

Lilian Schwalb · Heike Walk (Hrsg.)

Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?

Bürgergesellschaft und Demokratie

Band 24

Herausgegeben von

Annette Zimmer

Ansgar Klein

Ralf Kleinfeld

Frank Nullmeier

Ulrich Willems

Dieter Rucht

Heike Walk

Die Schriftenreihe wird unterstützt vom
Verein Aktive Bürgerschaft e.V. (Berlin)

Lilian Schwalb
Heike Walk (Hrsg.)

Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

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

1. Auflage März 2007

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2007

Lektorat: Frank Schindler

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-15467-1

Inhalt

Lilian Schwalb / Heike Walk
Blackbox Governance – Lokales Engagement im Aufwind? 7

(Meta-)Theoretische Zugänge zu Local Governance

Brigitte Geißel
Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft:
Konzepte und empirische Befunde 23

Jürgen R. Grote
Local Governance und organisierte Zivilgesellschaft 39

Michael Haus
Governance, Meta-Governance und die Transformation lokaler
Institutionen 67

Bürgerschaftliches Engagement als Voraussetzung für und Folge von Local Governance

Annette Zimmer
Vom Ehrenamt zum Bürgerschaftlichen Engagement
Einführung in den Stand der Debatte 95

Sebastian Braun / Stefan Hansen / Saskia Ritter
Vereine als Katalysatoren sozialer und politischer Kompetenzen?
Ergebnisse einer qualitativen Untersuchung 109

Wolfgang Vorkamp
Gesellschaftliche Integration und Vertrauensbildung durch Partizipation
in Vereinen – Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in
Ostdeutschland 131

Zwischen Protest und Koordination: Bürgerschaftliches Engagement in sektoralen Formen von Local Governance

Margit Mayer

Drittsektor-Organisationen als neue Partner der Verwaltung in der Restrukturierung lokaler Sozialpolitik? 169

Sandra Kotlenga

Dritte-Sektor-Organisationen als Akteure regionalisierter Arbeitsmarktpolitik 183

Christoph Haug / Simon Teune / Mundo Yang

Lokale Sozialforen in Deutschland
Kommunale Politik von unten zwischen Protest und Kooperation. 206

Variationsbreite von Local Governance

Lars Holtkamp / Jörg Bogumil

Bürgerkommune und Local Governance 231

Detlef Sack

Spiele des Marktes, der Macht und der Kreativität – Öffentlich-private Partnerschaften und lokale Governance 251

Lilian Schwalb

Public Private Partnerships und Local Governance in der Kulturfinanzierung. 278

Christiane Dienel

Lokale Bündnisse für die Familie - die Erneuerung eines Politikfeldes vor Ort 300

Autoren und Autorinnen 314

Blackbox Governance – Lokales Engagement im Aufwind?

In der Sozialwissenschaft und der Politik gibt es ein neues Zauberwort: Governance! Nicht nur boomen Forschungsprofessuren und Sonderforschungsbereiche zum Themenfeld der Governance, es gründen sich deutschlandweit neue Lehr- und Forschungseinrichtungen, von denen die Hertie School of Governance nur ein Beispiel ist. Während noch vor wenigen Jahren renommierte deutsche PolitikwissenschaftlerInnen den Mehrwert der Governance-Forschung in Frage stellten und statt dessen auf die Erkenntnisse der deutschen Steuerungstheorie verwiesen, so scheinen die Zweifel mittlerweile behoben zu sein. Auch in der kommunalen Politik findet der Begriff zunehmend Verwendung wie das Beispiel der Stadt Tübingen zeigt, die einen „Local Governance Health Check“ durchführte, mit Hilfe dessen die öffentliche Verwaltung, die politischen Vertreter und gemeinnützigen Organisationen „die Lebensqualität in ihrem Umfeld erhöhen und die politische Steuerungsfähigkeit verbessern wollten“¹. Doch was genau verbirgt sich hinter dem Begriff der Governance, welche realen Veränderungsprozesse kann er analytisch fassen und inwiefern erhalten zivilgesellschaftliche Akteure neue Handlungsspielräume? Das sind Fragen, denen der vorliegende Sammelband nachgeht.

Die politischen und wissenschaftlichen Debatten um die Chancen und Grenzen von Governance-Arrangements umreißen sowohl den Wandel des politisch-administrativen Systems als auch die Konsequenzen der Globalisierung und Deregulierung. Gerade auf lokaler Ebene haben sich die Gestaltungsmöglichkeiten durch Politik und Gesellschaft vor dem Hintergrund sinkender öffentlicher Budgets stark verändert. Der Begriff der Local Governance weist auf neue Kooperationsformen hin, in denen die Forderung nach Partizipation einen herausragenden Stellenwert erhält. Inwieweit sich in der Realität tatsächlich breitere Beteiligungsmöglichkeiten erkennen lassen und welche Funktion sie erfüllen, ist bislang wenig dokumentiert.

Eigentlich kann die Governance-Debatte bereits auf eine lange Tradition in der sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschung zurück blicken (vgl.

¹ Beschlussvorlage 226/2003 des Bürgermeisteramts Tübingen

Williamson 1985). Eine besondere Relevanz kam den Governance-Analysen aber erst durch die Veränderungen politischer Verhandlungsmechanismen auf der internationalen und EU-Ebene zu. Die starke Verflechtung zwischen den einzelnen Ebenen, die Kombination aus Elementen von Hierarchie und Verhandlungen sowie das Zusammenwirken von öffentlichen Amtsträgern und Vertretern gesellschaftlicher Interessen konnte mit dem Begriff Governance wesentlich besser gefasst werden als mit dem Begriff Government (vgl. Rosenau/Czempel 1992). Und ganz allmählich setzte sich der Begriff als Kernbegriff der Sozialwissenschaften (Benz 2004) zur Beschreibung von neuen Formen der Kooperation und veränderten Regelungsmechanismen durch.

Erstaunlicher Weise zeichnet sich der Governance-Begriff - trotz seiner langen Tradition - nach wie vor durch eine starke Unschärfe aus (z.B. Heinelt 2004). Unterschiedliche wissenschaftliche Begriffsinhalte, Erkenntnisinteressen, Methoden sowie auch hinter der Debatte stehende politische Interessen erschweren den klaren und strukturierten Überblick. Nicht zuletzt ist dies der hohen Komplexität zuzuschreiben, die mit Themen der Steuerung und Koordinierung gesellschaftlicher Zusammenhänge einhergeht und die sich durch die Globalisierungsprozesse noch verstärkt haben. Die Governance-Analysen versuchen in der Regel den Gesamtzusammenhang in den Blick zu nehmen, also nicht nur die Institutionen und die Akteure, sondern auch die Art und Weise der Kooperation zu erklären.

Der Sammelband fokussiert auf die lokale Ebene als Arena der öffentlich-privaten Steuerung. Die grundlegende Annahme ist, dass gerade die Ausrichtung und Ausprägung von Initiativen auf lokaler Ebene, die Partizipation in lokalen Organisationen und Institutionen aber auch die jeweils spezifische Reaktion auf diese Partizipation durch politische und gesellschaftliche Programme, Strukturen und Prozesse entschieden zur Verbreitung der Mechanismen von Governance beiträgt. Zudem ist der Wandel des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft in der Konsequenz einer veränderten Rolle und Bedeutung der drei Sektoren (öffentlicher, privatwirtschaftlicher und Dritter Sektor) sowie veränderten Akteursrollen staatlicher und nichtstaatlicher Akteure auf kommunaler Ebene besonders stark sichtbar und folgenreich. Lokale Studien können demzufolge besonders gut für die Analyse veränderter Regelungsmechanismen unterschiedlicher Akteursgruppen genutzt werden.

Seit den 1990er Jahren wird eine intensive politikwissenschaftliche Auseinandersetzung geführt, die sich zum einen mit der Frage der effektiven und effizienten Steuerung, zum anderen mit Möglichkeiten und Grenzen der Partizipation öffentlicher und privater Akteure beschäftigt. Zunehmend werden in diesen Diskussionen regionale und lokale Bezugspunkte thematisiert. Der Bezugspunkt der lokalen Ebene im Hinblick auf so genannte Governance-Strukturen, -

Prozesse, -Mechanismen und -Arrangements ist jedoch noch vergleichsweise jung. Der gemeinsame Nenner liegt in erster Linie in der Perspektive auf das Zusammenwirken lokaler Akteure des öffentlichen, privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Bereichs zur Bearbeitung von Problemen und insofern einer doppelten Erweiterung des Blicks auf kommunale Politikprozesse: im Hinblick auf die beteiligten Akteure und ihre Interaktionsmodi sowie auf die zu untersuchende territoriale - städtische, kommunale, regionale - Handlungsebene (vgl. Heinelt 2004).

Governance bezieht sich generell auf eine Form des Koordinierens politischer und gesellschaftlicher Interaktion, auf eine Steuerung und Regelung, die durch kooperative Koordinationsformen und durch das Merkmal der Horizontalität geprägt ist (Benz 2004). Beeinflusst durch makrostrukturelle Transformationen, so eine häufig zu konstatierende Annahme, wird die Gesellschaft immer weniger durch einen dominanten Staat reguliert als vielmehr in komplexen Arrangements des Zusammenspiels mehrerer Akteure. Ausgegangen wird von der These einer Transformation des Regierens hin zu nicht-hierarchischen Steuerungs-Arrangements, die sich auch und in besonderer Weise auf der lokalen Ebene äußert. Dementsprechend beinhaltet Governance eine Vielzahl von Akteuren, die für die Steuerung, Koordination und Regelung formelle sowie informelle Autorität nutzen. Mit dem Slogan ‚from government to governance‘ verbindet sich denn auch die These des Staatsversagens mit der Suche nach einem neuen Staatsverständnis (Benz 2001; Ellwein/Hesse 1994). Diese These ist allerdings nicht unumstritten; diverse Analysen verstehen das Aufkommen der Governance-Debatten als einen Versuch der Rückgewinnung staatlicher Steuerungsfähigkeit (s. z.B. Brand u.a. 2000). Des Weiteren existieren Studien, die den Trend hin zur Governance-Diskussion weniger als gezielte Strategie, sondern vielmehr als Reaktion auf die Herausforderungen an die lokale Ebene durch ein Überdenken der Rolle der Kommunen als politische und ökonomische Akteure einschätzen, insbesondere vor dem Hintergrund sich stark ändernder Kontextbedingungen (beispielsweise Bovaird et al. 2002: 10 ff.; Pierre 2000: 1 ff.).

Diese Argumentationslinien weisen bereits auf die unterschiedlichen Zugänge aktueller Studien zur Governance-Thematik hin. Unterschieden werden kann beispielsweise zwischen einer analytischen und einer normativen Perspektive. Hinsichtlich der Governance-Prozesse auf lokaler Ebene setzen sich zum einen *deskriptiv-analytische* Ansätze das Ziel, die Entscheidungsprozesse, die Implementation von Policies sowie den Einbezug bzw. die Partizipation öffentlicher und privater Akteure in den Problemlösungsprozess zu erklären. Dies geschieht auf der Basis verschiedener Konzepte, theoretischer Argumentationslinien und mit Hilfe unterschiedlicher Methoden. So werden beispielsweise die öffentlich-private Kooperation mit Fokus auf die öffentliche Verwaltung sowie

die Instrumente zur Förderung von Partizipation qualitativ beschrieben und interpretiert (z.B. Bogumil/ Vogel 2002) oder qualitativ-vergleichende Fallstudien kooperativer Arrangements in unterschiedlichen Politikfeldern durchgeführt (z.B. Oppen/ Sack/ Wegener 2003; Sack 2003 und 2001).

Zum anderen existieren normative Studien, bei denen Governance als ein Konzept zur Verbesserung des Regierens verwandt wird. Unter dem Begriff der „Good Governance“ werden häufig Kriterien für eine effiziente und bürgernahe Verwaltungspraxis formuliert. Thematisiert wird darüber hinaus zumeist auf theoretischer Ebene das Verhältnis zwischen den politischen Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit. Mehr oder weniger implizit sind diese Arbeiten mit einer Forderung nach Integration und Demokratisierung verbunden. Sie konstatieren unter anderem negative Folgen, etwa durch Phänomene der Desintegration, durch Intransparenz politischer Entscheidungen und daraus folgenden Demokratisierungsdefiziten (z.B. Bache/Flinders 2004, Papadopoulos 2004).

Dabei lassen sich die Auseinandersetzungen um Local Governance auch vor dem Hintergrund verschiedener Erkenntnisinteressen unterscheiden. In Politikfeldanalysen richtet sich die Aufmerksamkeit auf Policies und deren Implementation unter Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure. Strukturanalysen gehen von der Annahme einer Determination von Institutionen durch (Governance-)Strukturen bzw. Strukturmuster aus, wohingegen Untersuchungen der Prozesse wert legen auf die Dynamik in der Entwicklung von Governance-Arrangements und deren Ausprägungen im Zeitverlauf. In der sozialwissenschaftlichen Praxis sind diese Erkenntnisinteressen allerdings meist nicht in Reinform vorzufinden. So spiegelt sich auch im Bereich der Governance-Forschung die klassische Gegenüberstellung bzw. die konträre Diskussion um die Paradigmata der Handlungs- und Strukturtheorien zur Erklärung gesellschaftlicher Prozesse wider.

Diese Grobunterscheidung von Ansätzen des breiten Spektrums an Governance-Studien reicht allerdings nicht aus, um das Forschungsfeld zu strukturieren. Das in Studien herauszuarbeitende Verständnis von Governance sowie der Konsequenzen der Veränderungsprozesse, bedarf mindestens aus drei generellen Gründen einer Vertiefung:

1. Die Erklärungsansätze sind überaus divers, beziehen sich auf unterschiedliche (Einzel-)Fälle, Ebenen sowie Bezugspunkte.
2. Dementsprechend sind die Schnittpunkte, etwa bei der Bezugnahme auf grundlegende Begrifflichkeiten, noch ungenügend geklärt.
3. Es besteht häufig Uneinigkeit darüber, ob von einer Theorie, einem Ansatz, einem Rahmenkonzept oder einer politischen Argumentationsfigur ausge-

gangen wird. Die Klärung dessen müsste demnach der erste Schritt jeder Untersuchung sein, die Governance in den Mittelpunkt rückt.

Dies weist auf den Bedarf klarer und strukturierter analytischer Zugänge und der Herausarbeitung der grundlegenden theoretischen und methodischen Bezugspunkte hin. Mit dem vorliegenden Sammelband wird ein erster Schritt in diese Richtung getan. Er liefert sowohl einige wichtige theoretische Denkanstöße für die Governance-Debatte als auch eine Übersicht über den Facettenreichtum der Governance-Arrangements.

1 (Meta-)theoretische Zugänge zu Local Governance

Im ersten Themenschwerpunkt beschäftigen sich drei Autorinnen und Autoren fundiert und auf unterschiedliche Weise mit der Frage nach den Möglichkeiten konzeptioneller und (meta-)theoretischer Zugänge. *Brigitte Geißel* schlägt vor, zum Zweck der Strukturierung der Debatten um Local Governance und Bürgerschaftliches Engagement sowie des Anschlusses an aktuelle Fragen zunächst einschlägige Diskussionsstränge beider Ansätze in den Blick zu nehmen und dann die gemeinsamen Bezugspunkte herauszuarbeiten. Dabei stellt sie folgende Fragen ins Zentrum der Diskussion: Wie gut funktioniert die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren in lokale Steuerungsprozesse und welche Faktoren begünstigen eine erfolgreiche Zusammenarbeit? Sie kritisiert neben fehlenden Analyseinstrumentarien die kaum vorhandenen empirisch vergleichenden Studien. In einer sekundäranalytischen Fallstudie zeichnet sie empirische Beispiele nach, die zivilgesellschaftliche Akteure in Local Governance-Prozessen berücksichtigen. Hieraus lassen sich gemäß Geißel bereits Faktoren ableiten, die die Initiierung und Durchführung partizipativer Verfahren unterstützen. Auch werden Forschungsdesiderata offensichtlich.

Wie *Brigitte Geißel* thematisiert auch *Jürgen Grote* die Uneinigkeit und Unschärfe in Bezug auf den Status Quo der Begrifflichkeiten und theoretischen wie methodischen Ansätze der Debatte um Local Governance. Grote führt dementsprechend empirisch gehaltvollere Begriffe wie Governance-Arrangement (GA), Local Governance (LG) und Local Governance-Arrangement (LGA) ein. Er identifiziert und diskutiert anhand empirischer Beispiele die Konstitutionsbedingungen, strukturellen Voraussetzungen, Handlungsnormen sowie die Evaluierungs- und Designprinzipien der verschiedenen Arrangements. Den drei gängigen Ordnungsmechanismen Staat, Markt und Gemeinschaft wird ein vierter Mechanismus – der der Assoziation – hinzugesetzt. Die Aufnahme dieser Kate-

gorie soll vor allem auch deutlich machen, dass Local Governance ein Minimum an formaler Organisation braucht, um funktionsfähig zu sein.

Michael Haus bezieht sich in seinem Beitrag auf das politische Design lokaler Governance-Arrangements, das sich aus unterschiedlichen Anforderungen heraus ergibt. So ist die Debatte aufgrund zweier Themenfelder interessant: Zum einen steht die Fähigkeit des (lokalen) Staates zum Umgang mit sozialen Konflikten und zur Ausbalancierung widersprüchlicher Entwicklungslogiken im Mittelpunkt. Zum anderen geht es um die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Integrationsanforderungen und konkurrierenden Demokratieperspektiven. Mit dem Konzept der so genannten „Meta-Governance“ lassen sich diese Dimensionen umschreiben. Gleichwohl stellt Haus zwei theoretische Konzeptionen von Meta-Governance gegenüber. Dabei bezieht er sich auf die Arbeiten von Bob Jessop, die Governance vor dem Hintergrund verstärkter Integrationsanforderungen betrachtet sowie die Arbeiten von Eva Sørensen zu „democratic network governance“, welche sich mit der demokratiepolitischen Steuerung und demokratietheoretischen Implikationen einer Steuerung durch Netzwerke befasst. Die Transformation der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen führt gemäß beider Ansätze zu einer bedeutenderen Rolle der lokalen Ebene. Unter anderem ist dies dadurch zu begründen, dass sich aus dem Strukturwandel neue und radikalisierte Wettbewerbsmechanismen entwickeln. In einer ersten Lesart sind diese begründet durch spezifische Folgen der Globalisierung, die nationalstaatliche Steuerungsdefizite bewirken. Aus einer zweiten Perspektive sind sie als demokratiepolitischer Wettbewerb zu interpretieren und auf die Ausdifferenzierung von Akteursstrukturen und Institutionen zurückzuführen.

Geißel, Grote und Haus verbindet ihr Ziel, die Local Governance-Debatte zu strukturieren und mögliche Erklärungsansätze zu entwickeln. In ihrer theoretischen Argumentation unterscheiden sich die Autoren hingegen grundsätzlich. Dies unterstreicht ein grundlegendes Charakteristikum von Local Governance, das auch durch die im folgenden skizzierten Beiträge dieses Bandes zu spezifischen Politikbereichen, Programmen, Arrangements und Praktiken offensichtlich wird: Der Begriff umschließt ein weites Feld an Beispielen, die für die Neujustierung des Verhältnisses zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor stehen. In Anbetracht der jeweiligen Spezifika geht es vor allem darum, die komplexe Situation problemadäquat zu interpretieren, die Handlungsfähigkeit der Akteure unter Einbezug häufig hinderlicher Rahmenbedingungen und heterogener Handlungsoptionen zu erweitern, und demokratische und effiziente Lösungen herbeizuführen.

2 **Bürgerschaftliches Engagement als Voraussetzungen für und Folge von Local Governance**

In der Regel sind die Debatten um neue Governance-Formen wenig rückgekoppelt an demokratietheoretische bzw. partizipatorische Fragestellungen. Sie bedienen sich häufig nur einzelner Argumentationen aus der Zivilgesellschafts- bzw. Bürgergesellschaftsdebatte, ohne die Gesamtdebatte in den Blick zu nehmen. Dabei sind die Diskussionen um bürgerschaftliches Engagement zweifelsohne äußerst vielfältig; auch sie können sowohl auf die deskriptive Beschreibung der verschiedenen neuen Engagementformen abzielen, oder sich normativen zivilgesellschaftlichen bzw. partizipativen Fragestellungen widmen. Bei Letzteren geht es vor allem um demokratisierende Potentiale, um Handlungsspielräume und Entscheidungsbefugnisse zivilgesellschaftlicher Akteure. Ein zu vertiefender Schwerpunkt in Wissenschaft und Praxis zu Governance liegt deshalb in Fragestellungen zum Einbezug bürgerschaftlichen Engagements als Voraussetzung für und Folge von Local Governance.

Annette Zimmer führt in die Debatte der sozialwissenschaftlichen Forschung und politischen Praxis zum bürgerschaftlichen Engagement ein. Sie weist darauf hin, dass bürgerschaftliches Engagement bisher im Wesentlichen von einer „Angebotsseite“ her betrachtet wird. Die Thematik, wie und warum Engagement in Governance-Strukturen eingebunden wird und eingebettet ist, wird gemäß Zimmer in derzeitigen Arbeiten noch weitgehend vernachlässigt.

Die Debatte um bürgerschaftliches Engagement kann nicht losgelöst von der sozialwissenschaftlichen Forschung zu gemeinnützigen Organisationen und freiwilligem Engagement betrachtet werden. Diese erfährt unter anderem durch den Begriff der Zivilgesellschaft seit Mitte der 1980er/ Anfang der 1990er Jahre verstärkte Aufmerksamkeit in der politischen Auseinandersetzung und in sozialwissenschaftlichen Studien. Mit zivilgesellschaftlichen Potentialen werden weitreichende und weitgehend positive Wirkungen assoziiert: Im Zuge der sozialen und ökonomischen Folgen der Globalisierung sollen sie eine ausgleichende Wirkung haben. Die Kontextbedingungen der Kommunen haben sich durch die Globalisierungsprozesse enorm verändert. Während die Hauptfunktion der Kommunen bis in die 1990er Jahre die Sicherstellung der kollektiven Wohlfahrt über die Bereitstellung quasi öffentlicher Güter war, verschob sich seitdem diese Funktion in Richtung einer Standortkonkurrenz, die die Entwicklung geeigneter regionaler und kommunaler Wirtschaftsstruktur ins Zentrum rückt. Der Grund hierfür liegt vor allem im Defizit der Gemeinden in Deutschland, das für 2003 mit über zehn Milliarden Euro als die bisher größte Finanzkrise der Kommunen eingeschätzt wird (Gemeindefinanzbericht 2003). Die kommunalen Investitionen sind in den 1990er Jahren kontinuierlich zurückgefahren worden. Dabei bedrohen die

Einsparererfordernisse nicht mehr nur die freiwilligen Aufgaben kommunaler Selbstverwaltung, sondern auch bundes- und landesgesetzlich festgeschriebene Leistungen, für deren Vollzug die Kommunen verantwortlich sind. Verursacht wurde die Finanzkrise durch z.T. dramatische Einbrüche auf der Einnahmeseite (durch den Rückgang der Gewerbesteuererinnahmen, durch die Steuerreform 2000) und gleichzeitiger Ausgabensteigerung (der sozialen Leistungen).

Vor dem Hintergrund dieser problematischen Situation der Kommunen setzte in den 1990er Jahren ein umfassender Reformprozess der kommunalrechtlichen Rahmenbedingungen ein, die eine neue Arbeitsteilung zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik vorsah. In allen Ländern wurde die Einführung von Bürgerbegehren und die Direktwahl des Bürgermeisters durchgesetzt und bis auf wenige Ausnahmen wurden in den Bundesländern Verfahren des so genannten Kumulierens bzw. Panaschierens eingeführt sowie die 5%-Hürde abgeschafft. Durch die Einführung des Modells der Bürgerkommune wurde der stärkere Einbezug der Bürgerinnen und Bürger in die Kommunalpolitik vorangetrieben.

Im Rahmen der Effizienz- und Effektivitätsdebatten um ‚Good Governance‘ steht die Zivilgesellschaft für den Ausgleich staatlicher Defizite in der Entwicklungszusammenarbeit und gilt als Schlüsselgruppe, die es stärker ‚zu aktivieren‘ gilt (Hein 2003). In demokratietheoretischen Debatten wird mit ihr die Möglichkeit verbunden, zum einen die Integrationskraft der Gesellschaft zu binden und zum zweiten durch die Bildung sozialen Kapitals zur Integration des Einzelnen in die Gesellschaft beizutragen und damit Individualisierungstendenzen moderner Gesellschaften auszugleichen (Birkhölzer et al. 2005: 9ff.; Anheier et al. 2005: 17). *Sebastian Braun, Stefan Hansen und Saskia Ritter* knüpfen in ihrem Beitrag an diesen breit rezipierten Diskussionsstrang an. Anhand erster Ergebnisse ihrer qualitativen Studie zu den ‚Integrationsleistungen freiwilliger Vereinigungen‘ schließen sie eine Forschungslücke der Sozialwissenschaften, indem sie die vielfältigen Vorstellungen vom Verein als ‚Katalysator‘ sozialer wie auch politischer Dispositionen und Kompetenzen vor dem Hintergrund der Debatten zu ‚Sozialkapital‘ und ‚Bürgerkompetenz‘ einer Überprüfung unterziehen.

Ähnliche Ansprüche, nämlich die Lücke der empirischen Sozialforschung zum Sozialen Kapital und der Integrationswirkungen freiwilliger Organisationen zu schließen, verfolgt auch der Beitrag von *Wolfgang Vorkamp* in diesem Band. Er untersucht die Integrationsleistung von Vereinen in Ostdeutschland und bezieht – anders als Braun/Hansen/Ritter – auch die Gruppe der Nicht-Vereinsmitglieder in die Untersuchung mit ein. Dabei kommt er zu einem anderen Ergebnis als die Studie von Braun/Hansen/Ritter. Vorkamp konstatiert, dass die bloße Mitgliedschaft in Vereinen keinen Hinweis auf höhere Integration, verstärktes bürgerschaftliches Engagement oder ein größeres Ausmaß an generalisiertem Vertrauen im Vergleich zu Nicht-Vereinsmitgliedern bietet.

3 Zwischen Protest und Koordination: Bürgerschaftliches Engagement in sektoralen Formen von Local Governance

Vereine, dies zeigen die Beiträge von Braun/Hansen/Ritter und Vortkamp, spielen als freiwillige Organisationen des Dritten Sektors eine entscheidende Rolle und können wohl als die relevanteste Analyseeinheit der organisierten Zivilgesellschaft in ihrer Verbindung zu Local Governance-Arrangements begriffen werden (s.a. Zimmer 2006). Die Dritte Sektor-Forschung hat sich dem Verhältnis Staat – Markt – Dritter Sektor bereits früh angenommen und bietet wertvolle Anschlusspunkte für die Debatte zu Governance auf lokaler Ebene.

Dies wird unter anderem in dem Beitrag von *Margit Mayer* offensichtlich, die sich der Frage widmet, welche Rolle Dritte Sektor-Organisationen in der lokalen Sozial-, Beschäftigungs- und Quartiersentwicklungspolitik spielen. Am Beispiel Berlins werden die Auswirkungen, Widersprüchlichkeiten und Dilemmata der jüngsten Reformen in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik und des Bund-Länder-Programms 'Die Soziale Stadt' aufgezeigt. Ihre Einschätzung ist alles andere als optimistisch: Ihrer Meinung nach fungieren die Dritte Sektor-Organisationen inzwischen als verlängerter Arm der Verwaltung bei der Restrukturierung der lokalen Sozial- und Beschäftigungspolitik. Gleichzeitig haben sie sich zu Marktakteuren entwickelt, die mit kommerziellen Anbietern bei Beschäftigung und Arbeitsvermittlung konkurrieren und kooperieren. Sie finden sich eingebettet in einen zunehmend kompetitiven Markt mit zeitlich befristeten und mit Leistungsquoten versehenen Verträgen. Ihre Erfolge werden nicht an der sozialen Stabilisierung von Hilfebedürftigen gemessen, sondern vor allem an Vermittlungsquoten und Einsparungen.

Auch *Sandra Kottlenga* setzt sich kritisch mit den Dritte Sektor-Organisationen auseinander und untersucht vor allem die Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung ihrer gesellschaftlichen Rolle und Funktion als Träger zur Erbringung von sozialen Dienstleistungen sowie als organisatorische und personelle Infrastruktur für zivilgesellschaftliche Akteure. Am Beispiel der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik werden die Gestaltungsmöglichkeiten und –grenzen dargestellt. Erste Ergebnisse der Untersuchungen von Kottlenga weisen darauf hin, dass auch die zunehmend dezentrale Verankerung aktiver Arbeitsmarktpolitik im Zuge von Hartz IV keineswegs eine Stärkung lokaler Dritte Sektor-Organisationen zur Folge hat, sondern eher auf eine Verschlechterung ihrer Rahmenbedingungen hinwirkt. Am Beispiel der mit dem Sozialgesetzbuch II neu eingerichteten Beiräte, in denen die örtliche Ausgestaltung aktiver Arbeitsmarktpolitik unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Organisationen beraten wird, zeigt Kottlenga die Möglichkeiten der Einflusnahme dieser Organisationen auf. Zwar sind durch die Dezentralisierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

die lokalen Gestaltungsräume und -erfordernisse für die verantwortlichen Behörden größer geworden; dennoch zeichnet sich ab, dass Dritte Sektor-Organisationen auf ihre Funktion als Dienstleister zur Umsetzung aktivierender Beschäftigungspolitik reduziert werden und ihre zivilgesellschaftlichen Potentiale zur lokalen Politikgestaltung ungenutzt bleiben.

Die Studien von Mayer und Kotlenga geben einen ersten Eindruck in welche Richtung sich Dritte Sektor-Organisationen unter Globalisierungs- und Privatisierungsdruck entwickeln können. Die Einschätzungen stellen eine deutliche Verschiebung der ansonsten eher positiv eingestimmten Studien zu den Potenzialen bürgerschaftlichen Engagements, zum Thema Integration durch und in Vereinen sowie zur gesellschaftlichen Bedeutung von Dritte Sektor-Organisationen dar. So haben in der Debatte um freiwillige Organisationen meist positive Begriffskonnotationen Konjunktur.

Dies entspricht prinzipiell dem Stand der Dinge zur Debatte um Bürgerschaftliches Engagement, die allerdings stärker auf die politischen Funktionen freiwilligen Engagements in Assoziationen und Organisationen des Dritten Sektors und Sozialen Bewegungen abzielt. Formen der Aktivierung, die auf lokaler Ebene die Etablierung von Projekten unterstützen, beziehen sich auf diesen Begriff: die freiwillige bzw. ehrenamtliche Übernahme öffentlicher Funktionen, klassische und neue Formen des sozialen Engagements, der gemeinschaftsorientierten bzw. von Solidarvorstellungen geprägten Eigenarbeit und der gemeinschaftlichen Selbsthilfe.

Neben den vielen kooperativen lokalen Engagementformen gibt es zunehmend auch konfliktivere Formen politischen Engagements, die nicht an bestehenden politischen Strukturen anknüpfen, sondern diese in Frage stellen bzw. sich in anderen Formen der politischen Entscheidungsfindung üben. Gerade für die jüngere Generation scheint diese Organisationsform mehr Attraktivität ausstrahlen als die Mitarbeit in Großorganisationen. Anknüpfend an die globalisierungskritische Bewegung, die auf globaler Ebene mit den Weltsozialforen eine Debatte über eine „mögliche neue Welt“ eröffnete, gründeten sich auch in vielen Städten und Gemeinden Deutschlands lokale Sozialforen. Die Rolle von Sozialen Bewegungen in Local Governance-Arrangements am Beispiel lokaler Sozialforen arbeiten *Christoph Haug, Simon Teune und Mundo Yang* in ihrem Beitrag heraus. Während sie zunächst einen Überblick über die Entwicklung von lokalen Sozialforen in Deutschland geben und dabei ihr Verhältnis zu lokalen staatlichen Institutionen rekonstruieren, fragen Haug/Teune/Yang in der weiteren Ausarbeitung ihres Beitrags nach den Interaktionsformen von TeilnehmerInnen der lokalen Sozialforen mit staatlichen Akteuren und nach den Themen, die Anlass für Protest geben bzw. danach, welche Konfliktformen man in den Auseinandersetzungen zwischen beiden Seiten finden kann.

Als politischer Begriff ist das Bürgerschaftliche Engagement auch im Hinblick auf dessen politische Implikationen kritisierbar: Öffentlich debattiert wird, inwiefern die positiven Charakteristika und gedanklichen Assoziationen zum Dritten Sektor und der Zivilgesellschaft missbraucht werden, um eine politische Rhetorik zu bedienen und die Legitimität politischer Entscheidungen zu erhöhen. Oder sorgen gerade Formen freiwilligen Engagements im Zuge des Wandels von Staatlichkeit, auch und gerade auf lokaler Ebene als Austragungsorte der Aktivitäten, für Transparenz politischer Entscheidungen und für mehr Bürgernähe? Welche Besonderheiten lassen sich hinsichtlich der Politikinhalte, Strukturen und Prozesse Lokaler Governance Arrangements im Hinblick auf diese Fragestellungen sowie vor dem Hintergrund der oben skizzierten Ansatzpunkte identifizieren?

Die weiteren Beiträge dieses Bandes beschäftigen sich mit eben diesem Fokus auf die tatsächlichen Voraussetzungen und Konsequenzen, Chancen und Risiken lokaler Governance.

4 Variationsbreite von Local Governance

Ein grundlegender Bezugspunkt der Local Governance-Debatte liegt in der Kritik an Ansätzen des New Public Management und damit an einer weniger demokratietheoretischen als eher steuerungstheoretischen Herangehensweise (Jann 2004). Bereits Anfang der 1990er Jahre wurde konstatiert, dass die hoffnungsfrohen Erwartungen, die hinsichtlich der Dezentralisierungskonzepte und neuen Reformen auf kommunaler und lokaler Ebene wach wurden, eines näheren Blickes und der Klärung ihrer tatsächlichen Wirkungen bedürfen. Kritisiert wurde eine implizite Zielverfehlung: Sollten eigentlich durch Reformen gemeinnützige Ziele unterstützt, die Verwaltung entbürokratisiert, Strukturen und Prozesse transparenter gemacht und die Partizipationsmöglichkeiten an politischen Prozessen für BürgerInnen erhöht werden, wurde ihnen damals der Vorwurf einer zu kurz greifenden, da zu managementlastigen, Strategie lediglich staatlicher Effizienzsteigerung gemacht (Wollmann 1996). Im Anschluss an das Konzept des Neuen Steuerungsmodells nimmt sich derzeit die „Bürgerkommune“ dem Themenfeld der Verwaltungsreform unter Einbezug neuer Beteiligungsverfahren an (siehe *Jörg Bogumil und Lars Holtkamp* in diesem Band), die unter anderem in der Aktivierung bürgerschaftlichen Engagements liegen. Der Kern des Reformmodells ist nach Bogumil und Holtkamp, dass neben dem Bürger als Kunden des Dienstleistungsunternehmens Stadt, der Bürger als Mitgestalter und als Auftraggeber stärker beteiligt werden soll. Im Gegensatz zu Politiknetzwerken auf höheren föderalen Ebenen, so eine weit verbreitete These, ermöglichen bspw. Bürger-

foren (als ein Element der Bürgerkommune) auf kommunaler Ebene neben der Beteiligung einiger kollektiver Akteure auch die Partizipation von vielen Bürgern in prinzipiell öffentlichen Diskussionsrunden. Die beiden Autoren sehen allerdings nur wenige Anhaltspunkte für eine positive Prognose hinsichtlich kommunaler Handlungsspielräume, da die letzten Jahrzehnte eher davon geprägt waren, dass Bund und Länder sich auf Kosten der Gemeinden konsolidierten und eine stärker neoliberale Ausrichtung der Bürgerkommune beobachtet werden kann. Am Beispiel der Bürgerkommune zeigt sich, dass es sehr hilfreich ist, Partizipation frühzeitig zu planen und umzusetzen, damit auch bei sehr geringen Haushaltsspielräumen Beteiligungserfolge produziert werden können.

Auch in den folgenden Beiträgen steht die Gestaltung lokaler politischer Prozesse und Strukturen im Vordergrund. Sie beschäftigen sich mit der Frage nach dem Wandel der Politik auf lokaler Ebene und den Ausprägungen und Gestaltungsmöglichkeiten aktueller Local Governance-Arrangements am Beispiel von politischen Konzepten, der Arbeit in öffentlich-privaten Partnerschaften, Netzwerken, Kooperationen und Bündnissen. In dieser Tradition stehen auch die Diskussionen um Public-Private-Partnership (PPP). Die Formen, Verbreitung, Realisierungsbedingungen und Erklärungen solcher sektorübergreifender Kooperationen stehen im Mittelpunkt des Beitrags von *Detlef Sack*. Mit Hilfe der Methode der Policy-Erzählungen (Narrationen) identifiziert Sack den Handlungsdruck, die Motive und Funktionen von PPP und nimmt damit eine neue Perspektive auf PPP ein. Auf der Grundlage dreier Narrationen zur Rolle von PPP in der lokalen Governance werden von Sack drei zentrale Erklärungsfaktoren ihrer Verbreitung ermittelt. Der Beitrag verdeutlicht vor allem auch die Notwendigkeit bei der Analyse der Formen und Funktionen von PPP, die Kontextbedingungen und insbesondere die Einzelfall- und örtlich spezifischen Varianten zu berücksichtigen.

Während Sack sich beispielhaft auf die Bereiche der Stadt- und Regionalentwicklung, der technischen Infrastrukturausstattung und der personenbezogenen sozialen Dienstleistungen bezieht, gilt die Aufmerksamkeit in dem Beitrag von *Lilian Schwalb* der PPP im Kulturbereich. Schwalb stellt aufbauend auf einer Skizze des Status Quo von PPP in der lokalen Kulturpolitik die Frage, wer und wohin die lokale Kulturpolitik vor dem Hintergrund sich ausdifferenzierender Akteursstrukturen und diverser Handlungsoptionen steuert. Sie schlägt ein Analysemodell vor, das Entstehungs- und Funktionsbedingungen von PPP in Bezug zur Local Governance-Debatte und zu netzwerkanalytischen Ansätzen setzt. Darauf aufbauend arbeitet sie Chancen und Risiken der Zusammenarbeit öffentlicher und privater Akteure und die Konsequenzen für Local Governance-Strukturen und -Prozesse sowie für die Rolle der beteiligten öffentlichen und privaten Akteure heraus.

Auch das Thema Familienpolitik, das bislang eher eine Reservat obrigkeitlich-paternalistischen Denkens war, wurde zum Gegenstand neuer Governance-Formen. *Christiane Dienel* zeichnet in ihrem Beitrag nach, wie lokale Familienpolitik auf breiter Front in neuen Formen bürgerschaftlichen Handelns und lokaler Vernetzung Gestalt annehmen konnte. Die Kommunen versuchen gerade in diesem Politikfeld, ihre durch Haushaltskürzungen beschnittenen Handlungsmöglichkeiten als Moderatoren für sozialpolitische Akteure, etwa Kirchen, Vereine und Bürgerinitiativen, wieder zu erweitern. Dabei sind nach Ansicht von Dienel gerade die lokalen Bündnisse für Familie zu einer großen Welle und familienpolitischen Innovation geworden.

Eine Diskussion anzustoßen, die sich einer Klärung der beiden Debatten Local Governance und bürgerschaftliches Engagement sowie der Zusammenführung von Potentialen der Ansätze annimmt, dies war das Ziel des durch das Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, das Zentrum Technik und Gesellschaft der TU Berlin sowie das Zentrum für Nonprofit Management der WWU Münster veranstalteten und durch die Hans Böckler Stiftung geförderten Expertenworkshops „Bürgerschaftliches Engagement und Local Governance“ im April 2005 an der Technischen Universität Berlin. Die Beiträge des Workshops wurden mit einem Schwerpunkt auf ihre politischen Implikationen in Themenheft 3/2005 des Forschungsjournals Neue Soziale Bewegungen zusammengefasst. Der vorliegende Band schließt nun an diese beiden Projekte an und stellt gleichzeitig eine inhaltliche Erweiterung dar: Im Vordergrund stehen die Herausforderungen an wissenschaftliche sowie politische Zusammenhänge aus den bisher weitgehend getrennt geführten Debattensträngen.

Literatur

- Bache, Ian/ Flinders, Matthew (2004). Themes and Issues in Multi-level Governance. Multi-level Governance. M. Flinders. New York, Oxford University Press: 1-14
- Benz, Arthur (2004): Einleitung, in Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag
- Bovaird, Tony/ Löffler, Elke/ Parrado-Diez, Salvador (2002): Emerging Practices in Network Management at Local Levels in Europe. In: Dies. (Hrsg.): Developing Local Governance Networks in Europe, Baden-Baden: Nomos, S. 9-23
- Brand, Ulrich/ Brunnengräber, Achim/ Schrader, Lutz/ Stock, Christian/ Wahl, Peter (2000). Global Governance. Alternativen zur neoliberalen Globalisierung? Münster: Westfälisches Dampfboot
- Heinelt, Hubert (2004): Governance auf lokaler Ebene, in: Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag

- Jann, Werner (2004): Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: Jann, Werner et al. (Hrsg): Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren. Modernisierung des öffentlichen Sektors 24, Berlin: Edition Sigma, S. 100-111
- Hein, Wolfgang (2003): Governance, Editorial, Nord-Süd Aktuell, 3. Quartal 2003, S. 237-239
- Oppen, Maria/ Sack, Detlef/ Wegener, Alexander (2003): Innovationsinseln in korporatistischen Arrangements. Public Private Partnerships im Feld sozialer Dienstleistungen. WZB –discussion paper, SP III 2003-117, Berlin
- Papadopoulos, Y. (2004). Governance und Demokratie, in: in Benz, Arthur (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS-Verlag
- Pierre, Jon (2000): Introduction: Understanding Governance. In: Ders. (Hrsg.): Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy, New York: Oxford University Press, S. 1-10
- Raab, Jörg (2002): Steuerung von Privatisierung. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Rosenau, J. N./ Czempel, E.-O. (1992). Governance without government: Order and Change in World Politics. Cambridge: University Press.
- Sack, Detlef (2001): Jobs, Lärm und Mediation. Zur demokratischen Partizipation bei globalen Großprojekten. In: Sack, Detlef/Berndt, Michael: Glocal Governance? Voraussetzungen und Formen demokratischer Beteiligung im Zeichen der Globalisierung. Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, S. 219-237
- Vortkamp, Wolfgang (2005): Integration durch Partizipation – aktives Bürgerengagement und die Rolle von Vereinen in Ostdeutschland. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Heft 43/ Jg. 18: 69-83.
- Williamson, O. E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. New York: Free Press
- Wollmann, Hellmut (1996): Verwaltungsmodernisierung. Ausgangsbedingungen, Reformanläufe und aktuelle Modernisierungsdiskurse, in: Reichard, Christoph/ Wollmann, Hellmut (Hg.): Kommunalverwaltung im Modernisierungsschub, Basel, S. 1-49
- Zimmer, Annette unter Mitarbeit von Lilian Schwalb und Thorsten Hallmann (2006): Vereine. Kurseinheit FernUniversität Hagen (i.E.)

**(Meta-)Theoretische Zugänge
zu Local Governance**

Zur (Un-)Möglichkeit von Local Governance mit Zivilgesellschaft: Konzepte und empirische Befunde

Die Diskussion um Local Governance unter Beteiligung der Zivilgesellschaft hat in den letzten Jahren einen enormen Aufschwung erfahren. Entsprechende programmatische Forderungen sind von vielen zivilgesellschaftlichen Akteuren, Politikern, Wissenschaftlern sowie internationalen und supranationalen Organisationen (OECD, EU) zu hören. Namhafte Politiker wie Ernst Ulrich von Weizsäcker plädieren dafür, Local Governance durch Zivilgesellschaft zu stärken (Weizsäcker 2005): „[We] need to strengthen ... local Governance through civil society“. Und auch das World Urban Forum (2004), veranstaltet im Rahmen des UN-Habitat-Programms, stellt fest: „[O]ver the past two decades, a consensus has emerged over the critical importance of involving civil society in governance, particularly at the local level“.

Der lokalen Ebene wird ein hohes Selbstorganisationspotential zugeschrieben. Sie scheint aufgrund der Nähe zum Bürger und der (angeblich) überschaubaren Probleme für die verstärkte Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure in Governance-Prozessen prädestiniert zu sein. Die lokale Ebene dient demzufolge als ‚Experimentierfeld‘ (Bogumil 2001), um neue Kooperationsverfahren zu erproben, wie beispielsweise das New Public Management, Public-Private-Partnerships oder die Lokale Agenda 21.¹

Allerdings sind viele dieser Forderungen, Ideen und Experimente keineswegs neu, sondern haben eine lange Tradition. Bereits Karl Freiherr vom und zum Stein (1757-1831), der die preußische Städteordnung von 1808 maßgeblich verfasste, trat für die Aktivierung des lokalen gesellschaftlichen Engagements und des Verantwortungsgefühls der Bürger für das Gemeinwesen ein. Dabei hatte Stein nicht nur das Wohl der Bürger im Sinne. Seine Hoffnung war vielmehr, dass ein Bürger, der sich mit seinen Ressourcen für das Gemeinwesen

¹ Ausgangspunkt für die Lokale Agenda 21 war die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro, auf der die Agenda 21, ein weltweites Aktionsprogramm, verabschiedet wurde. Das Ziel dieses Programms ist eine nachhaltige Entwicklung. Die Bedeutung der lokalen Ebene wurde dabei besonders hervorgehoben, wobei eine nachhaltige Entwicklung unter anderem durch die Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen erreicht werden soll. (Resolution der UN-Konferenz in Rio 1992: 233: “Each local authority should enter into a dialogue with its citizens, local organizations, and private enterprises and adopt a local agenda 21”).

einsetzt, den (seinerzeit finanziell stark geschwächten) Staat entlastet. Auch sollten die Bürger durch Teilhabe enger an den Staat gebunden und – neudeutsch formuliert – Politikverdrossenheit aufgefangen werden.²

Diese Argumente werden knapp 200 Jahre später nahezu identisch wiederholt. Wie gut funktioniert heute die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren wie beispielsweise Vereinen oder Bürgerinitiativen in Local Governance, definiert als politische Steuerung und Regulierung auf lokaler Ebene? Was passiert, wenn sich die Zivilgesellschaft in lokale Steuerungsprozesse einmischt? Wie verläuft die Zusammenarbeit zwischen den zivilgesellschaftlichen Akteuren und den lokalen politisch-administrativen Eliten? Welche Faktoren begünstigen erfolgreiche Prozesse?

Im Folgenden wird ein Überblick über aktuelle Debatten und empirische Erfahrungen mit der Inklusion von zivilgesellschaftlichen Akteuren in Local Governance-Prozessen gegeben. Eine Diskussion der Frage, ob Zivilgesellschaft und Governance in der Praxis ‚good fellows‘ sind, setzt eine Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Debatten zu beiden Phänomenen voraus. Deshalb stelle ich zunächst einschlägige Diskussionsstränge zu Local Governance, zu Zivilgesellschaft sowie zum Zusammenhang zwischen beiden vor. Nach der Entwicklung eines Rasters für die Sekundäranalyse empirischer Studien zu ‚Governance mit Zivilgesellschaft‘ skizziere ich methodologische Überlegungen. Schließlich fasse ich zentrale Ergebnisse der Studien gemäß dem Raster zusammen.

Der Bezugspunkt meiner Arbeit sind im Wesentlichen westliche Industrieländer. Studien zu den Ländern des Südens werden nur vereinzelt berücksichtigt. Prozesse der Local Governance mit zivilgesellschaftlichen Akteuren gestalten sich in dieser Ländergruppe anders (zum Beispiel UNDP 2002).

1 Local Governance und Zivilgesellschaft: Stand der Debatten

Sowohl zu ‚Governance‘ als auch zu ‚Zivilgesellschaft‘ liegt jeweils eine Fülle von Ansätzen vor. Sie lassen sich in drei Stränge einteilen: Erstens beschreiben *normativ-utopische Konzepte* wünschenswerte Formen von Governance bzw. Zivilgesellschaft (zum Beispiel Leach/Percy-Smith 2000). Zweitens sind existierende Governance- bzw. Zivilgesellschaft-Formen *Objekte* der Forschung; sie werden dokumentiert und analysiert (zum Beispiel Heinelt/Muehlich 2000; Laferty 1999). Drittens gelten Governance bzw. Zivilgesellschaft als (methodische)

² Auch im letzten Jahrhundert erfuhren entsprechende Ideen ein Revival. So waren in den 1970er Jahre Phänomene, welche heute als Governance-Aspekte diskutiert werden – beispielsweise Handlungskoordinationen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren – auf lokaler Ebene zu finden (Heinelt 2004: 31).

Forschungsperspektive und „Sichtweise auf die Realität“ (Benz 2004: 20, 6; Pierre 2005: 452). Untersucht werden dabei Aspekte von Local Governance und Zivilgesellschaft, welche in unterschiedlichen politischen Steuerungs- und gesellschaftlichen Organisationsformen zu finden sind. Elemente aus allen drei Forschungssträngen werden auch im folgenden Debatten-Überblick auftauchen.

1.1 Local Governance

Der Terminus ‚Governance‘ hat seit den 1990er Jahren in verschiedenen Disziplinen einen enormen Aufschwung erfahren (zum Beispiel Benz 2004). In der Regel werden unter Governance ‚neue‘ Formen von Arrangements zur Steuerung, Regulierung und Handlungskoordination unter Einbeziehung verschiedener Akteure verstanden (zum Beispiel Mayntz/Scharpf 1995: 60f). In Tabelle 1 werden Unterschiede zwischen Government und Governance idealtypisch zusammengefasst, wobei ich mich auf jene Merkmalsunterschiede beschränke, die auch für die Local Governance gelten (vgl. Kohler-Koch/Eising 1999: 6; John 2001; Benz 2004).

Der Local Governance-Forschung wurde lange Zeit eine gewisse Theorielosigkeit vorgeworfen. Sie lieferte kontextreiche und detaillierte Studien, aber systematische Vergleiche und Theoriebildung waren selten (zum Beispiel Pierre 2005: 449). Mittlerweile werden allerdings verschiedene Ansätze diskutiert, so zum Beispiel pluralistische, neomarxistische, Public Choice – sowie elite-, regulations- und netzwerktheoretische Konzepte (zum Beispiel Judge et al. 1995; Sellers 2005; Heinelt 2004). Einige dieser Überlegungen basieren auf klassischen Theorien ohne spezifische Local Governance-Zugänge. Manche sind noch bruchstückhaft und lediglich in den spezifischen Kontexten, in welchen sie entwickelt wurden, tragfähig. Einzelne sind normativ und bieten wenige Hilfen für empirische Analysen. Sie setzen unterschiedliche Schwerpunkte, beispielsweise auf den institutionellen Kontext oder die Akteure und deren Interessen.

Derzeit stark diskutiert wird der Urban Regime Ansatz. Dieser stellt eine Fortsetzung der älteren Community-Power-Forschung³ dar und soll hier kurz erörtert werden. Er untersucht informelle Arrangements der Kooperation außerhalb institutionalisierter Strukturen, in welchen öffentliche und private Akteure

³Die Community Power-Forschung entstand in den 1950er Jahren in den USA (Hunter 1953) und konzentrierte sich auf die Frage „Who governs?“. Die Forschung teilte sich in zwei Richtungen: Elitisten gingen davon aus, dass Entscheidungen auf dominante, ressourcenstarke lokale Eliten zurückgeführt werden können, während Pluralisten von weniger festgelegten Entscheidungsstrukturen ausgingen, in welchen verschiedene Interessengruppen mitbestimmen. Formale Institutionen wurden in diesem Ansatz weitgehend vernachlässigt.

zusammenwirken, um bei weitgehender institutioneller Freiheit Entscheidungen zu vereinbaren und durchzuführen (zum Beispiel Judge 1995; Heinelt 2004). Problematisch ist allerdings, dass dieser Ansatz die Erfahrungen aus dem US-amerikanischen Kontext wider spiegelt und sich nicht auf die europäischen Gegebenheiten übertragen lässt. US-amerikanische Kommunen verfügen über eine relativ große fiskalische und ökonomische Selbstverantwortung, einen hohen Grad an Autonomie der Akteure bei geringer institutioneller Verregelung. Die meisten Kommunen Europas sind demgegenüber in einen infrastrukturell starken Nationalstaat sowie in die Europäische Union eingebettet. Finanzielle und legale Ressourcen sind weitgehend national oder supranational organisiert. Die Anwendbarkeit dieses Ansatzes auf Local Governance-Prozesse in europäischen Kommunen ist deshalb umstritten (Pierre 2005: 447; Bahn et al. 2003).

Tabelle 1: Idealtypische Merkmale von Government und Governance

	Government	Governance
Institutioneller Kontext	Mehrheitsdemokratie, Hierarchie, Staatsfixierung	Verhandlungssysteme, Netzwerke, Hierarchie und Wettbewerb
Zuständigkeit	Direkte Kontrolle der Zentralregierung/Staat, bereichsspezifisch	Funktional, ebenenüberschreitend, dezentral
Beteiligte Akteure	Staat	verschiedene Akteurskonstellationen
Rolle des Staates	Autorität, ordnungspolitische Maßnahmen (Ge- und Verbote)	Aktivierend, ausgleichend, weiche Maßnahmen, Anreizstrukturen
Organisationsform der Akteure	Hierarchisch, geschlossen	Komplex, umfangreich, dezentral, transparent
Dominante Orientierung	„Nationale Interessen“, „Gemeinwohl“	Koordination verschiedener Interessen
Agenda-Setting	Probleme definiert von Experten	Probleme definiert von Betroffenen
Entscheidungsfindung	Staatliche Organe	Staatliche und nicht-staatliche Akteure
Interaktionsmuster	„Command and control“, Mehrheitsprinzip	Multilaterale kooperative Verhandlung

1.2 Zivilgesellschaft

In der Debatte um Zivilgesellschaft lassen sich zwei Diskussionsstränge unterscheiden: Gemäß einer *bereichsbezogenen Definition* meint Zivilgesellschaft den Bereich der Gesellschaft zwischen Staat, Markt und Privatsphäre; seine Akteure sind selbstorganisierte Initiativen, Netzwerke und Vereine. Die *interaktionsbezogene Definition* hingegen bezieht sich auf den sozialen Typus ‚ziviler‘ Handlungsweisen und Tugenden. Als grundlegende zivilgesellschaftliche Handlungslogiken gelten Selbstorganisation, Anerkennung des Anderen, Gewaltlosigkeit, Toleranz, Fairness und Bezugnahme auf allgemeine Anliegen (zum Beispiel Gosewinkel et al. 2004). Beide Definitionen überschneiden sich häufig. So wird angenommen, dass das Handeln in Vereinen oder anderen Gruppen irgendwie ‚zivil‘ sei. In den meisten empirischen Studien wird nicht zuletzt aus forschungspragmatischen Gründen die bereichsbezogene Definition angewandt.

1.3 Local Governance und Zivilgesellschaft

Local Governance und Zivilgesellschaft können generell unabhängig voneinander betrachtet werden, beispielsweise wenn nur Wirtschaftsakteure an Local Governance-Prozessen beteiligt sind oder Zivilgesellschaft sich ohne partizipative Governance-Verfahren entwickelt hat. Allerdings werden in der Literatur vielfältige Zusammenhänge diskutiert, welche sich in drei Strängen zusammenfassen lassen: 1.) kausale Kontextbeziehungen, 2.) Zivilgesellschaft als Akteur bei Governance-Serviceleistungen und 3.) Zivilgesellschaft als Akteur bei politischen Governance-Prozessen.

Zu 1.) Bezüglich der vermuteten kausalen *Kontextbeziehungen* zwischen guter Zivilgesellschaft und guter (Local) Governance stehen sich zwei gegensätzliche Argumentationslinien gegenüber (vgl. Geißel/Kern 2000). Zum einen wird die Zivilgesellschaft als unabhängige Variable betrachtet, welche sich auf die Local Governance als abhängige Variable auswirkt. Das Engagement in lokalen zivilgesellschaftlichen Gruppen führe zur Bildung von sozialem Vertrauen, welches sich wiederum positiv auf das Funktionieren von lokaler Politik und Verwaltung auswirke. Gemäß Putnam ist eine lebendige Zivilgesellschaft der zentrale Erklärungsfaktor für eine gute lokale Politik und Verwaltung (Putnam 1993: 120). Zum anderen wird die gegenteilige These vertreten: Local Governance ist dabei die unabhängige und Zivilgesellschaft die abhängige Variable. Gute Local Governance gilt aus dieser Perspektive als Voraussetzung für gute Zivilgesellschaft. Zivilgesellschaft floriere nur dann, wenn auf der lokalen Ebene günstige Rahmenbedingun-

gen für sie geschaffen wurden. So stellte beispielsweise Skocpol (1996: 25) fest: „[C]ivil society in the United States has never flourished apart from active government and inclusive democratic politics“ (ähnlich: Ostrom/Ahn 2001).⁴

Zu 2.) Zivilgesellschaft wird ebenfalls im Zusammenhang mit der Übernahme von Staatsaufgaben diskutiert. Sowohl von staatlicher als auch von zivilgesellschaftlicher Seite wird dabei die Hoffnung geäußert, dass die Zivilgesellschaft durch *Serviceleistungen* zur Verbesserung und Stabilisierung des Gemeinwesens beiträgt und den Staat von Aufgaben befreit oder zumindest entlastet.

Zu 3.) Zivilgesellschaft gilt auch als wichtiger *Akteur in lokalen, politischen Steuerungs- und Entscheidungsprozessen*. Diesen Diskussionsstrang werde ich in meinem Beitrag weiter verfolgen. In der Literatur stehen sich viele Pro- und Kontra-Argumente zu diesem Thema gegenüber (zum Beispiel Fischer 2001; Corburn 2003; Fung/Wright 2001; Rüther 1996). Diese werden hier tabellarisch zusammengefasst (Tab. 2).

Tabelle 2: Argumente zur Local Governance mit Zivilgesellschaft

	Pro	Kontra
Bürger: Kompetenzen	Verbesserung von politischen Kompetenzen, Identifikation, Legitimitätsgefühl	Keine Verbesserung aufgrund von Demagogie, Manipulation und Populismus
Bürger: Zufriedenheit	Wird gesteigert durch politische Teilhabe	Ist unabhängig von politischer Teilhabe
Eliten	Kontrolle von Machtmissbrauch	Verhinderung von effektiven Elitepakten, -kompromissen
Prozess: Implementa- tion	Wird vereinfacht	Gefahr der Instrumentalisierung der Zivilgesellschaft
Ergebnis: Soziale Gerechtigkeit	Zunahme an Gerechtigkeit beim <i>Input</i> durch Einbeziehung marginalisierter Gruppen, Zunahme an Gerechtigkeit beim <i>Output</i> und <i>Outcome</i> , da alle Interessen vertreten	Abnahme bei Gerechtigkeit beim <i>Input</i> , da ‚elitäre‘ Gruppen überwiegen, Abnahme bei Gerechtigkeit beim <i>Output</i> , da nicht durch Wahl legitimierte, elitäre Gruppen ihre Interessen durchsetzen
Ergebnis: Qualität von Policies	Einbeziehung der Bürger: lokales Erfahrungswissen ermöglicht innovative, praxisorientierte, effiziente, effektive Lösungen	Bürgern fehlen Distanz, Zusammenhangs-, Überblickswissen, sie sehen nur lokale Probleme, Accountability unklar

⁴ Fukuyama (1999) vertritt wiederum vehement, dass staatliche Aktivitäten Zivilgesellschaft zerstören würden.

Eine empirische Überprüfung der meisten Argumente fehlt bislang. Einige Thesen werden im Folgenden diskutiert.

2 Konzeptionelles Analyseraster

In den Debatten um die Einbeziehung von Zivilgesellschaft in Local Governance gibt es zwar viele Ansätze, aber wie beschrieben haben sie alle neben ihren Stärken auch erhebliche Schwächen. Da ein umfassendes theoretisches Konzept nicht vorliegt, greife ich für die Entwicklung eines Rasters für die Sekundäranalyse empirischer Studien auf einen Ansatz aus der Policy-Forschung zurück, der das Verhältnis von staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstorganisation differenziert und umfassend konzeptionalisiert: auf den Akteurzentrierten Institutionalismus (Scharpf 2000). Dieser Ansatz geht davon aus, dass politische Entscheidungen die Ergebnisse von Interaktionen sind, welche von dem jeweiligen *Kontext*, in dem sie stattfinden, beeinflusst werden (Scharpf 2000: 41). In meiner Untersuchung differenziere ich zwischen dem internationalen, supranationalen, nationalen und lokalen Kontext, wobei jeweils normative, institutionelle und ressourcenspezifische Faktoren zu berücksichtigen sind. Für die Lösung von politischen *Problemen*, welche in der Gemeinschaft aufgrund von akteurspezifischen Interessen und Handlungsressourcen allgegenwärtig sind, gilt in der Bundesrepublik das Subsidiaritätsprinzip: Probleme sollen auf der Ebene gelöst werden, auf welcher sie auftauchen. Ein weiteres Prinzip besagt, dass private Selbstregulierung den Vorrang hat. Nur wenn diese nicht ausreicht, soll eine kooperative Regelungsform und, als ‚letzte Instanz‘, die staatliche Regelung angewandt werden (Geschäftsordnung der Bundesministerien § 43, 2000). Je nach Problemstruktur sollen und können verschiedene *Akteure* in den jeweiligen Policy-Netzwerken an der Problemlösung beteiligt sein, wobei Scharpf zwischen Akteuren, die „direkt und notwendigerweise an politischen Entscheidungen beteiligt sind, und allen anderen Akteuren, die die Entscheidungen dieser primären Akteuren beeinflussen können“, unterscheidet (ebd.: 127). Der *Prozess*, ein Begriff, der bei Scharpf keine zentrale Rolle spielt, wurde von mir zur Vereinfachung eingeführt. Er umfasst die Interaktionsformen bezogen auf die verschiedenen Phasen des Policy-Zyklus (Agenda-Setting, Entscheidungsfindung, Implementation, Evaluation). Die wissenschaftliche Aufmerksamkeit liegt somit auf folgenden Aspekten: Kontext, Problemstruktur, Akteur und Akteurskonstellation sowie Prozess.

3 Methodische Überlegungen

In vielen Ländern, so auch in der Bundesrepublik, wurden unterschiedliche Verfahren zur Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren implementiert. Derartige Verfahren haben beispielsweise in den USA eine lange Tradition und erfuhr in den letzten Jahren und Jahrzehnten einen enormen Aufschwung, zum Beispiel „community-based collaborative natural resource management“ oder „Ecosystem Management“.

In der empirischen Forschung zu diesen Verfahren überwiegen bislang deskriptive Fallstudien (Pierre 2005: 447). So kann auf einen reichhaltigen Fundus an gut dokumentierten Prozessen zurückgegriffen werden. Die Beschränkung auf Fallstudien hat jedoch auch einen Nachteil. Die meisten Fälle sind kaum verallgemeinerbar; nur wenige quantitative sowie sekundäranalytische Studien lassen sich finden. Ein Vergleich dieser Untersuchungen ist problematisch, denn sie beziehen sich auf unterschiedliche Länder, Sektoren, Themengebiete und Beteiligungsmodelle. Angesichts des bisherigen Mangels an einheitlichen Datensätzen bei einem gleichzeitigen Bedarf an empirisch fundierter Information wage ich es dennoch, zentrale Ergebnisse verschiedener Studien entlang des dargelegten Rasters zusammenfassend vorzustellen. Dabei berücksichtige ich erstens Arbeiten zu unterschiedlichen lokalen partizipativen Verfahren⁵, zweitens Berichte zu Lokalen Agenda 21 Prozessen (LA 21) (zum Beispiel Heinelt 2000; Lafferty 1999)⁶ sowie drittens aufschlussreiche Umfragen zur lokalen Politik.⁷

⁵ Zwei Beispiele: Koontz und Johnson (2004) analysierten 69 ‚collaborative environmental management‘-Prozesse per Befragung und Fokusgruppen-Interviews. Dieses Programm wurde in den 1990er Jahren in den USA eingeführt. Ziel war die Lösung lokaler Umweltprobleme durch die Zusammenarbeit von betroffenen Bürgern, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Staat. In Großbritannien hatte das ‚Department of the Environment, Transport and the Region‘ die Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen bei der kommunalen Transport-Politik angeordnet und Bickerstaff/Walker 2001 untersuchten die Umsetzung in 60 Kommunen.

⁶ Die Berichte über LA 21 Prozessen in verschiedenen Städten werden hier nicht aufgeführt. Allein im Internet sind über 100 Berichte zu finden, deren Zitierung den Rahmen des Artikels sprengen würde.

⁷ Zum Beispiel das Projekt ‚Democracy and Local Governance‘, in welchem lokale Entscheidungsträger aus zufällig ausgewählten mittelgroßen Städten in 22 jungen und etablierten Demokratien zu lokalen Politik-Prozessen in den 1990er Jahren befragt wurden (Längsschnittbefragung) (de Vries 2002).

4 Ergebnisse und Diskussion

Welche Erfahrungen bei Local Governance-Prozessen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren lassen sich nun empirisch nachzeichnen? Welche Faktoren ermöglichen deren Initiierung und Durchführung?

4.1 Kontexte

Förderlich für die Initiierung partizipativer Verfahren ist es, wenn *nationale Traditionen, internationale bzw. supranationale normative Vorgaben sowie entsprechende infrastrukturelle Maßnahmen* existieren (zum Beispiel Bickerstaff/Walker 2001). Dies lässt sich anhand der Implementation von ‚Lokalen Agenda 21 Prozessen‘ illustrieren. Die Agenda 21 hatte als *internationales* normatives Dokument Mitte der 1990er Jahre zur Implementation von LA 21 Prozessen in vielen europäischen Ländern geführt. Divergenzen zwischen den Ländern ließen sich zum großen Teil auf die jeweiligen *nationalen* partizipativen Normen und Traditionen zurückführen. Länder mit einer langen Tradition der (lokalen) Beteiligung zivilgesellschaftlicher Gruppen, zum Beispiel Schweden, haben die LA 21 schnell und in großem Umfang implementiert. Deutschland war ein Nachzügler, der deshalb bei der Nachfolgekonferenz von 1997 (UNGASS) unter internationalem Druck stand. Dieser führte schließlich dazu, dass auch Deutschland infrastrukturelle Maßnahmen zur Förderung der LA 21 ergriff und zum Beispiel Transferstellen einrichtete.

Die Chancen und Grenzen von Local Governance durch Zivilgesellschaft hängen ebenfalls von den *lokalen Selbstverwaltungskompetenzen* ab, also von der Stellung der lokalen Ebene und der Macht- und Kompetenzverteilung innerhalb des Mehrebenen-Systems. Häufig können die Ergebnisse der Governance-Prozesse nur umgesetzt werden, wenn die lokale Ebene über ein gewisses Maß an autonomen Entscheidungskompetenzen und an finanzieller Autonomie verfügt. Hat dagegen die lokale Ebene kaum Möglichkeiten, selbstständig Entscheidungen zu fällen, verlaufen die Ergebnisse der Prozesse im „Nichts“. Beispielsweise führten Prozesse von Local Governance in den drei lateinamerikanischen Städten Caracas (Venezuela), Montevideo (Uruguay) und Porto Alegre (Brasilien) zu unterschiedlichen Erfolgen. Während der Prozess in Caracas fehlschlug waren die Ergebnisse in Montevideo gemischt und Porto Alegre war so erfolgreich, dass die Stadt zum Modellfall wurde. Als einer der zentralen Erfolgsfaktoren erwies sich das Ausmaß an nationaler Dezentralisierung. In Brasilien hat die lokale Ebene einen relativ hohen Grad an Autonomie, größer als in Venezuela (Goldfrank 2005).