

2 Kommunalverwaltung, Zivilgesellschaft und lokale Governance

Dieses Kapitel verortet die Arbeit in ihren politikwissenschaftlichen Kontext – in die lokale Politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung (Kap. 2.1) – und führt in den Forschungsstand ein. So knüpft die Arbeit an die Debatten um kooperative Verwaltung und Legitimation (Kap. 2.2) sowie um lokale Governance unter Einbezug (organisierter) Zivilgesellschaft (Kap. 2.3) an. Im Kontext der ersten Debatte werden Genese, Aufbau und Kompetenzen der Kommunalverwaltung in Deutschland sowie relevante Verwaltungsreformen der vergangenen zwei Jahrzehnte für die lokale Ebene dargestellt. Dabei wird auf kommunalspezifische Besonderheiten Nordrhein-Westfalens rekurriert. Zudem führt Kapitel 2.2 in das Konzept kooperativer Verwaltung und die Bedeutung von Legitimation für Verwaltungshandeln ein. Anschließend wird die Debatte um Governance und lokale organisierte Zivilgesellschaft beleuchtet, indem u.a. lokale Governance definiert und die Funktion organisierter Zivilgesellschaft für die lokale Ebene aufgearbeitet wird (Kap. 2.3). Das Zwischenfazit (Kap. 2.4) zeigt auf, wie die Arbeit forschungstheoretisch an den aufgezeigten Forschungsstand anschließt und welchen Mehrwert sie für die identifizierten Forschungsdesiderate erbringt.

2.1 Verortung in die lokale Politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung

Die vorliegende Forschungsarbeit ordnet sich primär in die lokale Politikforschung ein. Indem sie auf die Rolle von Kommunalverwaltung in lokaler Governance mit organisierter Zivilgesellschaft fokussiert, setzt die Arbeit an der zentralen Prämisse dieser noch relativ jungen Teildisziplin deutschsprachiger Politikwissenschaft an, die Gemeinde⁴ als Interaktionsraum zu begreifen. Dabei kann die

⁴ Die Begriffe „Gemeinde“, „Stadt“ und „Kommune“ werden oft synonym verwendet, sie verfolgen jedoch unterschiedliche Intentionen: Wird auf ihre Rolle als „Körperschaft des öffentlichen Rechts“ samt damit verbundener Aufgaben abgestellt, wird von der „Kommune“ gesprochen. Der Begriff „Gemeinde“ dient kommunalrechtlich als Oberkategorie für Städte, unabhängig von Größe und Einwohnerzahl. Größere Ge-

Arbeit an verschiedene Forschungsphasen der lokalen Politikforschung andocken und auf zentrale Forschungsergebnisse aufbauen. Gleichsam ist es angezeigt, die verwaltungswissenschaftliche Forschung einzubeziehen, um auf relevante empirische Befunde für die Beforschung der Kommunalverwaltung als Governance-Akteur zurückgreifen zu können.

Um die lokale Politikforschung und ihre Spezifik greifbar zu machen, bedarf es eines Blickes auf ihre Wurzeln: Die Teildisziplin hat sich Anfang der 1970er Jahre zu einem eigenständigen Forschungszweig der deutschsprachigen Politikwissenschaft konstituiert – ausgehend von den bis dato dominierenden Kommunalwissenschaften mit ihrer rein staats- bzw. verwaltungsrechtlichen Perspektive auf Gemeinde, der klassischen Kommunalpolitik, und der soziologisch geprägten Gemeindeforschung (vgl. ausführlich zu den Anfängen Naßmacher/Naßmacher 2007: 17–19). Die Gründung der lokalen Politikforschung in Deutschland steht in engem Zusammenhang mit der „Politisierung des Lokalen“ in den späten 1960er Jahren: Bis dato galten Städte und Gemeinden als politikfreie Räume, in denen Entscheidungen ohne explizit politische Dimension getroffen werden. Erst im Zuge zunehmender Politikverflechtung zwischen lokaler Ebene, Ländern und Bund, die in den Kommunen bislang nicht gekannten Handlungs- und Gestaltungsbedarf erfordert, wird der lokalen Ebene eine politische Dimension zuerkannt (Wollmann 1991: 17). Das Verständnis der Gemeinde als „eigenständiges ‚Subsystem‘“ (Grauhan 1975: 12) kann nicht mehr aufrechterhalten werden. Es gilt nun, lokale Politik in den übergeordneten Gesamtkontext zentral gesteuerter Politik zu stellen bzw. wie Grauhan (1975: 12) fordert, „[...] die lokale Politikforschung aus dem Ghetto des kommunalpolitischen Systems, definiert durch die Institution der kommunalen Selbstverwaltung, zu befreien“.

Das Forschungsspektrum der lokalen Politikforschung ist von Beginn an stark durch Themenkonjunkturen geprägt⁵. Nachfolgend wird aufgezeigt, an welche zentralen Debatten die vorliegende Arbeit anknüpft: Zunächst ist hier die Implementationsforschung⁶ zu nennen. Sie hat in den 1970ern bis Anfang der

meinden werden in den Kommunalverfassungen als Städte bezeichnet. „Demzufolge ist nicht jede Gemeinde eine Stadt, aber jede Stadt eine Gemeinde“ (Bieker 2006: 1).

⁵ Vgl. für eine ausführliche Aufarbeitung der Genese lokaler Politikforschung Heinelt/Vetter (2008) und Wollmann (1991).

⁶ Implementation wird verstanden als „die Durchführung bzw. Anwendung der im Prozeß [sic!] der Politikentwicklung entstandenen Gesetze und anderen Handlungsprogrammen [...]“ (Mayntz 1980: 236). Zentrale Bedeutung für die Implementationsforschung in Deutschland kommt der Projektgruppe „Regierungs- und Verwaltungsreform“ (1968–1975) zu. Mit einem Forschungsteam haben Mayntz und Scharpf das Ziel verfolgt, die Bundesverwaltung neu zu organisieren und Kriterien „guten“ staatlichen Handelns und dessen Wirksamkeit zu untersuchen. Die Gruppe hat forschungstheore-

1980er Jahre die politikwissenschaftliche Forschung in Deutschland dominiert – auch auf der lokalen Ebene: Probleme bei der Durchsetzung politischer Programme und Reformen werden im kommunalen Raum deutlich sichtbar und von der lokalen Politikforschung mit einer Hinwendung auf binnenstrukturelle Fragestellungen aufgegriffen – „und zwar nicht zuletzt im Rahmen von Auftragsforschung“ (Heinelt/Mayer 2001: 68). Es gründen sich in dieser Zeit universitäre und außeruniversitäre Forschungsinstitute, die sich mit der Kommune aus verschiedener Perspektive auseinandersetzen. In den Verwaltungen entstehen als Pendant zu den Instituten eigene Stäbe, Referate und ganze Abteilungen, die strategische Planung auf kommunaler Ebene koordinieren sollen (Kleinfeld 1996: 24–25). Die Untersuchung der Implementationsprozesse macht sichtbar, dass politisch-administrative Akteure allein die anstehenden Herausforderungen nicht bewältigen können.

„Die vermeintliche ‚Unregierbarkeit‘ der Gesellschaft und die enttäuschte Erwartung ständig steigenden Wohlstands führten zu der Forderung, der Staat möge die Aufgaben, die er nicht zufrieden stellend erfüllen kann, anderen überlassen, sei es der privaten Wirtschaft oder zivilgesellschaftlichen Organisationen wie die freien Wohlfahrtsverbände.“ (Mayntz 2004: 68)

Diese Entwicklungen münden im Leitbild des „kooperativen Staats“: Eine öffentliche Hand, die nicht mehr ausschließlich steuert, sich aber auch nicht zurückzieht, sondern gemeinsam mit privaten und zivilgesellschaftlichen Akteuren kooperiert (Mayntz 2004: 68). In diesem Kontext erhält erstmals der Netzwerk-Begriff Eintritt in die lokale Politikforschung. Zunächst dient er den Wissenschaftlern als Metapher, um die mit dem veränderten Verständnis politisch-administrativer Akteure einhergehenden Veränderungen angemessen zu beschreiben. Recht schnell wird der Begriff dann reflektiert verwendet „[...] zur Kennzeichnung organisatorischer Beziehungsgeflechte [...], die nicht durchgehend hierarchisch strukturiert sind, sich aber trotzdem durch eine gewisse Dichte oder Dauerhaftigkeit der Beziehungen und durch ihre Gegenseitigkeit auszeichnen“ (Mayntz 1980: 8). Bezogen auf die Implementationsforschung fordert Mayntz (1997: 30) nicht nur den Einfluss des Beziehungsgeflechts einzelner Implementationsinstanzen auf den Vollzug einer *policy* zu untersuchen, sondern auch die strukturellen Bedingungen in den Blick zu nehmen und ihre Rolle für die politischen Prozesse und die Netzwerkpositionen der Akteure zu hinterfragen (vgl. zur Rolle des institutionellen Kontexts in Kap. 3 den von Mayntz und Scharpf entwickelten Akteur-zentrierten Institutionalismus Scharpf 2000).

tisch einen wesentlichen Beitrag zur empirischen Verwaltungswissenschaft und Politikfeldanalyse geleistet, ihre Handlungsempfehlungen wurden jedoch nur marginal umgesetzt.

In den 1990er Jahren dominiert die Neuorientierung lokaler Sozialpolitik bzw. die Erneuerung des Sozialstaats „von unten“ (Heinelt/Mayer 2001: 69–70) die Kommunen. Es gründen sich verstärkt Interessensgruppen (wie z.B. Bürgerinitiativen oder Selbsthilfegruppen), die vor dem Hintergrund der skizzierten Entwicklungen für eine stärkere Demokratisierung der Kommunalpolitik eintreten (Bogumil/Holtkamp 2006: 35). Es gilt für die Handlungsakteure auf lokaler Ebene diese Herausforderungen zu managen und – bezogen auf die zunehmend knappen kommunalen Kassen – ihr Handeln zu rechtfertigen. Parallel zur ersten Hälfte der 1990er Jahre findet der verwaltungswissenschaftliche Zweig der lokalen Politikforschung mit der Verwaltungsmodernisierung ein Thema (vgl. dazu ausführlich Kap. 2.2.1). Der Begriff „Neues Steuerungsmodell“ wird zum Synonym für die Entbürokratisierung der öffentlichen Verwaltung, die nach dem Vorbild betriebswirtschaftlicher Managementverfahren dienstleistungs- und serviceorientierter werden und sich damit stärker dem Bürger öffnen soll (Jann 2011). Ausgangspunkt für die Entwicklungen bilden die veränderten Kontextbedingungen der lokalen Politik u.a. durch den voranschreitenden europäischen Integrationsprozess und die innerdeutsche Wiedervereinigung (Heinelt/Mayer 2001: 70). Verknüpft mit dieser Entwicklung ist eine „Modernisierung der Kommunalpolitik“ – im Hinblick auf eine verstärkte Einbindung der Zivilgesellschaft in ausgewählte kommunale Entscheidungsprozesse bzw. in spezifische Politikfelder. Politikbereiche, die ordnungspolitisch geprägt sind, bleiben jedoch auch weiterhin ohne nennenswerte zivilgesellschaftliche Einbindung. Damit erhält der Governance-Begriff zunehmend Eingang in die lokale Politikforschung. Begriffe wie die Bürgerkommune (Holtkamp/Bogumil 2007a) oder partizipative Governance (Walk 2008) verdeutlichen die modifizierte Rollenzuweisung des Bürgers als Kunde der Verwaltung bzw. als Mitgestalter in Politikprozessen (vgl. ausführlich dazu Kap. 2.3.1). Die Rolle der Zivilgesellschaft für die Kommune bleibt auch aktuell im Forschungsfokus der lokalen Politikforschung, sie wird derzeit im Rahmen der Forschung um demokratische Innovationen (vgl. u.a. Kersting 2015; Geißel 2008) genauso hinterfragt wie bei der Realisierung von sozialen Innovationen im Lokalen (vgl. u.a. Branden et al. 2016 und Walter 2014).

Mit ihrem Fokus auf den Verwaltungsakteuren und politischen Steuerungsprozessen auf lokaler Ebene knüpft die vorliegende Arbeit zudem an die verwaltungswissenschaftliche Forschung an. Bewusst wird nicht von *der* Verwaltungswissenschaft gesprochen, da die Bearbeitung von verwaltungswissenschaftlichen Forschungsthemen zu einem großen Teil interdisziplinär stattfindet und jegliche Bemühungen, die Verwaltungswissenschaft zu einer eigenen Disziplin zu institutionalisieren, bislang gescheitert sind (Bogumil/Jann 2009: 17). In der Fachliteratur wird auf diesen Forschungspluralismus regelmäßig mit der Verwendung der Wortkonstruktion *Verwaltungswissenschaften* reagiert (Scharpf 1973: 9). Eine

Verbindung zwischen verwaltungswissenschaftlicher Forschung und der Politikwissenschaft lässt sich bis ins 16. Jahrhundert zurückverfolgen. So gilt die Staats- und Policywissenschaft⁷ als Ursprung der Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Nach dem zweiten Weltkrieg entwickeln sich Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht sowie Politik- und Verwaltungswissenschaft jedoch fast vollständig getrennt voneinander (vgl. dazu ausführlich Bogumil/Jann 2009: 28–32). Erstmals sozialwissenschaftliches Interesse am Gegenstand der öffentlichen Verwaltung formiert sich Ende der 1960er Jahre im Kontext der damals aktuellen politischen Entwicklungen in Deutschland (u.a. Wandel zum modernen Wohlfahrtsstaat, Fokussierung auf Planungskonzepte). Zu den zentralen Forschungserkenntnissen im Hinblick auf die Rolle öffentlicher Verwaltung⁸ innerhalb der Implementationsforschung zählt, dass diese eine nicht unerhebliche Funktion bei der Politikformulierung bis hin zur Entscheidungsvorbereitung zugemessen wird und dass Verwaltung ihre Entscheidungsfindung nicht allein institutionell, sondern auch stark auf Beziehungen mit Interessengruppen stützt (Mayntz 1973). Das vorherrschende Verständnis einer „mono-rationalistischen, hierarchisch integrierten und gesteuerten öffentlichen Verwaltung“ ist demnach „zugunsten einer komplexeren Sichtweise eines durch vielfältige Akteure, Rationalitäten und Netzwerke bestimmten öffentlichen Sektors“ aufzugeben (Jann 2009: 77). In diesem Kontext präsentiert Scharpf erstmals ein Konzept der „Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft“. Dieses zielt darauf, Lösungen für gesellschaftliche Probleme durch politische und administrative Akteure zu erarbeiten (Scharpf 1973: 9–32). Das Konzept rekurriert dabei auf den *Policy Making-Ansatz*. Der in den 1970er Jahren von Grauhan (1970: 27–52) konstituierte und auf die Verwaltungsforschung angewendete Ansatz, ermöglicht es erstmals, den Beitrag von Verwaltung am Politikprozess „ohne Verzerrung“ (Scharpf 1973: 15) zu eruieren. *Policy Making* versteht Politik als lösungsorientierten Prozess, dessen einzelne Stufen die Phasen der Problemdefinition und Zielformulierung bis hin zur Ergebniserarbeitung umfassen – ähnlich des heutigen Phasen-Verständnisses des *Policy Cycles* (Jann/Wegrich 2003: 82). Vor dem Hintergrund der in den 1970er Jahre dominierenden Prämissen ist der Ansatz als eine komplett neue Perspektive zu betrachten: Bis dato fokussiert die politikwissenschaftliche Forschung auf die *Input-Seite* von Politikverarbeitung (Jann 2009: 76) und der öffentlichen Verwaltung wird eine lediglich „instrumentelle Funktion“ im politischen Entscheidungsprozess zugeschrieben (Scharpf 1973: 15). Zur Erklärung von Politikverarbeitung wird in den

⁷ Der Begriff „Policy“ (Polizei) umfasste in der Frühen Neuzeit sämtliches staatliches Handeln und verknüpfte somit die Bereiche Staat und Verwaltung (Bogumil/Jann 2009: 29).

⁸ Während bereits oben im Kontext der Implementationsforschung auf die Rolle der Zivilgesellschaft eingegangen worden ist, widmet sich dieser Abschnitt zur Implementationsforschung der gewandelten Rolle öffentlicher Verwaltung.

1970er Jahren primär das Systemmodell Eastons herangezogen⁹. Dies geht davon aus, dass Interessen (z.B. Gesetzesvorschläge) aus der Umwelt in das politische System eingebracht (*Input*) und dort von Politik und Verwaltung verarbeitet werden (Prozess); das Ergebnis (*Output*) wird schließlich wieder an die Umwelt abgegeben (Easton 1965: 23–25). Das Verhältnis zwischen den politisch-administrativen Akteuren wird dabei forschungstheoretisch nicht differenziert.

Die aufgezeigten Entwicklungen innerhalb der Planungs-Ära – mit der neu definierten Rolle öffentlicher Verwaltung – münden in das Leitbild¹⁰ des „aktiven Staates“ (ab Mitte 1960er Jahre), der auf Effizienzerhöhung der Problemlösungsfähigkeit von politischen und administrativen Akteuren zielt. Lösungsansätze sollen nicht ausschließlich *top-down* implementiert, sondern im Vorfeld verhandelt werden. Der „aktive Staat“ löst den „demokratischen Staat“ (ab Beginn 1950er Jahre) ab, der von einem streng hierarchischen Verhältnis zwischen Steuerungssubjekt und -objekt ausgegangen ist und öffentliche Verwaltung als „Vollzugsagenten“ (Jann/Wegrich 2004: 197) für Politik ansah. Basierend auf gravierenden Umsetzungsproblemen der von der Verwaltung selbst verordneten Reformen, wird Ende der 1970er das Leitbild des „schlanken Staates“ geformt, dessen Fokus auf der Entbürokratisierung durch die Einführung von Managementkonzepten liegt. Das anhaltend, aktuelle Leitbild des „aktivierenden Staates“ (ab Mitte der 1990er Jahre) appelliert hingegen dazu, dass sich Verwaltung nicht mehr nur einem „Bürokratieversagen“, sondern gleichsam einem „Gesellschaftsversagen“ stellen muss. Dementsprechend sollen nicht (mehr) allein staatliche Akteure *Policy Making* betreiben, sondern auch zivilgesellschaftliche Akteure in unterschiedliche Phasen von Problemlösungsprozessen miteinbezogen werden: Lokale Governance wird damit zu einer Art verwaltungswissenschaftlichem Reformkonzept – sowohl binnenstrukturell (innerhalb der Verwaltungsorganisation), als auch im Kontext von *Policy Making* (Verwaltung als Handlungsakteur).

„Kooperative Handlungsformen und die Rolle der Verwaltung als Initiator, Moderator und Förderer von Netzwerken zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren rücken dabei in den Mittelpunkt des Interesses.“ (Jann/Wegrich 2004: 205)

⁹ Das Verständnis von Politikverarbeitung als Phasenmodell findet seinen Ursprung bereits bei Lasswell, der *Policy Making* erstmals in den 1950er Jahren in mehrere Phasen aufteilt (Jann 2009: 78).

¹⁰ Mit der Unterteilung der verwaltungswissenschaftlichen Forschung in einzelne veraltungspolitische Leitbilder bringen Jann/Wegrich die jeweils an die Verwaltung gestellten Anforderungen zum Ausdruck. Diese resultieren aus gesellschaftlichen Veränderungen und der am jeweils vorherigen Leitbild identifizierten Reformnotwendigkeit. Dieser Absatz basiert auf Jann/Wegrich (2004: 195–203).

An diesem Verständnis setzt die Arbeit an: Sie analysiert systematisch wie Kommunalverwaltung in lokaler Politikgestaltung agiert und wie sie diese Governance aktiv ausgestaltet.

2.2 Öffentliche Verwaltung, kooperatives Verwaltungshandeln und Fragen der Legitimation

Dieses Kapitel beleuchtet kooperatives Verwaltungshandeln und die Bedeutung des Faktors Legitimation für öffentliche Verwaltung. Dazu werden Entwicklung, Aufbau und Kompetenzen der deutschen Kommunalverwaltung im Zuge von Reformen und formaler Grundlagen nachgezeichnet (Kap. 2.2.1). Anschließend wird das Konzept kooperativer Verwaltung vorgestellt und die Debatte um öffentliche Verwaltung und Legitimation skizziert (Kap. 2.2.2).

2.2.1 Kommunalverwaltung in Deutschland: Strukturen, Kompetenzen und Reformen

In diesem Kapitel wird in die deutsche Verwaltungstradition eingeführt sowie auf den Aufbau und die Kompetenzen von Kommunalverwaltung im Spiegel kommunaler Selbstverwaltung sowie auf die Bedeutung aktueller Verwaltungsreformen eingegangen.

Aufbau und Kompetenzen

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland – und damit auch die Kommunalverwaltung – ist stark geprägt durch Max Weber's Verständnis von Bürokratie aus den 1920er Jahren. Dieses basiert auf seinen eigenen Erfahrungen mit Verwaltungen und zeichnet kein Idealbild. In der Bürokratie sieht Weber eine Organisationsform mit unverwechselbarem Charakter¹¹, die die Verwaltung zur Ausübung legaler Herrschaft befähigen soll (im Gegensatz zu charismatischer oder traditionaler Herrschaft) (Jantz/Veit 2011: 126). Für Weber (2006 [1922]: 224) bedeutet Bürokratie primär „Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit [sic!]“ und damit „Berechenbarkeit für den Herren wie für die Interessenten“. Sein

¹¹ Bürokratie zeichnet sich nach Weber durch folgende Merkmale aus (Weber 2006 [1922]: 219-220): a) die Möglichkeit zur Setzung von „beliebige[m] Recht durch Paktierung oder Oktoyierung rational, zweckrational oder wertrational orientiert (oder: beides)“, b) das Verfolgen des überwältigenden Organisationsziels, c) das Vorliegen eines Personalkonzepts in dem u.a. Qualifikation und Laufbahnwege geregelt sind und d) das Vorhandensein eines Aufbauprinzips.

bürokratisches Modell begründet das in Deutschland vorherrschende instrumentelle Verständnis öffentlicher Verwaltung, wonach diese ein Instrument der Exekutive darstellt und eine dienende bzw. ausführende Rolle für das politisch-administrative System einnimmt, unabhängig von dessen Legitimationsgrundlage (Grohs 2012: 91). Gleichsam verweist das Verständnis auf die juristische Prägung, wonach die Rechtsordnung der Verwaltung für ihre Rolle ein Instrumentarium an Verfahren und klar definierten Maßnahmen zur Verfügung stellt. Hintergrund dafür bildet das Konzept des „formalen Rechtsstaats“, das die Macht der Exekutive beschränkt und das Individuum schützt (Bohne 1981). Wie in Kap. 2.1 erläutert, ist dieses Verständnis der legislatorischen Programmsteuerung (Grauhan 1969), in der Verwaltung eine rein ausführende Rolle zukommt, ab den 1960er Jahren zunehmend in Frage gestellt, jedoch nicht abgelöst worden.

Zentrale Bedeutung als Handlungsgrundlage für die Kommunalverwaltung in Deutschland bildet die grundgesetzlich garantierte Gewährleistung kommunaler Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 S.1 GG: Diese berechtigt die Gemeinden, Landkreise, kreisfreien Gemeinden sowie die höheren Gemeindeverbände (Landschaftsverbände) als Träger der kommunalen Selbstverwaltung „[...] alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln.“ Das bedeutet, dass die Gemeinden, obgleich sie verfassungsrechtlich den Ländern unterstehen, organisatorisch von ihnen und dem Bund unabhängig sind und ihre Angelegenheiten eigenständig (im Sinne einer autonomen Gemeinschaft, vgl. die lateinische Wortbedeutung von Kommune) *verwalten* können. Diese Aufgabe kommt im operativen Geschäft den Kommunalverwaltungen zu. Konkret gilt es bei ihren Aufgaben zwischen Auftrags- und Selbstverwaltungsaufgaben zu differenzieren (Vogelgesang et al. 2005: 49–57):

Bei den *Auftragsangelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises* geht es für die Kommunalverwaltung darum, die ihnen durch die Länder bzw. den Bund übertragenen Staatsaufgaben nach Art. 83 GG auszuführen (u.a. die Durchführung von Landtags- und Bundestagswahlen). Das Ausmaß an Auftragsangelegenheiten hat im Verhältnis zu den eigentlichen (Selbstverwaltungs-)Aufgaben zugenommen. Gründe hierfür liegen im zunehmenden Normierungsverhalten des Staates und den zunehmend knapper werdenden finanziellen Ressourcen der Gemeinden (Günther/Beckmann 2008: 141).

Im Rahmen der *Selbstverwaltungsangelegenheiten* als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft sind die Gemeinden und damit die Kommunalverwaltung als operativer Akteur ausschließlich dem Gesetz unterworfen. Die Aufgaben lassen sich in pflichtige und freiwillige Aufgaben differenzieren: Die *Pflichtaufgaben* gehen mit dem Grundgedanken der Daseinsvorsorge¹² einher. Danach kommt der

¹² Die Aufgabe öffentlicher Daseinsvorsorge ist erstmals 1938 von dem Staatsrechtler Forsthoff (1938) formuliert worden – resultierend aus den tiefgreifenden sozialen

Kommunalverwaltung die „Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger für eine normale, dem jeweiligen Lebensstandard entsprechende Lebensführung“ zu (Henneke 2009: 18). Zu den Pflichtaufgaben zählt u.a. die Einrichtung bzw. Unterhaltung von Schulen. Für die Verwaltung als Organisation stellte die Ausformung der öffentlichen Daseinsvorsorge im 19. Jahrhundert eine Erweiterung ihrer Kompetenzen von der Eingriffs- zur Leistungsverwaltung dar (Forsthoff 1938). Die *freiwilligen Aufgaben* betreffen all jene Tätigkeiten, über dessen Realisierung die Kommunen autonom bestimmen können (z.B. die Einrichtung von Sportplätzen). Nach Bogumil/Holtkamp (2006: 51) ist ihr Anteil aufgrund der vielerorts angespannten Finanzsituation sowie rechtlicher Vorgaben rückläufig.

Eine zentrale Rolle in der Institution der kommunalen Selbstverwaltung kommt dem direkt gewählten *Rat* als Hauptorgan der Gemeinde zu. Gemäß der verfassungsrechtlichen Stellung der Kommune gilt der Rat als Verwaltungsorgan und nicht als legislatives Organ im Sinne eines Parlaments (Wüstenbecker 2005: 9). Im Rat gilt die Prämisse der Allzuständigkeit nach §41 Abs. 1 S. 1 GO NRW. Mittels der Bildung von Ausschüssen – bestehend aus Ratsmitgliedern und „sachkundigen Bürgern“ nach §58 Abs. 3 GO NRW bzw. sachkundigen Einwohnern (ohne Stimmrecht) – können bevorstehende Entscheidungen in den jeweiligen Bereichen vorbereitet bzw. z.T. auch dort vollzogen werden. Es wird unterschieden nach Pflichtausschüssen (z.B. Haupt-, Verwaltungs- oder Finanzausschuss) mit Beschluss- bzw. Überwachungsfunktion und freiwilligen Ausschüssen (z.B. Sportausschuss) mit beratender und z.T. Beschlussfunktion (Günther/Beckmann 2008: 29–30). In Bezug auf die Verwaltung nimmt der Rat eine kontrollierende und delegierende Funktion ein: Er gibt Rahmenbedingungen vor, erteilt Aufgaben, wählt und ernennt Leitungspersonal und formuliert Satzungen (Kost 2010: 240).

Die *Kommunalverwaltung*, mit dem Bürgermeister an der Spitze, erledigt nach §41 Abs. 3 GO NRW die „Geschäfte der laufenden Verwaltung“ sowie im Zuge der Organleihe die Angelegenheiten des übertragenen Wirkungskreises. Hinzu kommt die Unterstützung des Rates als Hauptorgan im Rahmen der durch die Selbstverwaltung formulierten Aufgaben; hierzu gehört u.a. die Vorbereitung von Beschlüssen oder Satzungsvorlagen (Naßmacher 1998: 130). In NRW existiert die Möglichkeit zur Einrichtung eines Leitungsgremiums. Der Verwaltungsvorstand unterstützt den Bürgermeister und setzt sich aus diesem (Vorsitz), dem für die Finanzen zuständigen Verwaltungsbeamten und den übrigen Beigeordneten zusammen (Günther/Beckmann 2008: 162–163). Die Kommunalverwaltung als Institution ist traditionell hierarchisch strukturiert nach dem Prinzip der „Aufbauorganisation“ (Bogumil/Jann 2009: 140). Aufgabenbereiche werden hierarchisch aufgegliedert in Dezernate (Fachbereiche) und Sachgebiete als nächst kleinere Ebene. Eine Übersicht zu den kommunalen Aufgaben bietet u.a. der jährlich

Herausforderungen, die dieser in den aufkommenden industriell-technischen Prozessen für Bürger sah.

zu erstellende Haushaltsplan (Naßmacher/Naßmacher 2007: 82). In Bezug auf das Aufgabenspektrum lässt sich zwischen Hoheits-, Leistungs- und planender Kommunalverwaltung unterscheiden (Machura 2005: 18–19): Von ersterer wird gesprochen, wenn sie Ge- oder Verbote erteilt. Diese ausführende Rolle wird auch bei dem Begriff der Ordnungsverwaltung deutlich (Hesse/Ellwein 1997: 343–344). Leistend wird die Verwaltung im Rahmen der Selbstverwaltungs- und Auftragsangelegenheiten tätig. Die planende Verwaltung zeichnet sich hingegen durch ein auf die Zukunft bezogenes, gestaltendes Handeln aus, das sich an vorhandenen Mitteln orientiert. Wenn sie aus sich heraus agiert, im Sinne eines proaktiven Handelns, wird von politischer Verwaltung gesprochen.

Im Hinblick auf ihre Funktion als Ordnungsverwaltung sind ihre Handlungswege durch das Prinzip der „Ablauforganisation“ weitgehend vorgegeben (Bogumil/Jann 2009: 140–141). Wird Verwaltung als Ordnungsverwaltung aktiv, so gehören Verwaltungsakte, die Erstellung von Plänen oder die Durchführung verwaltungsrechtlicher Verträge zu ihren gängigen Handlungsformen. Diese Tätigkeit findet i.d.R. möglichst abgesichert von der Öffentlichkeit statt. Naßmacher/Naßmacher (2007: 237) erklären, dass höchstens „Teilöffentlichkeiten“ einbezogen werden und verweisen auf die Möglichkeiten „frühzeitige[r] Bürgerbeteiligung, Korporatismus, Expertenbefragungen“. Trotz ihrer ausgeprägt instrumentellen Funktion wird auch auf ihr Gestaltungspotential im Sinne einer planenden bzw. politischen Verwaltung abgehoben:

„Ein wesentliches Merkmal der Verwaltung ist [...], daß [sic!] sie nicht nur handeln darf und muß [sic!], *wenn und weil das Gesetz es befiehlt*, sondern aus *eigener Initiative* und kraft [sic!] der ihr eigenen hoheitlichen Funktion. Als gleichrangiger Teil der Staatsgewalt hat sie einen in sich selbstständigen hoheitlichen Willen zu bilden und zu betätigen. Sie darf dabei die Schranken des Gesetzes nicht überschreiten, sie bedarf aber auch *keines ausdrücklichen Gesetzesbefehls* zum Handeln. Die Verwaltung ist nicht nur „verlängerter Arm“, nicht nur ausführendes Organ des Gesetzgebers, sondern kann und muß [sic!] das für die Gemeinschaft Notwendige von sich aus tun [Herv. im Orig., A.W.].“ (Wittern 1981: 16)

Machura (2005: 20) argumentiert ähnlich, dass zwar „der Verwaltung [...] die dienenden Funktionen der Entscheidungsvorbereitung und der Ausführung [obliegen, A.W.]. [...] Wer [...] die Entscheidungsalternativen auswählt und die Informationsgrundlagen zusammenstellt, kann die politische Entscheidung [jedoch, A.W.] durchaus lenken.“ In Bezug auf die Rolle der Verwaltung im Rahmen demokratischer Willensbildung auf lokaler Ebene beobachtet Kost (2010) für NRW eine aktive Verwaltung, die sichtbar initiativ arbeitet. „Die Mehrheit der Vorlagen und der Anträge, die in den Kommunalvertretungen bzw. Räten beraten und beschlossen werden, stammen aus der Verwaltung“ (Kost 2010: 241).

Zentrale Verwaltungsreformen

Die vergangenen zwei Jahrzehnte waren für die Kommunalverwaltungen in Deutschland durch verschiedene Reformen geprägt: Entwicklungen wie die Haushaltskrise der 1990er und Effizienzprobleme haben Modernisierungsbedarf innerhalb der Verwaltung als Organisation sowie in Beziehung zu ihren Interaktionspartnern eingefordert. Speziell in NRW waren für die Kommunen folgende Reformen relevant, die nachfolgend kompakt dargestellt werden:

- die Verwaltungsmodernisierung (Einführung des neuen Steuerungsmodells und die Entwicklung des Leitbildes der Bürgerkommune),
- die Einführung verschiedener Elemente zur Förderung lokaler, kooperativer Demokratie (neue Beteiligungsinstrumente),
- die Direktwahl des Bürgermeisters verbunden mit einer Neustrukturierung der Verwaltungsspitze (die beiden letzten aufgeführten Reformbestrebungen gründen auf der Reform der GO NRW von 1994)

Verwaltungsmodernisierung ordnet Kommunalverwaltungsstrukturen neu

Von nachhaltiger Bedeutung für die Kommunalverwaltungen in Deutschland ist die *Verwaltungsmodernisierung* ab Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre. Sie fand im Geleitzug des *New Public Management*¹³ statt, unter dessen Überschrift in vielen westlichen Demokratien und auch in einigen Entwicklungsländern privatwirtschaftliche Konzepte zur Modernisierung und Effizienzsteigerung öffentlicher Verwaltungen eingeführt worden sind. Ausgangspunkt in Deutschland bildete eine „zunehmende Unzufriedenheit mit den überkommenden Funktionsweisen und Ergebnissen der deutschen Kommunalverwaltungen bei Bürgern, Politikern und – vor allem – Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung, insbesondere ihrer Führungskräfte“ (Jann 2011: 99). Auch im internationalen Vergleich verloren die deutschen Kommunalverwaltungen als unbewegliche Behörden zunehmend an Reputation, über die sie jahrzehntelang verfügt hatten. Gesucht wurden international wie national zunehmend öffentliche Verwaltungen, die sich als demokratisch kontrollierte und gleichsam effizient arbeitende Organisationen auszeichnen (Bertelsmann Stiftung 1993). Ziel der Verwaltungsmodernisierung war es ausdrücklich nicht, sozialstaatliche Leistungen zu reduzieren wie in der Ära des „schlanken Staats“, sondern vielmehr die Optimierung interner Steuerungsmechanismen. Damit wendete sich die Reform im Kern gegen das Weber'sche Leitbild bürokratischer Verwaltungssteuerung (Jann 2011: 100). Grundlage für sämtliche intraorganisatorische Modernisierungskonzepte in bundesdeutschen

¹³ Das NPM-Konzept zum Um- und Neubau des öffentlichen Sektors hat seine Wurzeln im angelsächsischen Raum; u.a. Neuseeland und Großbritannien (Schröter 2011: 79).

Kommunen bildete das Neue Steuerungsmodell (NSM), das von einer Arbeitsgruppe der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) zwischen 1988 und 1991 unter Bezugnahme auf vergleichbare internationale Konzepte gestaltet und flächendeckend empfohlen worden war (Jann 2011: 98). Eckpunkte des neuen Steuerungsmodells bildeten: die Einführung eines Kontraktmanagements nach innen (zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten) und nach außen (zwischen Kommune und privatgewerblichen bzw. gemeinnützigen Dienstleistern), die Übertragung der Verantwortung für Ressourceneinsatz an das jeweilige Ressort, die Etablierung einer Organisationseinheit für nicht dezentralisierbare Steuerungs- und Controllingaufgaben, der Wandel von der Input- zu einer produkt- bzw. Ressourcen/leistungsorientierten Outputsteuerung sowie der Eintritt in einen interkommunalen Leistungsvergleich (KGSt 1993: 15–24). Die Umsetzung der Modernisierung verlief ausschließlich fokussiert auf betriebswirtschaftliche Kriterien. Kritisiert worden ist an dem Modell u.a., dass es zu abstrakt in seinen Zielen sei und zu wenig geeignet für eine konkrete Anwendung (Jann 2011: 105–106). Aus heutiger Perspektive wird die Reform trotz aller Kritik überwiegend als Initialzündung einer breit angelegten Verwaltungsmodernisierung angesehen. Mit ihrem Einzug ist die oben bereits erläuterte Organisation der Kommunalverwaltungen vielerorts reformiert worden. Unter dem Leitbild „Konzern Stadt“ wurden flächendeckend Strukturen verändert: Fachbereiche sind in Geschäftsbereiche und Ressorts umgewandelt bzw. Ämter komplett in Eigenbetriebe überführt worden wie z.B. Volkshochschulen (Naßmacher/Naßmacher 2007: 78). Verknüpft mit der strukturbezogenen Modernisierung sollte auch das Selbstverständnis der Verwaltung im Gefüge mit Politik und Zivilgesellschaft reformiert werden: weg von der „exekutiven Führerschaft“ (Grauhan 1969) hin zu einer „kooperativen Verwaltung“ (Benz 1994). Aktuelle Evaluationsstudien zeigen auf, dass die institutionelle Umsetzung der Modernisierungsbestrebungen in kommunalen Verwaltungen die von Praktikern und Wissenschaftlern gesetzten Erwartungen hinsichtlich einer systematischen und flächendeckenden Umsetzung der Modernisierungskonzepte nicht erfüllt hat. Jedoch konnten Effizienzgewinne durch einzelne Ansätze (hier ist vor allem die Umstellung auf ein effektiveres Finanzmanagement zu nennen) erbracht werden (Kuhlmann 2004: 388–389). Aufbauend auf dem Ziel des Neuen Steuerungsmodells, die Interessen der Bürger im Sinne von einem Mehr an Service-Orientierung verstärkt zu berücksichtigen, hat sich das Konzept der Bürgerkommune entwickelt (Bogumil/Holtkamp 2009: 388–391). Verbunden mit dem Leitbild, das auf Praxiserfahrungen des Bürgermeisters der Stadt Arnsberg (NRW) wurzelt, ist ein Paradigmenwechsel der Rollenverortung von Bürgern. Im Zuge einer verstärkt geforderten Kundenorientierung der Verwaltung sollen Bürger nicht mehr ausschließlich als Adressat von Politik, sondern als Kunden wahrgenommen werden – und aufbauend auf diesem Verständnis – auch als Mitgestalter in lokalpolitischen Prozessen

agieren (Holtkamp/Bogumil 2007a). Dies erfordert entsprechende Beteiligungsformate im Sinne einer „kooperativen Demokratie“, die nach Bogumil/Holtkamp (2009: 391) zur repräsentativen und direkten Demokratie eine ergänzende Funktion einnimmt und sowohl auf die Beteiligung von Bürgern, als auch von organisierten Formen abzielt.

„Unter kooperativer Demokratie werden *freiwillige, dialogisch* orientierte und auf *kooperative* Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung auf *kommunaler Ebene* verstanden [Herv. im Orig., A.W.].“ (Bogumil 2002: 13 unter Verweis auf Bogumil 2001: 212)

Neue Aufgaben für die Verwaltung durch erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten

Die Reform der Gemeindeordnung NRW bietet den Bürgern mehr Möglichkeiten zur Beteiligung. Sie gilt als Instrument zur Stärkung der beschriebenen, direkten und kooperativen Demokratie. Eine Maßnahme bildet die Möglichkeit zur Einleitung eines Bürgerentscheids nach §26 GO NRW (Kost 2010: 246–251). Zudem bietet die Gemeindeordnung verschiedene Optionen kooperativer Beteiligung. Beispielsweise kann zur gezielten Informationsgewinnung eine Unterrichtung der Einwohner durch den Rat nach §23 GO NRW im Rahmen von Fragestunden oder einer Einwohnerversammlung erfolgen. Möglich ist auch, eine Beschwerde und eine Anregung an den Rat zu richten (§24 GO NRW).

„Wichtig ist hier, dass der Rat oder ein Ausschuss zu dem eingebrachten Antrag Stellung nehmen muss, nicht aber gezwungen werden kann, eine Entscheidung herbeizuführen. [...] es kann lediglich informeller Handlungsdruck ausgeübt werden.“ (Kost 2010: 251)

Mittels eines Einwohnerantrags nach §25 GO NRW wird der Rat aufgefordert, sich innerhalb von vier Monaten mit einer bestimmten Angelegenheit zu befassen und darüber zu entscheiden. Für die Kommunalverwaltung bedeuten diese Beteiligungsrechte eine Erweiterung ihres Aufgabenfeldes im Sinne der administrativen Begleitung der Verfahren.

Direktwahl des Bürgermeisters und Neustrukturierung der Verwaltungsspitze

Seit dem Jahr 1999 werden die kommunalen Hauptverwaltungsbeamten (Bürgermeister bzw. in kreisfreien Städten die Oberbürgermeister) in Nordrhein-Westfalen direkt gewählt. Bereits im Jahr 1994 war die Gemeindeordnung des Landes¹⁴

¹⁴ Aufbau, Aufgaben und Organisation der Kommunen in Deutschland werden durch die jeweilige Verfassung des Bundeslandes und die jeweilige Gemeindeordnung bestimmt (Bogumil/Holtkamp 2006: 50). In NRW ist die kommunale Verfassung in ihrer Konstitution stark geprägt durch den Einfluss der britischen Besatzungsmacht „als eine Mischung britischer Elemente mit deutscher kommunaler Verfassungstradition“ (Anderßen 1998b: 15).

entsprechend reformiert und die bis dato institutionalisierte „doppelte Verwaltungsspitze“ – mit einem ehrenamtlich agierenden, vom Rat gewählten Bürgermeister und einem hauptamtlich tätigen und ebenfalls vom Rat gewählten Gemeindegeldirektor – abgeschafft worden. In den 1990er Jahren lässt sich ein „durchgängiger Trend zur Reform der Kommunalverfassungen in Richtung Süddeutsche Rats-Bürgermeister-Verfassung (baden-württembergischer Prägung) mit einem direkt gewählten Bürgermeister und der Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden“ erkennen (Holtkamp 2009: 70). Mit der Doppelspitze war nach Ende des Zweiten Weltkrieges die Idee verknüpft, die Macht nicht mehr ausschließlich auf eine Person zu zentrieren, wie es im Nationalsozialismus geschehen war. Die Zweiteilung hatte jedoch immer wieder zu Kompetenzunstimmigkeiten geführt. Moniert wurde die „unklare[n] Rollenabgrenzung, die zu ‚Übergriffen‘ in die jeweiligen Funktionsbereiche des Bürgermeisters und des Hauptverwaltungsbeamten und insgesamt zu starken Reibungsverlusten führe“ (Anderßen 1998a: 54). Die Direktwahl des Bürgermeisters geht somit einher mit der Reduzierung der Doppelspitze auf *eine* Spitze und dem Bürgermeister als Chef der Verwaltung *und* gleichzeitig Vorsitzenden des Rates (Kost 2010: 231).

2.2.2 *Kommunalverwaltung als kooperativer Akteur in lokaler Governance – auch eine Frage der Legitimation*

In diesem Kapitel werden die kooperative Handlungsfacette öffentlicher Verwaltung betrachtet und sich daraus ergebene Legitimationsfragen erörtert. Dazu wird zunächst das Konzept kooperativer Verwaltung vorgestellt, anschließend werden damit einhergehende Legitimationsfragen im Kontext von *Input*-, *Output*- und *Throughput*-Legitimität erläutert.

Öffentliche Verwaltung als kooperativer Akteur

Bereiche wie die lokale Ordnungsverwaltung sind nach wie vor stark von hierarchischen Strukturen und Handlungsweisen geprägt (vgl. Kap. 2.2.1). Mit dem Fokus auf die Beziehung von Kommunalverwaltung und organisierter Zivilgesellschaft leuchtet diese Arbeit jedoch speziell eine Facette von Verwaltungshandeln aus, zu der bislang wenig empirische Studien vorliegen: der kooperativen Seite von Verwaltung – obgleich Bogumil/Jann (2009: 208) betonen, dass die vernetzte, kooperative Verwaltung aktuell als „Lieblingskind der empirischen Politik- und Verwaltungsforschung“ gelte, womit sie auf die lokalpraktische Relevanz des Themas verweisen (vgl. u.a. die Leipziger Resolution des Deutschen Städtetags von 2001). Konzepte, die speziell die Hinwendung der öffentlichen Verwaltung zu zivilgesellschaftlichen Akteuren thematisieren, finden sich in der Literatur als Konzepte „responsiver Verwaltung“ (Grohs 2012: 104) bzw. „kooperativer Verwaltung“ (Dose 2009; Benz 1994; Bogumil/Jann 2009: 208–209). Sie machen in

der Forschungsliteratur derzeit einen eher geringen Anteil aus – verglichen mit Literatur zu Verwaltungsreformen. In diesem Kontext ließe sich gar von einer bislang verpassten Debatte um kooperative Verwaltung und Legitimation sprechen. Nachfolgend wird erläutert, was die Konzepte responsiver und kooperativer Verwaltung ausmacht bzw. unterscheidet.

„Unter Responsivität wird die Reaktion der Verwaltung auf Veränderungen ihrer Umwelt und insbesondere artikulierte Bedürfnisse der Bürger ohne Umweg über die Politik verstanden. Nach dieser Vorstellung soll politisches und administratives Handeln an die Interessen und Forderungen von Bürgern rückgekoppelt werden. Im Idealfall – der freilich in der Realität nicht eintreten wird – wird dabei eine Übereinstimmung der Interessen der Bürger mit den sie repräsentierenden Institutionen angestrebt.“ (Grohs 2012: 104)

Das Konzept der *Responsivität* steht für direkten Dialog zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürgern bzw. für eine kundenorientierte Verwaltung. Zivilgesellschaftliche Bedürfnisse sollen ohne Zwischenstopp über die Politik kommuniziert und als Grundlage für administratives Handeln dienen (Bogumil/Jann 2009: 208).

Unter dem Begriff *kooperative Verwaltung* wird zunächst allgemein das „nicht-hoheitliche Agieren der Verwaltung“ (Dose 2009: 177) verstanden bzw. konkreter „das Zusammenwirken von staatlich-administrativen Organisationen und gesellschaftlichen Akteuren bei der Vorbereitung und Durchsetzung politisch-administrativer Entscheidungen zur Bewältigung gesellschaftlicher Probleme“ (Czerwick et al. 2009a: 254). Kooperatives Verwaltungshandeln kann temporär oder dauerhaft praktiziert werden (Machura 2005: 19). Seit den 1980er Jahren fand das Konzept Einzug in rechts-, politik- und verwaltungswissenschaftliche Diskussionen (Benz 1994: 21), in der Politikwissenschaft etablierte es sich bereits im Geleitzug des „Neo-Korporatismus“ ab den 1970er Jahren (Benz 1994: 23). „Ihr Prototyp ist die moderne Ministerialverwaltung, aber sie findet sich auch im Bereich der Kommunen“ (Bogumil/Jann 2009: 208). Bogumil/Jann (2009: 208) deklarieren Umwelt-, Arbeitsmarkt- und Gesundheitspolitik als typische Politikfelder, in denen öffentliche Verwaltung nicht nur bei der Formulierung von Politikinhalten, sondern auch bei der Konzeption, Implementierung und Aufrechterhaltung von Politiknetzwerken und Verhandlungssystemen nachweisbar eine entscheidende Rolle zukommt. Nach ihnen zeichnet sich kooperatives Verwaltungshandeln dadurch aus, dass Verwaltung mit Adressaten Inhalte erörtert und Verfahren koordiniert, anstatt dass Gesetze ausschließlich angewandt werden.

Die Darstellung des Konzepts kooperativer Verwaltung orientiert sich im Wesentlichen an Benz, der eine umfassende Ausarbeitung aus sozialwissenschaftlicher Perspektive liefert. Danach findet kooperatives Verwaltungshandeln in allen politischen Phasen statt und ist somit „nicht nur Vollzug, sondern auch politische Gestaltung“ (Benz 1994: 37). Verwaltungsakteuren kommt in dem Konzept eine moderierende Rolle zu. Der Interaktionsprozess mit gesellschaftlichen Akteuren

dient dem Aushandeln von Problemlösungen und Leistungen. Dies impliziere, dass sich „*die Akteure im jeweiligen Interaktionsprozeß [sic!] wechselseitig als gleichberechtigt anerkennen* [Herv. im Orig., A.W.]“ (Benz 1994: 37). So gewinnt eine Kooperation an Stabilität, wenn sich die Akteure implizit oder explizit auf gemeinsame Interaktionsregeln einigen, welche einen einseitigen Abbruch erschweren (ebd. 110). Ziel des Austauschs ist eine Einigung im Sinne einer gemeinsam getroffenen Entscheidung, wozu i.d.R. eine dialogische Kommunikation stattfindet (ebd. 39). Wie bei der gemeinsamen Zielfindung, soll auch die Umsetzung der Entscheidung gemeinschaftlich erfolgen (ebd. 41). Benz sieht die Funktion kooperativen Verwaltungshandeln primär in der Fähigkeit, Lösungsansätze für komplexer werdende Problemstellungen zu entwickeln, die „traditionelle[n] Handlungsmodi“ (ebd. 41) nicht leisten könnten. Eng verknüpft damit sind die Erwartungen seitens Politik und Verwaltung, Entscheidungsprozesse und Aufgabenerfüllung effizienter zu gestalten und Akzeptanz für Entscheidungen zu generieren (ebd. 60-61).

Tabelle 1: Das Konzept kooperativer Verwaltung

Rollenverständnis kooperativer Verwaltung
Netzwerkakteur/Koordinator
Merkmale des Interaktionsprozesses Verhandlung/Aushandlung – impliziert: wechselseitig gleichberechtigte Anerkennung gemeinsame Entscheidung als Ziel – impliziert: unmittelbare Interaktion und dialogische Kommunikation (face to face) über Ziele, Interessen, Probleme, Kenntnisse, Werthaltungen gemeinsame Durchsetzung von Entscheidungen
Funktionen kooperativen Verwaltungshandelns bzw. Erwartungen Entwicklung von Lösungsansätzen für gesellschaftliche Herausforderungen Gewinn an Effektivität (bei Aufgabenerfüllung) und Akzeptanz für Entscheidungen

Quelle: eigene Darstellung – inhaltlich basierend auf den Merkmalen kooperativer Verwaltung nach Benz (1994); Bogumil/Jann (2009: 208) und Czerwick et al. (2009a: 254).

Öffentliche Verwaltung und Legitimation

Das Konzept kooperativer Verwaltung wirft an zwei Punkten Fragen der Legitimation bzw. Legitimität auf. Forschungspraktisch gilt es einerseits zu hinterfragen, womit Verwaltung als ausgeprägt hierarchischer Akteur, ihr kooperatives Handeln legitimiert¹⁵ bzw. inwiefern es öffentliche Verwaltung stärker demokratisch legitimiert (Dose 2009). Mit der direkten Interaktion zwischen Verwaltung und (organisierter) Zivilgesellschaft werden klassische Legitimationsketten durchtrennt, die darauf basieren, dass Verwaltung von den gewählten Volksvertretern beauftragt wird, politische Prozesse für die Bürger als Adressaten von Politik auszuführen (Grohs 2012: 95–96). Darüberhinaus zielt das Konzept auf die Produktion von Legitimation: Verwaltung kann durch die Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren Legitimation erzeugen. So werden Verwaltungsentscheidungen dann als besonders überzeugend eingestuft, wenn in den Entscheidungsfindungsprozess möglichst unterschiedliche Interessen eingebunden werden (Czerwick 2001: 254). Behnke (2009: 53) argumentiert mit Bezug auf Wollmann (1999) und Holtkamp (2006), dass die Legitimität des Verwaltungshandelns in Abhängigkeit dazu stehe, „inwiefern die Bürger Entscheidungen nachvollziehen und kontrollieren können“. Gleichzeitig besteht jedoch das Risiko, durch kooperative Interaktion – und daraus folgenden Änderungen politischer Inhalte –, die Politik als Primat zu umgehen und damit aus demokratietheoretischer Sicht die Maxime der repräsentativen Demokratie auszuheben (Dose 2009). Zugleich gibt Dose (2009: 178) zu bedenken, dass Verwaltung durch „kooperatives Verwaltungshandeln eine übermäßig aktive Rolle [gewinne, A.W.], die sie in ein völlig neues Licht setze“. Neben diesem inputorientierten Ansatz, der auf die Zustimmung der Adressaten setzt, lässt sich das Konzept auch aus Perspektive der Forschung zu *Output*-Legitimität betrachten. Diese steht dafür, dass sie eine politische Ordnung über die Qualität ihrer Ergebnisse legitimiert (Scharpf 2004: o.S.). *Output*-Legitimität erzielt eine kooperative Verwaltung dann, wenn sie beweisen kann, dass sie mittels der Einbindung gesellschaftlicher Interessen bessere Ergebnisse erzielt als ohne diese.

Zusammengefasst gilt es danach zu fragen, inwiefern kooperatives Handeln die demokratische Legitimation von öffentlicher Verwaltung stärkt (Dose 2009: 177) oder inwiefern die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure Auswirkungen

¹⁵ Die Frage tangiert die Legitimationsforschung, welche eine normative und eine empirische Perspektive umfasst. Letztere erscheint für die Arbeit fruchtbar, da sie bei den involvierten Akteuren selbst ansetzt: Anhand ihrer individuellen Legitimitätsansprüche wird hinterfragt, inwiefern eine legitime politische Ordnung vorherrscht. Die Legitimationsforschung ist im Gegensatz zur Legitimitätsforschung nicht system-, sondern prozessbezogen und fokussiert auf Legitimationsbeschaffung (Schneider 2012).

auf den Verwaltungs-*Output* hat (im Sinne einer Effizienz- oder Effektivitätssteigerung). Ergebnisse aktueller Forschung zur Legitimität von Verwaltungshandeln fallen unterschiedlich aus. Einerseits wird argumentiert, dass kooperatives Verwaltungshandeln Lösungsansätze ermögliche, „die mit einem rein hoheitlich-bürokratischen Vorgehen nicht erreichbar waren“ (Dose 2009: 192).

Demgegenüber urteilt Holtkamp (2009: 67), dass „systematisch [...] insbesondere die Bedeutung und Leistung hierarchischer Koordination unter- und von Partizipation und horizontaler netzwerkartiger Governanceformen überschätzt [werde, A.W.]. In vielen Kommunen hat eher die hierarchische Koordination insbesondere innerhalb der Verwaltung zugenommen.“

Die vorliegende Arbeit greift die Debatte um kooperatives Verwaltungshandeln und Legitimation auf und fokussiert bei der Analyse des Rollenverständnisses von Kommunalverwaltungsakteuren in Governance-Arenen darauf, wie diese ihr Handeln selbst legitimieren und wie sich die Befunde in die Debatte um kooperative Verwaltung und Legitimation einordnen lassen. Die Arbeit verfolgt damit das Ziel, die Legitimation durch die Legitimitätsansprüche (die subjektiven Einschätzungen) der Akteure selbst zu identifizieren, es geht nicht darum, kooperatives Verwaltungshandeln in Effektivitäts- und Effizienzkategorien zu messen. Der Begriff der Legitimität wird dabei operationalisiert in *Input*-, *Throughput*- und *Output*-Legitimität. *Input*-Legitimität setzt – wie oben erläutert – auf die Herstellung von Akzeptanz durch die Beteiligung der Adressaten von Politik im Entscheidungsprozess. *Output*-Legitimität schaut hingegen nicht auf die Eingabeseite von *Policies*, sondern rechtfertigt sich über die für die Adressanten fördernde Wirkung des Ergebnisses (Scharpf 2004: o.S.). Hat Scharpf ausschließlich zwischen *Output*- und *Input*-Legitimität differenziert, wird für die lokale und internationale Governance ferner das Konzept der *Throughput*-Legitimität zunehmend wichtig.

„*Throughput-Legitimität* lässt sich anhand der formalen und informellen Qualitäten von Beteiligungsprozessen messen [Herv. im Orig., A.W.]. Je umfassender demokratische Prozessnormen wie Transparenz und Fairness eingehalten werden, desto größer ist die *Throughput-Legitimität*.“ (Geißel 2008: 234)

Haus/Heinelt (2005: 15) betonen ferner die Bedeutung des Faktors *Accountability*. So bilde Rechenschaftspflicht bzw. Verantwortlichkeit die Voraussetzung, um die Effizienz von *Policies* beurteilen zu können. Nullmeier et al. (2012: 14) sowie Fuchs et al. (2010: 45–46) benennen neben Transparenz, Fairness und Rechenschaftspflicht in ihrem Feld der internationalen Beziehungen (*Global Governance*) auch noch Partizipation als bedeutsamen Legitimitätsfaktor. Die Faktoren werden dabei nicht explizit dem Konzept der *Throughput*-Legitimität zugeordnet, der Faktor der Partizipation schließt vielmehr an das Konzept von *Input*-Legitimität an. So wird *Participation* von Fuchs et al. (2010: 45–47) verstanden als die

Möglichkeit zur Teilhabe am politischen Prozess, um Argumente und Stellungnahmen vorzubringen, z.B. im Rahmen informeller Anhörungen. *Accountability* gilt als Rechenschaftspflicht gegenüber den Regierten, z.B. die Verantwortlichkeit von Politikerinnen gegenüber ihren Wählern. *Transparency* steht für sie für den Zugang zu Informationen (in den Dimensionen: rechtzeitig, vertrauenswürdig und technisch erreichbar), die für den Governance-Prozess relevant sind. Die Relevanz dieser Legitimitätsfaktoren begründen Fuchs et al. (2010: 47-48) damit, dass diese das Konzept der *Output*-Legitimität zur Beurteilung demokratischer Legitimität für wenig geeignet halten. Es impliziere, dass öffentliche Güter (als Ergebnis des Prozesses) stets effektiv seien und von den Akteuren explizit angestrebt werden – auch entgegen ihrer Eigeninteressen.

2.3 Governance unter Einbezug von (organisierter) Zivilgesellschaft

Während die Debatte um öffentliche Verwaltung und Legitimation Zivilgesellschaft primär als Interaktionspartner von Verwaltung und gleichsam als Legitimationsressource betrachtet, fokussiert die Perspektive von Governance unter Einbezug von (organisierter) Zivilgesellschaft auf den Prozess der Interaktion (Kap. 2.3.1) und die Funktion der Zivilgesellschaft darin (Kap. 2.3.2).

2.3.1 Lokale Governance als Zusammenspiel von zivilgesellschaftlichen und administrativen Akteuren

Dieses Kapitel führt in den Governance-Begriff im Kontext der deutschsprachigen Politikwissenschaft ein, differenziert den Begriff lokale Governance in drei Forschungsstränge und entwickelt – aufbauend auf dem analytischen Governance-Ansatz – das Governance-Verständnis dieser Arbeit.

Governance – Begriffsklärung

Die Governance-Forschung in Deutschland hat ihren Ursprung in den Wirtschaftswissenschaften der 1930er Jahre und profilierte sich innerhalb der Politikwissenschaft zunächst im Forschungsfeld Internationale Beziehungen. Governance wird hier verstanden als transnationale Steuerungsform unter Beteiligung staatlicher und privater Akteure (Schuppert 2008a: 16–17). Die Definition der *Commission on Global Governance* von 1995 gilt als erste umfassende Definition des Governance-Begriffs. Sie ist im Zuge der Diskussion um neue Steuerungsformen der Weltordnungspolitik formuliert worden und beinhaltet zentrale Governance-Charakteristika: das Zusammenwirken von öffentlichen und privaten bzw. gesellschaftlichen Akteuren, das Ziel des Interessenausgleichs durch (kontinuierliches)

kooperatives Handeln sowie die Bedeutung formeller und informeller Regelsysteme, die von Akteuren und Institutionen festgelegt werden (Gettkant 1995: 4). Benz' Definition (2004b: 20) knapp zehn Jahre später macht vor allem die Prozessdimension stark. Er versteht unter Governance „nicht bloß die Tätigkeit des Regierens, Lenkens bzw. Steuerns und Koordinierens“, sondern auch „die Art und Weise dieser Tätigkeit“. Es geht für ihn um das „Management von Interdependenzen“ (Benz 2004b: 20); vgl. auch Schimank (2007: 29).

In Deutschland ist die Governance-Forschung vor allem von Mayntz/Scharpf und Benz angetrieben, später von Schuppert und Grande konzeptionell erweitert und kritisch hinterfragt worden. Das Interesse von Mayntz/Scharpf begründet sich durch die Implementationsforschung (1980er Jahre). Sie bescheinigen den Strukturen traditioneller Verwaltungsorganisationen Blockadefähigkeit gegenüber Reformvorhaben (Mayntz/Scharpf 1995). Mit ihrem Anspruch, neue Formen der Regelung zu finden und zu erproben, ebnen beide das Feld der *Policy Analysis* für die Anwendung des Governance-Ansatzes. Benz (2007) erklärt Governance in diesem Kontext als dreistufige Entwicklung: vom Planungszeitalter über die Steuerungstheorie hin zum Governance-Ansatz; siehe dazu übereinstimmend Schuppert (2008b). Das Konzept der politischen Steuerung wird dabei durch den weitergefassten Governance-Ansatz (Fokus auf Steuerungssubjekt und -objekt) zunehmend verdrängt, jedoch keinesfalls obsolet; Papadopoulos (2004) deklariert vielmehr „Governance als besondere Form der politischen Steuerung.“

Die kontinuierliche Zunahme an Governance-Studien innerhalb der vergangenen beiden Jahrzehnte dokumentiert den Relevanzgewinn des Ansatzes innerhalb der deutschsprachigen Politikwissenschaft¹⁶. Ein Grund für die große Popularität liegt darin, dass dem Ansatz forschungsüberwölrend eine integrierende Funktion zugeschrieben wird, dieselbe Eigenschaft ist es jedoch, die gleichsam eine zentrale Schwachstelle im Governance-Ansatz offenbart: seine konzeptionelle Unschärfe. Als „Brückenbegriff“ soll Governance neue Formen der Kooperation aufzeigen und dazu unterschiedliche Fachdisziplinen, Theorien und Forschungsansätze verknüpfen (Schuppert 2005: 18). Governance ist passfähig für ganz unterschiedliche Forschungssettings, obgleich eine unverkennbare Definition über unterschiedliche Kontexte kaum gelingt. Von Blumenthal (2005: 1150) beschreibt Governance in diesem Zusammenhang als „anerkannt uneindeutigen Begriff“. Governance lässt sich nur schwer konzeptionell fassen. So weist die Governance-Forschung „trotz ihrer konzeptionellen Vielfalt *keinen theoretischen Kern* [Herv. im Orig., A.W.]“ auf (Grande 2012: 579). Die Frage nach ihrer Theoriefähigkeit wird von der politikwissenschaftlichen Governance-Forschung

¹⁶ Vgl. Jann (2005: 22) zur Entwicklung politikwissenschaftlicher Governance-Arbeiten bis 2003.

durchgängig verneint (vgl. u.a. Benz 2007: 10 und Pierre 2005: 452).¹⁷ Grande (2012: 571) kritisiert zudem, dass die empirische Governance-Forschung „bislang relativ kleinteilig“ vorgehe und trotz eines breiten Spektrums an Forschungsergebnissen nur schwer einen gemeinsamen Nenner erkennen ließe. In dieser Arbeit soll die Kritik an Governance nicht ausgeblendet werden. Das zentrale Argument der begrifflichen Unschärfe wird dadurch ausgehebelt, dass sowohl die unterschiedlichen Stränge unter dem Dach lokaler Governance, als auch die konzeptionellen Zugänge klar voneinander abgegrenzt werden. Auf dieser Basis wird ein spezifisches Governance-Verständnis für die Arbeit entwickelt.

Forschungsstränge lokaler Governance

Neben der Politikfeldforschung und dem Feld der Internationalen Beziehungen liegt ein zentraler Anwendungsschwerpunkt von Governance in der lokalen Politik. Lokale Governance beschreibt kooperative Formen lokaler Politikgestaltung jenseits klassischer Steuerungsprozesse. Gesellschaftliche Interessengruppen werden im Zuge übergeordneter Steuerung „gezielt und umfassend in die kommunalen Entscheidungsprozesse“ eingebunden, woraus eine „multilaterale Netzwerkpolitik“ resultiert (Wohlfahrt/Zühlke 2005: 70). Der Begriff lokale Governance dient dabei als Dachbegriff für unterschiedliche Interaktionsprozesse zwischen zivilgesellschaftlichen, privaten und öffentlichen Akteuren auf lokaler Ebene. Die Arbeit identifiziert holzschnittartig drei zentrale Stränge lokaler Governance, die nachfolgend erläutert werden: Governance in der Leistungserbringung, der Urban Regime Ansatz und Partizipative Governance:

Die Zusammenarbeit zwischen politisch-administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren ist kein neues Phänomen (vgl. Kap. 2.1), sie kann vielmehr im Zuge der Erbringung öffentlicher und sozialer Aufgaben bereits auf eine lange Tradition zurückblicken (vgl. Evers 2005: 114; Zimmer/Priller 2012: 9). Mit Einsetzen der Industrialisierung und Urbanisierung im 19. Jahrhundert war es an den Kommunen, die damit verbundenen sozialen Probleme zu bewältigen (vgl. u.a. Krabbe 1985; Seckelmann 2008). Neben dem Betreiben einer guten „Polizey“

¹⁷ Die Diskussion orientiert sich an zwei zentralen Argumenten (Benz 2007: 10): (1) Begriffskomplexität: Governance bedarf je Forschungskontext einer definitorischen Abgrenzung. Eine Theorie lebt jedoch von der Klarheit der Begriffe, durch die erst eine Komplexitätsreduzierung stattfinden kann. (2) Interdisziplinarität: Jede Forschungsdisziplin verbindet Governance mit spezifischen Methoden und Ansätzen. Damit wird nach Benz zwar der Bestand erfüllt, „verallgemeinerbare Aussagen über Formen und Mechanismen der Koordination zu treffen“, jedoch führen Begriffskomplexität und interdisziplinäre Anwendung ausschließlich zu Theoremen begrenzter Reichweite.

(Garantie der öffentlichen Ordnung), stellte damit die Bereitstellung sozial(politisch)er Maßnahmen im Rahmen öffentlicher Daseinsvorsorge einen weiteren Aufgabenbereich dar (Bogumil 2006: 19; Bogumil/Holtkamp 2006: 19). Traditionell tritt in Deutschland nicht die öffentliche Hand allein als Leistungserbringer auf, sondern auch zivilgesellschaftliche Organisationen, u.a. als sogenannte freie Träger, übernehmen diese Aufgaben vielfach. Dazu werden sie entsprechend in politische Entscheidungsprozesse eingebunden – auch auf lokaler Ebene.

„Für die kommunale Ebene ist auf die gesetzlich geforderte Einbindung der freien Wohlfahrtsträger in die Erbringung von und Entscheidung über das Angebot sozialer Dienstleistungen hinzuweisen.“ (Haus 2009: 213)

In der lokalen Sozialpolitik sind es vor allem die Wohlfahrtsverbände, die durch ihre Beschäftigten als sachkundige Bürger der Ausschussarbeit beiwohnen, in Arbeitsgemeinschaften nach dem SGB oder in sonstigen Beratungsverfahren vertreten sind – kurz: in all jenen Arenen, in denen über kommunale Strategien und Leistungsvergabe diskutiert und entschieden wird. Innerhalb dieser Governance vertreten sie einerseits die Interessen ihrer Organisationen, gleichzeitig kommt ihnen auch eine entlastende Funktion für die öffentliche Hand zu (Czada 1994). Im Zuge der Bildung neuer lokaler Governance-Arrangements kommen neben die traditionellen Organisationen neue(re) Akteure wie lokale Initiativen hinzu (Evers 2005: 115), die u.a. auch in die etablierten Arenen eintreten.

Die Beteiligung nicht-öffentlicher Akteure in der *Leistungserbringung* wird in unterschiedlicher Perspektive beforscht. New-Public-Management-Ansätze wollen Verwaltungshandeln modernisieren und stellen dabei auf die Veränderung bestehender Instrumente bzw. die Einführung neuer Maßnahmen (z.B. Kontraktmanagement) ab (vgl. exemplarisch KGSt Köln 1998; Rechberger 2013). Das Konzept des Wohlfahrtsmix bzw. Wohlfahrtspluralismus (Evers/Olk 1996) hebt auf die gleichberechtigte Stellung von zivilgesellschaftlichen Organisationen neben Staat, Markt und Familie bei der Produktion wohlfahrtsstaatlicher Leistungen ab und plädiert in diesem Zuge für eine Anerkennungskultur seitens Politik und Verwaltung, zivilgesellschaftliche Organisationen dementsprechend nicht als „Lückenbüßer“, sondern als Akteure „auf gleicher Augenhöhe“ zu betrachten (Evers 2005: 120–121). Holtkamp et al. (2006: 90) merken an, dass das Konzept jedoch „fast ausschließlich in akademischen Diskursen abgehandelt“ w[e]rde und eine geringe politische Handlungsrelevanz“ aufweise. Der Einbezug von privaten Akteuren in den Prozess der Leistungserbringung wird im wissenschaftlichen Diskurs unter dem Begriff der *Public-Private-Partnerships* (PPPs) bzw. öffentlich-privaten Partnerschaften diskutiert (Sack 2011). Diese haben ihren Ursprung in der amerikanischen Stadtentwicklungspolitik, in der vor allem privatwirtschaftliche Akteure als Partner öffentlicher Akteure agieren (vgl. Urban Regime Ansatz). In Deutschland finden PPPs gegenwärtig in ganz unterschiedlichen lokalen Politikfeldern Anwendung (vgl. exemplarisch Schwalb 2007 zu PPPs in der lokalen

Kulturpolitik). Zusammenarbeit steht auch bei der *Co-Production* im Mittelpunkt. Der Ansatz ist in den 1970er Jahren von der amerikanischen Sozialwissenschaftlerin Ostrom entwickelt worden (Pestoff 2012: 13) und fokussiert auf die Mitwirkung von Bürgern bei der Produktion wohlfahrtsstaatlicher Leistungen. Rekurrend auf die Fragestellung der Arbeit ist bei der Leistungserbringung ausschließlich die Interaktion im Zuge von Planungen, Abstimmungen und Strategiefindung lokaler Governance zuzuordnen (vgl. Formate wie Arbeitskreise). Der Dienstleistungsprozess als solcher steht nicht im Fokus.

Der *Urban Regime Ansatz* nutzt Governance als Zugang, um die Beziehungen zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren zu erklären (Mossberger/Stoker 2001: 810). Ein Regime umschreibt einen „lockere[n] Zusammenschluss von Akteuren, um lokale Handlungsfähigkeit zu erreichen“ (Bahn et al. 2003: 3). Der Mitte der 1980er Jahre entwickelte Ansatz ist maßgeblich durch den US-amerikanischen Politikwissenschaftler Stone (1989) und seine Studie über dauerhafte Governance-Arrangements zwischen Politik und Privatwirtschaft am Beispiel einer US-Stadt geprägt worden. Geißel (2007: 25) ordnet ihn als „Fortsetzung der älteren Community-Power-Forschung“ ein; Holtkamp (2007: 368) sieht in dem Ansatz gar „die Wurzeln des Begriffes Local Governance“, da hier erstmals der Begriff *governance coalitions* verwendet werde. Hintergrund des Ansatzes ist die Annahme, dass Kommunen sich im ökonomischen Wettbewerb befinden, privatwirtschaftliche Akteure nach Einfluss in politische Entscheidungsprozesse streben und politisch-administrative Akteure eine effiziente Stadtentwicklungspolitik gestalten möchten. Der Ansatz fokussiert in diesem Kontext auf die Beschaffenheit von Koalitionen auf ihren Beitrag zur Stadtentwicklungspolitik (Bahn et al. 2003: 4). Z.T. wird die Kooperation zwischen öffentlichem und privatwirtschaftlichem Sektor in der Fachliteratur auch als *Urban Governance* deklariert (Schuppert 2008a: 25). Für Schmidt (2014: 83) ist diese spezielle Governance durch zwei spezifische Entwicklungen auf lokaler Ebene gekennzeichnet: eine zunehmend ökonomisierte Politik sowie ein gesteigerter Gebrauch an Interaktionsformen kooperativer Demokratie. Da in dieser Arbeit jedoch keine privatwirtschaftlichen Organisationen im Analysefokus stehen, wird dieser Governance-Strang nicht weiter berücksichtigt.

Der dritte Governance-Strang fokussiert auf die Einbindung von Zivilgesellschaft in lokale Politikgestaltung. Diese Debatte wird geführt unter dem Begriff *partizipative Governance* (Walk 2008; Grote 2002). Dahinter steht der normative Leitgedanke, Entscheidungen demokratischer und transparenter zu gestalten. Im Gegensatz zur Einführung von Elementen direkter Demokratie der 1990er Jahre (vgl. u.a. Bürgerbegehren, Direktwahl des Bürgermeisters), handelt es sich hier nicht um rechtlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren. Im Zuge lokalpolitischer Herausforderungen und den damit einhergehenden verwaltungsmodernisie-

renden Lösungsansätzen (Bogumil 2007) wird dem Bürger eine neue Rolle zugewiesen. Aus Perspektive der Kommunalverwaltung verläuft dies unter dem Begriff der „Modernisierung von Kommunalpolitik“. Speziell der Ansatz der „Bürgerkommune“ von Bogumil/Holtkamp (2002) (vgl. Kap. 2.1) impliziert in diesem Kontext ein Verständnis des Bürgers als Kunde bzw. Auftraggeber (für die Verwaltung) und gleichzeitig als aktiver Mitgestalter von lokaler Politik. Dass sich mit der neuen Rollenzuweisung der Akteure gleichzeitig auch der Prozess der Politikgestaltung verändert, darauf rekurriert der Begriff „kooperative Demokratie“ (Bogumil 2002). Damit sind informelle Verfahren gemeint, die keine gesetzlich-formale Verankerung aufweisen und sich strukturell und inhaltlich relativ frei ausgestalten lassen. Ziel ist die Erhöhung der Akzeptanz politischer Entscheidungen.

„Das vorrangige Ziel der Veränderung von Entscheidungsprozessen in diesem Sinne ist es, die Zielgruppen von öffentlicher Politik in Entscheidungsprozesse zu integrieren, um die Akzeptanz von Entscheidungen zu erhöhen.“ (Papadopoulos 2004: 219)

Beteiligungsverfahren haben zu Beginn der 2000er Jahre einen regelrechten Boom erlebt. In dieser Zeit sind zahlreiche deutschsprachige Arbeiten entstanden, die sich mit der Spezifik einzelner Beteiligungsformen auseinandersetzen – angefangen von der Bürgereinbindung in lokale Agenda-Prozesse (vgl. u.a. Heinelt/Mühlich 2000; Schwarz 2002) bis hin zu Formen wie Bürgerhaushalten oder Möglichkeiten der *e-participation* (Kersting 2008). Auch ländervergleichend sind Beteiligungsverfahren im Hinblick auf das Zusammenwirken von Zivilgesellschaft und lokalen Institutionen analysiert worden (Blömker 2010). International werden Formen partizipativer Governance unter dem Begriff der „democratic innovations“ (Smith 2009) oder der „participatory innovations“ (Geißel 2009) subsummiert. Ein zentrales Thema partizipativer Governance-Forschung bildet die Frage, inwiefern die Beteiligungsformate ihre Versprechen nach *In-* und *Output*-Legitimation einlösen und bestimmte Bevölkerungsschichten von den Formaten implizit oder explizit ausgeschlossen werden (Geißel 2008; Geißel 2009). So wird bei Formaten partizipativer Governance u.a. kritisiert, dass die Arrangements primär sichtbare Bürgerinteressen berücksichtigen, weniger soziale Problemgruppen (Lange/Schmank 2004: 35). Nur ein spezifischer Teil von Bürgern, die „Beteiligungselite“ (Nullmeier et al. 2012: 15) nehmen an den Verfahren teil. Haus (2005: 45) sieht in diesen Entwicklungen eine „Tyrannei der Minderheit.“

Nur wenige Studien, die sich mit lokaler Governance innerhalb der dargestellten Perspektiven beschäftigen, fokussieren bislang direkt auf das Interaktionsverhältnis in der Konstellation Verwaltung bzw. Lokalpolitik und (organisierter) Zivilgesellschaft. Eine Ausnahme bildet die Studie von Foltjanty-Jost, Haufe und Aoki, die für japanische Kommunen das Verhältnis zwischen Bürgern und Verwaltung analysiert und eine neue Anerkennung der Bürger durch neue Beteiligungsmodi identifiziert. Dies macht sie zu Partnern der Kommunalverwaltung in

lokaler Politik (Foljanty-Jost et al. 2013). Mit Akteurskonstellationen und Strategien zwischen Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft im Zuge kommunaler Strukturschwäche beschäftigt sich Staemmler. Er resümiert, dass Verwaltung in kooperativen Handlungsformen mit zivilgesellschaftlichen Akteuren primär über finanzielle Mittel steuere und dass diese besonders dann „governancerelevant“ für politisch-administrative Akteure werden, wenn es ihnen gelingt, eigene und kommunale Interessen zusammenzubringen (Staemmler 2014: 166).

Der analytische Zugang: Das Governance-Verständnis der Arbeit

Jenseits einer inhaltlichen Differenzierung lassen sich innerhalb der Politikwissenschaft drei Zugänge zur Auseinandersetzung mit Governance unterscheiden:

(1) Normative Governance-Ansätze setzen sich damit auseinander, wie Governance-Prozesse sein *sollen*. Sie gehen der Frage nach, welche Modelle guten Regierens, guter Steuerung bzw. guten Verwaltungshandelns existieren und wie derartige Modelle durchgesetzt werden können. Sie lassen sich unter dem Begriff „Good Governance“¹⁸ fassen. Das Adjektiv gut steht für handlungsleitende positiv besetzte Normen wie Verantwortung, Transparenz oder Beteiligung. Offe (2008: 71) kritisiert, dass auch Governance als analytische Perspektive überwiegend mit positiv konnotierten Begriffen assoziiert wird, wie z.B. „Kooperation“, „Zusammenspiel“, „Bürgernähe“, „Demokratie“, „Effizienz“.

(2) Das deskriptive Verständnis von Governance zielt auf die Beschreibung der Veränderung von Realität. Während *Government* im traditionellen politikwissenschaftlichen Verständnis für eine (autonome) Steuerung staatlicher Akteure nach dem Prinzip der Hierarchie steht, beschreibt Governance eine idealtypisch non-hierarchische Steuerung im Sinne eines kooperativen Zusammenwirkens staatlicher und privater bzw. zivilgesellschaftlicher Akteure. Zentrale Merkmale sind somit ein Fehlen von Hierarchien und kooperatives Handeln (Rhodes 1997). Benz (2004b: 27) interpretiert die Entwicklung von Government zu Governance als „doppelten Prozess“, eine „Veränderung der Realität und der Wahrnehmungen bzw. Interpretationen dieser Realität“. Der Frage, wie sich der Wandel politischer Steuerung vollzogen hat oder salopp ausgedrückt, wie viel Government in Governance steckt, ist vielfach im nationalen und internationalen Forschungskontext nachgegangen worden (vgl. exemplarisch Blumenthal 2006; Rosenau 1993). Das normative bzw. deskriptive Verständnis wird als „enger“ Governance-Begriff deklariert (Benz 2004a: 16–17; Schuppert 2008a: 24; Blumenthal 2005: 1157).

(3) Verstanden als analytisches Konzept beschreibt Governance, wie öffentliche und private bzw. zivilgesellschaftliche Akteure interagieren und inwiefern

¹⁸ Der Begriff „Good Governance“ ist erstmals von der Weltbank benutzt worden (vgl. Kriterienkatalog zur Kreditvergabe an Entwicklungsländer) (Benz 2004a: 18).

sich ihre Interaktionsformen von herkömmlichen Steuerungskonzepten unterscheiden. Governance wird somit zu einem analytischen Werkzeug (Kooiman 1994: 258). Dabei wird auf die Mechanismen fokussiert und inwiefern sich aus ihnen Herausforderungen und Chancen für die Akteure ableiten lassen. Dieses Verständnis gilt als „weiter“ Governance-Begriff (Benz 2004a: 17–19; Schuppert 2008a: 24; Bröchler/Blumenthal 2006: 8).

In Bezug zur Forschungsfrage wird für die Arbeit ein analytischer Governance-Zugang gewählt, welcher sich an Benz (2004a) orientiert. So zielt die Arbeit darauf, die Benz'schen Governance-Dimensionen empirisch auf die Fragestellung zu übertragen und somit hypothetisierende Aussagen darüber zu treffen, welche Merkmale die Interaktionsbeziehung zwischen den Akteuren von Verwaltung und ZGOs prägen und welche Muster sich daraus generieren lassen.

Tabelle 2: Entwicklung des Governance-Ansatzes der Arbeit

Governance-Dimension	Ansatz der Arbeit
<i>Koordinieren und Steuern</i> Governance als Steuern und Koordinieren mit dem Ziel des Managements von Interdependenzen.	Lokale Governance als nicht hierarchisches Interagieren zwischen Verwaltung und ZGOs ■ Inwiefern koordiniert/kooptiert Verwaltung in dieser Interaktion? ■ Inwiefern lassen sich Interdependenzen und ihre Kausalität identifizieren?
<i>Regelsysteme</i> Steuerung und Koordination beruhen auf institutionalisierten Regelsystemen, welche das Akteurshandeln lenken; i.d.R. ist dies ein Mix (u.a. Markt, Hierarchie, Handlungsregeln)	Regelsysteme prägen das Handeln der Akteure (sie lassen sich über den institutionellen Kontext und Akteurswahrnehmungen bestimmen) ■ Welche Regeln bzw. Regelsysteme lassen sich in der Interaktion identifizieren?
<i>Interaktionsmuster</i> Governance umfasst auch Interaktionsmuster und Modi kollektiven Handelns, welche sich im Rahmen von Institutionen ergeben (Netzwerke, Koalitionen, Vertragsbeziehungen, wechselseitige Anpassung im Wettbewerb).	Interaktionsmuster als Regelmäßigkeiten im Handeln zwischen den Akteuren ■ Welche Merkmale prägen die Interaktion zwischen Verwaltung und ZGOs? ■ Lassen sich Interaktionsmuster identifizieren? Wenn ja, welche?
<i>Beziehung zwischen den Sphären Verwaltung (Kommune) und Zivilgesellschaft</i> Prozesse des Steuerns bzw. Koordinierens sowie Interaktionsmuster, die der Governance-Begriff erfassen will, überschreiten i.d.R. Organisationsgrenzen, insbesondere aber auch Grenzen von Staat und Gesellschaft [...].	Die Grenzen der klassischen Sphären werden durch die Handelnden überwunden ■ Inwiefern durchdringen die Akteure durch ihr Handeln ihre jeweilige Sphäre?

Quelle: eigene Darstellung – Governance-Dimensionen stammen aus Benz (2004a: 25)

Um Aussagen zu den Governance-Dimensionen treffen zu können, wird für die empirische Untersuchung ein Analyserahmen konzipiert (vgl. Kap. 3), der die Dimensionen operationalisiert; z.B. zu der Frage, wie sich Regelsysteme identifizieren lassen.

2.3.2 ZGOs¹⁹ auf lokaler Ebene: zwischen politischer Mitgestaltung und Leistungserbringung

Ziel des Kapitels ist es, den Begriff der organisierten Zivilgesellschaft für die Arbeit zu bestimmen und darauf aufbauend ihre Funktion im gesellschaftspolitischen Kontext und speziell für die lokale Ebene darzulegen.

Organisierte Zivilgesellschaft – Begriffsklärung und Funktion

Der Begriff der Zivilgesellschaft hat in der Politikwissenschaft in den vergangenen drei Jahrzehnten stark als Forschungsgegenstand an Relevanz hinzugewonnen (Gosewinkel et al. 2004). Diese Arbeit orientiert sich am Begriffsverständnis von Kocka, der drei Dimensionen unterscheidet (Kocka 2003): eine normative, eine handlungstheoretische und eine bereichsspezifische. Während erstere die Funktion von Zivilgesellschaft im Lichte demokratietheoretischer, rechtsphilosophischer und ideengeschichtlicher Ansätze beleuchtet (Gosewinkel/Rucht 2004), fokussiert die handlungstheoretische Dimension auf das Engagement des Individuums für die Gemeinschaft im Sinne eines spezifischen sozialen Handelns (u.a. öffentliche Sichtbarkeit, Gewaltfreiheit). Der bereichslogische Ansatz definiert die Zivilgesellschaft über ihren Wirkungsbereich und grenzt sie von den Sektoren Markt, Staat und Familie ab (Kocka 2003: 32). Diese Arbeit basiert auf einem Zivilgesellschaftsverständnis, das den bereichs- und den handlungslogischen Ansatz verknüpft. Organisierte Zivilgesellschaft wird demnach als gesellschaftlich-orientierte Sphäre neben der Lokalpolitik betrachtet, in der nicht primär profit-orientierte Organisationen wie freiwillige Vereinigungen (Vereine), Verbände, Initiativen oder Stiftungen agieren.

Um die Rolle organisierter Zivilgesellschaft für Kommunalverwaltung in lokaler Governance sowie Merkmale der Interaktion zu untersuchen, wird zunächst eruiert, welche Funktionen für ZGOs bereits aus dem Forschungsstand ableitbar sind. Dazu bedarf es einen Blick auf die Spezifik Deutschlands. Hier findet traditionell eine enge Kooperation zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und dem Staat auf sämtlichen politischen Ebenen statt, insbesondere auf der lokalen. Die Zusammenarbeit geht weit über das 19. Jahrhundert hinaus (Zimmer/Priller 2012: 9) und bezieht sich vor allem auf Bereiche, in denen die öffentliche Daseinsvorsorge eine Rolle spielt bzw. das Subsidiaritätsprinzip Anwendung findet.

¹⁹ Der Begriff ZGOs steht nachfolgend für zivilgesellschaftliche Organisationen.

Danach kommt zivilgesellschaftlichen Akteuren große Bedeutung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu (Zandonella 2009). Aber auch in anderen Bereichen, die dienstleistungsorientiert sind, findet Kooperation statt; wie z.B. in der Sport- oder der Kulturpolitik. Für die Akteure aus Politik, Verwaltung und Organisationen folgt daraus die Notwendigkeit für eine enge Koordinierung. Im Kontext der Zusammenarbeit betonen Zimmer/Priller (2012: 10), dass es sich in Deutschland – anders als im angelsächsischen Vorbild – „traditionell nicht um eine Beziehung auf Augenhöhe handelt. In Deutschland überwölbt klassischerweise der Staat die Vielfalt der zivilgesellschaftlichen Organisationen, wobei er nicht nur ordnungspolitisch als Rahmensetzer, sondern in beachtlichem Umfang auch als Finanzier, Koordinator und sogar als Initiator zivilgesellschaftlicher Organisationen tätig wird.“ Damit weisen beide auf die dominante Rolle öffentlicher Akteure in der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Organisationen hin. Im Hinblick auf ihre Funktion für das politisch-administrative System wird Deutschland nach dem Regime-Ansatz von Esping-Andersen (1990) in den subsidiären Typus Kontinentaleuropas eingeordnet, wonach ZGOs bei der öffentlichen Leistungserfüllung und gleichsam in der Politikgestaltung als Verhandlungspartner mitwirken (Zimmer/Priller 2012: 10-11).

Der amerikanische Soziologe Etzioni (1973: 315–322), auf den der Dritte-Sektor-Ansatz Anfang der 1970er Jahre zurückgeht, fokussiert mit seinem organisationssoziologischen Ansatz auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure als Dienstleister vor dem Hintergrund des krankenden Wohlfahrtsstaates der 1970er Jahre. Anheier et al. (2000) sehen dreißig Jahre später mit Bezug auf die Zivilgesellschaftsforschung ein erweitertes Verständnis des Dritten-Sektor-Ansatzes – und zwar im Kontext des (erneuten) Rückzugs des Wohlfahrtsstaates, zunehmender Entfremdung von Parteien bzw. Politikern und der seit den 1980er Jahren neu hinzutretenden zivilgesellschaftlichen Akteure, z.B. soziale Bewegungen, die sich nicht mehr passgenau in den Dritten-Sektor einfügen lassen.

„In diesem Kontext steht nicht das Profil der Nonprofit-Organisationen als Dienstleister im Zentrum, vielmehr wird auf die Fähigkeit freiwilliger Vereinigungen verwiesen, gesellschaftliche Partizipationschancen zu eröffnen, Wege der Integration in ein Gemeinwesen aufzuzeigen sowie bestimmte Werte und Normen weiterzugeben und damit Sozialisationsfunktion zu übernehmen“ (Anheier et al. 2000: 71–72) unter Verweis auf Putnam et al. (1993) und Zimmer (2000).

Aus den Ausführungen von Anheier et al. (2000: 72) lassen sich folgende Funktionen der Zivilgesellschaft ableiten: Die Partizipationsfunktion fußt auf der Wahrnehmung von Möglichkeiten politischer Teilhabe am Gemeinwesen. Die Integrationsfunktion geht hingegen davon aus, dass Zivilgesellschaft als Bindeglied zwischen den Sphären Staat und Markt wirkt. Der Sozialisationsauftrag umfasst, dass Regeln, Werte und Normen der Gegenwart Sphären übergreifend an nächste Generationen weitergegeben, verstetigt und im Kontext gesellschaftlicher

Entwicklungen modifiziert werden. Die Interessenartikulationsfunktion indes stellt auf die politische Dimension der Zivilgesellschaft ab.

Anheier et al. (2000) machen mit ihren Ausführungen deutlich, dass Dritt-Sektor-Organisationen, die z.T. auch auf lokaler Ebene vorzufinden sind (s. u.a. Wohlfahrtsverbände, neben ihrer Funktion als Dienstleister auch gesellschaftspolitische Ziele erfüllen (Integration, Partizipation). Der zivilgesellschaftliche Diskurs, der primär auf die Rolle der Zivilgesellschaft in den Phasen der Politikformulierung bis zur Entscheidungsfindung zielt, und der Dritte-Sektor-Ansatz, der im Kontext seiner ursprünglichen Dienstleistungsorientierung primär auf die Politikimplementierung setzt (Anheier et al. 2000: 71), lassen sich in diesem Kontext füreinander fruchtbar machen.

Die Übersicht der Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen der Europäischen Kommission aus dem Jahr 1997 (s. die Mitteilung über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa) ähnelt in zentralen Punkten den Ausführungen von Anheier et al. (2000). So unterscheidet die Europäische Kommission (1997: 2–3) bei den Funktionen neben der Erbringung von Dienstleistungen und der Interessenpropagierung auch die Selbsthilfe bzw. gegenseitige Hilfe (Ziel der Unterstützung bzw. Hilfestellung und des Informationsaustauschs) sowie die Vermittlung und Koordinierung (ähnlich wie die Integrationsfunktion; hier wird jedoch primär auf die Vermittlung zwischen dem Dritten-Sektor und staatlichen Stellen fokussiert).

Mit Bezug auf die lokale Ebene erscheinen vor allem die Funktionen der Partizipation, Dienstleistungserbringung, Integration und Interessenartikulation für zivilgesellschaftliche Organisationen besonders ausgeprägt (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Funktionen von zivilgesellschaftlichen Organisationen

Funktionen	Kurzbeschreibung
<i>Partizipation</i>	Möglichkeit zur politischen Partizipation (z.B. über eine Mitgliedschaft in Gruppen)
<i>Erbringung von Dienstleistungen</i>	Produktion bzw. Bereitstellung von Leistungen
<i>Integration</i>	Bindeglied (Mittler) zwischen den Sphären Staat und Markt bzw. auf lokaler Ebene zwischen Lokalpolitik und Wirtschaft
<i>Interessenartikulation</i>	Anwaltschaft für spezifische Themen, Interessenvertretung in Politikgestaltungsprozessen

Quelle: eigene Darstellung – inhaltlich in Anlehnung an Anheier et al. (2000: 71–72) und Europäische Kommission (1997: 2–3)

In einem nächsten Schritt werden das Verständnis zivilgesellschaftlicher Organisationen und ihre Funktion speziell für die lokale Ebene konkretisiert.

Organisierte Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene: Vereine und Verbände

Das bereits skizzierte enge Verhältnis der politisch-administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteure findet auf lokaler Ebene seinen Ankerpunkt in der Institution der kommunalen Selbstverwaltung. Freiherr vom Stein beabsichtigte mit der Einführung der Selbstverwaltung – im Zuge des sich finanziell in der Krise befindenden preußischen Staates –, die Bürger möglichst umfassend bei der Gestaltung lokaler Angelegenheiten einzubinden. Damit stellte er die Weichen für die Etablierung bürgerschaftlichen Engagements. Auch gegenwärtig impliziert der Begriff der Selbstverwaltung noch immer die große Bedeutung der Zivilgesellschaft – und hier primär ehrenamtlich engagierter Bürger – für eine funktionierende lokale Ebene (Andersen 1998b: 11–12; Bogumil/Holtkamp 2006: 16).

Mit dem Begriff *organisierte Zivilgesellschaft* (oder synonym *zivilgesellschaftliche Organisationen* bzw. *ZGOs*) ist keinesfalls gemeint, dass diese mit *einer* Stimme spricht bzw. als Zusammenschluss der Zivilgesellschaft gesehen werden kann. Denn die Zivilgesellschaft als solche ist „[...] kein kollektiver Akteur, [...] und lässt sich nicht zentral steuern. Vielmehr können sich im Raum der Zivilgesellschaft stets unterschiedliche soziale und politische Interessen [...] artikulieren“ (Pollack 2004: 29–30). Basierend auf dem bereits dargelegten Verständnis der Zivilgesellschaft als selbstorganisierte kollektive Akteure, die aktiv, gewaltfrei und gemeinwohlorientiert im öffentlichen Raum handeln (Kocka 2003) und ihren anschließend dargelegten Funktionen wird die organisierte Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene primär konkret in den lokal ansässigen Vereinen und Verbänden²⁰. Damit sind in Anlehnung an den Begriff des „ideellen Vereins“ nach (Zimmer et al. 2007: 18–20) jene organisierte Interessen gemeint, die einen ideellen, gemeinwohlorientierten Zweck verfolgen, sich zwar wirtschaftlich betätigen können, aber nicht gewinnorientiert und mit einer dauerhaften Perspektive gegründet worden sind (im Gegensatz zu temporären Initiativen). Deutschland verfügt über eine Vereinsdichte von 650 auf 100.000 Einwohner (Zimmer et al. 2004: 68).

²⁰ Zur organisierten Zivilgesellschaft im lokalen Raum gehören im weiteren Sinne auch Unternehmen. Nach Andersen (1998b: 26) ist der Einfluss von Wirtschaftsunternehmen aufgrund zunehmender Arbeitslosigkeit und kommunaler Finanznot gewachsen. Da diese jedoch in erster Linie profitorientiert sind und ihr Ziel nicht primär die Förderung gemeinwohlorientierter Interessen ist, wird ihnen für die empirische Untersuchung der Arbeit keine weitere Bedeutung zugemessen. Anders wirtschaftsnahe Akteure wie die IHK oder die lokale Wirtschaftsförderung: Diese würden grundsätzlich ins Sample fallen, kommen jedoch in den ausgewählten Arenen des konkreten Falls nicht vor (vgl. Kap. 5).

In 2012 konnten in Deutschland im Rahmen der Studie ZiviZ²¹ genau 580.294 Vereine gezählt werden (Krimmer/Priemer 2013: 16). Die überwiegende Zahl von ihnen ist auf lokaler Ebene aktiv – vom Sportverein bis hin zum Naturschutzbund, die i.d.R. als Dachorganisationen kleinerer Einheiten auf lokaler Ebene tätig sind, jedoch auch wie ein Verein als e.V. organisiert sein können. Mit Bezug auf ihre organisationsbezogenen Ziele und ihren Grad an Professionalisierung verfolgt die lokale organisierte Zivilgesellschaft aus sich heraus unterschiedliche Aufgaben und Ziele – von der Brauchtumspflege bis hin zur Erbringung lokaler Dienstleistungen.

Im Fokus der vorliegenden Arbeit stehen all jene Organisationen, die einen Teil der oben identifizierten Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen erfüllen, damit in der Sphäre von Lokalpolitik und Kommunalverwaltung sichtbar werden und in irgendeiner Form aktiv in Arenen lokaler Politikgestaltung mitwirken. Es geht also um jene ZGOs, die als aktives Bindeglied zwischen den Bereichen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft agieren. Ein Schützenverein wäre hier eher als passives Bindeglied einzuordnen, da er sich im Rahmen der Brauchtumspflege eher nicht in Formen lokaler Politikgestaltung einbringt. I.d.R. sind es Vereine und Verbände, die als Dienstleister und/oder Interessensvertreter auftreten, die sich als Impulsgeber für Politikformulierung und Verantwortliche für Politikimplementierung ihren Weg in Prozesse lokaler Politikgestaltung geebnet haben. Ihre „öffentliche Komponente“ (Naßmacher 1998: 121) besteht darin, sich die Unterstützung der Kommune für ihre Belange zu sichern, primär in Form von Infrastruktur (z.B. Sportanlagen). Aufgaben, die traditionell im Bereich der Verwaltung zu verorten sind, wie die Unterhaltung von Sportplätzen, können auf die organisierte Zivilgesellschaft übertragen werden (u.a. im Rahmen von PPPs). Es wird zudem davon ausgegangen, dass „[...] die Vereinstätigkeit die Kommune von zusätzlichen Ansprüchen der Bürgerinnen und Bürger [entlastet, A.W.]“ (Gehne 1998: 207). „Gerade in den bürgernahen Bereichen wäre daher ohne Vereine und ihre *Public-Private Partnerships* [Herv. im. Orig., A.W.] mit der Kommune das heutige Niveau an sozialen, kulturellen und sportlichen Angeboten auf lokaler Ebene nicht zu garantieren“ (Zimmer et al. 2007: 83–84). Zimmer et al. (2007) beziehen sich hier auf eine Studie aus dem Jahr 1997, in der sie die Beziehungen zwischen gemeinnützigen Organisationen und der Kommune in Münster und Jena vor dem Hintergrund kommunaler Reformentwicklungen vergleichend analysiert haben.²² Das Potential von Vereinen und Verbänden zur Stärkung des

²¹ ZiviZ – Zivilgesellschaft in Zahlen ist ein gemeinsames Projekt vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, der Bertelsmann Stiftung und der Fritz Thyssen Stiftung.

²² Ein zentrales Ergebnis der Studie ist die Identifizierung von drei Kooperationsformen: Gremien der gemeinsamen Planung und Koordination, Kontraktmanagement und dezentrale Kooperation in den Stadtteilen sowie die Erkenntnis, dass Kooperationsformen

sozialen Kapitals und der lokalen Demokratie haben Putnam et al. (1993) für die USA ausführlich erforscht.

Auf die Rolle zivilgesellschaftlicher Organisationen für Kommunalverwaltung in lokaler Governance bzw. auf ihr Zusammenwirken in Prozessen lokaler Politikgestaltung ist jedoch bislang nicht im Rahmen durchgeführter Studien fokussiert worden. Erklären lässt sich dies möglicherweise damit, dass organisierte Zivilgesellschaft nach klassischem Politikverständnis nur selektiv und zwar als Verhandlungspartner bei Themen der öffentlichen Aufgabenerfüllung in Arenen lokaler Politikgestaltung vorkommt. Anders als die lokalen Parteien und die Verwaltung sind Vereine und Verbände kein durch Wahlen oder qua Amt legitimer Akteur der Kommunalpolitik. Gemäß der Studien der Community-Power-Forschung (für Deutschland ab den 1970er Jahren), wird Vereinen und Verbänden jedoch Einflusspotential auf die Politik zugeschrieben, sie gelten in der Lokalpolitik als „Vorentscheider“ (Zimmer et al. 2007: 81). Wenn Zivilgesellschaft im lokalpolitischen Forschungsdiskurs vorkommt (vgl. Forschung zu demokratischen Innovationen), dann wird i.d.R. die Rolle des Bürgers als politischer „Mitgestalter“ (Bogumil/Holtkamp 2002) beleuchtet und damit verbunden die Frage, wie die lokale Demokratie vor Ort gestärkt werden kann (vgl. dazu die Ausführungen zu partizipativer Governance in Kap. 2.3.1). Das Gestaltungspotential organisierter Akteure für die lokale Ebene wird in der wissenschaftlichen Debatte kaum thematisiert bzw. wenn, dann getrennt nach dem zivilgesellschaftlichen Diskurs und dem Dritte-Sektor-Ansatz. Dabei stellt die organisierte Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene nicht nur zahlenmäßig eine starke Kraft dar, sie verfügt zudem aus ihrem Organisationsziel heraus über spezifisches, fachliches Know-how und i.d.R. über gewachsene Organisationsstrukturen – beides ermöglicht ihr an unterschiedlicher Stelle lokaler Politikgestaltung und damit an unterschiedlichen Arenen teilzunehmen und nicht nur punktuell mitzuwirken. Dies führt zu der Überlegung, dass zivilgesellschaftliche Organisationen nicht ausschließlich die Rolle des Dienstleisters und – abstrakt gesagt –, die des Mitgestalters in der Konsultation ausführen, sondern ggf. auch Bedeutung konkret für Akteure der Kommunalverwaltung haben.

Kleinfeld differenziert drei Motive, warum Zivilgesellschaft (undifferenziert nach Bürgern oder Vereinen und Verbänden) in lokale Governance eingebunden wird, ohne diese jedoch inhaltlich weiter auszuführen (Kleinfeld 2006: 394):

- Einbindung von Experten aus der Zivilgesellschaft zu Konsultationszwecken
- Einbindung von Zivilgesellschaft in politische Entscheidungsprozesse (einschließlich vor- bzw. nachgelagerter Formen informeller Koordination)

durch die Rahmenbedingungen des jeweiligen Feldes geprägt sind (Zimmer et al. 2007: 149–153).

- Einbindung von Zivilgesellschaft in lokale Strukturen, indem Entscheidungsbefugnisse von den politischen Akteuren in den Bereich der Zivilgesellschaft verlagert werden (z.B. in der Sportpolitik).

Kleinfeld (2006: 395) beurteilt Governance-Arrangements unter Beteiligung von Zivilgesellschaft als „effizient“, sieht sie gleichzeitig jedoch als sehr „kommunikationsintensiv“ und vertrauensbedürftig an. Auf Besonderheiten von Verbänden stellen Holtkamp und Bogumil mit ihrer Forschung ab. Sie attestieren den Verbänden „Strukturen einer personenvermittelten, konfliktvermeidenden und eher intransparenten Interessenvertretungspolitik“ (Holtkamp/Bogumil 2007b: 539) und weisen auf einen Aspekt hin, der speziell im lokalen Raum mitgedacht werden muss: Die Verflechtungen zwischen Lokalpolitikern und Vereinsvorständen – die explizit bereits in den 1970er und 1980er Jahren in Studien zum Machtpotential lokaler Eliten in der Tradition der Community-Power-Forschung untersucht worden ist (vgl. u.a. die Wertheim-Studie von Ellwein/Zoll 1982: 78). Daran anknüpfend verstehen Holtkamp/Bogumil (2007b: 540) unter politischer Interessenvertretung eine Form politischer Einflussnahme durch Vereins- und Verbandsvertreter, die gleichzeitig Ratsmitglieder sind. Die Ergebnisse lassen sich jedoch eher in Richtung politischer Klüngel deuten und kommen weniger einer systematischen Betrachtung informeller und formeller Elemente lokalpolitischer Interaktion nahe. (Kontrollierend) zu fragen gilt es aber nach der Mehrfacheinbindung der befragten lokalpolitischen Akteure: Inwiefern sind Verwaltungsbeschäftigte auch Funktionsträger in Vereinen bzw. Verbänden oder Parteimitglieder bzw. zivilgesellschaftliche Repräsentanten ehemalige Verwaltungsbeschäftigte bzw. Parteimitglieder. Dieser Frage wird in der empirischen Analyse nachgegangen.

2.4 Zwischenfazit: Forschungsdesiderate und Anschlussfähigkeit

Mit ihrem Untersuchungsgegenstand, der Analyse von Interaktionsprozessen zwischen Verwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen, verortet sich die Arbeit grundlegend in der lokalen Politikforschung (Kap. 2.1). Indem die Arbeit auf die Rolle der Verwaltung als Governance-Akteur und damit auf die Interaktion mit zivilgesellschaftlichen Organisationen aus Perspektive der Kommunalverwaltung fokussiert, nimmt sie eine Governance-Perspektive ein. Dies bedeutet zweierlei: der Analysefokus liegt a) auf den Akteuren, konkret auf dem Steuerungssubjekt (Kommunalverwaltung) als auch -objekt (Zivilgesellschaft) und gleichzeitig b) auf den Prozessen, also der Art und Weise der Interaktion.

Die Governance von politisch-administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf lokaler Ebene ist kein neues Phänomen. So sind zivilgesellschaftliche Organisationen und politisch-administrative Akteure in der Erbringung von

öffentlichen Dienstleistungen bereits seit vielen Jahrzehnten „Partner“. In der lokalen Politikforschung ist diese spezielle Interaktionsbeziehung bereits seit Mitte der 1960 Jahre und der in dieser Zeit aufkommenden Implementationsforschung ein Thema. Diese führte zu dem Befund, dass Verwaltung nicht ausschließlich eine „instrumentelle“ Funktion zukommt (Mayntz 1973; Jann 2009: 77). Für die organisierte Zivilgesellschaft konnte indes aufgezeigt werden, dass sie nicht auf die Rolle des Adressaten von Politik oder ggf. des Leistungserbringers reduziert werden darf, sondern dass sie auch politikgestaltend agiert. Zentral ist hier die Annahme, dass lokale Governance-Prozesse nicht die klassische politische Steuerung verdrängen bzw. obsolet machen, sondern dass sie als Ergänzung wahrgenommen werden, die durch spezifische formale Rahmenbedingungen ermöglicht wird (Prinzip kommunaler Selbstverwaltung).

Mit Bezug auf die Forschungsfragestellung dieser Arbeit können zwei relevante Debatten unter dem Dach der lokalen Politikforschung identifiziert werden: Die Debatte um kooperative Verwaltung und Legitimation (Kap. 2.2) und die Debatte um lokale Governance unter Einbezug von (organisierter) Zivilgesellschaft (Kap. 2.3). Erstere Debatte fokussiert auf die kooperative Seite öffentlicher Verwaltung (Benz 1994) und damit verbundenen Legitimationsfragen (Czerwick et al. 2009b). Die Debatte um lokale Governance unter Einbezug von Zivilgesellschaft fokussiert unmittelbar auf den Interaktionsprozess. Lokale Governance dient dabei als Containerbegriff für unterschiedliche Formen der Interaktion zwischen politisch-administrativen und zivilgesellschaftlichen Akteuren – jeweils mit unterschiedlicher Zielsetzung. In der Arbeit werden drei Forschungsperspektiven unter dem Dachbegriff lokale Governance differenziert [(a) in Abb. 1]. Partizipative Governance beschreibt den Einbezug von Zivilgesellschaft in informellen Verfahren zur Stärkung lokaler Demokratie (vgl. exemplarisch Kersting 2008), der Urban Regime Ansatz fokussiert auf die Bildung von Koalitionen zwischen politisch-administrativen und privatwirtschaftlichen Akteuren (vgl. exemplarisch Mossberger/Stoker 2001). Da die vorliegende Arbeit die Zivilgesellschaft im Sinne eines bereichs- und handlungslogischen Verständnisses (Kocka 2003) als Sphäre zwischen Markt und Staat versteht, dessen Akteure nicht gewinnorientiert agieren, wird diese Perspektive nicht weiter verfolgt. Die dritte Perspektive bildet die Einbindung zivilgesellschaftlicher Organisationen zum Zweck der öffentlichen Leistungserbringung. Governance besteht hier in der Anbahnung und Koordinierung der Leistungen.

Was speziell kooperatives Verwaltungshandeln in lokaler Governance auszeichnet, wie sich die Kooperation mit zivilgesellschaftlichen Organisationen gestaltet, darüber liegen keine expliziten Studien innerhalb der einzelnen Governance-Perspektiven vor. Im Rahmen der Aufarbeitung des Forschungsstands zur Rolle von Verwaltung und Zivilgesellschaft in der Kommune ist aufgezeigt worden, dass gerade organisierter Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene (als Vereine und

Verbände) zentrale Bedeutung als Dienstleister, Interessenvertreter und damit ein Stückweit auch als politischer Vorentscheider zukommt. Doch welche Bedeutung sie konkret für die Kommunalverwaltung als Akteur spielt, dies ist unklar. Für die Verwaltung kann konstatiert werden, dass ihr aufgrund aktueller Reformen (z.B. Gemeindereform 1994) z.T. ein verändertes Aufgabenfeld zukommt (u.a. spielt die Ausgestaltung von Beteiligungsverfahren eine zunehmend bedeutsame Rolle). Welche (eigenen) Ziele und Herausforderungen jedoch mit der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen verknüpft sind, wie Kontaktanbahnung und -pflege verläuft und wie Kommunalverwaltungsakteure ihre eigene Rolle und die der Organisationen für lokale Politikgestaltung wahrnehmen, dazu liegen für die lokale Ebene bislang keine ausgewiesenen Forschungsarbeiten vor. Weder die lokale Politikforschung noch die verwaltungswissenschaftliche Forschung hat sich bislang explizit dieser Thematik angenommen. Dabei wird immer wieder innerhalb der Disziplin betont, dass öffentliche Verwaltung kooperativ bzw. als Netzwerkakteur agiert (Benz 1994) – oft mit der Begründung, dass eine Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen die Effizienz und Effektivität lokaler Politik steigere. Dies bedarf zunächst eines gezielten Blicks auf den Interaktionsprozess lokaler Governance, was das Ziel dieser Arbeit ist. Dazu wird an den identifizierten Forschungsdesideraten angesetzt und die Bedeutung organisierter Zivilgesellschaft für Kommunalverwaltung herausgearbeitet – entlang der Leitfragen, wie sich die Interaktion gestaltet (Muster, Merkmale) und welche Eigenschaften Verwaltung als Governance-Akteur auszeichnet [(c) in Abb. 1].

Hierzu ordnet sich die Arbeit nicht einem der identifizierten Perspektiven zu, sondern verfolgt einen integrierten Analysefokus, der sowohl die Perspektive der partizipativen Governance als auch die der Leistungserbringung einschließt. In der empirischen Analyse gilt es, diese Perspektiven in Governance-Arenen (innerhalb der Untersuchungskommune) zu übersetzen [(b) in Abb. 1]. Diese integrierte Perspektive wird damit begründet, dass anzunehmen ist, dass es die gleichen Verwaltungsakteure sind, die die Verwaltungsseite in den unterschiedlichen Governance-Formen (Leistungserbringung, partizipative Governance) vertreten. Mit Bezug auf das Ziel der Arbeit werden sämtliche Governance-Prozesse, die sich in der Untersuchungskommune identifizieren lassen, berücksichtigt. Somit kann ein umfassendes Bild von Verwaltung gezeichnet werden. Die Arbeit fokussiert dabei auf ein analytisches Governance-Verständnis. Es wird auf den Prozess der Interaktion geschaut. Die empirischen Ergebnisse werden final auf die Debatten um kooperative Verwaltung und Legitimation sowie um lokale Governance unter Einbezug organisierter Zivilgesellschaft rückbezogen (theoretische Anschlussfähigkeit) [(d) in Abb. 1].

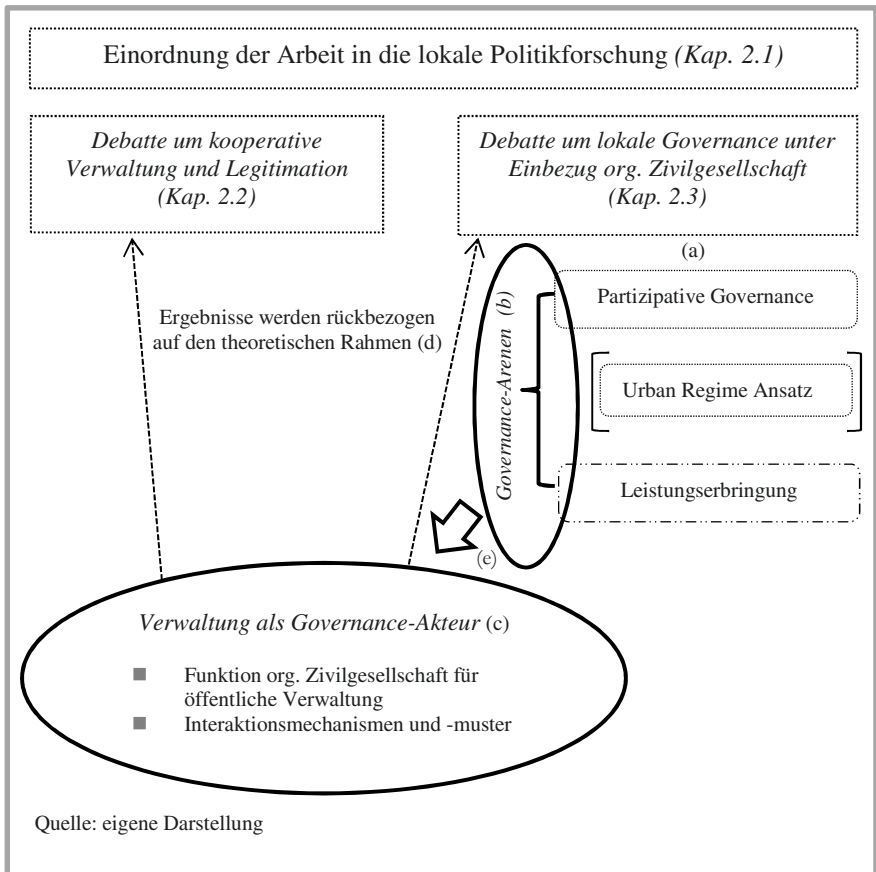


Abbildung 1: Ziel der Arbeit in ihrem Forschungskontext

Der aufgezeigte Governance-Ansatz nach (Benz 2004a: 25) bietet zwar ein Set an Merkmalen zur Beschreibung von Governance-Prozessen, er bietet jedoch keinen Rahmen für die Analyse der Frage, wie die Akteure die Interaktionen determinieren, wie sich aus Interaktionsmerkmalen Muster ableiten lassen und was die vorgefundenen Interaktionsmuster über die Akteure aussagen. Dazu bedarf es eines Analyserahmens [(e) in Abb. 1]. Dieser wird in Kap. 3 entwickelt.

Administrative Governance

Kommunalverwaltung in lokaler Politikgestaltung mit
Zivilgesellschaft

Walter, A.

2017, XIII, 251 S. 8 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-15679-4