisieren [...]" (NABMACHER 1989:188). Weil sachkundige Bürger, die zu Mitgliedern eines Ausschusses gewählt wurden, grundsätzlich den Ratsmitgliedern gleichgestellt sind²¹⁰, ist es meist selbstverständlich, sie auch an der Fraktionsarbeit zu beteiligen. Einige Autoren vermuten allerdings, daß die Parteien die sachkundigen Bürger eher als Chance der Nachwuchsrekrutierung als unter dem Entlastungsaspekt betrachten. Meist schlagen die Parteien die sachkundigen Bürger aus ihren eigenen Kreisen vor. "Ein wichtiges Problem der Zusammenarbeit von Partei und Fraktion ist die Einbindung der sachkundigen Bürger in die Partei- und Fraktionsarbeit. Die sachkundigen Bürger sind, ebenso wie Delegierte, Vorstandsmitglieder und Hauskassierer, auch Funktionäre ihrer Partei. Das wird bereits im Auswahlverfahren deutlich: sachkundige Bürger werden - soweit gesetzlich zulässig und politisch wünschenswert - i.d.R. von der Fraktion nach vorheriger Beratung im örtlichen Parteivorstand benannt" (HOLLER/NABMACHER 1976:165). NABMACHER (1989:189) zweifelt daran, daß durch diese Berufungspraxis der Sachverstand der Fraktionen vergrößert wird. "Zunächst handelt es sich um eine Aufblähung des Personalaufkommens in Fraktionssitzungen". Zuweilen werde auch versucht, über die sachkundigen Bürger einzelne Vereine an eine Fraktion zu binden, um dadurch das Wählerpotential zu verbreitern. Einige Gemeindeordnungen (Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz, Saarland) intendieren mit der Einbeziehung der sachkundigen Bürger in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß auch mehr Bürgernähe. So wird den Räten die Möglichkeit eingeräumt, sachkundige Einwohner und Sachverständige sowie Vertreter der von der Entscheidung berührten Bevölkerungsteile zu hören bzw. einzelne Beratungsgegenstände mit ihnen zu erörtern.

2.4.4.2.4. Bezirks- und Stadtteilvertretungen

In drei Viertel aller deutschen Großstädte werden zur Dezentralisierung der Entscheidungsprozesse Bezirks- oder Stadtteilvertretungen eingesetzt (vgl. HAHN 1989:3, SCHÄFER 1982). Auch wenn Effizienzüberlegungen dazu führen, kleinere Gemeinden in größere städtische Einheiten zusammenzufassen, bleibt die Skepsis gegenüber einer zentralen Stadtsteuerung. Deshalb wurden mit den Gebietsreformen in den 70er Jahren viele Stadtteilvertretungen eingeführt (vgl. BECKORD 1981:159). SCHMIDT-EICHSTAEDT (1989:22) beurteilt dieses Vorgehen eher skeptisch. "Die Bezirks- oder Ortsteilvertretungen sind insbesondere in kleineren Orten nicht selten 'Trostpflaster' zum Ausgleich der Tatsache, daß der Ort seine Selbständigkeit als Gemeinde bei der Gemeindegebietsreform verloren hat [...]". Nach den Worten der meisten Stadtväter wird der Stadtteilbezug als Instrument für mehr Bürgernähe eingesetzt. Für die Bevölkerung sei es wichtig, sich mit der unmittelbaren Umgebung, dem Stadtteil oder Stadtbezirk zu identifizieren und hier auch eine Interessenvertretung vorzufinden. Deshalb werden die Bezirksvertretungen oft direkt von den Bürgern gewählt. Allerdings unterscheiden sich die Regelungen für Stadtteilvertretungen von Bundesland zu Bundesland und von Stadt zu Stadt. In Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Saarland und den Stadtstaaten Berlin und Hamburg werden die Bezirksbeiräte direkt gewählt und verfügen deshalb in größerem Umfang über Entscheidungsrechte. In Baden-Württemberg besitzen die Beiräte in Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohner keine, in Gemeinden mit räumlich getrennten Ortsteilen nur fakultative Entscheidungsbefugnisse (vgl. SCHÄFER 1982:18). In größeren Gemeinden und Städten werden die Bezirksbeiräte nicht direkt gewählt, sondern vom Oberbürgermeister nach Vorschlag der Ratsfraktionen bestellt (§ 21, Abs. 7 HAUPTSATZUNG LANDESHAUPTSTADT STUTTGART).

²¹⁰ In Niedersachsen sind sie nur beratend tätig, dürfen also nicht abstimmen (vgl. KÖRNER 1982:138).

Die parteipolitische Zusammensetzung der Bezirksbeiräte spiegelt die politischen Verhältnisse in den Stadtbezirken wider und orientiert sich nicht am Ergebnis der Gemeinderatswahlen. Daher finden sich in den Bezirken z.T. andere Mehrheitsverhältnisse als im Rat. Dies hilft den Bezirksräten, ihre Interessen gesamtstädtisch zu vertreten, zumal die Bezirke zunehmend eigene, stadtteilbezogene Politiken formulieren. "Der Beachtung sozialräumlicher Interessen auf der Basis von Stadtbezirken durch eine 'planende Verwaltung' wird in Zukunft tendenziell zunehmende Bedeutung zukommen" (HAHN 1989:13, vgl. auch SATTLER 1979, SCHÄFER 1982). NABMACHER (1987:105) betont ebenfalls die Bedeutung der Stadtteilvertretungen, sieht aber auch Probleme. "Sie bringen v.a. in den Großstädten eine personelle Aufblähung der Fraktionsarbeit mit sich, da die Fraktionen nicht gern auf die Vermittler lokalbezogener Interessen mit großen Ortskenntnissen verzichten wollen". Eine wichtige Ressource der Bezirksbeiräte ist somit ihre Ortskenntnis, gekoppelt mit engem Bürgerkontakt in Organisationen und Institutionen, in denen sie oft leitende Positionen einnehmen. Ebenfalls einflußfördernd ist nach HAHN (1989) ein hoher Anteil von Beschäftigten aus dem öffentlichen Dienst. Wissen über Verwaltungsvorgänge fördere die Professionalisierung der Arbeit im Bezirksbeirat und stärke dessen Durchsetzungsfähigkeit.

Formale Einflußinstrumente der Bezirksvertretungen sind neben den meist vorhandenen Beratungs- und Anhörungsrechten auch Antrags- bzw. Vorschlagsrechte in allen den Bezirk betreffenden Angelegenheiten (GOB 1982). Oft werden ihnen keine direkten Entscheidungsbefugnisse zuerkannt, da dies voraussetzen würde, daß Rat und Verwaltung Befugnisse und finanzielle Mittel an die Beiräte abgeben. "Insbesondere haben die Bezirksvertretungen kein eigenes Budgetrecht, was allen Anläufen zu deutlicher Selbständigkeit ein frühzeitiges Ende bereitet" (SCHMIDT-EICHSTAEDT 1989:22). Befugnisse dieser Art abzugeben, fällt den Räten wohl eher schwer, da sie einerseits durch die exekutive Führerschaft einer starken Verwaltung (vgl. GRAUHAN 1972) und andererseits durch die immer stärker werdende Politikverflechtung mit anderen politischen Ebenen (vgl. SCHARPF 1993) selbst zunehmend an Einfluß verlieren.

BECKORD (1981) führt im Jahr 1977 eine Befragung bei 72 Mitgliedern der Bezirksvertretungen in Münster durch. In dieser Stadt besitzen die Bezirksbeiräte neben Entscheidungsrechten in bezug auf ihren Stadtteil auch Anhörungsrechte in allen wichtigen Angelegenheiten, die den Stadtbezirk betreffen. Auch kann der Stadtrat weitere Aufgaben auf die Bezirksvertretungen übertragen, allerdings stellt BECKORD (1981:167) fest, daß nur eine Minderheit der nordrhein-westfälischen Städte davon Gebrauch macht. Trotz der formal eher hohen Rechte, sind die Einflußmöglichkeiten der Bezirksvertreter eher begrenzt. Seit der Gebietsreform Mitte der 70er Jahre umfaßt der Bezirk Münster-Mitte mehr als die Hälfte der Einwohner, was sich eher nachteilig auf die Interessen der einzelnen Stadtteile auswirkt. Zudem nimmt nur ein geringer Teil der Bezirksbeiräte eine Doppelfunktion ein und sitzt gleichzeitig im Münster Stadtrat. Nach BECKORD's Einschätzung ist diese Doppelfunktion jedoch eine wichtige Einflußressource für die Stadtteilinteressen. Deshalb sei es wenig überraschend, daß sich der überwiegende Teil der Bezirksvertreter mit der Bezirksverfassung und den Richtlinienkompetenzen der Bezirksvertretungen eher unzufrieden zeigt. Einige Befragte sind gar der Ansicht, die Bezirksvertretungen seien "politische Sandkastenspiele mit zu wenig Sand und zu kleinen Förmchen" (BECKORD 1981:189f). Allerdings existieren hier parteipolitische Unterschiede. Beiräte, die der städtischen Mehrheitspartei CDU angehören, sind mit der Ausgestaltung der Bezirksverfassung und der Arbeit der Beiräte im Vergleich zu SPD- und FDP-Vertretern eher zufrieden. Insgesamt werden für die Bezirksvertretungen mehr Entscheidungsrechte über den Mindestaufgabenkatalog hinaus und mehr Berücksichtigung ihrer Arbeit seitens der Verwaltung gefordert. Obwohl der Oberstadtdirektor das Recht hat, selbst an Sitzungen der Bezirksbeiräte teilzunehmen oder sich vertreten zu lassen, werde diese Möglichkeit von Verwaltungsseite kaum wahrgenommen. Auch das Interesse der Bevölkerung wird von den befragten Bezirksbeiräten als eher gering charakterisiert.

In baden-württembergischen Städten verfügen die Bezirksbeiräte v.a. aufgrund ihrer mangelnden direkten Legitimation nur über Beratungs-, Anhörungs- und Vorschlagsrechte (genauer siehe HAHN 1989:24). Sie besitzen zwar ein suspensives Veto bei der Ablehnung von Verwaltungsvorlagen mit mindestens zwei Drittel Mehrheit (GO §14, Abs. 2) sowie ein umfassendes Unterrichtsrecht, direkt an Entscheidungen beteiligt sind sie aber nicht. Dennoch schreibt HAHN (1989:28), der in Stuttgart eine Studie über das Selbstverständnis der Bezirksbeiräte durchführt, diesen unabhängig von ihrer eher schwachen formalrechtlichen Stellung eine wichtige Position in der lokalen Machtstruktur zu. "Stadtteilvertretungen stellen daher zweifelsfrei einen Teil der jeweiligen kommunalen Machtstruktur dar und sind in den kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß involviert". Er begründet dies mit der relativ großen faktischen Durchsetzungskraft der Stadtteilvertretungen, aufgrund vielschichtiger Verflechtungen mit anderen gesellschaftlichen und sozialen Organisationen. Aber auch die direkten Kontakte zu den Stadträten werden von 70 Prozent der befragten Bezirksbeiräte als gut bezeichnet. D.h. die Stadtteilvertreter können über diesen engen persönlichen Kontakt ihre Interessen zumindest der eigenen Partei im Gemeinderat nahebringen. Dies wird durch die Institution eines Betreuungstadtrates verstärkt. Ein Stadtrat ist jeweils für den Kontakt zur Fraktion der eigenen Partei in einem oder mehreren Bezirksbeiräten verantwortlich.

Auch sei zu berücksichtigen, daß die Bezirksvorsteher unterschiedlichen rechtlichen Regelungen unterliegen. So ist z.B. in den inneren Stuttgarter Stadtbezirken der Bezirksvorsteher ehrenamtlich tätig und seine Amtszeit endet mit der Wahlperiode. In den äußeren Stadtbezirken ist er hauptamtlicher Leiter des Bezirksamtes, also Verwaltungsbeamter der Stadt und somit stärker in die politisch-administrativen Abläufe involviert (vgl. HAHN 1989:98). Der Autor befragt die ehrenamtlich tätigen Bezirksbeiräte, welche Wege der kommunalpolitischen Einflußnahme sie bevorzugen. Die drei vorgegebenen Möglichkeiten "Kontaktaufnahme mit einem Stadtrat", "Kontaktaufnahme mit dem zuständigen Verwaltungsbeamten" und "Anfrage/Antrag im Bezirksbeirat" wird von jeweils der Hälfte der 189 Beiräte genannt. Zwölf Prozent bevorzugen andere Strategien wie z.B. das Einschalten der Presse, aber auch Bürgerinitiativen oder Kontakt zum Oberbürgermeister bzw. Bezirksvorsteher. Auch die Frage, inwieweit der Rat das Votum des Bezirksbeirates in seinen Entscheidungen berücksichtigt, wird gestellt. Hier sind zwei Drittel der Stadtteilvertreter der Ansicht, der Rat berücksichtige ihre Interessen nur teilweise, zwölf Prozent beurteilen die Rücksichtnahme als ungenügend. Nur ein Viertel ist mit dem Handeln des Rates zufrieden. Der Konflikt von Stadtteilinteressen und Interessen der Gesamtstadt wird größtenteils durch die politische Auseinandersetzung zwischen Mehrheits- und Minderheitsparteien im Gemeinderat begründet. Ein großer Teil der CDU- und FDP-Bezirksbeiräte ist mit der Berücksichtigung ihrer Interessen im Stadtrat zufrieden, jedoch nur ein kleiner Teil der SPD- und Grünen-Bezirksbeiräte. Für Fragen bezüglich der Zusammenarbeit mit der Verwaltung ergeben sich ähnliche Muster.

2.4.4.3. Akteure des intermediären Systems

Als Akteure des intermediären Systems werden in erster Linie Organisationen wie Parteien, Gewerkschaften oder Wirtschaftsverbände bezeichnet. Diese sind Organe zur Interessenvermittlung zwischen bestimmten Bürgergruppen und den politischen Entscheidungsträgern. Sie bündeln und aggregieren spezielle Interessen ihrer Basis und artikulieren sie gegenüber den formal Verantwortlichen im politischen System (vgl. ABROMEIT 1993, HIRNER 1993, RUCHT 1993). WEBELS (1985:22) weist mit Bezug auf das Kaskadenmodell von DEUTSCH (1968) darauf hin, daß intermediäre Organisationen nicht nur der Vermittlung von Interessen zwischen gesellschaftlichen Gruppen und den Parlamenten dienen, sondern auch Entscheidungen der politischen Führungen wieder in die Gesellschaft zurückführen und transparent machen. Hier spielen z.B. die Medien eine wichtige Rolle. Andere sehen die intermediären Organisationen nicht nur als Meinungsvermittler sondern als Meinungsbildner. "Kontinuität und eine

laufende unmerkliche Formung des kommunalpolitischen Entscheidungsprozesses gehen jedoch von denjenigen Organisationen und Gruppen mit einer überdauernden Zwecksetzung und organisatorisch-institutionellen Ausbildung aus, wie sie Vereine, Verbände und Parteien darstellen, auch wenn sie weniger Vermittler als vielmehr Produzenten von öffentlicher Meinung sind" (FIEBELKORN 1978:10, vgl. auch ELLWEIN 1971).

Der Forschungsschwerpunkt zum Thema intermediäre Organisationen²¹¹ liegt klar auf den politischen Parteien und den Verbänden (vgl. v. ALEMANN/HEINZE 1979, WEBER 1981, v. ALEMANN 1983/1989a/1989b/1992/1994, WEBELS 1985, ABROMEIT 1993). Die Verbände spielen zwar eine zentrale Rolle im Vermittlungsprozeß, sie sind aber im Unterschied zu den Parteien nicht selbst Teil des politischen Systems (vgl. TRAXLER 1991, v. ALEMANN 1989/1993, NIEDERMAYER 1996, KLEINFELD/LUTHARDT 1993, v. ALEMANN/WEBELS 1997). Hinsichtlich ihrer Funktionen unterscheiden sich Parteien und Verbände heute kaum mehr. ALMOND/POWELL (1968:6) nennen sechs Funktionen des intermediären Systems: interest articulation, interest aggregation, communications, legislation, administration, adjudication. Nach v. ALEMANN (1994:256) ist die Annahme, daß "Verbände, Interessengruppen und organisierte Interessen spezielle Teilinteressen vertreten, während Parteien ein politisches Gesamtprogramm, das am Gemeinwohl orientiert ist, artikulieren" nicht mehr gültig. So formulieren Großorganisationen wie Kirchen oder Gewerkschaften ebenso gemeinwohlorientierte Ziele wie die Parteien. Auch haben spezielle Klientelparteien wie FDP oder Grüne eine geringere Gemeinwohlorientierung als die Volksparteien oder Großverbände. Sowohl Parteien wie auch Interessenorganisationen hätten somit die Aufgabe der Interessenaggregation, Interessenartikulation und politischen Sozialisation²¹² zu erfüllen. Den Parteien seien v.a. die Rekrutierung des politischen Führungspersonals und die Herrschaftsausübung vorbehalten.

Für das politische Interesse der Gruppen wird argumentiert, daß die Interessen in Parteien und Großverbänden immer politisch sind, weil sie in einem direkten Austauschverhältnis mit der institutionellen, materiellen und prozessualen Dimension von Politik stehen. Im Gegensatz dazu seien die Interessen in Vereinen nicht immer politisch, wenn z.B. Freizeitvereine ihre Hobbys pflegen. Potentiell könnten allerdings aus unpolitischen Aktivitäten politische Wirkungen folgen, insbesondere über die Auswirkungen der Sozialisation (vgl. v. ALEMANN 1994:263). "Freizeitvereine - wie Sport- oder Gesangsvereine - organisieren überwiegend die gemeinschaftliche Tätigkeit ihrer Mitglieder, d.h. sie agieren überwiegend innengerichtet und nur gelegentlich - wenn es um das Erwerben von Fördermitteln und anderer Ressourcen geht - als Interessengruppe nach außen." Aber auch hier gibt es Ausnahmen. So nehmen bsp. kommunale Bürgervereine, deren erklärte Zielsetzungen oft Brauchtumpflege und Geselligkeit sind, oft über ihre mit kommunalem Mandat ausgestatteten Vorsitzenden auf Entscheidungen Einfluß. Der ADAC mit etwa 12,8 Millionen Mitgliedern²¹³ vertritt durchaus konfliktfähig seine verkehrs-, umwelt- und steuerpolitischen Interessen (vgl. KROPP 1997). Neben den politischen Parteien und den Interessenorganisationen als den beiden Hauptakteuren sowie den Medien als wichtige Kommunikatoren sind auch die Wirtschaftsunternehmen im intermediären System zu berücksichtigen. Immer mehr Autoren sind der Ansicht, daß die Großunternehmen ihre wirtschaftspolitischen Interessen selbständig gegenüber Politik und Gesellschaft durchsetzen können (vgl. HOLLER/NABMACHER 1976, v. ALEMANN 1994, BÜRKLIN u.a. 1997).

²¹¹ Dieser Forschungsbereich befaßt sich mit der Binnenstruktur von Organisationen, inwieweit sie z.B. oligarchische Strukturen aufweisen, also die Führung relativ abgehoben von der Basis entscheidet. Zudem interessieren die Einflußstrukturen der Organisationen, also mit welchen Mitteln sie ihre Interessen durchsetzen, sowie die Frage nach den Außenbeziehungen, also mit welchen anderen Akteuren die Organisationen in Beziehung treten müssen, um ihre Interessen durchzusetzen (vgl. v. ALEMANN 1994).

²¹² SIMON (1984:89) stellt einen Zusammenhang zwischen Vereinsmitgliedschaft und politischem Verhalten fest. Seine Untersuchung ergibt "daß Mitgliedschaft in Vereinen hoch positiv mit politischer Teilnahme korreliert, also bei Mitgliedern von Vereinen eine höhere Wahlbeteiligung oder politische Partizipation nach einem kombinierten Index besteht als bei Nichtmitgliedern."

²¹³ Nach dem Deutschen Sportbund (21,4 Mio) stärkster "Freizeitverband" in der Bundesrepublik Deutschland.

2.4.4.3.1. Lokale Parteien

Nach GABRIEL (1984a:113f, 1989b) wird in der verwaltungsrechtlichen Literatur dem für die Politik auf Bundesebene typischen konkurrenzdemokratisch-parteiorientierten Modell eine konkordanzdemokratisch-verwaltungsorientierte kommunale Politik gegenübergestellt. Erst im Laufe der 70er Jahre, als alle damals im Bundestag vertretenen Parteien kommunalpolitische Grundsätze verabschiedeten, beschäftigten sich die Forscher stärker mit dem Thema Parteipolitisation (vgl. BRETSCHNEIDER/GÖBEL 1976, REUTER 1976, KNEMEYER/JAHNDEL 1991:28ff). Für andere Autoren ist wenig überraschend, daß sich die Parteien als die Hauptträger der Lokalpolitik verstärkt für diesen Bereich interessieren und ihn damit zunehmend politisiert haben (vgl. ZIEBILL 1972:51, PAPPI/PERNER 1981:18). So seien Gemeinderat und Kommunalverwaltung heute durch gesetzliche Regelungen zu vielfältigen Planungsaktivitäten verpflichtet, weshalb größere Anforderungen als früher an die Formulierung exakter Zielvorgaben gestellt werden. Nach WEHLING (1991:150) bedeutet Parteipolitisation das Ausmaß, in dem die Parteien die Lokalpolitik "personell, inhaltlich und prozedural monopolisieren". Der Einfluß der lokalen Parteienorganisationen vollzieht sich, ähnlich den Verhältnissen auf der Bundes- und Landesebene, v.a. über die Fraktionen in den Lokalparlamenten. Sie sind das Gremium, welches parteiliche kommunale Initiativen entfaltet, lokalpolitische Programme entwirft und in Anträge umsetzt (vgl. MAYNTZ 1958:126ff, LAMMERT 1976:37f).

Allerdings muß berücksichtigt werden, daß der Bedeutungsgewinn der politischen Parteien in der Kommunalpolitik zwar klar erkennbar ist, sich dieser aber stärker im personellen als im sachlichen Bereich niederschlägt (vgl. GABRIEL 1979:219). Die Ratsfraktionen nehmen zwar auf die Vorstellungen der Parteiorganisationen Rücksicht, lassen sich aber in ihrer Ratsarbeit nicht direkt durch diese beeinflussen. Die Stellung der Parteien in politischen Sachentscheidungsprozessen dürfte sich in dem Maße erhöhen, in dem die programmatischen Anstrengungen zunehmen und die Fraktionsmitglieder auf diese Weise Orientierungshilfen für die Ratsarbeit erhalten. Angenommen wird, daß die Parteipolitisation mit der Gemeindegröße ansteigt. Die steigende Ratsgröße führe zu immer funktionaleren, parlamentarischen Prozessen, deren Handhabung durch ein zunehmendes kompetitives Selbstverständnis der Ratsmitglieder erleichtert werde. WEHLING (1991) selbst führt kritisch an, daß der in den letzten Jahren steigende Anteil der Freien Wählervereinigungen eigentlich ein Indiz für abnehmende Parteipolitisation sei. Allerdings zeige sich hier in Befragungen, daß sich die Hälfte der Freien Wähler Vertreter durchaus einer Partei zugehörig fühlen. Auch KÖSER/CASPERS-MERK (1989:105) belegen, daß sich 35 Prozent der freien Listenvertreter in Baden-Württemberg als "CDU-nah" einstufen. Nur 15 Prozent der Mandatsträger in Großstädten stimmen der Aussage "Parteien haben auf dem Rathaus eigentlich nichts zu suchen. Hier geht es um Sachfragen" zu, in Mittelstädten sind es 43 Prozent und in kleineren Gemeinden 71 Prozent. Insgesamt sehen mehr als 80 Prozent der befragten Gemeinderäte die Vertretungskörperschaft nicht als Verwaltungsorgan, sondern als echtes Parlament. Diese Wahrnehmung ist relativ unabhängig von der Gemeindegröße; auch GABRIEL u.a. (1984) erhielten dieses Ergebnis in ihrer Untersuchung. HERMAN/WERLE (1983:404) sind dagegen der Ansicht, daß der Grad der Parteipolitisation je nach Ortsgröße, Typus der Gemeindeordnung und regionaler politischer Kultur schwankt.

Inwieweit die lokalen Parteien über Einfluß verfügen, hängt nach PAPPI/KAPPELHOFF (1984:97) unmittelbar von den Mehrheitsverhältnissen im Gemeinderat ab. Die Regierungspartei(en) erhalten dabei die höchste Machtreputation; ihnen werden v.a. amtliche Entscheidungsbefugnis, ein allgemein hohes Ansehen, gute politische und wirtschaftliche Kontakte sowohl inner- und außerhalb der Gemeinde, Fachwissen und Einfluß in Untergruppen der Bevölkerung zugeschrieben. In der Jülich-Studie der beiden Autoren bestätigt sich diese Annahme. Bei sieben Streitfragen schreiben die lokalen Experten der Regierungspartei CDU großen Einfluß zu, die Oppositionspartei SPD erhält nur geringe Machtreputation. Dagegen steht die These von SCHMEHRER (1990:136), daß das kommunale Parteienspektrum heute sehr weit ausdifferenziert ist und somit eine breite Einflußverteilung vorliegt. "Die freien Wähler-

vereinigungen, die Vielzahl der lokalen Splittergruppen und schließlich die grünen, bunten und alternativen Parteigruppierungen belegen das heute breite kommunale Spektrum". Diesbezüglich stellt GABRIEL (1991b:382) in der Untersuchung von 49 Städten in Rheinland-Pfalz fest. "Trotz einer gewissen Auflockerung des lokalen Parteiensystems verloren die beiden großen Volksparteien nicht ihre führende Position in der Kommunalpolitik; denn selbst im ungünstigsten Falle kontrollieren CDU und SPD gemeinsam zwei Drittel der Ratsmandate." Vielmehr sei im Laufe der Zeit festzustellen, daß die Mehrheitspartei des Gemeinderates ihre Einflußposition ausbauen möchte. "Zwischen 1974 und 1984 nahm die Tendenz der Mehrheitspartei des Rates, die Verwaltungsspitze exklusiv zu kontrollieren, deutlich zu. [...] Besonders nahm die Neigung zu, die Verwaltungsspitze ausschließlich durch Vertreter der Mehrheitspartei zu beschicken" (GABRIEL 1991b:386, vgl. auch WEHLING 1991). Dies treffe v.a. auf das Amt des Bürgermeisters zu.

Auch die Kreiszugehörigkeit der Städte hat nach einigen Autoren Einfluß auf die Parteipolitisation. Zum einen weisen alle kreisfreien Städte eine hauptamtlich arbeitende Verwaltung auf, was die parteipolitische Besetzung wichtiger Amtsleiterstellen fördert. Zum zweiten verfügen sie über ein ausdifferenziertes politisches Subsystem, in dem der Faktor Parteipolitik eine zentrale Rolle spielt. Die Parteipolitisation lokaler Angelegenheiten könne daher in kreisfreien Städten vorausgesetzt werden; zumal 84 Prozent der kreisfreien Städte in den alten Bundesländern mehr als 100.000 Einwohner aufweisen und eine zunehmende Parteipolitisation mit steigender Ortsgröße anzunehmen sei (vgl. KUNZ 2000a:108, WEHLING 1991:150). In diesem Zusammenhang führt HOLTSMANN (1992:20f) an, daß eine Parteipolitisation verstärkt auch in kleineren, kreisangehörigen Städten und Gemeinden auftritt, da diese im Einzugsbereich städtischer Verdichtungsräume ähnlichen Problemen ausgesetzt sind.

HESSE (1982:238) sieht eine Politisierung der Kommunalebene durch eine zunehmende Ressourcenkrise bei Bund, Ländern und Gemeinden und die erkennbaren Prozesse einer Dezentralisierung der Lastenverteilung. Auch sei verstärkt auf kommunaler Ebene aufbrechende Widersprüche in einzelnen Politiken (Umwelt, Wohnen, Arbeitsmarkt, Energie, Verkehr) festzustellen. Ebenso ist denkbar, daß sich die bundesdeutschen Parteien aufgrund des gestiegenen Stellenwerts der Kommunalpolitik immer mehr in die Programmdiskussion auf dieser Ebene einmischen (vgl. KREITER 1975:101ff, KEVENHÖRSTER 1977, HOLLER/NABMACHER 1976:81ff). Für GABRIEL (1979:155f) ist die Annahme programmatischer Unterschiede der lokalen Parteien noch am ehesten in Großstädten plausibel. "Die vergleichsweise geringe Bedeutung der politischen Parteien in der Lokalpolitik, die sich auf allen Stufen des Entscheidungsprozesses widerspiegelt, steht in engem Zusammenhang mit der Bewertung der Rolle der Parteien in der Gemeinde. Obgleich sich auch hier ein Bedeutungswandel vollzog und der häufig genannte Anti-Parteien-Affekt heute nicht mehr im gleichen Maße gültig ist, wie noch vor 20 Jahren, läßt sich in den meisten Landgemeinden und Kleinstädten nach wie vor eine bewußt unparteiliche Ettikettierung der Kommunalpolitik beobachten". Auch NABMACHER (1977:137f) ist der Ansicht, daß die Parteien bei lokalpolitischen Sachfragen generell keinen direkten Einfluß auf die lokalen Mandatsträger ausüben. Dennoch ist die Annahme plausibel, daß auch auf kommunaler Ebene die Ausgabenprioritäten in einzelnen Politikbereichen mit den Parteipräferenzen variieren. "[...] Wohlfahrtsstaatliche Ausgaben bilden das Kernelement sozialdemokratischer Politik, konservative Parteien weisen eine starke Präferenz für Ausgaben auf dem Gebiet öffentlicher Sicherheit und Ordnung auf" (GABRIEL u.a. 1992:31, vgl. GRÜNER u.a. 1988). GABRIEL u.a. (1992) haben festgestellt, daß in den deutschen Kommunen durchaus eine parteipolitische Orientierung vorliegt, die bei den Ausgabenpräferenzen der Ratsmitglieder eine wichtige Rolle spielt. Die Autoren (1992:35) untersuchen die politische Responsivität der Räte mithilfe der Einschätzung der mehrheitlichen Bevölkerungswünsche und ihren eigenen Präferenzen. Insgesamt zeigt sich ein bedingter Zusammenhang, der allerdings mit der Parteizugehörigkeit variiert. "Auf der Basis ihrer Selbsteinschätzung kann man die Unionspolitiker als überdurchschnittlich, die Mandatsträger der Grünen als unterdurch-

schnittlich responsiv bezeichnen; die SPD-Ratsmitglieder nehmen eine Zwischenposition ein". Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch ARZBERGER (1980:147f) in seiner Studie. Nach GABRIEL u.a. (1992) spiegeln diese Ergebnisse den Umstand wider, daß große Volksparteien darum bemüht sind, breite Wählerkoalitionen hinter sich zu bringen, während sich eine Partei wie die Grünen eher als parlamentarische Vertretung von Minderheitsanliegen versteht.

Unter Berücksichtigung der Volksparteientheorie (vgl. KIRCHHEIMER 1965) und der Cleavage-theorie (vgl. LIPSET/ROKKAN 1967) leitet ENGEL (1988/90) Annahmen über das Verhalten lokaler Parteiakteure ab. So sei bei einer Partei, die schon längere Zeit alleine regiert, aufgrund der Wettbewerbssituation eine relativ geringe Responsivität zu erwarten. Auch sei plausibel, daß bei geringem Wettbewerbsgrad der Parteien die Interessenvertretung der Stammklientel konsequenter durchgeführt wird (vgl. ENGEL 1990:145). Die Analyse von 24 nordhessischen Kreisparteiorganisationen in 160 Gemeinden bestätigt die Hypothesen.

Der steigende Problemdruck kommunaler Aufgaben fördert nach HOLTSMANN (1992) die Parteilitisierung. Zum einen werden für die Kommunen durch eine zunehmende Politikverflechtung mit Bund und Ländern "übergreifende, richtungspolitische Vorentscheidungen" immer wichtiger. Zum anderen verschieben sich die "Machtgewichte" innerhalb und zwischen den kommunalen Verfassungsorganen. Da auf lokaler Ebene kein "echtes parlamentarisches System" mit Parlament und Regierung gegeben sei, verstärken die Ratsparteien durch die Fachreferate und Fachämter ihre sachliche und personelle Einflußnahme. Auch die erfolgreiche Besetzung von publikumswirksamen Themen zwingt die Parteikonkurrenten zu höherer Professionalität. Um überhaupt Gehör und Unterstützung zu finden, müssen parteipolitische Lokalinitiativen sachlich fundiert sein. Deshalb sei es von Vorteil, wenn eine Partei auf das Expertenwissen und die fachliche Reputation der Fachverwaltung zurückgreifen kann. "Aber es ist eben doch die fachlich spezialisierte und kontinuierlich tätige Verwaltung, die einen örtlichen Regelungsbedarf aufgreift und anmeldet, Vorschläge ausarbeitet und dabei häufig über denkbare Alternativen de facto eine Vorentscheidung trifft" (DERLIEN u.a. 1976:116).

Um so wichtiger ist für die Ratsparteien schon in die Vorbereitung lokaler Entscheidungen, die in die Zuständigkeit der Verwaltung fällt, über Personen ihres Vertrauens einbezogen zu werden (vgl. BANNER 1984:370f). Auf diesem Wege könne in Planungsprozesse und in die Entwicklung der Leistungsangebote ein richtungspolitischer Gestaltungsanspruch eingebracht werden, der aufgrund des Wählerauftrages legitim sei. HOLTSMANN (1992, vgl. KLEINFELD u.a. 1996) nennt zwei Probleme in diesem Zusammenhang. Zum einen können verfassungsrechtliche Bedenken wegen gleicher Zugangschancen für öffentliche Ämter angeführt werden. Zum anderen dauern die Amtszeiten der Wahlbeamten meist länger als die der Räte, was dazu führen kann, daß Rat und Verwaltung parteipolitisch ungleich besetzt sind.

HOLTSMANN (1992:16) weist zudem darauf hin, daß die Bürger selbst eine Parteilitisierung auf lokaler Ebene eher verneinen. "Sobald Gemeindebürger demoskopisch befragt werden, sprechen sie sich mehrheitlich für eine kommunalpolitische Praxis aus, die konsensgeleitet sein soll, ideologiefreie Lösungen sucht und nicht durch Parteistreitigkeiten polarisiert ist". KLEINFELD u.a. (1996:213) stellen diesbezüglich die Hypothese auf, daß in Kommunen mit häufig wechselnden Ratsmehrheiten konsensorientierte Regeln bei der Konfliktlösung häufiger Anwendung finden als in Kommunen mit über viele Jahre unveränderten Mehrheitsverhältnissen. Nach der Einschätzung von HOLTSMANN ordnen Funktionsträger in lokaler Politik und Verwaltung ihre parteipolitische Bindung einer Verpflichtung gegenüber gesamtstädtischen Belangen meist unter. Dies bestätigte sich in der von mir durchgeführten Ratsmitgliederbefragung in Stuttgart (vgl. WALTER 1997a). Zum Teil kritisieren Vertreter der politisch-administrativen Eliten auch selbst bestimmte "Auswüchse" kommunaler Parteilitik wie personeller Filz bei der Ämterbesetzung oder überzogene Ausgabenwünsche bei der Haushaltsplanung. Zum anderen herrscht in Teilen dieses Personenkreises immer noch die traditionelle Vorstellung einer ideologie- und parteifreien, rein sachbezogen arbeitenden Gemeindeselbstverwaltung vor (vgl. HOLTSMANN 1992:15f).

2.4.4.3.2. Lokale Medien

Mit dem Stichwort lokale Medien ist in der traditionellen Gemeindeforschung die Lokal- oder Regionalpresse gemeint. Doch gibt es im Zuge der rasanten Entwicklungen im Mediensektor auch auf lokaler Ebene Veränderungen. Heute zählen deshalb der lokale Hörfunk, das lokale Fernsehen und z.T. auch das Internet zu den lokalen Medien. Allerdings gehen nur wenige Studien auf diesen Sachverhalt ein (vgl. JARREN 1991, BRETTSCHEIDER 1998²¹⁴), die meisten Studien beziehen sich nach wie vor auf die Rolle der lokalen Zeitungen und deren Repräsentanten (vgl. SCHÖNBACH 1978). Nach den Pressegesetzen der deutschen Bundesländer kommt der Presse auf allen politischen Ebenen eine öffentliche Aufgabe zu. "Soll der Bürger politische Entscheidungen treffen, muß er umfassend informiert sein, aber auch die Meinungen kennen und gegeneinander abwägen können, die andere sich gebildet haben. Die Presse hält diese Diskussion in Gang, sie beschafft die Informationen, nimmt selber Stellung und wirkt damit als orientierende Kraft der öffentlichen Auseinandersetzung."²¹⁵ Die Wichtigkeit des Akteurs "Medien" ist somit unbestritten, allerdings ist nicht klar, in welche Richtung die Beziehung zwischen Medien und Politik verläuft.

Zum einen brauchen und benutzen die Politiker die Journalisten für ihre Öffentlichkeitsarbeit. "Ohne die Medien wären wir Politiker wahrscheinlich in der Öffentlichkeitsarbeit ziemlich wirkungslos" (Aussage eines Abgeordneten, siehe PATZELT 1993:326). Andererseits können Journalisten, neben ihrer Funktion als Mittler zwischen politischen Prozessen und Bevölkerung, auch über ihr Medium Einfluß ausüben. Dieser ist dadurch gegeben, daß die Medien eine der wichtigsten Informationsquellen für den Bürger darstellen. "The mass media are a kind of filter for information and influence. Since few citizens ever have much immediate experience in politics, most of what they perceive about politics is filtered through the mass media. Those who want to influence the electorate must do so through the mass media" (DAHL 1961a:256, vgl. auch BECKERS 1968:241, ZOLL 1974, ROMBACH 1985, RAGER 1982, ELLWEIN/ZOLL 1982, BENZINGER 1980, BRETTSCHEIDER 1998). Durch die Herstellung von Öffentlichkeit wird somit politische Kontrolle ausgeübt (vgl. HIPPLER/KUTTEROFF 1982:238), was nach Ansicht von SCHUMAKER/GETTER (1978:270) letztlich die Verantwortlichen zu politischer Responsivität zwingt. "It appears that substantial media coverage of the local policymaking process enhances the belief among policymakers that they will be held accountable to the public for their actions. Thus media coverage forces city officials to be responsive to citizen inputs". JANOWITZ (1967:11, vgl. auch RINK 1963:159) weist den lokalen Medien zudem eine wichtige Integrationsfunktion in der Gemeinde zu. "The community press acts as a mechanism which seeks to maintain local consensus through the emphasis on common values rather than on the solution of conflicting values". Allerdings führen HOLLER/NABMACHER (1976:84) an, daß die kommunalen Akteure i.d.R. die Bedeutung der Medien überschätzen. "Damit kommt es zu einer Art self-fulfilling prophecy: Weil alle anderen Akteure die Lokalpresse für einflußreich halten, ist sie tatsächlich einflußreich". Auch diese beiden Autoren sehen den Grund dieser Einschätzung in der Tatsache, daß die Lokalpresse als einziges Informationssystem in der Gemeinde die große Mehrheit der Bevölkerung erreicht.

Insgesamt existieren in der Literatur verschiedene Positionen zur Rolle der Medienakteure in der Kommunalpolitik. Zum einen gehen die Forscher davon aus, daß das Interesse an lokalen Themen bei den Journalisten eher gering ist. "Die zuständigen Redakteure zeigten kein Interesse an kommunalen Fragen und Problemen" (BECKERS 1968:239). Zum anderen werden die Journalisten als gleichberechtigte Mitglieder der kommunalen Entscheidungselite betrachtet, die durch ihr Medium Einfluß auf den politischen Prozeß ausüben. "Obwohl sie sich selbst v.a. als kritische Beobachter des kommunalpolitischen Geschehens und seiner wichtigsten

²¹⁴ Befragt werden 72 PressereferentInnen aus baden-württembergischen Gemeinden > 10.000 Einwohner.

²¹⁵ BverGE 20/162/174. In: Vorläufiger Bericht der Pressekommission, Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2403, S. 11.

Akteure betrachten, gehören auch die Lokalredakteure der örtlichen Tageszeitungen eindeutig zu den Eliten" (ARZBERGER 1980:89f, LAUMANN/PAPPI 1976, HIPPLER/KUTTEROFF 1982, KURP 1994). NOELLE-NEUMANN/KEPPLINGER (1978:26) gehen deshalb auch von ähnlichen Policy-Präferenzen aus. "Der Konformitätsgrad bezüglich ganz bestimmter Sachverhalte ist stets größer zwischen Elite und Journalisten als zwischen Arbeitern und Journalisten, wobei dies für lokale Themen noch mehr gilt als für nationale". In der Studie von SIMON (1988:80) nennen 42 Prozent der Räte und Wahlbeamten die Lokalpresse als einflußreichen Akteur. Auch SCHMITT-BECK (1990:657) betont das Machtpotential der Medien. "Akteure außerhalb und ohne institutionalisierten Zugang zum paS (politisch-administrativem System, Anmerkung M.W.) müssen auf indirektem Weg, nämlich über Publizität durch die Massenmedien, versuchen, punktuell politischen Einfluß und längerfristig politisches Gewicht zu erlangen". Nach JARREN/DONGES/WEBLER (1996:14, vgl. auch JARREN 1991) können die Akteure der Interessenartikulation, die sich nicht an Wahlen beteiligen, ihren Einfluß nur geltend machen, wenn sie über eine relevante Anhängerschaft oder Unterstützung in der Bevölkerung verfügen oder wenn sie mit Akteuren der Interessenaggregation - punktuell oder sogar dauerhaft - eine Verbindung eingehen. Sie seien dazu auf die Medien und deren politische Berichterstattung angewiesen. Zum einen, um ihre eigene Anhängerschaft anzusprechen und zu mobilisieren, zum anderen, um andere Akteure auf ihre Ziele aufmerksam zu machen. Aber auch die Akteure des politisch-administrativen Systems werden als abhängig von den Medien gesehen. Wegen der Ausdifferenzierung des Mediensystems und des gestiegenen Publikumsinteresses seien die politischen Akteure stärker auf eine Politikvermittlung über die Massenmedien angewiesen als früher. "Politisches Handeln in modernen westlichen Demokratien ist nicht mehr denkbar ohne den kommunikativen Aspekt der Vermittlung politischer Entscheidungen durch die Massenmedien" (PFETSCH/DAHLKE 1996:137.) Dies habe zur Folge, daß bei allen wichtigen Entscheidungen mögliche öffentliche Reaktionen ins Kalkül einbezogen und damit Vermittlungsaspekte mitbedacht werden (vgl. JARREN u.a. 1996:14, ARZBERGER 1980:61).

Eine dritte Position besagt, daß nicht die Journalisten Einfluß auf die Eliten ausüben, sondern umgekehrt, die Journalisten i.S. der Eliten quasi als deren "Sprachrohr" schreiben. So legen nach PALETZ/REICHERT/MCINTYRE (1971:80ff) die wichtigsten Studien den Schluß nahe, daß die Lokalepresse im allgemeinen die Herrschenden unterstützt. "Die politischen Artikel der Lokalteile übernehmen praktisch nur die Verbreitung von Nachrichten, an deren Veröffentlichung die informierenden Organe und Personen ein Interesse haben. Diese Nachrichten werden nicht, wie im überregionalen politischen Teil, ergänzt durch Recherchen und Hintergrundinformationen. Die Lokalteile greifen nicht als autonome Instanz in den Meinungsbildungsprozeß ein. Sie sind bloße Sprachrohre und ähneln darin ihren historischen Vorläufern, den Hofbulletins" (HAENISCH/SCHRÖTER 1976:261²¹⁶, vgl. auch ZOLL 1974:231f, RAGER 1982, MURCK 1983:372, GRIMME 1991:110). Den Grund dafür sieht MÜHLBERGER (1979:101f) in der mangelnden sozialen Integration der Journalisten. Durch ständigen Kontakt mit Elitenmitgliedern erhöhe sich das Ansehen dieser Berufsgruppe, weshalb diese als Informations- und Kontaktpersonen aufgesucht würden. Nach GRIMME (1991:102f) haben die Journalisten am häufigsten Kontakt mit den Bereichen Verwaltung und Vereine, danach folgen Wirtschaft, Politik und Kultur. Wenn von Serviceleistungen abgesehen und nur der Informationsaustausch betrachtet wird, so steht der Politikbereich (17 Prozent) gleich nach der Verwaltung (34 Prozent) an zweiter Stelle. Auch ZOLL (1974:198) stellt fest, "daß die Wertheimer Lokalpresse keine demokratische Funktion i.S. einer 'politischen Öffentlichkeit' erfüllt". Stattdessen würden in den meisten Berichten die Herrschaftsträger positiv dargestellt. Auch SCHÖNBACH (1978) sieht in seinen Inhaltsanalysen bestätigt, daß sich die lokale Presse auf die Darstellung der Machtelite konzentriert. 63 Prozent der Artikel berichteten positiv über Repräsentanten von Gemeinderat, Ämtern, Parteien und Unternehmen.

²¹⁶ Die beiden Autoren kommen zu ihrer Schlußfolgerung, nachdem sie die Lokalteile der vier Regionalzeitungen in Wertheim untersucht hatten und eine weitgehend identische Berichterstattung feststellten.

PATZELT (1993:328) sieht ebenfalls eine Tendenz zur Instrumentalisierung der Medien seitens der Politiker. "Denn natürlich geht es Abgeordneten [...] auch darum, politische Inhalte in die Öffentlichkeit zu transportieren, und über die ihnen verfügbaren Medien meinungsbildend zu wirken, also 'agenda setting' zu betreiben." HAENISCH/SCHRÖTER (1976:276) drücken es drastischer aus. "Die Lokalberichterstattung ist ein Instrument der lokalen Honoratiorengesellschaft. Diese erwartet von den Zeitungen, so dargestellt zu werden, wie sie selbst sich sieht. Das impliziert ein Verbot jeder Kritik [...]". Interessant an ihrer Studie ist, daß trotz der konkurrierenden Zeitungslandschaft positiv über die Honoratiorengesellschaft berichtet wird. "Einem großen Angebot an Zeitungen braucht keine inhaltliche Vielfalt zu entsprechen, und Konkurrenz ist keine Garantie dafür, daß die Zeitungen Funktionen in einem demokratischen Willensbildungsprozeß erfüllen. Wenn alle Zeitungen sich an denselben Sanktionen orientieren, reflektieren alle uniform die vorhandenen Machtstrukturen und stabilisieren sie dadurch" (HAENISCH/SCHRÖTER 1976:277). Die Autoren sehen gerade im Konkurrenzverhältnis den Grund für eine mögliche Sanktionierung der Berichterstattung. "Wo nur eine Zeitung eine Lokalberichterstattung anbietet, ist die Gefahr für Pressionsversuche gegenüber Journalisten geringer, da nicht Redaktionen gegeneinander ausgespielt werden können." Diese Einschätzung wird von KNOCHE (1968) und KNOCHE/SCHULZ (1969) nicht geteilt.

Die vierte Position sieht das Verhältnis von Medien und kommunalpolitisch Verantwortlichen deutlich rationaler und weniger emotional. Nachdem sich die "obrigkeitsstaatliche Ordnungsverwaltung [...] zu einer dienstleistungsorientierten Bürgerverwaltung" (BRETTSCHEIDER 1998:789) gewandelt hat, werde heute aktive kommunale Public Relation-Arbeit geleistet. D.h. den Lokalpolitikern bzw. Verwaltungsmitgliedern ist sehr daran gelegen, ihre Arbeit transparent zu gestalten und die Öffentlichkeit zu informieren. Dafür werden in den Gemeinden Pressereferenten eingestellt oder kommunale Pressestellen als eigenständiges Amt institutionalisiert.²¹⁷ V.a. in Großstädten sind die Pressereferenten eher Personen mit journalistischer Ausbildung, in kleineren Gemeinden eher Personen mit Verwaltungsausbildung. Nach der Studie von BRETTSCHEIDER (1998, vgl. auch KURP 1994) sehen die Pressereferenten ihre Aufgabe in drei Bereichen. Der ausreichenden Information der Journalisten, damit kommunale Sachverhalte und Entscheidungen richtig in den Medien dargestellt werden, der Verbesserung der Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung und der Erhöhung der Akzeptanz politischer Entscheidungen in der Bevölkerung. Somit ist das ursprünglich sehr persönliche Verhältnis zwischen Lokaljournalisten und politisch Verantwortlichen heute deutlich rationaler gestaltet. Durch die Institutionalisierung von kommunalen Pressereferenten wird der Kommunikationsfluß zwischen Politik und lokalen Medien deutlich erhöht.

Unabhängig davon, welche Rolle die Medien tatsächlich in der Lokalpolitik inne haben, verfügen diese über verschiedene Instrumente zur Einflußnahme wie z.B. die journalistischen Methoden Platzierung, Genre, Stil, Informationsausmaß oder Wahrheitsgehalt der Berichterstattung (vgl. ADRIAN/PRESS 1977:87f). Für die Beeinflussung von Sachthemen können sie Probleme direkt ansprechen oder auch über Bürgeraktionen oder -proteste berichten, die umstrittene Themen behandeln. Andererseits kann durch das Nicht-Aufgreifen eines Themas oder durch eine einseitige Berichterstattung Einfluß ausgeübt werden (vgl. HIPPLER/KUTTEROFF 1982). Die Theorie der öffentlichen Meinung (vgl. LIPPMANN 1922) schreibt den Medien maßgeblichen Einfluß durch das Agenda-Setting²¹⁸ zu. D. h. die Medien bilden nicht die wirkliche Realität, sondern ihre eigene nach spezifischen Kriterien (wie z.B. Prominenz, Kon-

²¹⁷ Im Jahr 1987 erfaßte der Deutsche Städtetag alle städtischen Presse- und Informationsämter von Gemeinden mit mehr als 50.000 Einwohner. Etwa ein Drittel der 145 registrierten Gemeinden verfügte damals über ein selbständiges Amt für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit. In 23 Fällen war die zuständige Dienststelle mit einem anderen Amt zusammengeschlossen; in 22 Fällen bestand ein eigenes Referat; in 25 Fällen war das Hauptamt zuständig und in 10 Fällen übernahmen je nach Sachgebiet unterschiedliche Dienststellen diese Tätigkeit. Nur in 19 Gemeinden existierte keine spezielle Dienststelle (vgl. KAUFFMANN 1988:409f).

²¹⁸ Definition siehe Kapitel 1.1.

flikthaftigkeit, Wichtigkeit usw.) konstruierte Realität ab. "Hier ist dann zu fragen, ob sie nicht vielleicht gerade deshalb so einflußreich sind, weil sie dadurch, daß sie nach ihren Regeln bestimmen, worüber wir denken sollen, oft auch bestimmen, was wir denken" (HIPPLER/KUTTEROFF 1982:239, vgl. PALMGREN/CLARKE 1977). Allerdings besteht die Voraussetzung für das Agenda-Setting im freien Informationszugang. D.h. die Journalisten sind darauf angewiesen von den Politikern oder der Verwaltung Informationen zu bekommen. Wird dies verweigert, ist die Einflußnahme bzw. Kontrolle der lokalen Medien begrenzt. GRIMME (1991:37) hat festgestellt, daß der offene Informationszugang u.a. von der Gemeindegröße abhängt. "Je kleiner die Kommune, desto schwerer haben es die Journalisten. Die Medien werden nämlich aus dem politischen Prozeß 'ausgegrenzt', wenn nichtöffentlich hinter den Kulissen Entscheidungen, oder, was oft noch wichtiger ist, Vorentscheidungen fallen. In größeren Städten hingegen sind die Medien Mittel zum Zweck. Die Verhandlungspartner nutzen sie, um Versuchsballone zu starten, und warten die Reaktion der Öffentlichkeit ab".

Für die Einzelphasen des politischen Prozesses schreiben JARREN/DONGES (1996:14) den Medien in der Problemartikulation und -definition großen Einfluß zu. In den ersten Phasen würden neue Probleme aufgeworfen, die allein aufgrund ihres Neuigkeitseffekts Berücksichtigung in den Medien finden, z.T. erbringen die Medien selbst die notwendige Thematisierung. Hier sei zunächst offen, welche Relevanz ein Problem für die Politik hat und wie die politischen Akteure mit dem Problem umgehen. Ist ein Thema jedoch als Problem anerkannt und wird von den politischen Institutionen bearbeitet, so gehe das Medieninteresse zurück. Inwieweit die Medien Politiken definieren können, hängt ihrer Ansicht nach von der sozialen Interessenbasis und den politisch-administrativen Akteuren ab. Sehr geringen Einfluß weisen die beiden Autoren den Medien bei der Programmentwicklung und -implementation zu.

2.4.4.3.3. Lokale Wirtschaft

In dem in Kapitel 1.4.2. dargestellten Schaubild von MINTZEL/SCHMITT (1981) sind als ein weiterer Kanal der Interessenvermittlung die Großunternehmen dargestellt. Nach v. ALEMANN (1994:264, vgl. HOLLER/NABMACHER 1976:175) werden politisch-ökonomische Interessen nicht nur über Verbände oder Parteien artikuliert und aggregiert, sondern auch von großen Wirtschaftsunternehmen. BÜRKLIN u.a. (1997:43) glauben auch, daß im Unterschied zu Kleinunternehmen, die auf die Vermittlung ihrer Interessen durch Verbände angewiesen sind, Großunternehmen ihre Belange gegenüber Politik und Gesellschaft eigenständig wahrnehmen können. GABRIEL (1979:153) stellt allerdings in den Studien bis 1978 kein koordiniertes, organisiertes Vorgehen der Unternehmer mit dem Ziel, Entscheidungen zu beeinflussen, fest. Generell wird angenommen, daß das lokalpolitische Interesse von Unternehmern eher begrenzt ist.²¹⁹ "Ebenso wie Wirtschaftsorganisationen, deren Tätigkeiten sich auf das ganze Land erstrecken, an kommunalen Angelegenheiten desinteressiert sein können, können einzelne Geschäftsleute, die herumreisen oder von einer Stadt in die andere versetzt werden, nur wenig Gelegenheit oder Anreiz haben, an kommunalen Angelegenheiten zu partizipieren" (POLSBY 1972:177, Original LONG/BELKNAP 1956:13ff). Auch JONES/BACHELOR (1981:243) sind der Ansicht, daß Unternehmer immer weniger Interesse daran haben, lokalpolitische Themen direkt zu beeinflussen, eher trifft es zu, daß "politicians are becoming increasingly interested in influencing businessmen". In einigen Studien (vgl. ZOLL 1974:39, HILTERSCHIED/LENKE 1975:276) wird zwar über eine Zusammenarbeit zwischen kommunalem Führungspersonal und Unternehmern berichtet, doch vollzieht sich diese innerhalb des sogenannten "Vorentscheiderkreises". GABRIEL (1979:153) gibt zu bedenken: "Aus der bloßen Tatsa-

²¹⁹ Im empirischen Teil der Arbeit soll das lokalpolitische Interesse der Wirtschaftseliten mittels der Frage nach dem allgemeinen Interesse an Kommunalpolitik und der Analyse der lokalen Aktivitäten analysiert werden.

che der *Berücksichtigung* der Unternehmerinteressen in der Lokalpolitik läßt sich jedenfalls noch nicht auf deren systematische *Bevorzugung* schließen" (Hervorhebungen DERS.).

Angesichts der Erkenntnis, daß die Interessen der Unternehmer in der Lokalpolitik selbst dann Berücksichtigung finden, wenn diese keine manifesten Einflußversuche unternehmen, verlagert sich das Schwergewicht der theoretischen Diskussion vom verhaltenswissenschaftlichen auf einen strukturellen Ansatz (vgl. WOLLMANN 1975:222f). STONE (1980:978f) nennt diese Einflußressource "systemic power". Den wichtigsten Grund für diese strukturelle Privilegierung stellt die Gewerbesteuerabhängigkeit der Kommunen dar (vgl. GABRIEL 1979:153, ELLWEIN/ZIMPEL 1969:136, GRAUHAN u.a. 1971:448f, HESSE 1972:46f, ZOLL 1974:224, NABMACHER 1991). FRIEDLAND/PALMER (1984) prägen dafür den Ausdruck "capacity to exit". Damit ist gemeint, daß Wirtschaftsunternehmen in kommunalen Verhandlungen mehr Handlungsoptionen haben als andere Akteure, da sie jederzeit ihren Standort verlagern können. Die Wirtschaftselite erhält so einen potentiellen Einfluß, den sie oft gar nicht in faktischen Einfluß umsetzen muß. MOTT (1970c) bezeichnet die verdeckten Einflußnahmen der Wirtschaftsvertreter als "Policy Shaping" im Gegensatz zum legitimierten Policy Making der Politiker. "Policy-Shaping kann auch subtil erfolgen: Die sozialen Strukturen einer Gemeinde und die Einstellungen der relevanten Politiker sind auf ökonomisches Wachstum fixiert und verschaffen damit Unternehmern Vorzugsstellungen" (FÜRST 1975:115, vgl. auch MOTT 1970c:173). In der Praxis sieht das so aus, daß die Stadtväter geeignete Gewerbeflächen für die Bebauung ausweisen und die planungsrechtlichen Voraussetzungen für betriebliche Bauvorhaben schaffen. Über Steuern, Gebühren und Leistungsentgelte werden günstige Bedingungen für ansiedlungsbereite Betriebe geschaffen, um damit an deren wirtschaftlichen Erfolg anzuknüpfen (vgl. NABMACHER 1991:441). Entsprechend wird in der kommunalwissenschaftlichen Diskussion von einem strukturell verbürgten Einfluß der Unternehmen auf lokale Entscheidungen ausgegangen. GABRIEL (1979:154) ist der Ansicht: "Dennoch verbürgt dieser Konsens keineswegs die empirische Gültigkeit derartiger Behauptungen".

Die empirischen Ergebnisse legen die Vermutung nahe, daß den Unternehmen eher eine Veto-Position zukommt (vgl. ZOLL 1974:217), als daß sie aktiv auf die Thematisierung von Problemen einwirken. "Ist lokalpolitischer Einfluß für Vereine aufgrund der häufigen Personalunion zwischen Führungsposition im Verein sowie kommunalpolitischem Mandat, aufgrund der sozialen Kontroll- und Integrationsfunktion der Vereine belegt, so ist der konkrete Einfluß lokaler ökonomischer Eliten selten nachgewiesen" (SIEWERT 1977:129). Für BECKERS (1968:189) spielt die Wirtschaft erst nach dem politischen und administrativen Bereich eine Rolle. "Die Unternehmer dieser Stadt füllen zwar durch ihr Steueraufkommen die Stadtkasse, sie sind aber nicht bereit, über die Verteilung mitzubestimmen". Die Wirtschaftsinteressen werden somit automatisch berücksichtigt, v.a. dann, wenn die Firmen "absentee-owned" sind oder in den nationalen bzw. internationalen Markt integriert sind. "There have been a large number of studies which have discussed the participation of managers of absentee-controlled firms in the community, and most have concluded that absentee managers have only limited involvement in community activities" (AIKEN/MOTT 1970:83). Bereits in den 60er Jahren stellt OSWALD (1966:173) fest. "Die Exponenten überlokal verflochtener Industriebetriebe sind nur sekundär gemeindeorientiert. Das in einer Stadt arbeitende Kapital gehört heute kaum noch Menschen, die in dieser Stadt wohnen und an ihr ein anderes als zweckrational-wirtschaftliches Interesse haben". Auch neuere Studien zeigen diese Tendenzen. So nennen nur zwölf Prozent der von SIMON (1988:80) befragten Ratsmitglieder und Wahlbeamte Unternehmer als einflußreiche Akteure. Bei ARZBERGER (1980) stammen nur vierzehn Prozent der Elitenmitglieder aus dem Sektor Wirtschaft. PAPPI/PERNER (1981) identifizieren von 72 Positionen immerhin 22 Prozent als Wirtschaftseliten. In Jülich erheben PAPPI/KAPPELHOFF (1984:95) erneut, welche Machtmittel den institutionellen Sektoren von den Experten zugeschrieben werden. Für die Wirtschaft werden v.a. "Boden und Arbeitsplätze", "Geld und Kre-

dit" und "Gute Beziehungen außerhalb des wirtschaftlichen Bereichs" genannt, aber auch "Gute Beziehungen innerhalb der Elite" und "Fachwissen".

GABRIEL (1981) befragt Kommunalpolitiker und Landtagsabgeordnete²²⁰, welchen Einfluß sie den Sektoren Wirtschaft, Gewerkschaften und Kirchen lokal zuschreiben. Keinem der drei Bereiche wird eine dominierende Einflußposition bescheinigt. Knapp ein Drittel der Befragten bezeichnen die Wirtschaft und die Gewerkschaften als sehr einflußreich, nur ein Fünftel sieht den Einfluß dieser Akteure als gering an. SPD- und FDP-Politiker schätzen allerdings den Einfluß der örtlichen Wirtschaft überdurchschnittlich hoch ein, während CDU-Politiker eher den Einfluß der Gewerkschaften überdurchschnittlich hoch einstufen. Dieses Ergebnis ist wenig überraschend, da die Parteien CDU und FDP traditionell eher Unternehmer- und Mittelstandsinteressen vertreten und die SPD den Gewerkschaften nahe steht (vgl. KROPP 1997). Anders fällt die Beurteilung im Hinblick auf die Legitimität des Gruppeneinflusses aus. Die Mehrzahl der Befragten äußert sich kritisch zu den Einflußversuchen der Wirtschaftselite; nur die CDU-Politiker bewerten deren Einfluß als angemessen. Die Wahrnehmung und Bewertung einzelner Akteure zeigt somit gewisse "Klientelbeziehungen". CDU-Politiker sind der Ansicht, der Einfluß der Kirchen und der Unternehmen sei eher gering und gerechtfertigt, SPD-Politiker zeigen dieses Einstellungsmuster für die Gewerkschaften. Für die Kontaktmuster ist zu sehen, daß ein Fünftel der CDU- wie auch SPD-Lokalpolitiker regelmäßig Gespräche mit Vertretern der lokalen Wirtschaft führen. "Während es zu den Kirchen und Gewerkschaften deutlich ausgeprägte personelle, normativ abgesicherte Beziehungen zu der CDU bzw. der SPD gibt, scheint das Verhältnis beider Parteien zur örtlichen Wirtschaft eher pragmatischer bzw. instrumenteller Art" (GABRIEL 1981:209). Dies zeigt sich auch bei den Mitgliederstrukturen der einzelnen Interessenorganisationen. Während kirchliche Organisationen und die Gewerkschaften klare parteipolitische Profile aufweisen, ist dies bei Unternehmer- und Selbständigenorganisationen nicht der Fall. Diese Ergebnisse bestätigen die These von MILLER (1958, vgl. auch MILLER/FARM 1960), daß für Wirtschaftsthemen in den Gemeinden eher Konsens vorliegt. "The community power literature confirms that a great many communities are consensual, especially with regard to policies affecting the local economy."

NABMACHER (1991:441) führt allerdings an, daß das Interesse an Wirtschaftsthemen nicht immer konstant in den Gemeinden vorliegt. "In der Kommunalpolitik finden Fragen der örtlichen Wirtschaft immer dann geringes Interesse, wenn wirtschaftliches Wachstum den Wohlstand sichert und der Strukturwandel die jeweilige Region unbeeinflusst läßt".²²¹ Nur die Kernstädte der großen Ballungsräume hätten durch abwandernde Betriebe ständig Verlust an Wirtschaftskraft zu befürchten; dort bleibe das Thema Wirtschaft permanent auf der Tagesordnung. Auch habe in Deutschland die Gemeindefinanzreform, die den Kommunen einen eigenen Anteil an der Einkommensteuer zubilligte, die fiskalische Abhängigkeit vom wirtschaftlichen Erfolg des örtlichen Gewerbes vermindert und damit das Interesse an der kommunalen Wirtschaftspolitik erheblich reduziert (vgl. NABMACHER 1991:442). Eine Renaissance erlebten wirtschaftliche Themen nach Einschätzung des Autors in den 80er Jahren als der Strukturwandel und das Ende des Wirtschaftswachstums in den Städten zu stagnierenden Einnahmen führte. Seit dieser Zeit entstand v.a. in Großstädten eine Gegenbewegung, die im Wertewandel ihre Ursache hat und die Folgen der Wirtschaftstätigkeit für die Umwelt betont. Nach Einzug postmateriell orientierter Protestparteien in den meisten Gemeinderäten haben sich auch die Mandatsträger der traditionellen Linken solcher Probleme angenommen.

²²⁰ Die Daten basieren auf einer geschichteten Zufallsstichprobe von 200 Kommunalpolitikern (Orts- und Verbandsgemeinderäte, Kreistagsmitglieder, Bürgermeister und Beigeordnete, N=179) im Landkreis Mainz-Bingen. Zudem wurden die kommunalpolitisch aktiven Abgeordneten der Landtage im Saarland, in Nordrhein-Westfalen, in Baden-Württemberg und in Hessen befragt (N=155). Erhebungszeitraum 1976 bis 1978.

²²¹ Die Tatsache, daß ein Thema im Zeitverlauf in seiner Bedeutung schwankt, wird in der Literatur unter den Stichworten "Problemkonjunkturen" (SCHARPF 1976:17), "Policy-Cycles" (MAY/WILDAVSKY 1978), "Life Cycles of Public Issues" oder auch "Issue-Attention-Cycles" (DOWNS 1971:42f, LUHMANN 1971) diskutiert.

2.4.4.3.4. Lokale Interessenorganisationen

Die Interessenorganisationen werden im politischen Prozeß als "Gelenk zwischen Individuum und Gesellschaft" (MASSING 1995:222) verstanden. Präziser ist die Definition von v. ALEMANN (1987:30), der organisierte Interessen als "freiwillig gebildete, soziale Einheiten mit bestimmten Zielen und arbeitsteiliger Gliederung, die (die) [...] Interessen ihrer Mitglieder i.S. von Bedürfnissen, Nutzen und Rechtfertigungen zu verwirklichen suchen. Sie tun dies innerhalb der sozialen Einheit [...] und/oder gegenüber anderen Gruppen" beschreibt. Wie oben bereits gesagt, ist der öffentliche Status von Interessenverbänden und Vereinen zwar rechtlich fixiert, aber nicht mit der verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien vergleichbar. Verbände sind nicht durch Volkswahlen legitimiert, ihr Status basiert nur auf den Grundrechten wie z.B. der Vereinigungsfreiheit in Artikel 9 des Grundgesetzes. Allerdings hat das Bundesverfassungsgericht im Jahr 1974²²² Interessengruppen als ein für die demokratische Staatsordnung unverzichtbares Element aufgewertet, welches die freiheitliche Ordnung von ständisch-korporativen bzw. autoritären Staatsordnungen abgrenze (vgl. KROPP 1997:534).

Interessenorganisationen sind als Träger der Interessenartikulation an der Vorformulierung und -gestaltung staatlicher Entscheidungen beteiligt (vgl. WEBER 1981:387, KROPP 1997). Sie verdichten die Interessen ihrer Mitglieder zu einem entscheidungsfähigen Gruppenwillen. Der verbandsinterne Vorgang der Herausbildung eines Gruppenwillens umfaßt ebenfalls den Prozeß der Umsetzung von Interessen in bereits aggregierte politische Alternativen. Interessenaggregation muß somit als eine wesentliche Voraussetzung für die politische Handlungsfähigkeit organisierter Interessen betrachtet werden. Sie fördert deren Berechenbarkeit gegenüber ihren Einflußadressaten, weil die Fülle von Einzelmeinungen und punktuellen Interessen in einem Handlungsfeld durch Aggregation auf eine geringere Anzahl von klar umrissenen Entscheidungsalternativen reduziert wird (v. ALEMANN 1994). Die Entscheidungsträger werden durch die gebündelten Interessen entlastet und der Entscheidungsdruck auf das politische System nimmt ab. KROPP (1997:544) führt an, daß der Wandel der Staatsaufgaben im modernen Sozial- und Leistungsstaat zu neuen Informations- und Konsensbedürfnissen seitens des Staates führen, die ohne Kooperationsbereitschaft und externen Sachverstand von Verbänden nicht mehr zu bewältigen seien. Zudem sichern sie die Kommunikation zwischen Bürgern und Repräsentanten des politischen Systems, indem sie den Bürgern die Möglichkeit geben, zu partizipieren. Sie bieten somit Einflußmöglichkeiten auf staatliche Entscheidungen auch außerhalb periodisch stattfindender Wahlen (vgl. WEBER 1981: 392ff). Schließlich stärken die Interessenorganisationen durch ihre Beteiligung an der politischen Willensbildung und an staatlichen Entscheidungen die Legitimation des Gesamtsystems. Durch ihre Mitwirkung werde die Bereitschaft der in Gruppen organisierten Bürger erhöht, diese Entscheidungen als bindend zu betrachten (vgl. KROPP 1997).

In der Verbandsliteratur gibt es viele Versuche, die Interessengruppen zu kategorisieren. Die gebräuchlichste Klassifikation ist die Zuordnung organisierter Interessen zu ihnen entsprechenden Handlungsfeldern (vgl. v. ALEMANN 1994).

- Gewerkschaften und Arbeitnehmerverbände
- Unternehmer- und Selbständigenverbände
- andere Berufsverbände und Konsumentenverbände
- organisierte Interessen im sozialen Bereich
- organisierte Interessen im Bereich Sport und Freizeit
- organisierte Interessen im Bereich von Religion, Kultur, Wissenschaft, Politik
- Öffentlich-rechtliche Körperschaften (Kirchen, Städte-/Gemeinde-/Landkreistag, Ärztekammern, Industrie- und Handelskammern²²³)

²²² BVerfGE 24, 38:281. Später nochmals im "Mitbestimmungsurteil" von 1976.

²²³ Die Kammern lassen als Körperschaften des öffentlichen Rechts keine freiwillige Mitgliedschaft wie die

Nach dieser Einteilung wird auch in der vorliegenden Arbeit kategorisiert; allerdings werden die öffentlich-rechtlichen Körperschaften außer den Kirchen - die eine eigene Kategorie bilden - zu den jeweils inhaltlich passenden Organisationen gezählt. Als wenig gewinnbringend werden Ansätze angesehen, die entweder noch weiter ausdifferenzieren oder zu stark abstrahieren. So unterteilt z.B. NEUMANN (1979:50f) die Interessenorganisationen in ein ökonomisches und ein soziokulturelles System. Dabei umfaßt das ökonomische System folgende Akteure und Bereiche: gewerbliche Produzenten, Bauern, Verkehr, Banken, Versicherungen, Handel, Handwerk, Freiberufler, Arbeitnehmer, Verbraucher. Sie geht davon aus, daß v.a. die Großunternehmen aufgrund der Möglichkeit, Arbeitsplätze in größerem Ausmaß zu entziehen, Konfliktfähigkeit gegenüber dem Gesamtsystem besitzen. Die gewerblichen Produzenten, Banken, Versicherungen, Verkehr hingegen seien zum einen in ihrer wirtschaftspolitischen Interessenvertretung organisiert (Wirtschaftsverbände) und zum anderen in ihrer sozialpolitischen Interessenvertretung (Arbeitgeberverbände). Das soziokulturelle System umfaßt die Wissenschaft, das Bildungswesen, die religiösen Glaubensgemeinschaften, den Sozialbereich und den Freizeitbereich. Diese gesellschaftliche Subsysteme verfügen nach NEUMANN nur über begrenzte Machtpotentiale.

Nicht nur in ihrer inhaltlichen Orientierung, sondern auch in ihrer Struktur und Beständigkeit unterscheiden sich die einzelnen Interessengruppen. So versuchen die großen Interessenverbände, wie die des Wirtschafts- und Arbeitsbereichs, dauerhaft die politische Willensbildung mitzubestimmen. Davon zu trennen sind öffentlich-rechtliche Körperschaften (z.B. Kammern und Innungen), die hoheitliche Aufgaben wahrnehmen und staatlich lizenziert sind. Lockere Initiativgruppen wie die aktiven Bürgerinitiativen zeichnen sich demgegenüber durch überschaubare, informale, zeitlich begrenzte Organisationsstrukturen aus. Seit der zweiten Hälfte der 70er Jahre haben sich aus der Bürgerinitiativenbewegung heraus dauerhafte Organisationen entwickelt, die inzwischen durchaus Ähnlichkeit mit den etablierten Verbänden aufweisen. Ihre Ziele liegen primär bei Themen der ehemaligen Alternativbewegung wie Umweltschutz, Gleichberechtigung der Frau oder Menschenrechte (vgl. KROPP 1997).

Welche Rolle spielen die lokalen Interessenorganisationen nun in der Gemeinde? Nach KLEINFELD u.a. (1996:242) existiert "gerade auf der kommunalen Ebene [...] ein dichtes Netz von Vereinen, Vereinigungen und Verbänden mit einer Vielzahl von Verflechtungen und Beziehungen, die als organisierte Interessen eine nicht unerhebliche Einflußnahme auf kommunale Willensbildungsprozesse erreichen [...]". In der Studie von ARZBERGER (1980:47) stammen 24 Prozent der Eliten aus dem Bereich Interessenorganisationen (Kirchen, Gewerkschaften, Medien) und bei SIMON (1988:80) nennen 16 Prozent der befragten Ratsmitglieder und Wahlbeamte Vereins- oder Verbandsführer als einflußreiche Akteure in der Kommunalpolitik. Die Gemeinderäte selbst sind oft Mitglieder verschiedener Vereine und Interessenverbände. Durchschnittlich gehören sie fünf Vereinen²²⁴ an, deren Interessen sie auch gleichzeitig im Gemeinderat vertreten (vgl. LUCKMANN 1970:172, WOLZ 1979, KLEINFELD u.a. 1996). Die Vereine haben durch dieses sogenannte "Inside-Lobbying" (vgl. GABRIEL 1981:198) einen großen indirekten Einfluß auf lokale Entscheidungen, wenn bsp. Zuschüsse an die Vereine auf der Tagesordnung stehen. Jedes Ratsmitglied wird sich darum bemühen, seinen Verein zu

übrigen Interessenorganisationen zu (alle Gewerbetreibende, Angehörige der Handwerks- oder freien Berufe sind Zwangsmitglieder in der Industrie- und Handels-, Handwerks-, Anwalts- oder Ärztekammer). Sie sind jedoch Interessenorganisationen, da sie die Mitgliederinteressen nach außen wahren. Auch sind die Dachverbände keine Körperschaften des öffentlichen Rechts, sondern als eingetragene Vereine verfaßt wie z.B. der Deutsche Industrie- und Handelstag als Dachverband der Handelskammern (vgl. v. ALEMANN 1996:9).

²²⁴ In Reutlingen (vgl. SIEWERT 1979) weist die lokale Elite durchschnittlich mehr als fünf Vereinsmitgliedschaften auf. 94 Prozent der Räte sind mindestens in einem Verein Mitglied, aber nur 35 Prozent der Bürger. NABMACHER (1973) stellt in Wuppertal fest, daß 70 Prozent aller Räte Mitglied in lokalen Organisationen (Bürgervereinen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden, Kirche, Wohlfahrtsverbände, kulturelle Vereine) oder einer Partei sind. Auch in der Studie von GABRIEL (1981) geben 88 Prozent der Landtagsabgeordneten (N=155) und 87 Prozent der Landkreispolitiker (N=179) an, mindestens einem örtlichen Verein anzugehören.

unterstützen. "Denn so wie die Mitgliedschaft in Interessenorganisationen dazu führt, daß der Mandatsträger aufgrund seiner Bekanntheit und Beliebtheit überhaupt gewählt wird, erwarten die Vereine als Gegenleistung jede denkbare Unterstützung vom gewählten Gemeinderat" (ELLWEIN/ZOLL 1982:288, vgl. auch KUBINZKY/STAGL 1971). HELMKE/NABMACHER (1975: 195) sehen dies dadurch bestätigt, daß von den ortsansässigen Vereinen und Verbänden weitgehend die Initiativen ausgehen, die zu Anfragen oder Aufträgen aus der Mitte des Rates an die Verwaltung führen. Auch für WEHLING (1983:240) ist klar: "Vereine bilden die Basis kommunaler Karrieren und stellen die Hausmacht einflußreicher Gemeinderatsmitglieder dar". GABRIEL (1981) hat in seiner Studie über Landkreispolitiker und Landtagsabgeordnete gezeigt, daß zwischen der Organisationsbindung und der Bereitschaft, die Anliegen der Interessenorganisationen in der eigenen politischen Arbeit zu fördern bzw. in der Ratsarbeit Anliegen ihrer Organisationen zur Sprache zu bringen, ein enger Zusammenhang besteht.²²⁵

Das Thema "Inside-Lobbying" ist in der Literatur durchaus umstritten. Während einige Autoren die Instrumentalisierungsthese unterstützen und KLÜBER (1974:227) sogar eine Unterminierungsthese aufstellt. "Zu einer wirklichen kommunalpolitischen Macht wird [...] ein Verein nur dann, wenn er eine einflußreiche politische Partei gewissermaßen unterwandert hat und über diese Einfluß auf die kommunale Selbstverwaltung ausüben kann". Vertreten andere Autoren die Entpolitisierungsthese. "Bei ihrer Tätigkeit als Gemeinderat lassen sich die aus dem Vereinswesen kommenden Abgeordneten aber nicht von politischen Gesichtspunkten leiten, sondern sehen ihre Aufgabe darin, auch in der Lokalpolitik [...] das Gemeinschaftsideal der Vereine zur kommunalpolitischen Norm werden zu lassen. Dies leistet der Entpolitisierung des Kommunallebens erheblichen Vorschub" (HALLER 1979:344). Auch in der Wertheim-Studie von ELLWEIN/ZOLL (1982:25) wird den Vereinen eine politische Tendenz abgesprochen. Unumstritten ist, daß die lokalen Vereine als Rekrutierungsbasis für die örtlichen politischen Parteien dienen (vgl. LUCKMANN 1972, FIEBELKORN 1978, WEHLING 1983, KRÖLL/BARTJES/WIENGARN 1982:64). Nach KAACK (1971:33) rekrutieren v.a. die bürgerlichen Parteien ihr politisches Personal "aus den traditionellen Vereinen, die vor der Partei bereits das politische Leben in den Gemeinden bestimmten".

Eine weitere wichtige Funktion der Interessenorganisationen wird darin gesehen, daß sie einen Treffpunkt für die kommunalen Elitenmitglieder darstellen und somit als vorpolitischen Raum aufzufassen sind (vgl. BECKERS 1968). "Da sich Mitglieder der kommunalen Elite in Vereinen inoffiziell treffen, dabei Vorschläge entwerfen und diskutieren, letztlich auch Absprachen für Strategien im öffentlichen Diskussionsbereich treffen können, läßt sich der Verein durchaus als internes Diskussionsforum für eine Vorabklärung kommunaler Sachfragen interpretieren" (SIEWERT 1979:169). Nach SIEWERT ist der Verein damit der Ort, an dem Interessen von kommunalpolitischer Relevanz vorsortiert und kanalisiert werden. Dort könne sich auf einer ersten Stufe der Prozeß der Aufmerksamkeitsbindung, der Konfliktverarbeitungs- und Entscheidungskapazität einer Gemeinde abspielen.

BETHUSY-HUC (1962:127f) und TRUMAN (1970) führen an, daß der Einfluß der lokalen Interessenorganisationen von verschiedenen Faktoren bestimmt wird. Zum einen von ihrer gesellschaftlichen Bedeutung innerhalb der Gemeinde; diese hängt wiederum von der strategischen Position der Gruppe und ihrer Nähe zu den in der Entscheidungsverantwortung stehenden Parteien ab. Auch die Anzahl und die Durchsetzungskraft von organisierten Gegeninteressen spielen hier eine Rolle. Je mehr Veto-Gruppen in einer Gemeinde vorhanden sind, um so geringer ist die Bedeutung jeder einzelnen Gruppe. Zudem sind natürlich die Ressourcen, die der Gruppe zur Verfügung stehen, relevant bzw. ihr Geschick im Umgang mit den verfügbaren Ressourcen (vgl. DAHL 1973:31f). "Neither people nor parties but interest groups, it was said, are the true units of the political system. An individual, it was argued, is politically rather helpless, but a group unites the resources of individuals into an effective force" (DAHL

²²⁵ KENDALL's Tau b für Landtagsabgeordnete: .44, für Landkreispolitiker: .42.

1961a:5). Dazu gehören der Organisationsgrad, die Organisationsstärke (Mitgliederzahl), die Finanzkraft und die Geschlossenheit der Gruppe. Nach DAHL (1972:148) hängt die politische Wirksamkeit einer Gruppe nicht nur von ihrem Kontrollpotential, sondern auch von ihrem Übereinstimmungspotential ab. So könne eine Gruppe mit relativ geringem Kontrollpotential, aber hohem Übereinstimmungspotential politisch wirksamer sein als eine Gruppe mit hohem Kontrollpotential und niedrigem Übereinstimmungspotential.

Schließlich nennt TRUMAN (1970) als wichtigen Einflußkanal kommunaler Organisationen die strukturellen Bedingungen, die den Zugang zum politischen System öffnen wie z.B. die Möglichkeiten für Petitionen oder Referenden. KLEINFELD u.a. (1996:242) widersprechen hier. Aus der Verbändeforschung sei bekannt, daß sich Verbände und Vereine in ihrem Aktionsradius weniger an den formellen Strukturen und Verfahren des politischen Prozesses ausrichten, sondern daß gerade diejenigen Organisationen besonders erfolgreich sind, die sich flexibel der Entwicklung der realen (Macht)-Zentren des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses anpassen. Auch ZOLL (1972:82) führt an, daß die "privaten Organisationen" aufgrund ihres mangelnden rechtlichen und verfassungsmäßigen Status eher auf informellem Wege Einfluß nehmen. "Um vorgesehene Maßnahmen nach ihren eigenen Vorstellungen zu gestalten, üben sie über viele Kanäle Druck aus. Selbstverständlich gelingt es keiner Gruppe, ihre speziellen Interessen fortwährend durchzusetzen, auch sind keineswegs alle Gruppen an allen Fragen gleichermaßen interessiert. Nur im Kampf um die Streitfragen, die ihre eigenen Interessen berühren, setzt eine jede Gruppe ihre Ressourcen ein."

Somit ist klar, daß nicht alle Organisationen gleichermaßen Einfluß ausüben können bzw. wollen. "Community groups differ in their degree of influence or political power and in the degree to which they are able to achieve effective access to the political decision-making machinery of local communities" (WASTE 1989:16, vgl. auch WEBELS 1985:10). Das hat wiederum Auswirkungen auf politische Responsivität. "[...] By behaving responsive to some of these competing interest groups, political leaders do often implicitly or explicitly reject the demands raised by others" (GABRIEL 2000:215). Insgesamt bezeichnet GABRIEL (1981:203) das System lokaler Interessenpolitik als gut ausbalanciert. Dies liegt v.a. daran, daß die Gruppen über verschiedene Einflußressourcen verfügen, die je nach politischem Problem zum Einsatz kommen. "Groups vary greatly in terms of resources, including status in the community, skilled leadership, size of membership, discipline or group cohesion, skill in using the local media to gain publicity and promote group aims, or experience in policy-making" (WASTE 1989:18). BOULDING (1970) unterscheidet drei Einflußressourcen von Gruppen:

- **Coercive Power:** Zwang oder Nötigung in Form von aktiver Opposition. Eine wichtige Ressource ist hier die Mitgliederzahl. "Im städtischen Geschehen bildet jeder Verein, ganz gleich auf welchem Gebiet, für sich einen Einflußbereich, der um so größer wird, je mehr Mitglieder er hat. Keine politische Partei, noch die kommunalen Vertretungskörperschaften können ungestraft an den Ansichten und Wünschen dieser Vereine vorbeigehen, wenn sie nicht bei den nächsten Kommunalwahlen die Rechnung präsentiert bekommen wollen. Die lokalen Bürger- oder Interessengruppen mit örtlich bezogenen Zielen sind sich ihrer Stellung sehr wohl bewußt. In Verhandlungen mit dem Rat und der Verwaltung verstehen sie es auch immer wieder, ihre Mitgliederzahl als Druckmittel bei der Durchsetzung ihrer Anliegen und Wünsche ins Feld zu führen" (HELMKE/NABMACHER 1975:195). Auch die Organisierbarkeit und Konfliktfähigkeit der Gruppen ist hier einzuordnen. Nach OFFE (1973:145) sind Interessen nur organisierbar, wenn sie "diejenigen motivationalen und materiellen Ressourcen mobilisieren können, die zur Etablierung eines Verbandes oder eines ähnlichen Instruments der Interessenvertretung erforderlich sind". Unter Konfliktfähigkeit versteht er die "Fähigkeit einer Organisation [...] kollektiv die Leistung zu verweigern bzw. eine systematische Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen" (OFFE 1972:271). Eine Reihe von Gruppen sei zwar organisations- aber nicht konfliktfähig, so z.B. die Gruppen der Hausfrauen, Schüler, Studenten, Arbeitslosen oder Rentner usw.

- **Exchange Power:** Austausch z.B. in Form von Beträgen im Wahlkampf oder aktiver Mitarbeit. Hier zählt v.a. das Fachwissen der Organisationen. "Im ganzen üben die [...] deutschen Vereine im Rahmen der lokalen Öffentlichkeit unverändert wichtige politische Funktionen aus, indem sie zur Interessendiversifikation beitragen und gleichsam als private Ergänzung der öffentlichen Kommunalverwaltung zusätzliches Fachwissen einbringen" (DUNCKELMANN 1975:178f).
- **Symbolic Power:** Symbolische Handlungen wie z.B. Legitimation gewähren. Weil die Interessenorganisationen einen wesentlichen Beitrag zur Partizipation, Transmission, Selektion, Integration und Sozialisation leisten, erfüllen sie damit Aufgaben der Legitimation des Gesamtsystems. Sie tragen somit zur Anerkennung des politischen Systems und zur Systemstabilisation bei (vgl. v ALEMANN 1994:309).

ZISK (1973:129) formuliert zudem die Annahme, daß der Gruppeneinfluß von der Gemeindegröße abhängt. Demnach sei zu erwarten, daß Interessenorganisationen in der Großstadt eine wichtigere Rolle spielen. "Size appears to be a major determinant of the number of politically active groups." In der komplexen Aufgabenwelt der Großstädte seien die Politiker auf die Informationen und den Sachverstand der Interessengruppen viel eher angewiesen, als in kleineren Gemeinden. Die Autorin sieht ebenso einen Zusammenhang zwischen Gruppenaktivität in einer Gemeinde und der politischen Responsivität des Gemeinderates "Where groups are more active, councils are more responsive" (ZISK 1973:140). Der Einfluß der Interessenorganisationen sei nicht nur für die Einstellungen und die Arbeit der Ratsmitglieder wichtig, sondern auch für den Inhalt der Sachentscheidungen. Gerade im amerikanischen System hätten die lokalen Interessengruppen die Funktion eines "functional equivalent" inne, um die geringe Bedeutung der lokalen Parteien und die eher informell agierenden Eliten zu kompensieren. Allerdings zeigt sich, daß die Mehrheit der Ratsmitglieder die Interessengruppen als weniger wichtig oder sogar als entbehrlich für das politische System ansehen. In der Studie von ZISK (1973:143) ist zu sehen, daß sich der Gemeinderat mithilfe des City-Managers und der Verwaltungsangestellten für ausreichend kompetent hält, im Interesse der Gemeinde zu handeln, ohne die Interessengruppen über die Ansichten der Wählerschaft zu befragen oder ständig unterschiedliche Forderungen bezüglich kommunaler Aufgaben auszugleichen.

Auch WEBELS (1993) sieht einen Zusammenhang zwischen Gruppenaktivität und politischer Responsivität. Falls sich die gewählten Abgeordneten bei Sachfragen den verschiedenen Interessenorganisationen gegenüber responsiv verhalten, sei damit indirekt auch die Repräsentation bestimmter Bürgerinteressen realisiert. WEBELS (1993) befragt 2009 Bürger, von welchen Interessenorganisationen²²⁶ sie ihre persönliche Interessen vertreten sehen. Hier zeigt sich, daß die Parteizugehörigkeit bzw. -neigung eine Rolle spielt. Von den CDU/CSU- und FDP-Wählern fühlt sich ein relativ großer Teil von den Wirtschaftsverbänden vertreten. Deutlich mehr als die Hälfte der SPD-Wähler sehen ihre Interessen durch die Gewerkschaften repräsentiert und bei den Grünen-Wählern stehen die Umweltorganisationen mit 43 Prozent der Nennungen an erster Stelle (vgl. WEBELS 1993:119).²²⁷ GETTER/SCHUMAKER (1978:262) weisen darauf hin, daß politische Responsivität gegenüber den Bürgern und gegenüber den Inte-

²²⁶ Den Bürgern standen folgende Interessenorganisationen zur Auswahl: Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG), Christlicher Gewerkschaftsbund (CGB), Deutscher Beamtenbund (DBB), Union der leitenden Angestellten (ULA), Verband der freien Berufe (VfB), Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), Bundesvereinigung Deutscher Arbeitgeberverbände (BDA), Deutscher Bauernverband (DBV), Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), Verband der Kriegsoffer (VdKO), Verband der Vertriebenen (VdV). Die Daten stammen aus der 1. Welle des Wahlpanels der Forschungsgruppe Wahlen zur Bundestagswahl 1990 im November 1989.

²²⁷ D.h., daß im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit eine detaillierte Analyse vorgenommen werden muß. Dies ist unproblematisch, da in den Stuttgarter Umfragen die Bürger stets gefragt werden, ob sie Mitglied in einer Interessenorganisation sind oder ein Ehrenamt inne haben. Wichtig ist die Unterscheidung zwischen Organisationen auf Wahlkreis- und auf Bundesebene (siehe WEBELS 1993). Somit ist ein Vergleich der Einstellungen der Bürger, die sich einer Organisation zugehörig fühlen (formale oder psychologische Mitgliedschaft) mit den Einstellungen der Räte, die Mitglieder bestimmter Organisationen sind, möglich.

ressenorganisationen zwei unterschiedliche Dimensionen sind.²²⁸ Zwar sei durchaus die Repräsentation bestimmter Bürgerinteressen gegeben, diese stimmen aber selten mit den allgemeinen Bevölkerungsinteressen überein. "This suggests that group demands and public opinion are two distinct forms of citizen inputs. Because organized interest groups in communities are not very representative of the community as a whole, responding to group demands is unlikely to ensure a high level of responsiveness to citizen preferences generally".

MALONEY/SMITH/STOKER (2000:817) betonen in ihrer Untersuchung des Sozialkapitals²²⁹ einer englischen Stadt ebenfalls die große Bedeutung lokaler Interessenorganisationen im kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß. Sie beobachten eine enge Verflechtung zwischen dem Stadtrat und den freiwilligen Organisationen. "Our survey material highlights high level of contact between the two sectors, the importance of information flow between the City Council and associations, and the high level of financial and of informal support given to voluntary and community associations". Andere Autoren sprechen den Interessenorganisationen ähnlich wie den Wirtschaftsunternehmen jegliches kommunalpolitische Interesse ab. Nach OSWALD (1966:175, vgl. auch WARREN 1957b:619f) werden Interessengruppen wie Mieter- oder Hausbesitzerbünde, Vertriebenenorganisationen, Bund der Steuerzahler, Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Parteien oder Gewerkschaften zwar auf lokaler Ebene tätig, sie seien aber auf Landes- oder Bundesebene organisiert, und damit überlokal orientiert. Ob und welchen Einfluß die Interessenorganisationen im Kommunalsystem der BRD im einzelnen haben und über welche Ressourcen sie verfügen, soll der folgende Abschnitt beantworten.

2.4.4.3.4.1. Interessen im Bereich Wirtschaft und Arbeitswelt

Entsprechend der Bedeutung der Arbeit für die menschliche Existenz, sind die Verbände der Wirtschaft und der Arbeitswelt sehr wichtige Interessenorganisationen. Unternehmer- und Selbständigenverbände wie der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) oder die Bundesvereinigung der Fachverbände des Deutschen Handwerks vertreten die wirtschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder gegenüber Staat und Gesellschaft, insbesondere gegenüber den Tarifparteien. Als Quasi-Interessenorganisationen können neben den Branchen- und Fachverbänden die Kammern (Industrie- und Handelskammer, Handwerkskammer, Landwirtschaftskammer) gelten. "Durch ihren öffentlich-rechtlichen Charakter mit Zwangsmitgliedschaft weisen sie nicht das Definitionsmerkmal der Freiwilligkeit auf" (v. ALEMANN 1994:286, KROPP 1997:536f). Sie sind kraft Gesetz verpflichtet, das "regionale Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirks wahrzunehmen". Ihre Dachverbände wie z.B. der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) sind allerdings freie Verbände. In den Arbeitgeberverbänden (Bundesvereinigung BDA) nehmen die Unternehmer ihre Aufgabe in der Tarifpolitik gegenüber den Gewerkschaften wahr. Die Gewerkschaften bilden den interessenpolitischen Gegenpart zu den Unternehmervereinigungen. Sie setzen sich bei der Tarifpolitik aber auch mit anderen Interessen wie z.B. den Kirchen auseinander. So entbrannte in jüngster Zeit ein Streit zwischen der Gewerkschaft Verdi und den beiden großen Kirchen, da diese sich weigerten, Tarifverträge mit den Gewerkschaften auszuhandeln. Und dies obwohl 80.000 Beschäftigte kirchlicher Einrichtungen bei Verdi organisiert sind (vgl. SCHIERMEYER 2001).

Auf lokaler Ebene agieren die entsprechenden Kreis- und Ortsverbände dieser Vereinigungen. Über das Ausmaß, in dem organisierte Interessen im Bereich von Wirtschaft und Arbeitswelt Interesse an der Lokalpolitik aufweisen bzw. inwieweit sie Einfluß nehmen können, sind sich die Kommunalforscher uneinig. So wird einmal angeführt, daß zwischen den Stadträten und den Vertretern der lokalen Wirtschaft und den lokalen Gewerkschaften ein reger Kontakt be-

²²⁸ In ihrer Studie gibt es zwischen diesen beiden Dimensionen keinen Zusammenhang (PEARSON'S $r = .07$).

²²⁹ Zum Konzept des Sozialkapitals siehe PUTNAM (1993) und COLEMAN (1990) sowie den Aufsatz von TAYLOR (2000) über Sozialkapital als Ressource für Urban Governance.

steht. In der Studie von GABRIEL (1981:208) sind die Gewerkschaften bei mehr als einem Drittel der Befragten regelmäßige Gesprächspartner. Dies variiert allerdings mit der Parteizugehörigkeit. "50 % der SPD-Mitglieder pflegen regelmäßige Kontakte zu den Gewerkschaften, dies ist aber nur bei 23 % der CDU-Mitglieder der Fall". Andererseits wird behauptet, daß die Interessen dieser Organisationen automatisch, ohne aktive Intervention, berücksichtigt werden. "Ökonomische Interessengruppen, insbesondere die Gewerkschaften und die Selbständigen- und Unternehmerorganisationen sind schwächer in den kommunalen Entscheidungsgremien repräsentiert, ihren Interessen trägt die politische Führung der Gemeinde quasi automatisch Rechnung" (GABRIEL 1981:196, vgl. auch HELMKE/NABMACHER 1976, SIEWERT 1977/1978, GABRIEL 1979, BÜHLER/KANITZ/SIEWERT 1978, SIMON 1982).

Grundsätzlich wird davon ausgegangen, daß die Gewerkschaften eher im nationalen politischen System agieren, weniger dagegen auf lokaler Ebene. "[...] Business associations and unions are less directly involved in local politics, but play a more active role in national politics" (GABRIEL 1997:19). Ihr Einfluß auf die lokale Selbstverwaltung wird deshalb nur in einigen Elitenstudien am Rande behandelt (vgl. MAYNTZ 1958, BECKERS 1968, LUCKMANN 1970). Nur acht Prozent der von SIMON (1988:80) befragten Ratsmitglieder und Wahlbeamte sehen die Gewerkschaften als einflußreiche Akteure. Für andere Autoren sind diejenigen Interessenorganisationen, die Unternehmen oder größere Gewerbebetriebe repräsentieren, sehr einflußreich, da sie aufgrund der Bedeutung der lokalen Gewerbesteuer das höchste Sanktionspotential in der Gemeinde haben (vgl. FRIEDLAND/PALMER 1984, KLEINFELD u.a. 1996).

2.4.4.3.4.2. Interessen im Bereich Soziales

Das gemeinsame Merkmal der nach Größe, Organisationsgrad, Ziel und Einflußstrategie sehr verschiedenen Interessen im Sozialbereich ist ihr Hilfscharakter (vgl. RINKEN 1989:771). Die freiwillig zusammengeschlossenen Sozialinteressen können in drei Kategorien unterteilt werden. Die Sozialanspruchsvereinigungen organisieren Betroffene wie körperlich Behinderte, demographisch benachteiligte oder politisch Betroffene (v.a. durch Kriegsfolgeschäden). Der Organisationsgrad dieser Vereinigungen ist in letzter Zeit, auch aus demographischen Gründen, eher rückläufig. Die Sozialleistungsvereinigungen bilden mit dem Kern der großen Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt, Caritasverband, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Diakonisches Werk, Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland) einen dominierenden Block. Die evangelische und die katholische Kirche sind mit ihren Wohlfahrtsverbänden Diakonisches Werk und Caritas nach dem öffentlichen Dienst der zweitgrößte Arbeitgeber in Deutschland. Die sozialen Selbsthilfegruppen (Drogenabhängige, Obdachlose, Alkoholiker) schließlich müssen oft ihren Spielraum gegen die Interessen der etablierten Wohlfahrtsverbände durchsetzen. Die Selbsthilfegruppen sind ein neues Element oft nur lose organisierter Interessen im sozialen Sektor wie z.B. die Aids- oder Krebshilfe oder der Patienten-Schutzbund. Ihre Zahl ist in den letzten Jahren deutlich angestiegen.

V.a. in den Bereichen Soziales und Gesundheit fand auch in Deutschland eine Umstrukturierung der Bereitstellung öffentlicher Güter in den letzten beiden Dekaden statt. Hier wurden mehr nicht-staatliche (private, gemeinnützige, intermediäre) Organisationen in die Erbringung diverser Dienstleistungen involviert, die dann von der Kommune nur noch kontrolliert und reguliert werden (vgl. MAYER 1991:56, EVERS 1991). Die Wohlfahrtsverbände, Kirchen, Gewerkschaften und häufig auch Selbsthilfe-Gruppen oder Stadtteil-Initiativen sind somit zunehmend für die Güterbereitstellung verantwortlich. Eine systematische Analyse sozialpolitischer Entscheidungsprozesse auf kommunaler Ebene steht mit Ausnahme der Studie von JAEDICKE u.a. (1991:165) bislang aus. Um für diesen Bereich Vorteile v.a. hinsichtlich der wachsenden Last sozialer Probleme bei zunehmend knapper kommunaler Kassen zu erreichen, müssen die Organisationen wie z.B. die Wohlfahrtsverbände auf die kommunale Sozialverwaltung Einfluß nehmen. Inwieweit die Interessen im sozialen Bereich handlungsfähig

sind, hängt u.a. von den örtlichen parteipolitischen Mehrheitsverhältnissen ab. Nach ADAMY/NAEGELE (1985) sind CDU-Städte im Rahmen einer allgemeinen Sparpolitik bei der Sozialhilfe restriktiver als SPD-Städte. JAEDICKE u.a. (1991:166) stellen in Dortmund (stabile SPD-Mehrheit) und Krefeld (stabile CDU-Mehrheit) nur sehr eingeschränkt dieses Muster fest. So sei der lokale institutionelle Kontext, der sozialpolitisch engagierten Akteuren eine Durchsetzung erleichtert oder erschwert letztlich wichtiger als rechnerische Parteimehrheiten. "Zwar waren in beiden Städten die Führungspositionen in der Sozialverwaltung mit Parteigängern der jeweiligen Ratsmehrheit besetzt, die politischen Bindungen schienen jedoch eher 'blaß' gegenüber einem fachlich geprägten Selbstverständnis, das sich in erster Linie am Stand der Diskussion in der lokale Grenzen überschreitenden 'policy community' der Sozialhilfeexperten orientierte" (JAEDICKE u.a. 1991:208).

Bei den sozialpolitischen Akteuren ist nach Ansicht von JAEDICKE u.a. zwischen den zentralen Eliten des kommunalpolitischen Entscheidungssystems und dem lokalen sozialpolitischen "issue network" zu unterscheiden. Zu ersten zählen sie auf der politischen Seite v.a. die führenden Akteure der Mehrheitsfraktion im Gemeinderat, auf Seiten der Administration die Verwaltungsspitze und das Führungspersonal der mit allgemeinen Aufgaben befaßten Verwaltungsgliederungen, hier v.a. der Kämmerei. Dem fachpolitischen "issue network" zuzuordnen sei die Sozialverwaltung, die sozialpolitischen Experten der Ratsfraktionen und außerhalb die "professionell" mit sozialpolitischen Aufgaben befaßten Organisationen, v.a. die Verbände der freien Wohlfahrtspflege. Innerhalb des fachpolitischen Issue-Netzwerkes hat die Sozialverwaltung in beiden Städten ein sehr starkes Gewicht, was durch die weitgehende Regelung zentraler Aufgabenbereiche durch Bund und Länder zu erklären sei. "Den Versuchen einer Einflußnahme durch kommunale Sozialpolitiker erwehrte sie sich [...] nicht selten mit dem Hinweis, daß es sich um Angelegenheiten der Auftragsverwaltung handele, die lokaler Politik entzogen sei" (JAEDICKE u.a. 1991:208).

Die Rolle der sozialen Organisationen sehen die Autoren in beiden Städten unterschiedlich. Während in Dortmund die sozialpolitischen Strukturen zwischen Politik, Verwaltung und Sozialverbänden als neokorporatistisch zu bezeichnen seien, werden die Krefelder Verbände kaum in die Entscheidungsprozesse eingebunden. "Die Dortmunder Gegner der Hilfe zur Arbeit konnten v.a. deshalb erfolgreich sein, weil es ihnen gelang, innerhalb eines parteipolitisch sehr homogenen 'issue networks' die Meinungsführerschaft zu übernehmen. Ihre Einbindung in die sozialdemokratisch gefärbte lokale Politiklandschaft ermöglichte es ihnen, die Parteibasis für ihr Anliegen zu gewinnen und auch politisch einflußreiche Verbündete (Gewerkschaften und Personalvertretung) zu mobilisieren" (JAEDICKE u.a. 1991:214). Nach Ansicht der Autoren sind parteipolitische Einflußfaktoren weniger bei Handlungsrouninen als bei neuen Handlungsansätzen in der Kommune relevant.

In der interkommunalen Standortkonkurrenz setzen beide Städte auf Attraktivitätssteigerung. Sozialpolitik stellt unter dieser Perspektive eine eher kritische Größe dar, lähmt sie doch einerseits die Investitionskraft der Kommune, und gilt sie andererseits als Störfaktor für die angestrebte Imageverbesserung. "Auch auf der kommunalen Ebene blieb die Sozialhilfe als der Kernbereich kommunaler Sozialpolitik über lange Zeit entpolitisiert und den Experten aus Fachbürokratie und freien Trägern überlassen" (JAEDICKE u.a. 1991:210). Anders als bsp. die Wohnungspolitik sei die Sozial(hilfe)politik für die kommunalpolitischen Akteuren (aller Parteien) wenig wählerwirksam und ein der politischen Karriere kaum förderliches Politikfeld.

2.4.4.3.4.3. Interessen im Bereich Sport und Freizeit

In vielen Studien zählt der Bereich von Sport und Freizeit bzw. Erholung nicht zum System der Interessenorganisationen, da diese Organisationen nicht an politischer und gesellschaftlicher Einflußnahme interessiert sind. Zudem führt MASSING (1993:252) an, daß gerade auch im Freizeit- und Erholungsbereich Interessen eher schwer zu organisieren sind. "Wenn die

Organisationsfähigkeit von Interessen davon abhängt, daß sie in der Lage sind, ausreichend motivationale und materielle Ressourcen zu mobilisieren und für die Verbandsbildung bereitzustellen, und die Konfliktfähigkeit davon, daß sie eine für die Gesellschaft funktionsnotwendige Leistung kollektiv verweigern oder diese Verweigerung glaubhaft androhen können, dann sind z.B. Interessen aus dem Bereich allgemeiner Grundbedürfnisse wie Gesundheit, Wohnen, Freizeit nur schwer zu organisieren und Interessen marginalisierter Gruppen wie Frauen, Alte, Kinder, Behinderte usw. nicht konfliktfähig". Dennoch wird den großen Freizeitverbänden (z.B. Deutschen Sportbund, Deutscher Sängerbund) gerade aufgrund der Mitgliederstärke und ihren zahlreichen Organisationseinheiten ein gewisser Einfluß zugeschrieben. Ihre politische Funktion ist dabei eher zweitrangig, aber durchaus in Bereichen wie der kommunalen Sportpolitik festzustellen. Der Einfluß der Freizeitverbände und -vereine wird v.a. in der indirekt prägenden Wirkung politischer Sozialisation gesehen. "Ob entscheidende Jahre des Jugendlichen in einem ländlichen Schützenverein oder in einer städtischen Rockgruppe, in der Pfadfindergruppe oder in einem Fußballclub verbracht werden, hat zweifellos beträchtliche Auswirkungen auf das politische Bewußtsein" (v. ALEMANN 1994:288f).

Die Autorin hat in einer früheren Untersuchung (WALTER 1997a) politische Responsivität für die kommunale Sportpolitik in Stuttgart untersucht. Hier zeigt sich, daß die Kommunalpolitiker dem aus der normativen Demokratietheorie abgeleiteten Ideal responsiver Politik relativ gut entsprechen. Für neun kommunale Sportthemen konnte ein relativ hohes Ausmaß an Übereinstimmung festgestellt werden, was u.a. auch auf den Einfluß lokaler Sport- und Freizeitvereine zurückzuführen war. Allerdings variierte die politische Responsivität der Kommunalpolitiker je nach Sachthema. Die geringste kollektive Responsivität war im Bereich "Gesundheits-/Senioren-sport freier Gruppen" zu sehen. Hier herrschte seit Jahren ein großer Disput zwischen den Ratsmitgliedern bzw. dem Stuttgarter Sportamt und der Bevölkerung. Die Untersuchung von WIELAND/RÜTTEN (1991) zeigte, daß 80 Prozent der befragten Stuttgarter Bürger sich für die Vergabe von Sportstätten an freie Gruppen einsetzten. Der Gemeinderat bzw. die Sportverwaltung reagierte jedoch nur äußerst langsam auf diese Forderung aus der Bevölkerung. Ebenso ist die hohe Abweichung für das Thema "Breiten- und Freizeitsportorientierte Angebote der Stadt" einzustufen. Hier stellten WIELAND/RÜTTEN ebenfalls bei 53 Prozent der Bürger den Wunsch nach städtischen Sportangeboten fest, was bis heute nicht verwirklicht wurde. Am höchsten fiel die sportpolitische Responsivität der Ratsmitglieder beim Thema "Gesundheits- und Seniorensport im Verein" aus. Politiker und Bürger befürworteten bei diesen Themen in gleichem Maße Ausgabenerhöhungen. Diese Ergebnisse zeigen, daß der traditionelle Vereinssport größeren Einfluß in der kommunalen Sportpolitik hat als neue, freie Träger. Im Bereich Freizeit und Erholung sind für die Interessendurchsetzung somit neben Mitgliederstärke, Organisationsstruktur und gute Kontakte auch Faktoren wie Tradition und Angebotsinhalte relevant.

2.4.4.3.4.4. Interessen im Bereich Kirchen und Religion

Auch die Kirchen bzw. die Religionsgemeinschaften werden im Grundgesetz explizit erwähnt. Nach Artikel 140 wird ihnen die Vereinigungsfreiheit, die Selbstverwaltung und die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung gewährt (vgl. v. ALEMANN 1996:5). Von der Rechtsform her sind die Kirchen Körperschaften des öffentlichen Rechts, d.h. sie können Beiträge ihrer Mitglieder erheben, erhalten aber auch staatliche Zuwendungen (Kirchensteuer). Deshalb ist in der Organisationsliteratur eher umstritten, ob die Kirchen als Interessenorganisationen einzustufen sind. Sie sind gemäß der Verfassung und noch mehr ihrem eigenen Selbstverständnis nach keine Interessengruppen. Dies verbietet schon ihre Grundüberzeugung, die kein Teilinteresse der Gesellschaft und auch kein Gemeinwohl verwirklichen wollen, sondern ein "übergesellschaftliches, überzeitliches, ja sogar überirdisches Heil" anstrebt (v. ALEMANN 1996:7). Sozialwissenschaftlich betrachtet handeln die Kirchen jedoch wie

Verbände, die bestimmbare Interessen ihrer Mitglieder und Amtsinhaber nach innen und außen durchsetzen wollen. Deshalb ist es durchaus möglich, sie als Sonderform von Verbänden einzuordnen, da sie einen freiwilligen Zusammenschluß von Gläubigen einer Konfession oder Religion zur Ausübung ihres Ritus darstellen (vgl. v. ALEMANN 1994:289 und auch HOLLERBACH 1968:57f, WEBER 1977:155f, STEINBERG 1989:221). Autoren wie TRIESCH/OCKENFELS (1995:168) und WITTKÄMPER (1966:24) widersprechen dieser Ansicht.

Der kirchliche Einfluß in der Kommunalpolitik wird v.a. in der Vorgabe von Normen bzw. der Policy-Bewertung gesehen und weniger in der direkten Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses. "Their influence is crucial in restating settled policies from time to time and in interpreting new policies which have been formed or are in the process of formulation. Church leaders, however, whether they be prominent laymen or professional ministers, have relatively little influence with the larger economic interests" (HUNTER 1953:83). Die Kirchen beziehen z.B. in sozial- und familienpolitischen Fragen, so bei der Neuregelung des §218 StGB oder dem Ehescheidungsrecht, oft eindeutig Position und wirken deshalb handlungsanweisend für die Gesellschaft (vgl. KROPP 1997:543, NEUMANN 1979: 59f). "Es kann nicht geleugnet werden, daß die Kirchen in der Bundesrepublik das öffentliche Leben maßgeblich mitgestalten, etwa in der Schulpolitik, in der Kulturpolitik, im Jugendarbeitsrecht und in der Jugendfürsorge, in der Sozialpolitik bis hin zum Verbot der Sonntagsarbeit und zur Einschränkung der Scheidungsgründe" (vgl. WITTKÄMPER 1966:24). Allerdings stellt BECKERS (1968:210) für die Lokalebene die These auf, daß "die geistlichen Vertreter der katholischen Kirche [...] nicht an kommunalen Fragen interessiert" sind.

Die wichtigste Einflußressource der Kirchen wird darin gesehen, daß sie trotz starker Rückgänge²³⁰ in den letzten Jahren immer noch die mitgliederstärksten Organisationen darstellen. So gehörten bsp. der evangelischen Kirche in Stuttgart im Jahr 1990 228.000 Mitglieder an, im Jahr 2000 waren es nur noch 186.000 Mitglieder.²³¹ Der Mitgliederschwund hat auch finanzielle Nachteile zur Folge. Die Kirchensteuer-Einnahmen der Gemeinden wurden bis zum Jahr 1995 nach Bedarf (Austritte, Wegzüge, Sterbefälle) zugewiesen, seit 1996 orientieren sich diese Mittel an den Mitgliederzahlen. Die Stuttgarter Kirchenbezirke erhalten deshalb pro Jahr rund zwei Prozent weniger Geld²³² (vgl. HÖFLE 2001). Trotz aller Probleme sind die Kirchen mit mehr als einer Million Beschäftigter und die an sie angeschlossenen Wohlfahrtsverbände nach dem Öffentlichen Dienst der mit Abstand größte Arbeitgeber und haben entsprechend auch im kommunalen Bereich Einfluß. "Auf Grund ihres starken Engagements in der kommunalen Sozialarbeit spielen die Kirchen im Gemeindeleben auch heute noch eine wichtige Rolle, und ihre Reaktionen auf kommunale Entscheidungen sind von den Politikern ebenso einzukalkulieren wie die ökonomischer Machtgruppen" (GABRIEL 1981:204).

Die wenigen empirischen Ergebnisse zur Einflußreputation der Kirchen spiegeln diese Einschätzung nicht wider. Fast die Hälfte der von GABRIEL befragten Landtagsabgeordneten stufen den Einfluß der Kirchen als schwach ein, nur 20 Prozent halten ihn für groß. In der Studie von SIMON (1988:80) nennen nur zwei Prozent der Räte und Wahlbeamte die Kirchen als einflußreiche Akteure. Allerdings beeinflußt die Parteizugehörigkeit der Politiker die Reputation relativ stark²³³. GABRIEL zeigt weiter, daß die Hälfte aller Befragten den Kircheneinfluß als angemessen ansehen. Hier zeigt sich, daß mit zunehmender Gemeindegröße die Vorbehalte gegen die kirchliche Einflußnahme ansteigen. Ein Viertel der befragten Politiker gibt an, regelmäßig Gespräche mit Kirchenvertretern zu führen; was wiederum nach Parteizugehörigkeit variiert (CDU:30 Prozent, SPD:13 Prozent).

²³⁰ Bei der evangelischen Kirche sind die Mitgliederzahlen zwischen 1970 und 1988 um 3,3 Millionen gesunken, bei der katholischen Kirche um 0,7 Millionen (vgl. KROPP 1997:543).

²³¹ katholische Kirche 1990: 181.655 Mitglieder, 2000: 153.814.

²³² Die Gesamtkirchengemeinde Stuttgart-Mitte erhält im Jahr 2001 21 Millionen Mark, im Jahr 2003 nur noch 19 Millionen Mark (vgl. HÖFLE 2001).

²³³ CRAMER'S V = .37.

2.4.4.3.4.5. Interessen im Bereich Kultur

Die Aufgaben der kommunalen Kulturpolitik liegen nach GAU (1990:25, vgl. auch SAUBER-ZWEIG 1986:13) in der "Bereitstellung einer kulturellen Infrastruktur", also der Schaffung kultureller Einrichtungen und der Versorgung der Bürger mit kulturellen Dienstleistungen. Grundlage dieser Definition ist ein enger Kulturbegriff, der im Gegensatz zum weiten Kulturbegriff die Bereiche Bildung, Wissenschaft und Religion ausschließt und sich auf den Bereich der "Schönen Künste" konzentriert (vgl. GAU 1990:18). Dieser Kulturbegriff liegt auch der vorliegenden Arbeit zugrunde. Relevante Interessen bzw. Akteure im Bereich Kultur sind neben den Kulturvereinen als organisierte Form kommunaler Öffentlichkeit die freien Kulturschaffenden. Nach GAU (1990:122) variiert das Einflußpotential dieser Akteure je nachdem, ob ihre kulturellen Leistungsangebote als substitutiv, komplementär oder alternativ zu dem aufzufassen sind, was die Kommunen an eigenen Leistungen bereitstellen. Falls die Städte auf zusätzliche Kulturangebote der freien Künstler angewiesen sind, kommen deren Ressourcen wie künstlerischer Sachverstand, spezialisierte Fähigkeiten und Fertigkeiten zum Tragen. Neben diesen beiden Hauptakteuren spielen auch Wirtschaftsunternehmen oder Einzelpersonen, die als Förderer, Sponsoren oder Mäzene im Kulturbereich auftreten, eine Rolle.

GAU (1990) führt eine ausführliche Analyse lokaler Kulturpolitik in sieben Städten durch. Sie stellt die These auf, daß in der Politik und gerade auf lokaler Ebene erst in jüngster Zeit ein verstärktes kulturpolitisches Interesse auftritt. "Öffentlichkeitswirksame kulturelle Aktivitäten und mehr noch öffentliche Bekundungen von Politikern der verschiedenen Ebenen, gleich welcher Couleur, zum Thema Kultur nehmen mittlerweile geradezu inflationären Charakter an" (GAU 1990:13). So legte der Deutsche Städtetag ein Programm zur "Bildung und Kultur als Element der Stadtentwicklung" (1973) vor, wodurch die Wirkung der Kultur auf die Stadtentwicklung ausgeweitet worden sei. Auch die CDU hat im Jahr 1981 durch die Konrad-Adenauer-Stiftung ihre programmatischen Thesen zur kommunalen Kulturpolitik verbreitet.

Die ehemals geringe Bedeutung des Kulturbereichs ist nach GAU daran zu erkennen, daß der Kulturausschuß nicht zu den pflichtigen Ausschüssen gehört und sich in den Hauptsatzungen kaum nähere Ausführungen über seine Zuständigkeiten finden lassen. Zum anderen sei zu beobachten, daß einige Mehrheitsfraktionen aktuell den Vorsitz im Kulturausschuß wahrnehmen, nachdem sie ihn zuvor der Minderheitsfraktion überlassen hatten. Auch sei die politische Ressource "Unterstützungsbereitschaft", die die Kulturpolitiker ihren Fraktionskollegen anbieten können, um wiederum deren Unterstützung in sie betreffenden Fragen zu gewinnen ("log-rolling"²³⁴), nicht sonderlich hoch. Die Annahme ist, daß aufgrund der eher geringen Bedeutung des Kulturbereichs Akteure außerhalb des politisch-administrativen Systems gute Chancen haben, Einfluß zu nehmen. "Kultur als kommunales Aufgabenfeld tendiert offenbar mehr als andere Verwaltungsbereiche dazu, sich außerhalb der üblichen Routinen der Verwaltung zu stellen bzw. sich diesen zu entziehen, [...] was wesentlich auf die in diesem Feld agierenden professionellen Akteure zurückzuführen ist (GAU 1990:147).

Das gestiegene Kulturinteresse der Kommunen dient nach GAU (1990:14) dazu, urbane Lebensqualität gerade in Zeiten wirtschaftlicher und sozialer Probleme zu bieten. "Kultur scheint v.a. dann ins politische Kalkül zu kommen, wenn die Politik in anderen Bereichen versagt". Aufgrund der Konsequenzen, die mit dem strukturellen Wandel der Städte und der starken Verknappung der öffentlichen Mittel in der 80er Jahren einhergehen, geraten die Kommunen unter politischen Handlungsdruck. In diesem Sinne werde der kommunalen Ebene eine gesellschaftliche Integrationsleistung für das politische Gesamtsystem zugeschrieben, eine "Art Prophylaxe für soziale Krisen" (GAU 1990:15). Diese ist wiederum auf die These von Daniel BELL zurückzuführen, daß in den kommenden Jahrzehnten ökonomischen Nullwachstums und versiegender Energiequellen der kulturelle Bereich der Gesellschaft die Persönlichkeits-

²³⁴ Nach PAPP/KAPPELHOFF (1984:101) ist damit eine Art politischer Kredit gemeint, der informell das Handeln zwischen den politischen Funktionsträgern regelt.

störungen und Motivationsdefizite auffangen soll (vgl. HOFFMANN 1990:138). Nach HÄUBERMANN/SIEBEL (1987) ist ähnlich den Großsportprojekten in den Städten eine "Hochkultur" bzw. "Kathedralen- oder Stadtkronen-politik" für die Kultur zu erkennen: aufwendig restaurierte Opernhäuser, teure Kulturzentren, Festspiele und Festivals im großen Stil. In der Realität ist die neue Kulturpolitik ("Kultur für alle") schnell an finanzielle Grenzen gestoßen. Davon waren besonders alternative kulturelle Aktivitäten betroffen, da es versäumt wurde, diese in finanziell besseren Zeiten institutionell und personell abzusichern (vgl. GAU 1990:24). Diese Entwicklung führt ähnlich wie im Sportbereich (Spitzen- vs. Breitensport) zu einer Aufspaltung der Kulturpolitik. So warnt HOFFMANN (1986:138) vor einer "fahrlässigen inneren Zersplitterung" des Kulturbereichs in eine teure traditionelle und eine billige alternative Kultur. Auch wurde nicht von allen Parteien das Leitbild einer Kulturpolitik als "Motor der Kommunalpolitik" (SIEVERS 1988:202, HOFFMANN 1986:133) mitgetragen. Es sei deshalb anzunehmen, daß die "Vorbereitungsherrschaft der Verwaltung" im Kulturbereich deshalb besonders ausgeprägt ist, weil es hier oft an klaren politischen Vorgaben mit Zukunftsorientierung fehle (vgl. GAU 1990:118).

Unabhängig vom Politikerverhalten ist in den Städten allgemein ein hohes Kulturinteresse und gut organisiertes Kulturengagement seitens der Bürger zu sehen. HOFFMANN (1990:138) stellt ein stark gewachsenes "gesellschaftlichen Interesse an Kultur überhaupt, das sich nicht nur in enorm gestiegenen Museumsbesucherzahlen²³⁵ niederschlägt" fest. Fast jedem kommunalen Kulturinstitut ist ein Förderverein attached, sog. "Satelliten", die materielle und ideelle Förder- und Unterstützungsfunktionen wahrnehmen, dabei z.T. auch selbst kulturell aktiv werden. Kulturvereine werden wegen ihrer gesellschaftspolitischen Funktion als einflußreich im bürgerlichen Lager bezeichnet, weil sie selbst ein Forum zur informellen Abklärung kulturpolitischer Entscheidungen darstellen (vgl. GAU 1990:169, SIEWERT 1978:65f). Nach GAU gehen die Kulturvereine mehr und mehr dazu über, ein Mitspracherecht in inhaltlich-konzeptionellen Fragen zu fordern. Durch Spenden machten sie bestimmte Aktivitäten oft erst möglich. "Die kulturellen Fördervereine (versuchen) allesamt in mehr oder weniger starkem Ausmaß, neben der Unterstützungsfunktion eine kritische Begleitung der Arbeit der Institute zu leisten, dabei auch als 'Korrektiv' im Interesse der Klientel und 'der Bevölkerung' allgemein zu wirken" (GAU 1990:173). Politischen Einfluß gewinnen die Fördervereine durch ihre Fähigkeit, Öffentlichkeit zu mobilisieren und durch die Mitgliedschaft hochrangiger politischer und administrativer Akteure.

Sponsoren wie z.B. Großunternehmen nehmen eher indirekten Einfluß, hier gilt nach GAU (1990:175) nicht unbedingt der Satz "Wes Brot ich ess', des Lied ich sing". Dennoch sei zu erwarten, daß von lokaler Seite Rücksicht genommen wird, wenn es um finanzielle Verhandlungen mit den potentiellen Mäzenen geht. Schließlich treten in den Kommunen noch Stiftungen und Privatpersonen als Förderer mit spezieller Ausrichtung auf. Deren Förderleistungen haben mehr oder weniger direkten Einfluß auf die Formulierung kommunaler Kulturpolitik, wenn sie Bedingungen an ihre Unterstützungsleistung knüpfen (z.B. Bindung einer Spende an einen zusätzlichen kommunalen Eigenanteil, vgl. GAU 1990:175). Auch hier liegt oft eine personelle Verflechtung zwischen Kultursponsoren und Elitenmitgliedern vor. "Im Zusammenhang mit dem Mäzenatentum und Sponsorship ist der Versuch zu beobachten, kulturelle Eliten noch stärker *personell* an die anderen Positionseliten der Gesellschaft zu binden" (HOFFMANN 1990:140, Hervorhebung Ders.). Insgesamt beobachten GAU (1990:25) und HOFFMANN eine zunehmende Instrumentalisierung der Kultur als Standortfaktor bzw. Wirtschaftsfaktor in den Gemeinden. "Im Rahmen der Funktionalisierung der Kultur als 'Kulisse' wird gehobener Kulturkonsum zum unverzichtbaren Ambiente einer Wirtschaftsmetropole (unter dem Motto "High Tech - High Culture") und die Großstädte konkurrieren mittels ihrer kulturellen Einrichtungen darum, attraktivster Standort zu werden".

²³⁵ Die Zahlen der Museumsbesucher stiegen von acht Millionen im Jahr 1968 auf 69 Millionen im Jahr 1986 an (vgl. die Statistiken des Museumsinstituts der Stiftung Preußischer Kulturbesitz in Berlin, GAU 1990:16).

GAU 1990:178) stellt in nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Städten verschiedene Machtkonstellationen im Kulturbereich fest. In einigen Kommunen²³⁶ dominieren Rat und Kulturschuß die Verwaltung, indem sie z.B. von ihrem Rückholrecht Gebrauch machen oder Verwaltungsvorlagen vom Kulturausschuß zurückgewiesen werden. "Dies scheint einem veränderten Selbstverständnis der Politik und einem gewachsenen Gestaltungs- und Machtanspruch zu entsprechen, was zu einer zunehmenden Überlagerung der Verwaltung durch die Politik geführt hat". Interessant ist, daß dies auch dann eintritt, wenn die Mehrheitsfraktion und die Kulturverwaltung homogene parteipolitische Orientierungen aufweisen. Möglich wird dies nach GAU (1990:208) durch starke politische (SPD)-Mehrheiten, die relativ geschlossen einer kaum ausdifferenzierten Verwaltung gegenüberstehen. Diese vier Städte weisen ein relativ geschlossenes Entscheidungssystem im Bereich Kultur auf, d.h. andere Akteure wie z.B. kulturtragende Gruppen sind nicht involviert. Erst mit dem Einzug der Grünen in die Stadtparlamente habe sich die starre Entscheidungsstruktur in jüngster Zeit gelockert. In den Städten Bielefeld, Osnabrück und Wuppertal wurde eine deutlich innovativere Kulturpolitik realisiert; was zu einer Ausdifferenzierung der Kulturverwaltung und zu einer verstärkten Einbeziehung externer Akteure führte. "Das kulturpolitische Entscheidungssystem im Rahmen des innovativen Politikmusters kann insgesamt als relativ offen bezeichnet werden, d.h. in die Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung werden, [...] nicht nur die formal befugten politischen und administrativen Akteure einbezogen, sondern auch Betroffene, wobei auch nicht-organisierte und nicht-konfliktfähige Interessen Berücksichtigung finden" (GAU 1990:216). Möglich wurde dies durch eine starke "policy community" aus politischer Ratsmehrheit, Kulturausschuß und Kulturverwaltung. V.a. die Grünen hätten auch hier für eine Neu-Bestimmung des Kulturbegriffs und für veränderte Entscheidungsstrukturen in ihrer Funktion als Mehrheitsbeschaffer gesorgt. Durch diese einheitliche Handlungsorientierung konnte responsiv auf neue Anforderungen im Kulturbereich reagiert und entsprechende Handlungsmaßnahmen verabschiedet werden (vgl. GAU 1990:180).

2.4.4.3.4.6. Interessen im Bereich Wissenschaft und Bildung

Die Akteure aus dem Bereich Wissenschaft organisieren ihre Interessen in akademischen bzw. wissenschaftlichen Verbänden und Vereinigungen. Diese bestehen aus den akademischen Fachverbänden aller Einzeldisziplinen, insofern es sich nicht um Berufsverbände handelt. Darüber hinaus existieren übergreifende oder auch regionale Fördervereinigungen der Wissenschaft. Unter den bildungsorientierten Bereich fallen die Schulen und die Volkshochschulen, aber auch die Fachhochschulen, Akademien und Universitäten. Auch hier existieren Bildungsgruppen oder -gesellschaften, die versuchen, kommunale Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Klar ist, daß sich diese Gruppen v.a. in Sachfragen für das öffentliche Hochschul- bzw. Schulwesen engagieren. Das Einflußpotential dieses Sektors liegt v.a. in den sozialen Kontakten und im Bereich Know-How. Über soziale Kontakte verfügen Akademiker häufig durch die Mitgliedschaften in akademischen Gremien, Ausschüssen oder Vereinigungen wie z.B. Rotary oder Lions Club. Bildungsrepräsentanten sind im kommunalen Schulausschuß vertreten oder in Schul- bzw. Hochschulvereinen organisiert.

HOLLER/NABMACHER (1976) und NEUMANN (1979:59f) sind der Überzeugung, die traditionelle Kommunalpolitik könne heute ohne die Hilfe der Wissenschaft nicht handeln. "Moderne Industriegesellschaften benötigen das fachliche Know-How der Sachverständigen". Mit der Vergrößerung der kommunalen Einheiten, der zunehmende Politikverflechtung zwischen Kommune und Staat sowie auf interkommunaler Ebene, dem raschen Wandel der örtlichen Lebensverhältnisse und den steigenden Anforderungen an öffentliche Dienstleistungen sei eine aktive Beratung seitens der Wissenschaft zwingend notwendig. Auch die fähigsten Stadt-

²³⁶ Bottrop, Gelsenkirchen, Mönchengladbach, Solingen.

räte könnten im traditionellen Rahmen der Lokalpolitik die entscheidungsrelevanten Daten, die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen diesen und die sich daraus ergebenden Entwicklungen im kommunalen Bereich nicht mehr überblicken. Zu den traditionellen Planern - den Städtebauern, Architekten, Ingenieuren und Juristen - treten nach Meinung der beiden Autoren neuerdings verstärkt Sozialwissenschaftler hinzu. Nach HOLLER/NABMACHER (1976:72) hat der Wissenschaftsbereich "einen nicht unbedeutenden und unmittelbaren Einfluß auf die Entscheidungen der Kommunalpolitik" da er auf vielfache Weise mehr oder weniger direkt in die Willensbildung einbezogen sei: in zentralen Planungs- oder Projektgruppen der Verwaltung oder in Planungsstäben, die die Vorbereitung und Abwicklung des parlamentarischen Planungsausschusses vornehmen. Zudem leiste der Planungsstab oft aufgrund mangelnder Arbeitskapazität der Verwaltung einen großen Teil der inhaltlichen Vorarbeiten.

2.4.4.4. Bürger und Wähler

Neben den Auskunfts- und Informationsrechten hat der Bürger auf lokaler Ebene viele Möglichkeiten der politischen Einflußnahme (vgl. ERBGUTH 1996). HENDLER (1996:102f) unterscheidet zwischen Öffentlichkeits- und Betroffenenpartizipation. Erstere zeichnet sich dadurch aus, daß diese Beteiligungsform allen Personen einer Gebietskörperschaft offensteht, während letztere nur für diejenigen gilt, die von einem Vorhaben betroffen sind. Beide Partizipationskategorien enthalten vier Beteiligungsformen: Wahlen, Sachentscheidungen, förmliche Verfahrensbeteiligungen und sonstige Beteiligungen wie Einwohnerfragestunde, Bürgerversammlung oder Petitionen. Die Kommunalwahlen beziehen sich auf Personalentscheidungen. Hier ist bisher v.a. die Direktwahl des Gemeinderates und des Bürgermeisters möglich. Klare Bezüge zu Sachentscheidungen bieten Referenden oder Bürgerentscheide. Der Antrag auf Durchführung eines Entscheidungsverfahrens wird Bürgerbegehren genannt, die Abstimmung selbst Bürgerentscheid. Die dritte Kategorie bezieht sich auf die Teilnahme an administrativen Einzelentscheidungen. Hier können die Bürger Anregungen und Bedenken zu einer von der Verwaltung zu treffenden Maßnahme vortragen. Bei der Betroffenheitspartizipation stehen die förmlichen Verfahrensbeteiligungen und die sonstigen Beteiligungsformen im Vordergrund. Hier gibt es im Vergleich zur Öffentlichkeitspartizipation keine Entscheidungsbefugnisse seitens der Bürger, sondern nur die Mitwirkung an den von hoheitlichen Organen zu treffenden Entscheidungen. So können die Bürger bsp. an Planfeststellungsverfahren teilzunehmen; allerdings nur, wenn sie direkt davon betroffen sind (vgl. HENDLER 1996:105).

Die aktuelle Partizipationsdiskussion dreht sich um Fragen der Öffentlichkeitspartizipation, nämlich der Direktwahl des Bürgermeisters sowie der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Vorteile werden im hohen Legitimationswert der direkten Bürgerbeteiligung gesehen. Trotz der eher geringen Nutzung der in einigen Bundesländern schon länger vorhandenen und in anderen Teilen Deutschlands neu eingeführten Bürgerbegehren und Bürgerentscheide (vgl. GABRIEL 1979:219, 1999), sehen einige Forscher darin einen hohen Legitimationswert. "Wer [...] darüber enttäuscht ist, daß die Entscheidungsqualität auf kommunaler Ebene mit der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid voraussichtlich nicht zunimmt, sollte sich vergegenwärtigen, daß es hier weniger um Qualitäts- als vielmehr um Legitimationsverbesserung geht" (HENDLER 1996:110). OSWALD (1966:157) führt an, daß der Bürger mit steigender Verantwortung und zunehmenden realen Einflußmöglichkeiten eher für eine konstante Beteiligung zu gewinnen ist. Ein Grund für das mangelnde Interesse wird auch in den z.T. umfassenden Negativkatalogen gesehen, weil oft über interessierende Fragen nicht entschieden werden darf. "Gleichwohl sind verbleibende Mitgestaltungsmöglichkeiten immer noch besser als überhaupt keine" (ERBGUTH 1996:133). GABRIEL (1989:136f) stellt fest, daß sich 76 Prozent der Deutschen gegen unerwünschte Maßnahmen der Verwaltung zur Wehr setzen würden. Somit ist ein relativ großes Beteiligungspotential vorhanden. Als effektive Instrumente werden die Bildung informeller Gruppen und gewaltfreier Protest angesehen.

2.4.4.4.1. Ressourcen und Wirkungen bürgerlicher Beteiligung

Als Nachteil der neuen Partizipationsmöglichkeiten wird die fehlende Sachkenntnis der Bürger angeführt. SCHUMPETER (1950:416) spricht dem Normalbürger die intellektuellen Fähigkeiten ab, dieser falle "auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt". Er sei uninformiert, unengagiert und erwarte von Staat und Politik zwar Leistungen, sei aber nicht bereit, diese durch eigene politische Partizipation zu erzwingen. Auch ARZBERGER (1977:9) argumentiert in diese Richtung. "Diese (politisch-administrativen, M.W.) Prozesse werden von den daran nicht direkt beteiligten Bürgern i.d.R. weder verstanden, noch können sie von ihnen wirksam beeinflusst werden". Für ADRIAN/PRESS (1977:59) ist klar, daß "general citizens thus are limited in how much and when they will wish to participate in influencing the policy decisions officials make". Andere Autoren führen an, daß die unklare Arbeitsteilung zwischen Rat und Verwaltung, aber auch die unklare Aufgabenverteilung innerhalb dieser beiden Bereiche, das Verständnis für die Entscheidungswege erschwere. Deshalb sei es wenig überraschend, daß die Entscheidungsprozesse den Bürgern als 'black box' erscheinen. "Kommunalpolitische Entscheidungsprozesse zeichnen sich gerade auch nach außen durch erhebliche Transparenzdefizite aus" (KLEINFELD u.a. 1996:170).

Zudem sei bei starker Bürgerbeteiligung eine Verzögerung der Entscheidungsprozesse zu erwarten. "Kommunalpolitiker und -beamte stehen in einem Konflikt. Auf der einen Seite sollen die Geschäfte der Stadt reibungslos, schnell, sachgemäß und möglichst billig erledigt werden. Die Einmischung der Bürgerschaft wirkt aber hindernd auf die Schnelligkeit, erschwert möglicherweise die sachgemäße Entscheidung und erhöht damit eventuell die Kosten. Auf der anderen Seite soll die Bürgerschaft beteiligt werden, die Gemeinde wird zum Trainingsfeld der Demokratie erklärt" (OSWALD 1966:153). HENDLER (1996:109) führt dagegen an, daß "gerade bei besonders umstrittenen Angelegenheiten, die einen bevorzugten Gegenstand plebiszitärdemokratischer Entscheidungsverfahren bilden, auch dort Verzögerungen eintreten, wo es solche Verfahren nicht gibt". Ein Bürgerentscheid kürze diesen Prozeß eventuell ab. Nachteile direkter Partizipation werden v.a. von der politisch-administrativen Elite genannt. Dies ist verständlich, denn: "Aus der Sicht der kommunalen Mandats- und Amtsträger kann es als Einfluß- oder Machtverlust gedeutet werden, wenn Entscheidungskompetenzen von den Verwaltungsorganen auf die Stimmbürgerschaft übertragen werden" (HENDLER 1996:111). OSWALD (1966:155) glaubt, daß Bürgerbegehren- und -entscheide nicht zur lokalen Realität gehören, weil sie von Rat und Verwaltung nicht wirklich gewollt werden.

Gleichzeitig äußert sich GABRIEL (1979:218f) skeptisch, daß Einzelbürger etwas erreichen können. Die veränderte Entscheidungsbildung hätte zu einer weitgehenden Zurückdrängung der Öffentlichkeit aus dem Entscheidungsprozeß geführt. Diese sei nur noch in dem Maße in der Lage, Einfluß auszuüben, wie sie sich in kontinuierlicher (Parteien, Vereine, Verbände) oder punktueller (Bürgerinitiativen) Form organisiert und über das Führungspersonal dieser Organisationen Kontakt mit den politisch-administrativen Akteuren aufnimmt. Die nicht-organisierten Teile der Bürger seien dagegen kaum fähig, ihre Anliegen zu politischen Themen zu machen. ABROMEIT (1993:26) teilt diese Ansicht. "Weder sind die Individuen in der Lage, ihre objektiven Interessen richtig zu erkennen, noch verhalten sie sich zu deren Realisierung rational, und schon gar nicht sind sie durchsetzungsfähig genug, um ohne Vertretung, ohne intermediäre Organisationen auszukommen". Auch OSWALD (1966:175) beurteilt die Bürgerwünsche als teils vage, teils ineffektiv, diese würden sich nur selten zu einer öffentlichen Meinung verdichten. Die Zahlen sprechen für die Einschätzung, daß der Bürger relativ uninteressiert bzw. unengagiert ist und daß sich daran im Zeitverlauf wenig geändert hat. So führt WARREN (1957b:633) Ende der 50er Jahre an, daß unter den Bürgern oft zu große Apathie bestehen, als daß sie bereit wären, Verantwortung für die demokratische Selbstverwaltung zu übernehmen. Und GABRIEL (1991a:332) sieht in den 90er Jahren auch nur "eine kleine Minderheit unter den Bundesbürgern", die aktiv auf politische Vorgänge Einfluß nimmt. Noch immer rekrutieren sich die Aktivbürger stark aus den höheren gesellschaftlichen Status-

gruppen; versucht nur eine begrenzte Zahl von Bürgern unabhängig von den etablierten Organisationen ihre Interessen durchzusetzen. Dies bedeutet konkret, daß der eigentliche Input der Politik von "spezialisierten Interessenvermittlungsagenturen" (ABROMEIT 1993:28) kommt.

2.4.4.4.2. Wichtige Phasen der bürgerlichen Einflußnahme

Während früher den Bürgern v.a. in der Thematisierungsphase des politischen Prozesses Einfluß zugesprochen wurde, sind heute auch in späteren Phasen Möglichkeiten gegeben. Dank der im Grundgesetz verankerten Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit haben die Bürger ein institutionelles Recht, Themen in den politischen Prozeß einzubringen. Mit den Bürgerinitiativen entstand Ende der 60er Jahre ein neues, stark plebiszitäres Element, das in diese Richtung zielt (vgl. KROLL 1991). Etwa fünf Prozent der Deutschen gaben Anfang der 80er Jahre an, sich mindestens einmal einer Bürgerinitiative angeschlossen zu haben (vgl. GABRIEL 1983:271). Solche Initiativen bilden sich schnell, spontan und konzentrieren sich meist auf ein konkretes Ziel an einem bestimmten Ort. Das Ziel besteht meist in einer Veränderung in Politikbereichen, die allgemein eher vernachlässigt wurden wie z.B. Umwelt, Wohnen oder Gesundheit. Gerade im Kommunalbereich versuchen die Initiativen, mittels spektakulärer Aktionen und der Information bzw. Mobilisierung einer breiten Öffentlichkeit Einfluß auf Entscheidungen zu nehmen. Die Vertreter der Bürgerinitiativen pflegen zudem Kontakte zu Mitgliedern der Verwaltung, des Rates sowie der Verbände und Vereine. Kommunikative Strategien sind darauf ausgerichtet, den Aktivenkreis so weit wie möglich zu vergrößern. Mit zunehmender Mitgliederzahl wächst häufig auch der politische Druck, den Bürgerinitiativen v.a. im Vorfeld von Wahlen ausüben können. In ihrer soziodemographischen Zusammensetzung ähneln die Bürgerinitiativen den kommunalen Eliten. Ihre führenden Vertreter gehören meist der oberen Mittelschicht an, haben eine überdurchschnittliche Schulbildung und sind in qualifizierten Berufen tätig (vgl. ELLWEIN/LIPPERT/ZOLL 1975). Die lockere Organisationsstruktur ermöglicht es prinzipiell vielen Bürgern, sich einer Bürgerinitiative anzuschließen, denn eine Mitgliedschaft bedeutet weder ein großes Maß an Verbindlichkeit noch ein festes Zeitbudget. Die meisten Mitglieder gehören Bürgerinitiativen nur so lange an, wie sie die Chance für groß erachten, ihre Interessen durchzusetzen.

Studien zum Erfolg von Bürgerinitiativen in der Kommunalpolitik liegen kaum vor. Während GRONEMEYER (1973:169f) hier geringe Einflußmöglichkeiten sieht, erkennen LANGE u.a. (1973) und BORSBORF-RUHL (1975) durchaus einen gewissen Einfluß. In ihren Studien können mehr als die Hälfte der Initiativmitglieder einen Erfolg bzw. Teilerfolg verzeichnen. Insgesamt zeigen alle Studien zur Bürgerbeteiligung, daß diese Instrumente in der Praxis nur wenig genutzt werden oder aus formellen Gründen nicht wirksam sind. "Pressure from the constituency would not be the usual way for policy to be initiated" (SALISBURY 1964:792, vgl. auch ELLWEIN/ZIMPEL 1969:178, WARREN 1957a:440, BOCKLET 1975, GABRIEL 1999).

In den letzten Jahren gab es viele neue Entwicklungen in der kommunalen Bürgerbeteiligung. Dabei hat die "Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen" eine wichtige Rolle gespielt, die im Jahr 1992 die "Lokale Agenda 21" ausarbeitete. Dabei werden die Städte aufgefordert, Programme, Pläne, Maßnahmen und Projekte gleichzeitig umweltgerecht, sozial verträglich und ökonomisch vertretbar zu gestalten sowie ihre Handlungsvorschläge im Dialog mit den Bürgern, der Privatwirtschaft und gesellschaftlichen Gruppen zu entwickeln und umzusetzen (vgl. RÖSLER 2000:13).²³⁷ Als Instrumente zur Informationsvermittlung set-

²³⁷ Das Deutsche Institut für Urbanistik führt zu diesem Thema seit 1996 jährlich eine Umfrage in den 262 DST-Städten durch. 1999 sehen 90 Prozent der Städte die Lokale Agenda 21 als ihre Aufgabe an. In 131 Städten liegt dazu ein politischer Beschluß vor, 13 Städte bereiten einen solchen vor. Für die Projektdurchführung wird meist eine Koordinierungsstelle oder ein Agenda-Büro eingerichtet. "Die Verbesserung der Kommunikation und Kooperation zwischen den verschiedenen lokalen Akteuren - zwischen Bevölkerung und Verwaltung wie auch innerhalb der Verwaltung - kann als der entscheidende Qualitätssprung angesehen werden, der

zen die Kommunen Bürgerbefragungen, Ausstellungen, Informationsschriften, Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen sowie eine verstärkte Presse- und Öffentlichkeitsarbeit ein. Neben klassischen Formen der Bürgerbeteiligung wie Versammlungen, Bürgerbeiräte, Anhörungen oder Diskussionsformen werden neuere Formen wie Runde Tische, Planungszellen oder Zukunftswerkstätten erprobt. Inhaltliche Schwerpunkte bilden dabei die Themen Klimaschutz, Energie und Verkehr. Ziel der lokalen Agenda ist nicht nur eine gesteigerte Information über aktuelle Probleme, sondern durch einen "Dialogprozess sollen i.S. der Nachhaltigkeit Ziele und Maßnahmen der verschiedensten Akteure diskutiert und in einem Konsens zusammengeführt werden" (vgl. RÖSLER 2000:20).²³⁸ Trotz dieser neuen Möglichkeiten zeigen die Bürger in einigen Städten nur geringes Interesse an der Lokalpolitik.

Die neueren Ergebnisse bestätigen ebenfalls, daß die Bürger nur begrenztes Interesse an politischer Partizipation haben. Eine in Stuttgart durchgeführte Wählerbefragung (1994) erfaßt die Gründe für das Fernbleiben bei der letzten Stadtratswahl. 45 Prozent der Nichtwähler antworten, daß sie keine Zeit hatten oder am Wahltag im Urlaub waren. 16 Prozent geben zu, keine Interesse an Politik und Wahlen zu haben und ein Viertel nennt sonstige Gründe. Das mangelnde Interesse an lokalen Problemen ist einer der Hauptgründe für den geringen Bürgereinfluß. In der Studie von SCHMEHRER (1990:250) schreiben die befragten Eliten den Bürgern kaum einen Einfluß auf die Stadtpolitik zu (schwach: 54 Prozent, kein: 29 Prozent). Andererseits wird oft angeführt, daß sich die Bürger nicht beteiligen, da sie das Gefühl haben, machtlos zu sein. Ungeachtet dieser Befunde, ist die Annahme plausibel, daß die Bürger einflußreich sind, weil sie zum einen das Wahlrecht inne haben, also das politische Personal aussuchen können. Zum zweiten glauben die Entscheidungsträger, daß die Bürger, falls sie sich nicht nach ihren Wünschen richten, sie nicht wiederwählen. Die wichtigste Einflußressource der Bürger ist somit das Recht auf Wahl bzw. Abwahl, aber auch die Möglichkeit bei einzelnen Themen allein oder in der Gruppe zu partizipieren. "But the citizens as a whole do reserve for themselves judgement of the results of official decision making (that is the power to throw the rascals out and possibly throw new rascals in) and the right to intervene as individuals or groups where they feel their own interests are directly affected" (ADRIAN/PRESS 1977:59).

Jedoch muß gesagt werden, daß das politische Interesse bzw. die Partizipationsbereitschaft zugenommen hat. "Selbst wenn sich nur eine kleine Bevölkerungsgruppe dauerhaft am politischen Leben beteiligt, ist ein beträchtlicher Teil im Bedarfsfalle dazu bereit, von den verfügbaren Beteiligungsrechten Gebrauch zu machen" (GABRIEL 1999:331). CUSACK/WEBELS (1996) stellen in ihren Bürgerumfragen in 30 west- und ostdeutschen Kommunen fest, daß das Interesse an der Gemeindepolitik relativ hoch ist (West:64 Prozent/Ost:70 Prozent). Allerdings setzen die Bürger kein besonders hohes Vertrauen in die Lokalpolitiker (West:26 Prozent/Ost:31 Prozent). Diese Werte und auch die Zufriedenheit mit den lokalen Institutionen und Akteuren variieren stark von Gemeinde zu Gemeinde. Die Leistungen der politischen Parteien werden im Vergleich zu den anderen Akteuren am schlechtesten beurteilt. In beiden Landesteilen zeigen sich die Bürger relativ zufrieden mit den Leistungen ihrer Verwaltung; kein anderer Akteur wird so positiv bewertet. Aber auch die Leistungen der Räte bzw. der Bürgermeister/Stadtdirektoren wird recht gut bewertet. Inwieweit die Bürger den Lokalpolitikern vertrauen, hängt nach CUSACK/WEBELS (1996:45) von der Zufriedenheit mit den Leistungen der Kommunalregierung ab. "Responsivität und kommunalpolitische Leistungen werden in diesem Sinne von den Bürgern honoriert".

bisher durch lokale 'Agenda 21'-Prozesse in Deutschland ausgelöst werden konnte" (RÖSLER 2000:22).

²³⁸ In Stuttgart sind 2001 80 Lokale Agenda-Projekte in den Stadtbezirken initiiert worden, allerdings will die Ratsmehrheit die Mittel für die Projekte deutlich kürzen. Die Projektleiterin sieht dann nur eine Lösung: "Bisher haben wir Lokale Agenda-Gruppen in der ganzen Stadt unterstützt. Wenn weniger Mittel zur Verfügung stehen sollten, dann werden wir uns stärker auf die einzelnen Stadtbezirke konzentrieren müssen. Den Bezirksbeiräten und Bezirksvorstehern wird damit künftig eine wichtige Rolle im Agendaprozess zukommen. Sie spielen künftig bei dem Dialog zwischen Bürger und Politik die Schlüsselrolle" (STZ 2001:23).

3. ZUSAMMENFASSUNG DES FORSCHUNGSSTANDES

Nach der einzigen Untersuchung, die einen Vergleich zwischen der kommunalen Machtstruktur in einer amerikanischen und einer deutschen Stadt vornimmt, ist die amerikanische Kommunalebene deutlich weniger zentralisiert (vgl. MELBECK 1990). Das politisch-administrative System hat in Deutschland eine viel größere Bedeutung für den Entscheidungsprozeß, d.h. Kommunalpolitiker und Verwaltungsakteure spielen eine größere Rolle als in den USA. Dort agieren auf lokaler Ebene deutlich mehr Akteure, v.a. aus dem Bereich der Interessenorganisationen, und es werden mehr Informationen zwischen den einzelnen Gruppen und dem politisch-administrativem System ausgetauscht als in Deutschland (vgl. MELBECK 1990). Aufgrund der starken Fragmentierung des amerikanischen Systems müssen öfter unterschiedliche Koalitionen gebildet werden, was wiederum ein enges Informationsnetzwerk voraussetzt. Umgekehrt seien in Deutschland wichtige Gruppen in ein Führungspositions-Netzwerk involviert, das relativ konstant in seiner Zusammensetzung ist.

Die deutschen Gemeinden sind auch stärker abhängig von überlokalen Gremien, deshalb spielen Akteure anderer Politikebenen eine größere Rolle. Einige Autoren sind gar der Ansicht, daß die Analyse lokaler Machtstrukturen heute nicht mehr relevant ist, da die Gemeinden kaum noch autonome Politik betreiben könnten. Vielmehr seien sie so starken rechtlichen, planerischen, finanziellen und (partei-)politischen Vorgaben der Länder und des Bundes unterworfen, daß die kommunale Selbstverwaltung i.S. von lokaler Autonomie ausgehöhlt sei (vgl. BLÜMEL 1981, ROTERS 1983). Aufgrund dieses Arguments ist die Forderung theoretisch unbestritten, daß bei der Durchführung von Gemeindestudien nicht isoliert nur die kommunale Ebene, sondern auch deren außerlokale Einbindungen und Abhängigkeiten beachtet werden müssen (vgl. SIMON 1988:18, HAASIS 1978, SIEWERT 1982). Zahlreiche Arbeiten befassen sich deshalb mit den Beziehungen von Gemeinden zu anderen Gemeinden und der Politikverflechtung zwischen Gemeinden, Kreisen, Landes- und Bundesinstitutionen (vgl. WOLLMANN 1979, SCHMIDT 1981, SCHÄFER 1982, FÜRST u.a. 1984, RAPIOR 1984, BENZ 1985).

Schließlich muß beachtet werden, daß die amerikanischen Parteiensysteme auf lokaler Ebene fragmentierter sind als in der BRD. Deshalb haben im deutschen Kommunalsystem Parteipolitiker bei politischen Sachfragen mehr Einfluß als im amerikanischen Kommunalsystem mit seiner eher diffusen Parteienstruktur. Unter Berücksichtigung dieser institutionellen und kulturellen Unterschiede können für die vorliegende Untersuchung zahlreiche Hypothesen aus dem vielfältigen Angebot an amerikanischen Studien auf lokaler Ebene übernommen werden. Dies ist möglich, da die Machtstrukturen in beiden Ländern so unterschiedlich auch wieder nicht sind. In den USA hängt die Einflußverteilung allerdings von der verwendeten Identifikationstechnik ab. Eine pluralistische Machtstruktur wurde v.a. in den US-amerikanischen Studien festgestellt, die sich der Entscheidungstechnik bedienen. In Deutschland ist dagegen kein Zusammenhang zwischen Identifikationstechnik und wahrgenommenem Einfluß zu erkennen. Trotz der überwiegenden Verwendung der Positionstechnik wird eher eine pluralistische Machtstruktur festgestellt. "Unabhängig von der angewandten Methode bilden die bundesdeutschen Gemeindeerhebungen deutlich eine pluralistische Einflußverteilung, allerdings mit Dominanz des politisch-administrativen Sektors, ab" (GABRIEL 1979:242f). Dies ist auch in den neueren deutschen Gemeindeuntersuchungen (1977-2000) festzustellen.

Somit wird dem deutschen Kommunalsystem trotz pluralistischer Strukturen an der Spitze eine relativ hohe Machtdichte zugeschrieben, da die Bereiche Politik und Verwaltung im Entscheidungsprozeß dominieren. UELTZHÖFFER (1975:109) umschreibt diese Elitestructuren mit dem Begriff "Elitärer Pluralismus". "Zwar gelingt es *verschiedenen* Sektoren, den Willensbildungsprozeß in der Gemeinde zu beeinflussen, durch den hohen Verflechtungsgrad und die Dominanz des Sektors 'Politik' erreichen jedoch nur jeweils ganz wenige 'Spitzenleute' die höchste Einflußstufe" (Hervorhebungen UELTZHÖFFER, vgl. GABRIEL/LABONTE 1976: 218). Übereinstimmend wird somit von allen Autoren festgestellt, daß die reale Funktion der

Kommunalvertretungen nicht ihrer verfassungsrechtlichen Stellung entspricht. Die Macht der Verwaltung, insbesondere der Verwaltungsleitung, überwiegt auch in den Funktionsbereichen Politikformulierung und Politikentscheidung, so daß eine Tendenz zur "exekutiven Führerschaft" gegeben sei (vgl. GRAUHAN 1969). Der Gemeinderat kommt seiner Aufgabe, Probleme in den kommunalen Entscheidungsprozeß einzubringen und Ziele für die Arbeit der kommunalen Organe zu setzen, nur in Ausnahmefällen nach (vgl. GABRIEL 1984c:238, GRAUHAN 1970:259, BANNER 1972:168ff, HESSE 1972:40f, BILLERBECK 1975:211, WOLLMANN 1975:263, GABRIEL 1979:137f). Dieser Befund ist v.a. in den Studien der 70er Jahre ausgeprägt. Auch den Ratsausschüssen, die vieles konkret vorformulieren und z.T. auch beschlußfähig sind, wird nur in Einzelfragen ein höheres faktisches Entscheidungsgewicht zugebilligt (vgl. HOLLER/NABMACHER 1976). Darüber verfügen schon eher die Parteifraktionen, obwohl sie in vielen Gemeindeordnungen nicht erwähnt werden. Einflußreich sind v.a. führende Mitglieder der Verwaltung und des Kommunalparlamentes, die sich regelmäßig in einem Vorentscheiderkreis treffen (vgl. BANNER 1972). Somit hat der Rat zumindest auf diesem Wege einen mittelbaren Einfluß auf die Entscheidungsvorbereitung. Hier können je nach zu lösender Sachfrage und Einflußpotential auch andere einflußreiche Akteure (Wirtschaftsrepräsentanten, Architekten, Interessenvertreter) eine wichtige Rolle spielen.

Die wenigen in den 80er Jahren durchgeführten Gemeindestudien lassen eine gewisse Tendenz zu pluralistischeren Strukturen mit schwächerer Rats- und Verwaltungsdominanz erkennen (vgl. SIEWERT 1982). Durch die stärkere Politisierung der Partei- und Fraktionspolitik seien nun mehr Akteure an Entscheidungen beteiligt bzw. die Vertretungspolitik vielfältiger und konfliktreicher geworden. Zwischen Verfassungstheorie und -wirklichkeit zeigt sich in den wenigen Befunden eine etwas geringere Differenz. "Zwar ist nicht die Vertretung das Machtzentrum; aber die mächtigsten Positionen in der Kommunalpolitik sind demokratisch legitimiert und gehören zum Bereich der kommunalen Verfassungsorgane" (SIMON 1988:26, vgl. auch ELLWEIN/ZOLL 1982, PAPP/KAPPELHOFF 1984, SIEWERT 1979). Im Vergleich zu Studien der 90er Jahre, die in Europa und den USA durchgeführt werden, wird in Deutschland allerdings nur eine geringfügig stärkere Einbeziehung der Bürger und quasi-öffentlicher Akteure festgestellt. Und dies, obwohl auch hier vermehrt neue Steuerungsmodelle und Entscheidungsstrukturen eingeführt werden. "Reliance on quasi-public development agencies and private-sector service providers and the growing prevalence of public-private partnerships as vehicles for urban redevelopment are now common features of German cities" (HEINZ 1993:20). STROM (1996), die als einzige Autorin den amerikanischen Regime-Ansatz in einer deutschen Großstadt anwendet, sieht dagegen das politisch-administrative System auf lokaler Ebene nach wie vor als stark reglementiert und schwer zugänglich für andere Akteure an.

Anders als in früheren Zeiten wird in den 80er Jahren der Unterschied in den Gemeindeordnungen als wesentlich für Unterschiede im kommunalen Entscheidungsprozeß und -entsprechend der vordringenden Output-Perspektive - für seine Ergebnisse betrachtet. Allerdings kann diese Einschätzung in den 90er Jahren mit der teilweisen Angleichung der deutschen Gemeindeordnungen wieder relativiert werden. Im Überblick hängt die Entscheidungsstruktur in einer Gemeinde neben dem Einfluß supralokaler Faktoren (gesetzlich fixierte Kompetenzverteilung, zentralstaatliche Gesetze, Planungsvorgaben von Bund und Land) von folgenden lokalen Faktoren ab (vgl. HAASIS 1978:64, NABMACHER 1989b, FREY 1989, SCHIMANKE/STANKE 1989:224, WEHLING 1989:95):

- Gemeindeordnung: Heute bestimmt die Kommunalverfassung die Machtverteilung zwischen Gemeinderat und Verwaltung nicht wesentlich. Generell ist ein Übergewicht der Verwaltung gegenüber parlamentarischen Gremien und eine Koordination zwischen Verwaltung und großen Fraktionen durch Vorentscheider festzustellen. Die verschiedenen Gemeindeordnungen bewirken lediglich eine Betonung bzw. Abschwächung dieser Machtstrukturen.
- Gemeindegröße: Sie hat Einfluß auf die Ausgestaltung der Führungsspitze in der Verwaltung, der Ausdifferenzierung von Verwaltungs- und Ratsarbeit und dem Professionalisierungsgrad des Ge-

meinderates; v.a. in Großstädten unterstützen die Hilfsdienste der Fraktionen, verstärkt durch die Beratungsangebote von Kommunalpolitischer Vereinigung (KPV der CDU) und Sozialdemokratischer Gesellschaft für Kommunalpolitik (SGK) die Initiativen und Sachkompetenz der Fraktionen. Diese Möglichkeiten sind in Mittel- und Kleinstädten nicht vorhanden.

- Sozial- und Wirtschaftsstruktur: Je heterogener die sozialen und wirtschaftlichen Strukturen, desto mehr Interessen müssen berücksichtigt und beteiligt werden.
- Politische Kultur: Langfristig gültige Werte und Normen der Bevölkerung sind für die Entscheidungsstruktur relevant. So führen die politischen Traditionen in manchen Gemeinden zu einer langjährigen Dominanz von Mehrheitsparteien, was wiederum relativ stabile Machtstrukturen bedeutet. In anderen Gemeinden spielen die Teilorte eine Rolle, so daß traditionell eine heterogene Machtstruktur vorliegt.
- Wahlsystem: ein persönlichkeitsorientiertes Wahlrecht zwingt die Kommunalpolitiker zur Stimmenmaximierung, d.h. zur Einbeziehung möglicher vieler Gruppen und Interessen in den Entscheidungsprozeß.
- Siedlungsstrukturelle Besonderheiten: Abhängig von der Lage der Gemeinde im Siedlungsraum, existieren mehr oder weniger teilräumliche Repräsentationsgremien wie z.B. die Regionalparlamente, deren Interessen im Entscheidungsprozeß berücksichtigt werden müssen.
- Einfluß intermediärer Gruppen: Je höher die Anzahl der Konfliktlinien in einer Gemeinde, desto mehr Akteure des Interessenvermittlungssystems (Parteien, Massenmedien, Vereine, Bürgerinitiativen) werden mobilisiert. Die Struktur des Entscheidungssystems variiert dann mit der Ressourcenausstattung der intermediären Akteure.

Nur wenige Autoren haben direkt nach wichtigen Akteuren bzw. Einflußressourcen auf kommunaler Ebene gefragt. Meist werden jedoch der Bürgermeister und die Verwaltung als einflußreichste Akteure mit weitem Abstand vor dem Gemeinderat und anderen kommunalen Akteuren wie z.B. der Wirtschaft genannt. Je nach Untersuchungsstadt gibt es Ausnahmen. In Jülich (vgl. PAPP/MELBECK 1984) sind die beiden mächtigsten Bereiche der Stadtrat (CDU- und SPD-Fraktion) und der Wirtschaftssektor (Betriebe der öffentlichen Hand). In Reutlingen wird dem Stadtrat, der Stadtverwaltung und dem Oberbürgermeister der größte Einfluß zugeschrieben, gefolgt von den Parteien allgemein (vgl. SIEWERT 1979). STROM (1996) bestätigt in ihrer Berlin-Studie die Tendenz, daß die Wirtschaftselite in Deutschland weniger einflußreich ist als im lokalen System der USA. Sie zeigt, daß die starke Stellung des politisch-administrativen Systems und seine Gebundenheit an formale Regeln eine Kooperation mit der Wirtschaftselite (DAIMLER-CHRYSLER, SONY) erschwert.

Auch die Bürger werden nach der Macht in der Kommunalpolitik gefragt. In Reutlingen nennen die Einwohner ebenso wie die Eliten den Gemeinderat an erster Stelle, an sechster Stelle folgten einzelne Stadträte. Die Stadtverwaltung wird nicht explizit aufgeführt, nur der Oberbürgermeister und die Reutlinger Parteien haben in der Sicht der Bürger noch großen Einfluß auf das lokale Geschehen (vgl. BIEGE/FABRITIUS/SIEWERT 1978). In Wolfsburg ist - wenig überraschend - das Volkswagen-Großunternehmen (VW) wichtigster lokaler Akteur, gefolgt vom Gemeinderat, dem VW-Generaldirektor, dem Oberstadtdirektor, den Parteien, den Kirchen, dem Oberbürgermeister und den Ratsfraktionen (vgl. HILTERSCHIED 1970:297f). D.h. selbst unter der Bedingung einer starken ökonomischen Abhängigkeit der Stadt von einem Industriebetrieb fällt dem politischen Sektor (v.a. dem Gemeinderat) ein relativ großes Eigen-gewicht zu. Den Politikern und Verwaltungsmitgliedern wird auch in anderen Studien eine dominierende Stelle zugewiesen (vgl. MAYNTZ 1958, MATTHÉE 1967, BECKERS 1968, ROTH 1968, WEHLING/WERNER 1975). Allerdings beziehen sich diese Studien auf kleine Gemeinden bzw. Kleinstädte und geben lediglich die Perzeptionen der Bevölkerung wieder. Zu vermuten ist aber auch hier, daß die noch vorhandenen Restbestände einer Honoratioren-herrschaft (vgl. MAYNTZ 1958:277) einer Vorherrschaft politisch-administrativer Führungsgruppen weichen. Nach GRAUHAN (1970:335ff) wird "das System freier Kurfürsten durch eine OB-zentrische Leitung ersetzt".

Die Führungsstrukturen in Großstädten unterscheiden sich von denjenigen in Klein- und Mittelstädten v.a. durch das Zurücktreten der Bedeutung der Vereine bzw. einflußreicher Einzelpersonen. Formal-organisatorische Strukturen und Verfahren gewinnen demgegenüber an Bedeutung, insbesondere steigt der Einfluß der Verwaltung und der Parteien. Die Führungsgruppe setzt sich in erster Linie aus Mitgliedern der Verwaltungsspitze und Fraktionsführungen zusammen, je nach Sachlage zieht man Interessenvertreter oder Experten "von außen" zu Rate (vgl. v. SCHRÖTTER 1969:47ff, GRAUHAN 1970:112ff, 229ff, HESSE 1972:113). In bezug auf relevante Einflußressourcen stellt SIEWERT (1979:162) in seiner Reutlinger-Studie den Eliten die Frage "Welche Eigenschaften/Mittel halten Sie persönlich als für kommunale Angelegenheiten am wirkungsvollsten?". Am wirksamsten mit 30 Prozent der Nennungen wird das Expertenwissen eingestuft, gefolgt von Positionen in nichtamtlichen Organisationen wie Kirche, Vereine, Verbände und Parteien (23 Prozent). An dritter Stelle rangiert ein Amt in der öffentlichen Verwaltung (16 Prozent); einen relativ hohen Wirkungsgrad haben auch "Gute Beziehungen" (neun Prozent) und die "Kontrolle über Meinungsbildung". Die Mittel "Verfügungsgewalt über Produktionsmittel und Kontrolle über Arbeitsplätze", "Geld & Kredit" sowie "Grund & Boden" werden als relativ bedeutungslos eingestuft (zwei bis fünf Prozent). Damit werden im Gegensatz zu amerikanischen Studien die Einflußressourcen der Wirtschaftselite als wenig effektiv im lokalen Entscheidungsprozeß in Deutschland angesehen. Offensichtlich ist hier die kulturspezifische normative Gebundenheit von Ressourcen zu berücksichtigen. Denkbar wäre "daß es für die BRD als unkeusch gilt, daß solcherlei Ressourcen in der lokalen Politik eingesetzt werden; Expertenwissen als Ressource wird hingegen bei jedermann Beifall finden [...]" (SIEWERT 1979:162). Auch in der Studie von LAUMANN/PAPPI (1976) stehen die Ressourcen "Control over money and credit" bzw. "Control over land and jobs" an letzter Stelle und das Expertenwissen im oberen Drittel.²³⁹

Allgemein ist zu berücksichtigen, daß je nach Sachfrage unterschiedliche Ressourcen aktiviert werden. "A more subtle point of view would suggest that there is no unidimensional ordering along which the effectiveness of various resources may be ranked, but rather that the impact of resources will vary systematically across issue domains" (LAUMANN/PAPPI 1976:189, vgl. auch DAHL 1961a). Je mehr Ressourcen einem Akteur zur Verfügung stehen, um so eher kann eine davon in einer gegebenen Situation wirksam eingesetzt werden. Nur selten kann ein Positionsinhaber über den notwendigen Ressourcenumfang verfügen, um allein seine Interessen durchzusetzen. "Persons who influence decision-making, and are thus called powerful (whether in one issue or across many issues), must therefore draw upon the resources of others as well as their own in order to exercise their power" (PERRUCCI/PILISUK 1970:1042).

Eine weitere Möglichkeit, die Einflußkanäle der Politiker zu untersuchen, ist die Frage nach deren Informationsquellen. SIMON (1988) hat Ratsmitglieder in Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen gefragt, woher sie ihre Informationen für die Ratsarbeit beziehen. Über die Hälfte der Befragten gibt Kontakte mit einzelnen Bürgern an, je 45 Prozent nennen ihre eigene Partei und Kontakte mit Vereinigungen und Organisationen und je ein Drittel führt persönliche Gespräche mit Angehörigen der Verwaltung, verwendet die Vorlagen der Verwaltung oder Informationen aus der Lokalpresse. Die Frage nach den drei wichtigsten Informationsquellen ergibt ein klares Ergebnis für die Verwaltung: 85 Prozent der Räte beziehen ihre Informationen entweder aus Verwaltungsvorlagen oder aus Gesprächen mit Verwaltungsangehörigen. 56 Prozent sehen als zweitwichtigste Informationsquelle die Kontakte mit einzelnen Bürgern. Allerdings wäre zu fragen, wie der Begriff "Einzelne Bürger" definiert ist. Vermutlich sind damit eher andere Eliten gemeint und weniger "Normalbürger".

Tabelle 30 gibt einen abschließenden Überblick über alle am kommunalpolitischen Entscheidungsprozeß beteiligten Akteure und ihre relevanten Einflußressourcen.

²³⁹ Im Gegensatz zur SIEWERT-Studie werden hier die Einflußressourcen den Eliten zugeschrieben und nicht direkt abgefragt.

Tabelle 30: Die Beteiligung kommunalpolitischer Akteure am Themen-Entscheidungsprozess und relevante Einflußressourcen

Akteure Einzelphasen	Bürgermeister	Stadtverwaltung	Gemeinderat	Ausschüsse	Bezirksbeiräte	Parteien/Fraktionen	Unternehmen	Medien	Interessengruppen	Bürger
Thematisierung*	++++	+++	+	++	++	+++	+	+++	+++	+++
Vorbereitung	+++	++++	++	++++	++	+	++	++	++	+
Abstimmung	+	+	++++	+++	++	+++	+	+	+	+
Durchführung	++++	++++	++	+	++	+	+	+	+	+
Einflußressourcen	Demokratische Legitimation Lange Amtsdauer z.T. keine Abwahl möglich Hauptamtliche Beschäftigung Faktische Initiativ- und Artikulationsfunktion Gemeinderechtl. Stellung Fachkompetenz Charisma Popularität Informationsvorsprung Integrationsfähigkeit Wirksame Interessenvertretung Kommunikationszentrum Außenvertretung der Gemeinde Parteilpolitische Unabhängigkeit	Hauptamtliche Beschäftigung, zum großen Teil Laufbahnbeamte Durch Wahlbeamte enge politische Verzahnung Faktische Initiativ-, Artikulations- und Artikulationsfunktion Fachkompetenz über alle Themen Informations- u. Zeitvorsprung Straffe Organisationsstruktur Haushalt-Vorstrukturierung Kontakt mit Betroffenen Strategisch günstige Positionen z.T. Mitarbeit im Vorentscheidergremium	Demokratische Legitimation Oberstes politisches Organ Formale Beschlusskompetenz, Policy Making Allzuständigkeit: Artikulation-, Initiativ-, Richtlinien- u. Entscheidungsfunktion Verantwortung über Personalpolitik Gemeindevertretung z.T. Mitarbeit im Vorentscheidergremium Möglichkeiten zur Verwaltungskontrolle	Vorberatung wichtiger Entscheidungen Organisatorische Differenzierung Hohe Tagungsfrequenz Expertenwissen Einbeziehung sachkundiger Einwohner Obligatorisch vs. fakultativ Querschnitt- vs. Fachausschuß Themen- Wichtigkeit Kontinuität des Vorsitzes, der Mitglieder z.T. Mitarbeit im Vorentscheidergremium	Zum Teil direkte Legitimation Repräsentation der politischen Verhältnisse des Stadtbezirks Ortskenntnis Enger Bürgerkontakt Beratungs- und Anhörungsrechte z.T. auch Antrags- u. Vorschlagsrechte	Initiativfunktion bzw. -häufigkeit Bereitstellung des politischen Personals, Kontrolle wichtiger politischer Ämter z.T. hauptamtliche Tätigkeit Verfassungsrechtliche Grundlagen Wählerstimmen Policy Making Bündelung von Fachthemen Regeln Abstimmungsverhalten im Gemeinderat Beratungszentralität Straffe Organisationsstruktur Hilfsdienste Mittlerrolle zwischen Rat und Bevölkerung	Kapital, Geld, Kredit Boden, Arbeitsplätze Gewerbesteuerabhängigkeit der Gemeinden Capacity to exit Veto-Position Gute Kontakte in- und außerhalb der Gemeinde Reputation, Prestige Gute Kontakte Reputation, sozialer Status Fachwissen Policy Shaping	Informationsbeschaffung und -vermittlung, Kommunikationskontrolle Qualität, Informationsinhalte Glaubwürdigkeit Trendsetzung Ideologische Bindung Reputation, Prestige Gute Kontakte	Gruppenpotential, hoher Organisationsgrad Fachwissen, Informationspotential Integrationsfähigkeit Sanktions-/Störpotential, Kontrolle über wichtige Wählergruppen Personalverflechtungen, Beratung wichtiger Positionen Koalitionsfähigkeit Mitgliederzahl Mitgliederbeiträge, Finanzpotential Reputation, Prestige Integrationsfähigkeit	Wahl- und Abwahlrecht Vielfältige Partizipationsmöglichkeiten Vereinsmitgliedschaften Gute Kontakte Lokale Agenda 21

++++ dominiert, +++ regelmäßige Beteiligung, ++ Beteiligung nur an bestimmten Sachfragen, + nur indirekte Beteiligung
* bezieht sich auf kommunale Selbstverwaltungsaufgaben, da die Gemeinden nur in diesem Bereich über autonome Entscheidungsbefugnisse verfügen

Nach der Durchsicht der deutschen Gemeindestudien (1957-2000) ist die Relevanz der einzelnen Akteure für die vier Phasen des Entscheidungsprozesses (Thematisierung, Vorbereitung, Abstimmung und Durchführung) dargestellt. Dieser bezieht sich auf die Selbstverwaltungsaufgaben, da die Gemeinden nur in diesem Bereich über relativ autonome Entscheidungsbefugnisse verfügen. Auf den ersten Blick ist zu sehen, daß drei Akteure über eine große Anzahl von Einflußressourcen verfügen: der Bürgermeister, die Stadtverwaltung und die Parteien bzw. Parteifractionen. Entsprechend durchsetzungsfähig sind diese Akteure im lokalen Entscheidungsprozeß. Dem Gemeinderat und seine Ausschüssen stehen zwar ebenfalls relativ viele Mittel zur Verfügung, jedoch ist ihr Einfluß insgesamt weniger dominierend.

Der Einfluß der Wirtschaftselite erscheint in der Übersicht in allen Phasen relativ gering. Hier muß beachtet werden, daß die Wirtschaftsinteressen eher indirekt auf den Entscheidungsprozeß wirken. Bei der Thematisierung werden ihre Interessen quasi automatisch berücksichtigt, ohne daß Aktivitäten seitens der ökonomischen Eliten notwendig sind. "Wirtschaftsfeindliche Angelegenheiten werden erst gar nicht zu kommunalen Themen" (GABRIEL 1979:153). Diese Art der Macht nennen TROUNSTINE/CHRISTENSEN (1982:19) "anticipated response". "An anticipated response is what happens when you do something you think others want you to do without being asked or ordered. Perhaps they don't even have to think about it."

Quantitativ betrachtet verfügen die Bürger, die Bezirksbeiräte und die Medien über die geringsten Einflußressourcen. Allerdings sagt dies wenig über die Qualität der zur Verfügung stehenden Mittel aus. In der Realität zeigt sich, daß die Bezirksbeiräte kontinuierlicher am Entscheidungsprozeß teilnehmen als die Bürger bzw. die Medien, die nur bei bestimmten Politikthemen ihren Einfluß geltend machen. Auch die Interessengruppen verfügen über zahlreiche Einflußressourcen, die je nach politischem Interesse und Problemintensität einzeln oder gebündelt eingesetzt werden. Leider kann in der folgenden empirischen Analyse nicht nach Einzelphasen des politischen Prozesses unterschieden werden.

Nachdem nur das (amerikanische) Autorentrio SCHUMAKER/GETTER/CLARK (1977/1984) bisher versucht hat, die beiden Forschungsbereiche Responsivitäts- und Community Power-Forschung zu verbinden und nur SCHUMAKER (1991) bisher eine theoriegeleitete Studie zu diesem Thema vorlegte, soll im zweiten Teil dieser Arbeit eine empirische Anwendung der Verbindung beider Forschungsbereiche erfolgen. Interessant unter vergleichender Perspektive ist die Frage, ob hier ebenso wie in der amerikanischen Stadt Lawrence die Ideale einer demokratischen Performanz in einem relativ hohen Ausmaß verwirklicht sind.

3.1. DAS MODIFIZIERTE MILLER/STOKES-MODELL FÜR DIE UNTERSUCHUNG POLITISCHER RESPONSIVITÄT

Ausgangspunkt zur Modifizierung des klassischen Repräsentationsmodells von MILLER/STOKES (1963) ist die Tatsache, daß neben den Repräsentierten und Repräsentanten noch zahlreiche andere Akteure eine Rolle im politischen Entscheidungsprozeß spielen. Nach den Ausführungen von HOFFMANN-LANGE (1991) und der Durchsicht des Forschungsstandes zur Eliten- und Community Power-Forschung ist klar, daß v.a. Akteure des intermediären Systems zu berücksichtigen sind. Diese vermitteln zum größten Teil die Wünsche und Forderungen der Basiseinheit "Bürger", treten aber auch wie die großen Wirtschaftsunternehmen oder die Kirchen dem politischen System selbstbewußt entgegen. Die Literatursichtung hat auch ergeben, daß das politisch-administrative System nicht immer einen homogenen Block darstellt, sondern aufgrund verschiedenster Faktoren eine analytische Trennung der beiden Funktionsbereiche Politik und Verwaltung Sinn macht. Inwieweit diese beiden Akteure im kommunalen Entscheidungsprozeß miteinander in Konkurrenz stehen bzw. welche Auswirkungen ihr Verhältnis auf die politische Responsivität hat, ist bislang ungeklärt.

In der Literatur zur kommunalen Entscheidungspraxis bzw. zum Verhältnis von Rat und Verwaltung existieren drei Thesen (vgl. RUDZIO 2000:406f). Zum einen sei eine "Exekutive Führerschaft der Verwaltung" denkbar, d.h. von der hauptberuflichen Verwaltung gehen die meisten Initiativen aus und ihre Anträge werden am ehesten angenommen." Angenommen wird, daß durch das Informationsverarbeitungsdefizit des Rates ein Entscheidungs- und Machtvakuum resultiert, das in der Praxis von der hauptamtlichen Verwaltung ausgefüllt wird (vgl. VETTERLEIN 1976:536, HOLLER/NABMACHER 1976). Ein Gegenargument ist, daß formell zwar die meisten Vorlagen aus der Verwaltung kommen, doch heißt dies noch lange nicht, daß die Verwaltung auch die ihnen zugrundeliegenden Richtungsentscheidungen getroffen hat.

Zum zweiten wird von BANNER (1972) die These des "einflußreichen Vorentscheiderkreises" postuliert, in dem die wichtigsten Personen die Richtlinien der Politik festlegen und Entscheidungen vorbereiten. Die dritte These formuliert einen Zusammenhang zwischen der kommunalen Machtstruktur und der zugrundeliegenden Gemeindeordnung. Demnach ist in der Norddeutschen Ratsverfassung die Macht eher beim Gemeinderat, der Mehrheitsfraktion und den Vorentscheiderkreisen und in der Süddeutschen Ratsverfassung bei der Verwaltungsspitze und den Ratsausschüssen konzentriert. SIMON (1988) führt nach seiner Untersuchung an, daß sich die Thesen der älteren Literatur, die den demokratischen Charakter der lokalen Politik infrage stellen oder eine exekutive Führerschaft behaupten, sich nicht bestätigen lassen. Ebenso wenig fänden sich Anhaltspunkte für die neuere Kritik, daß die auch in Städten festzustellende Parteienkonkurrenz in Verbindung mit einer eng fachbezogenen Interessenvertretung die Steuerungsfähigkeit und Effizienz des lokalen politischen Systems beeinträchtigt. "Die kommunalpolitische Wirklichkeit ist eher durch Kooperation und Machtbalance gekennzeichnet als durch die Dominanz eines Steuerungszentrums" (SIMON 1988:11).

Ebenso ungeklärt ist, welchen Gruppen gegenüber die Kommunalpolitiker tatsächlich responsiv sind. "Was Responsivität in modernen, pluralistischen Demokratien bedeutet und an wessen politischen Wünschen und Forderungen sich die Inhaber politischer Führungspositionen bei ihren Entscheidungen orientieren, ist allerdings keineswegs eindeutig geklärt. In pluralistischen Gesellschaften setzt sich die Bevölkerung aus einer Vielzahl von Gruppen mit unterschiedlichen Interessen und Wertvorstellungen zusammen. Da ein homogenes Repräsentationsobjekt nicht existiert, werden die Inhaber politischer Führungspositionen die Vorstellungen einzelner Wählergruppen stärker berücksichtigen als die anderer" (GABRIEL/BRETTSCHEIDER/KUNZ 1993:29f). Neben einem absoluten Responsivitätsdefizit kann somit auch ein relatives gegenüber einzelnen Gruppen auftreten (vgl. FRERK 1998:31). FRERK²⁴⁰ ist einer der wenigen deutschen Autoren (vgl. auch ARZBERGER 1980, GABRIEL u.a. 1992, GABRIEL u.a. 1993), die politische Responsivität auf kommunaler Ebene untersuchen. Allerdings hat nur ARZBERGER neben den Bürgern weitere Elitengruppen außerhalb des politisch-administrativen Systems berücksichtigt. FRERK (1998) und auch GABRIEL u.a. (1992) bzw. GABRIEL u.a. (1993) arbeiten zudem mit den perzipierten, nicht mit den tatsächlichen Bevölkerungspräferenzen. ARZBERGER (1980) fand heraus, daß die sachpolitischen Einstellungen der Rats- bzw. Elitenmitglieder nur eine geringe Ähnlichkeit mit dem durchschnittlichen Bürgerwillen haben. Allerdings waren die Unterschiede abhängig von der Gemeindegröße. Je mehr Einwohner die Gemeinde hatte, desto verschiedener wurden die Eliten- und Bürgereinstellungen. Für die Ratsmitglieder zeigte sich, daß ältere Abgeordnete und Repräsentanten der CDU am ehesten die durchschnittliche Bevölkerungmeinung vertreten. Eine überdurchschnittlich hohe Responsivität der CDU-Abgeordneten und eine unterdurchschnittliche der

²⁴⁰ Der Autor untersucht die politische Responsivität von Ratsmitgliedern in vier kreisfreien, großen Städten (zwischen 100.000 und 250.000 Einwohner mit je 59 Stadträten) in Nordrhein-Westfalen (Krefeld, Oberhausen, Mühlheim/Ruhr, Solingen). Für zwölf Politikfelder werden die Einstellungen der Ratsmitglieder, die vermuteten Einstellungen der Bevölkerungsmehrheit, die vermuteten Einstellungen der Mehrheit der Fraktionskollegen und die Wichtigkeit der Sachfrage in der politischen Diskussion erhoben. Von 236 Ratsmitgliedern antworteten 148 (Rücklauf: 63 Prozent).

Grünen-Abgeordneten gegenüber den von ihnen perzipierten Bürgerwünschen stellen auch GABRIEL u.a. (1993) in vier deutschen Städten²⁴¹ fest. Auch diese Autoren prüfen die Übereinstimmung für die Rangordnungen von 21 Themenbereichen (Strukturvergleich); hier zeigen sich nur bei sieben der Themen ähnliche Plazierungen. Zum anderen werden die gewünschten Mehrausgaben in den einzelnen Politikbereichen miteinander in Beziehung gesetzt (Niveauvergleich). Auch hier sind die Stadträte nur bedingt responsiv.

Im Gegensatz dazu stimmen in der Studie von FRERK (1998) die Mehrheit der Ratsmitglieder mit den perzipierten Bürgereinstellungen überein. Bei neun von insgesamt zwölf Politikbereichen sehen die Abgeordneten keinen großen Unterschied zwischen ihrer eigenen Einschätzung und den Bürgerpräferenzen. Auch stufen sich die Mitglieder der Grünen-Fraktion weniger responsiv ein als die Vertreter der anderen Fraktionen. "Für eine kleine Partei, die sicherlich derzeit nicht im Wettbewerb um eine absolute Mehrheit der Wählerstimmen steht, ist es zweckmäßig, gezielt die Interessen ihrer potentiellen Wähler zu vertreten, auch wenn diese nicht mit denen der Mehrheit der Bevölkerung übereinstimmen" (FRERK 1998:65). Für die politische Responsivität der CDU-Abgeordneten konnten die von den anderen Autoren festgestellten Muster nicht bestätigt werden. Für die Fraktionen, die über eine absolute Mehrheit in ihrer Gemeinden verfügen (Krefeld: CDU-Mehrheit, Oberhausen: SPD-Mehrheit)²⁴², zeigten sich keine Unterschiede in der politischen Responsivität. Nach ENGEL (1988/1990) ist bei einer Partei, die schon längere Zeit alleine regiert, aufgrund der Wettbewerbssituation eine eher geringe Responsivität zu erwarten. Auch bei FRERK spielt das Alter der Ratsmitglieder eine Rolle für politische Responsivität. Je älter die Ratsmitglieder, desto höher die perzipierte Übereinstimmung. Zudem fällt die Übereinstimmung bei ideologisch "linken" Politikern etwas niedriger aus als bei "rechten" Politikern. Die Betrachtung der politischen Responsivität gegenüber den Parteifraktionen zeigt, daß die Übereinstimmung zwischen den Abgeordneten-einstellungen und denen der jeweiligen Fraktion größer ist als die Übereinstimmung zwischen den Abgeordneteneinstellungen und denen der wahrgenommenen Wählermehrheiten.

In der von mir in Stuttgart durchgeführten Responsivitätsstudie (WALTER 1997a) zeigt sich für die kommunale Sportpolitik, daß die Politiker dem Ideal einer responsiven Politik relativ gut entsprechen. Auch das Vorgehen von GABRIEL u.a. (1992), GABRIEL u.a. (1993) und FRERK (1998), die perzipierten Bevölkerungswünsche als Surrogat für die tatsächlichen Bürgerpräferenzen zu verwenden, konnte überprüft werden. Die Kommunalpolitiker erwiesen sich zwar demgegenüber, was sie für die Bevölkerungsmeinung halten, responsiver als gegenüber der tatsächlichen Bevölkerungsmeinung. Allerdings war das Ausmaß politischer Responsivität für beide Indikatoren relativ hoch.

Diese Ausführungen verdeutlichen die Notwendigkeit einer eigenen explorativen Studie. Die für die Bundesrepublik Deutschland vorliegenden Daten für den Vergleich von Eliten- und Bürgerpräferenzen sind weitgehend veraltet oder bruchstückhaft. ARZBERGER führte seine Eliten- und Bürgerstudien vor über 20 Jahren durch, zudem stehen v.a. die Prioritäten der Bevölkerung einer kleinen Zahl überwiegend mittel- und kleinstädtisch geprägter Kommunen²⁴³ im Mittelpunkt. Deshalb ist eine Ergänzung dieser Befunde um neuere und breiter gestreute Untersuchungen wünschenswert. Die Realisierung dieses Vorhabens erweist sich aber aus mehreren Gründen als schwierig. Zunächst liegen nur für wenige Kommunen - und zwar ausschließlich Großstädte - aktuelle Daten über die kommunalpolitischen Präferenzen der Bevölkerung vor. Zudem variieren die in den Städteumfragen eingesetzten Themenkataloge und Fragenformate. Generalisierende Aussagen über die kommunalpolitischen Prioritäten der Bundesbürger sind so praktisch unmöglich. Noch dürftiger stellt sich die Datenlage für die Präferenzen der Inhaber kommunaler Führungspositionen dar.

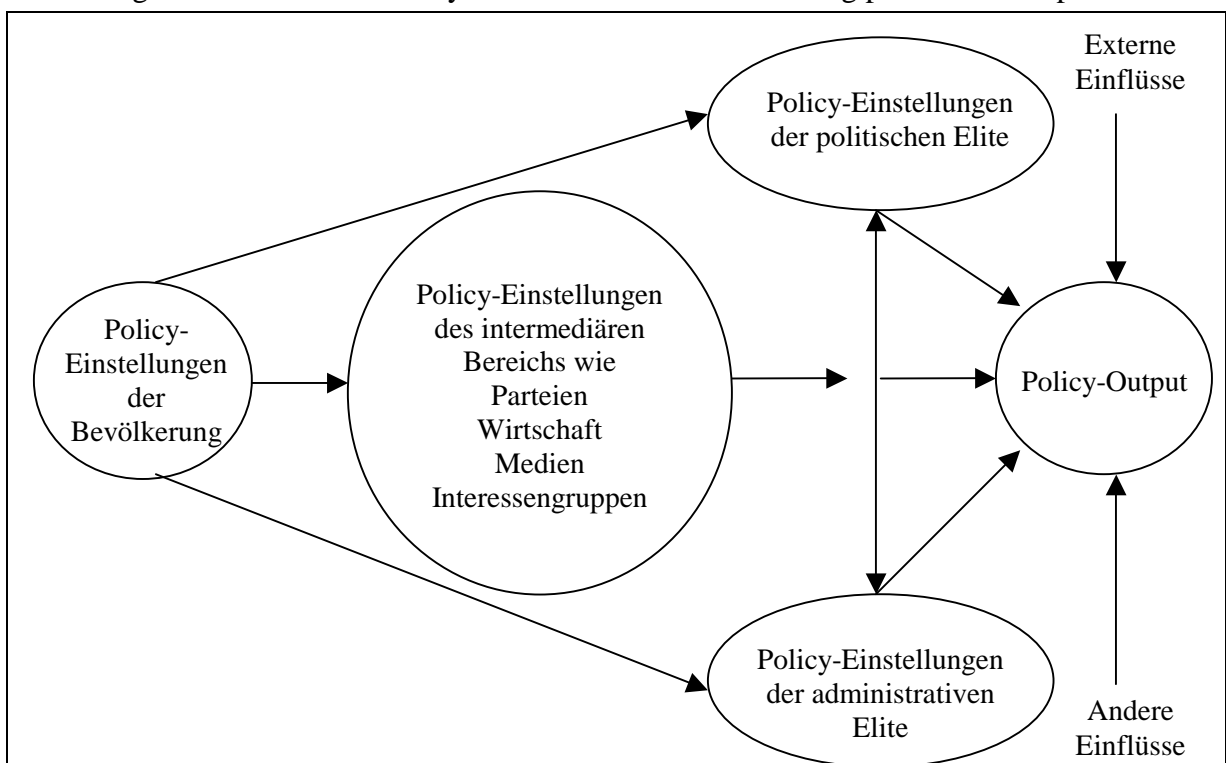
²⁴¹ Bamberg, Bonn, Ludwigshafen, Wiesbaden

²⁴² Mühlheim/Ruhr: CDU-Bündnis90/Die Grünen-Koalition, Solingen: FDP-Bündnis90/Die Grünen-Koalition.

²⁴³ Coburg, Aalen, Frankfurt, Hadamar, Usingen.

Deshalb wurde für die vorliegende Arbeit eine Primärerhebung in einer Großstadt durchgeführt. Durch die enge Kooperation des Instituts für Sozialwissenschaften der Universität Stuttgart mit der Stadt Stuttgart wurden in den letzten Jahren mehrere Projekte durchgeführt, die eine Erfassung der kommunalpolitischen Ausgabenpräferenzen sowohl der Ratsmitglieder als auch der Bürger ermöglichen. Die Autorin hat zudem im Jahr 1997 die Ausgabenpräferenzen von Elitenmitgliedern aus verschiedenen Sektoren erhoben. Die Datenlage ermöglicht zwar nur ein statisches Untersuchungsdesign, dennoch ist sie eine der wenigen Studien, in der zum gleichen Zeitpunkt die Themenpräferenzen aller kommunalen Akteure untersucht werden. Somit kann die demokratietheoretisch relevante Frage beantwortet werden, inwieweit in der Stuttgarter Kommunalpolitik eine etabliert-demokratische Elitenkonstellation vorliegt, d.h. die Ratsmitglieder in ihren Einstellungen sowohl die Präferenzen anderer Elitenmitglieder wie auch der Bürger in einem relativ hohen Ausmaß repräsentieren. Eine solche Konstellation hätte in jeder Hinsicht positive Wirkungen auf das lokalpolitische System insgesamt. Für den Fall, daß die Elitenintegration weitaus höher ausfällt als die Bürgerrepräsentation, liegt ein Demokratiedefizit vor. Dies kann zu einer allgemeinen Apathie bzw. Unzufriedenheit der Bevölkerung mit den Repräsentanten bzw. dem lokalen politischen System führen. Anzunehmen ist, daß eine langanhaltende Unzufriedenheit mit dem politischen Personal durch einen Spill-Over-Effekt negativ auf die Systemeinstellung wirkt (vgl. EASTON 1975:446). Abbildung 15 zeigt das nach Durchsicht des Forschungsstandes von mir modifizierte MILLER/STOKES-Modell für die Untersuchung politischer Responsivität. Mit dieser Grundlage und den von SCHUMAKER (1991:25) formulierten Modellen politischer Repräsentation werden die Policypräferenzen der kommunalpolitischen Akteure im folgenden analysiert. Zunächst stehen dabei die Policy-Kongruenzen für die Akteureinstellungen im Vordergrund, anschließend wird zudem die Übereinstimmung zwischen den Policy-Präferenzen der beteiligten Akteure und dem tatsächlichen Policy-Output untersucht. Inwieweit andere Einflüsse (z.B. finanzielle Restriktionen oder Privatisierungen) bzw. externe Einflüsse (z.B. Maßnahmen anderer politischer Ebenen) eine Rolle spielen, muß für jede einzelne Sachfrage erörtert werden.

Abbildung 15: Modifiziertes Analysemodell für die Untersuchung politischer Responsivität



Grafik: M.W.