

Der folgende Beitrag ist erschienen in: Frevel, Bernhard (Hg.): Staat und Gesellschaft, Schriftenreihe Moderne Verwaltung in der Lehre, hrsg. von Torsten Fischer, Bernhard Frevel, Rainer Paulic, Wolfgang Pippke und Iris Wiesner, Frankfurt 2011, S. 214-235.

10 Governance

Seit Mitte der 1990er Jahre ist eine Erweiterung verwaltungspolitischer Leitbilder zu konstatieren: neben das New Public Management ist das Konzept der *Governance* getreten, das sowohl in der wissenschaftlichen Diskussion als auch in der politischen Öffentlichkeit und der Verwaltungspraxis eine zunehmende Bedeutung erfährt.

Hintergrund ist zum einen die Krise öffentlicher Haushalte, die dazu führt, dass traditionelle Steuerungsformen und Problemlösungsmechanismen von Politik und Verwaltung hinterfragt werden. Zum anderen haben die Internationalisierung und Globalisierung des Verwaltungshandelns, Politikverflechtungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie nationaler und supranationaler Akteure und verstärkte Interdependenzen von öffentlichem Sektor, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft die Grenzen der klassischen bürokratischen Verwaltung, wie sie Max Weber bereits in den 1920er Jahren beschrieben hat, sowie linearer Steuerungskonzepte, wie es das Neue Steuerungsmodell darstellt, für die öffentliche Verwaltung deutlich werden lassen.

Gleichzeitig zeigen aktuelle politische Entwicklungen, wie die Demonstrationen gegen den Neubau des Hauptbahnhofes in Stuttgart („Stuttgart 21“), dass die Bürgerinnen und Bürger unmittelbar an politischen Entscheidungen beteiligt werden wollen und das politisch-administrative Handeln eine neue Legitimation erfordert.

Der Ansatz der Governance scheint hier einen Lösungsansatz zu bieten, weil er eine neue Form der Steuerung öffentlichen Handelns verspricht, in der verschiedene staatliche und nicht-staatliche Akteure in den Prozess der Politikformulierung eingebunden werden. Gleichzeitig ist Governance zu einer Art Modebegriff (so auch Benz u.a. 2007: 10) avanciert und damit ausreichend unkonkret, um verschiedene Vorstellungen zu bündeln. Governance wird somit als ein vielversprechender Modernisierungsansatz gehandelt, der eine neue Generation von Verwaltungsreformen einzuleiten scheint (vgl. Klenk / Nullmeier 2004: 9).

Im Folgenden soll zunächst Klarheit in Bezug auf den Begriff der Governance geschaffen werden (10.1). Im Hauptteil werden verschiedene Dimensionen des Governancekonzeptes – Anwendungsbereiche, Formen und Varianten – dargelegt (10.2), um anschließend die Entwicklung vom New Public Management zur Public Governance zu skizzieren (10.3). Zudem wird ein Beispiel für Governance vorgestellt (10.4).

10.1 Begriffsklärung

Etymologisch leitet sich der Begriff Governance vom lateinischen Verb „guberno“ ab, was so viel wie steuern oder lenken meint. Im anglo-amerikanischen Sprachgebrauch wurde das englische Wort Governance lange gleichbedeutend mit „Regieren“ benutzt (vgl. Mayntz 2010: 37) und somit auf das politisch-administrative Handeln im engeren Sinne bezogen. Heute wird der Begriff weiter gefasst und von der engen staatsorientierten Perspektive gelöst. Als Oberbegriff für verschiedene Formen sozialer Handlungskoordination, wie bspw. Hierarchie, Markt, Gemeinschaft, Organisationen, wird der Begriff Governance benutzt, „um die Gesamtheit der in einer politischen Ordnung mit- und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte zu bezeichnen“ (Mayntz 2010: 37).

Die Weite des Begriffs geht einher mit einer gewissen Unklarheit. So finden sich in der Literatur verschiedene Begriffsverständnisse, eine anerkannte Lehrbuchdefinition von Governance existiert nicht (vgl. Benz / Dose 2010 a: 13). Dies ist u.a. der Tatsache geschuldet, dass unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen - insbesondere die Wirtschaftswissenschaft und die Politikwissenschaft - verschiedene Schwerpunkte setzen.

In der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion wird Governance von der Managementperspektive aus betrachtet. Grundsätzlich besteht dabei die Überzeugung, dass es auch im öffentlichen Sektor „möglich und notwendig ist, (...) moderne Management- und Kooperationsansätze anzuwenden“ (Schedler 2007: 254) und privatwirtschaftliche Elemente auf öffentliche Institutionen zu übertragen. Nachdem man lange dafür plädiert hat, öffentliche Leistungen zu privatisieren, um dem Staatsversagen Abhilfe zu leisten, musste man feststellen, dass auch im Markt nicht das Allheilmittel zu suchen ist. Vielmehr können unter bestimmten Rahmenbedingungen „organisatorische Hierarchien oder interorganisatorische Netzwerke als überlegene, effizientere und effektivere Formen der Handlungskoordination erscheinen.“ (Benz u.a. 2007: 11). Im Governancekonzept der Wirtschaftswissenschaftler gilt es also, im Spannungsfeld von Staat und Markt situativ die Lösung zu finden, die den größten Erfolg verspricht (vgl. Schedler 2010: 257).

Ausschlaggebend soll im Folgenden jedoch die politikwissenschaftliche Betrachtung von Governance sein. Als speziell auf die Politik bezogener Begriff findet Governance seit Beginn der 1990er Jahre Verwendung und ersetzte schrittweise den bis dahin geläufigen Begriff der politischen Steuerung. Daher ist er abzugrenzen von dem Begriff des Government:

- Während sich *Government* auf die Gesamtheit staatlicher Institutionen und Gesetze, auf das staatliche Gewaltmonopol und auf die hierarchischen Entscheidungskompetenzen des formal legitimierten Staatsapparates bezieht
- umfasst *Governance* auch Entscheidungsprozesse jenseits des staatlichen Institutionensystems und von Aktivitäten, die nicht aus formellen und gesetzlich definierten Zuständigkeiten hergeleitet werden können, vor allem die Beteiligung privater Akteure an kooperativen Entscheidungsverfahren (vgl. Nuscheler 2009: 5f.).

Der Begriff Governance wird „im Kontext nationaler ebenso wie internationaler Politik benutzt, um die Gesamtheit der in einer politischen Ordnung mit und nebeneinander bestehenden Formen der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte zu bezeichnen. Dabei liegt der Akzent auf den verschiedenen Formen zivilgesellschaftlicher Beteiligung an Prozessen politischer Regelung und Problemlösung auf allen Ebenen des politischen Systems, von der lokalen bis zur nationalen.“ (Mayntz 2010: 37). Das Besondere von Governance im modernen Staat ist somit das Zusammenwirken von Staat und Zivilgesellschaft bei der Regelung kollektiver Sachverhalte; über die konkrete Regelungsform sagt der Begriff indes nichts aus. Diese können von rein staatlichen bis hin zu rein zivilgesellschaftlichen Formen reichen (vgl. Mayntz 2010: 39).

Governance stellt also keinen Gegenbegriff oder Kontrapunkt zum Government dar, wie häufig behauptet wird, es handelt sich vielmehr um eine Erweiterung des Governmentbegriffs. Entsprechend weisen auch Benz/ Dose darauf hin, dass mit Government nicht der Staat und mit Governance nicht eine Form von Politik `jenseits des Staates´ erfasst werde. Vielmehr handele es sich bei der „Governance without government“ nur um eine von drei möglichen Form des Regierens. Als weitere Formen kommen die der „Governance with government“ sowie der „Governance by Government“ in Betracht (vgl. Benz/Dose 2010 a: 26).

Diese Erweiterung der Begriffe ist verbunden mit einem veränderten Staatsverständnis: Der Staat wird zum *Gewährleister* bzw. zum *aktivierenden Staat*. Bund, Länder und Kommunen sind nicht zwingend Produzenten öffentlicher Dienstleistungen, sondern werden „zum Initiator, Finanzier und Kontrolleur dieser Dienstleistungen“ (Reichard 2007: 56).

Governance bezeichnet sowohl Veränderungen in den Strukturen von Regierung und Verwaltung als auch eine veränderte Form des „Politikmachens“, des Policy-Making, der Durchsetzung von Politikinhalt (vgl. dazu Jann 2010: 176; Benz u.a. 2007: 14). Das Governance-Konzept hat

daher sowohl Auswirkungen auf den politischen Handlungsrahmen (polity) als auch den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess (politics). Die Politikinhalte (policy) sind mittelbar betroffen.

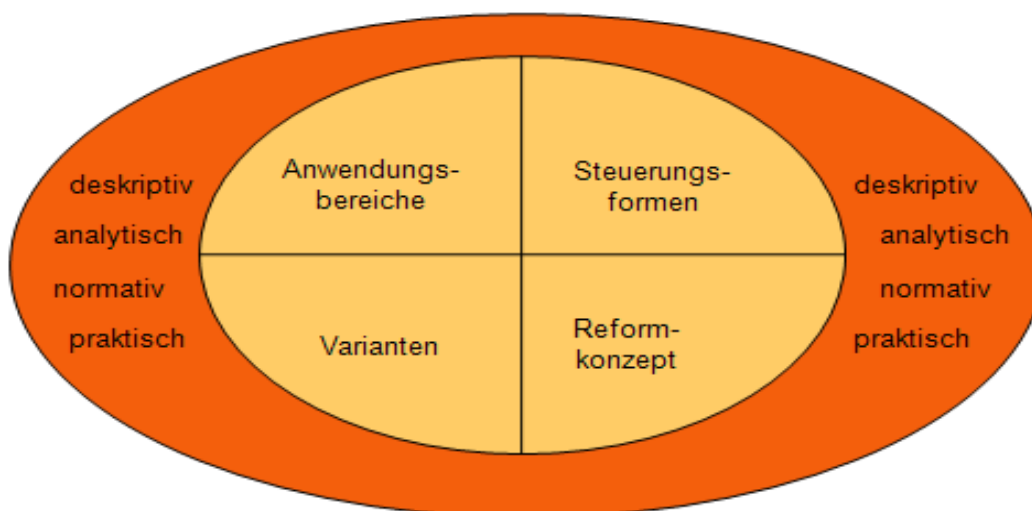
Der Governancebegriff wird in der politikwissenschaftlichen Diskussion unterschiedlicher Weise verwendet:

- Als *deskriptiver Begriff* beschreibt Governance Veränderungen von Institutionen, Strukturen und Prozessen innerhalb des politisch-administrativen Systems. Mit diesem wird der Tatsache Rechnung getragen, dass sich das Verhältnis von Staat und Gesellschaft gewandelt hat und die Steuerung über Netzwerke eine zunehmende Bedeutung in der Verwaltungspraxis erfährt.
- Da diese Veränderungen der öffentlichen Verwaltung analytisch erfasst und dazu benutzt werden, veränderte Erfordernisse und neue Ansätze zu begründen und theoretisch zu hinterlegen (vgl. Jann 2010: 175), ist Governance gleichzeitig ein *analytischer Begriff*.
- Zudem wird der Begriff Governance *normativ* verwendet. Als Modell guten Regierens oder Verwaltens (good governance) stellt ein neuartiges Konzept des Regierens dar (vgl. Jann 2010: 175; Benz u.a. 2007: 15).
- Schließlich stellt Governance ein praktisches Konzept dar, das primär als Regierungstechnik verstanden wird. Dieser Begriff leitet sich aus dem normativen Konzept ab, fokussiert aber auch das Management von Interdependenzen, Netzwerken oder Verhandlungssystemen ohne Rückgriff auf formale Entscheidungskompetenzen (vgl. Benz u.a. 2007: 15).

10.2 Dimensionen des Governancekonzeptes

Die Probleme bei der Definition des Begriffs lassen bereits vermuten, dass hinter dem Governance-Diskurs kein geschlossenes theoretisches Konzept steht. Er präsentiert sich vielmehr als ein "Gewirr heterogener Entwürfe" (Klenk / Nullmeier 2004: 19). Dies liegt in der Vielfalt der Anwendungsbereiche, der Formen des Zusammenwirkens von Staat und Zivilgesellschaft sowie der unterschiedlichen Varianten des Konzeptes, die sowohl beschreibend-analytisch als auch normativ verwendet werden können. Schließlich wird unter Governance ein neues verwaltungspolitisches Reformkonzept verstanden.

Dimensionen des Governancekonzeptes



Quelle: eigene Darstellung.

10.2.1 Anwendungsbereiche

Im Wesentlichen sind drei Anwendungsbereiche der Governance zu unterscheiden:

- Governance wird auf *unterschiedliche (staatliche) Ebenen* bezogen: Die kommunale Ebene ist ebenso betroffen wie die Ebene der Länder bzw. der Regionen und des Bundes. Neben nationalstaatlichen Einheiten meint Governance aber auch inter- und supranationale Kooperationsformen.

- Daneben ist das Konzept für *unterschiedliche Politikfelder oder Sektoren* von Bedeutung, wie etwa die politische Ökonomie aber auch die Umwelt- oder Sicherheitspolitik.
- Auch in Bezug auf einzelne *Organisationen* oder Unternehmungen, also auf der Mikroebene, kann es Verwendung finden.

10.2.2 Formen

Zudem können verschiedene Formen der Governance, also des *Zusammenwirkens* von Staat und Zivilgesellschaft bzw. der *Steuerung*, unterschieden werden, die in allen Anwendungsbereichen genutzt werden können.

So führen beispielweise Klenk / Nullmeier (2004) Hierarchie, Markt und Wettbewerb, Netzwerk, Assoziation und Gemeinschaft als Governanceformen an. Benz/Dose (2010 b: 251) differenzieren detaillierter zwischen Governance-Mechanismen (Beobachtung, Beeinflussung, Verhandeln), Governance-Formen (Gemeinschaft, Wettbewerb, Hierarchie, Verhandeln) und Governance-Regimen (Hierarchie, Netzwerke).

Im Folgenden werden die von beiden Autoren (-teams) genannten Governanceformen näher erläutert:

- *Hierarchie*

Hierarchie meint ein System der Über- und Unterordnung verschiedener Akteure, wobei ein Akteur in der Lage ist, die Handlungen und Entscheidungen anderer zu beeinflussen. Die Möglichkeit zur Beeinflussung beruht auf der „positionalen Autorität“ (Klenk / Nullmeier 2004: 27) und kann durch persönliche Weisung oder längerfristige Programme erfolgen. Die hierarchische Staatsintervention wurde lange Zeit als ideale Steuerungsform betrachtet und stellt das typische Interventionsmuster der bürokratischen Verwaltung dar. Als vorteilhaft gilt dabei, dass konfligierende Interessen egoistischer Akteure auf ein gemeinwohlsteigerndes Interesse ausgerichtet werden können und eine hierarchische Organisation die Handlungsfähigkeit und Berechenbarkeit des politisch-administrativen Handelns sicherstellt (vgl. Klenk / Nullmeier 2004: 28; Benz/Dose 2010 b: 261).

- *Wettbewerb / Markt*

Wettbewerb bezeichnet allgemein ein geregeltes Verfahren der Konkurrenz. Im Gegensatz zur hierarchischen Steuerung gilt Wettbewerb als Governanceform, die Innovation und Dynamik erzeugt. Voraussetzung ist, dass alle Beteiligten die Grundregel akzeptieren, dass der oder die Leistungsfähigere gewinnt, es setzt somit komparative, also vergleichende, Handlungsorientierungen voraus (vgl. Benz/Dose 2010 b: 258).

Wettbewerb wird häufig mit dem Markt gleichgesetzt, obwohl es sowohl Unterschiede zwischen als auch Varianten von Markt und Wettbewerb gibt (vgl. dazu Klenk / Nullmeier 2004: 31f).

Als Vorteile dieser Governanceform werden Leistungstransparenz, die gesteigerte Motivation der Akteure und die Innovationsfähigkeit heraus gestellt.

- *Netzwerk*

Von Netzwerken spricht man, „wenn formal autonome Akteure in relativ dauerhaften, aber selten formal geregelten Interaktionsbeziehungen gemeinsame Ziele oder Werte verwirklichen“ (Benz/Dose 2010 b: 262).

Im wirtschaftlichen Bereich wird der Netzwerkbegriff auf die zunehmende Anzahl von Zusammenschlüssen (Joint Ventures) von Unternehmen bezogen, im politisch-administrativen Bereich auf Netzwerkstrukturen zwischen korporativen Akteuren (Vereine, Verbände, Bewegungen) und staatlichen Akteuren sowie auf die Einbeziehung korporativer Akteure in (staatliche) Entscheidungsprozesse (vgl. Klenk / Nullmeier 2004: 32).

Netzwerke können sowohl zwischen Organisationen (interorganisational) als auch innerhalb von Organisationen (intraorganisational) gebildet werden. Sie finden sich auf regionaler oder gesamtstädtischer Ebene, etwa im Bereich kommunaler Ordnungspartnerschaften, und in einzelnen Stadtteilen, z.B. bei der Errichtung von Stadtteilzentren. Zudem können themenbezogene Netzwerke gebildet werden.

Netzwerke werden häufig als „Gegenmodell“ zu Hierarchie und Wettbewerb bezeichnet, weil sie auf Vertrauen, Selbstverpflichtung und Verlässlichkeit basieren und ein Austritt aus dem Netzwerk jederzeit möglich ist. Andere verorten Netzwerke zwischen Markt und Hierarchie und sehen sie als Mischform der zuvor skizzierten Governanceformen (vgl. Klenk / Nullmeier 2004: 34).

- *Gemeinschaft*

Gemeinschaften erfassen in der Regel Personen als Ganze und nicht nur Träger von besonderen Funktionen und Aufgaben, wie die o.g. Steuerungsformen (vgl. Benz / Dose 2010: 257). Die Besonderheit dieser Governanceform liegt in der Intensität der sozialen Beziehungen der Akteure untereinander, die sich gegenseitig anerkennen, einander vertrauen und ein Zusammengehörigkeitsgefühl entwickeln (vgl. Klenk / Nullmeier 2004: 38).

In Gemeinschaften werden Entscheidungen möglichst einheitlich und konsensual herbei geführt. Sie beruhen auf Normen, Ritualen und Konventionen, die von allen Personen als gültig anerkannt werden und deren Verletzung durch soziale Diskriminierung oder Ausschluss sanktioniert

wird. Die Entwicklung von Gemeinschaften ist durch Eliten geprägt, weil sich die Akteure mit herausragenden Persönlichkeiten identifizieren und diese nachahmen (vgl. Benz / Dose 2010: 257 f.).

Gemeinschaften sind nicht auf materiellen Gewinn, sondern auf das Wohl der Gruppe ausgerichtet und erbringen für ihre Mitglieder wichtige Leistungen. Als Beispiel sind soziale Bewegungen, wie etwa die Antiatomkraftbewegung, oder Bewegungen zu nennen, die sich mit einzelnen Projekten wie „Stuttgart 21“ befassen. Sie treten vorrangig im zivilgesellschaftlichen Bereich auf, finden aber auch in Unternehmen Anwendung.

Die folgende Abbildung zeigt Anwendungsbereiche und Formen der Governance im Überblick:



Anwendungsbereiche und Formen der Governance



Quelle: eigene Darstellung.

10.2.3 Varianten

Neben den Anwendungsbereichen und Formen werden in der Literatur verschiedene Varianten der Governance unterschieden. Dabei findet man in der Regel folgende Differenzierung:

- *Local Governance*

Mit Local Governance werden Governancestrukturen und –prozesse auf lokaler Ebene beschrieben. Dabei ist zu unterscheiden „zwischen Gover-

nance im Sinne einer zunehmenden Pluralität von kommunalen Institutionen und politischen Steuerungsmodi (...) und Local Governance als einer Entwicklung, die (...) zu einer größeren Bedeutung der Koordinierung durch Politiknetzwerke führt“ (Holtkamp 2007: 369).

Aufgrund der grundgesetzlich garantierten Kommunalen Selbstverwaltung, der Breite der Aufgabenspektrums und der Nähe zum Bürger scheint die lokale Ebene geradezu prädestiniert dafür zu sein, unterschiedliche Formen der Kooperation zwischen kommunalen Entscheidungsträgern und relevanten gesellschaftlichen Akteuren zu erproben, zumal eine hohe Identifikation der Bürger mit ihrem kommunalen Gemeinwesen zu vermuten ist und in einigen Politikfeldern, wie der kommunalen Sozialpolitik, traditionell mit anderen Akteuren kooperiert wird. Zudem sind die Bürger durch die Einführung direktdemokratischer Elemente in allen Kommunalverfassungen daran gewöhnt, auch außerhalb von Wahlen ihren Einfluss geltend zu machen (Holtkamp 2007: 366 f.).

Tatsächlich finden sich auf lokaler Ebene zahlreiche Beispiele für Governance-Ansätze. Beispielsweise werden in vielen Kommunen

- Bürger an der Haushaltsplanung beteiligt (siehe auch 10.4) oder
- kommunale Leitbilder unter Beteiligung der Bürger erarbeitet
- Netzwerke verschiedener Akteure auf Stadtteilebene geschaffen, etwa zum Themenfeld Integration, Wohnen, Bildung oder Sicherheit, (vgl. dazu den Beitrag von Frevel in diesem Buch) und
- Bürger in Form von Zukunftskonferenzen, Planungszellen oder Runden Tischen sehr konkret in die Planung von Projekten eingebunden.

Diese verschiedenen nicht verfassten Formen der Bürgerbeteiligung ergänzen die verfassten Formen und werden auf kommunaler Ebene unter dem Begriff der *Bürgerkommune* zusammengefasst.

- *Regional Governance*

Regional Governance bezeichnet unterschiedliche Formen der regionalen Selbststeuerung, die dort auftreten, wo das Zusammenspiel staatlicher, kommunaler und privatwirtschaftlicher Akteure gefordert ist, um Probleme zu bearbeiten. Ziel ist es, Entwicklungsprozesse regional zu gestalten, wobei diese gemeinsame Gestaltung auf dem Prinzip der Freiwilligkeit beruht und nicht verfasst ist (vgl. Fürst 2010: 49).

Das Konzept der Regional Governance ist in verschiedenen Staaten und Gesellschaften unterschiedlich stark ausgebildet, am stärksten in Staaten mit einer schwachen regionalen Ebene, wie etwa im englischen Raum.

Als notwendig erwiesen hat es sich vor dem Hintergrund der Europäischen Integration und des Ausbaus der Europäischen Strukturfonds, welche von den Regionen „Regionale Aktionsprogramme“ für die Verwendung der EU-Mittel verlangen (vgl. Fürst 2010: 49).

Da Governance kontextabhängig ist, bilden sich im regionalen Bereich andere Formen heraus als auf lokaler Ebene: während sie auf lokaler Ebene stark von Wettbewerb und Kooperation geprägt sind, ist auf regionaler Ebene die Solidarität zwischen Kommunalpolitik, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Akteuren handlungsleitend, die einen kollektiven Handlungsbedarf erkennen (vgl. Fürst 2007: 358). Dieser kann etwa aus wechselseitigen Abhängigkeiten, hohen Kosten, einem die Region betreffenden Steuerungsanspruch oder auch aufgrund von attraktiven Förderprogrammen entstehen.

Regional Governance findet häufig Anwendung im Bereich der Wirtschaftspolitik. Dabei existieren in der Praxis vor allem themengebundene Governance-Arrangements, etwa im Bereich der Agrarwirtschaft, der regionalen Wirtschaftsstruktur oder der Umweltverwaltung, was dazu führt, „dass sich in einigen ländlichen Räumen mehrere Kooperationsformen regionaler Akteure überlagern.“ (Fürst 2010: 52).

- *Multilevel Governance*

Die Politikwissenschaft befasst sich schon seit geraumer Zeit mit politischen Prozessen zwischen verschiedenen Ebenen, etwa im Rahmen der Föderalismusforschung oder der Mehrebenenpolitik. Dabei stehen typischerweise Aufgaben, Funktionen und Zusammenwirken verschiedener staatlicher Ebenen – in Deutschland zwischen Bund, Länder und Kommunen – im Mittelpunkt der Betrachtung. Ausgangspunkt ist also die territoriale Gliederung des Staates.

„Governance in Mehrebenensystemen (Multilevel Governance) ist (...) nicht gleichzusetzen mit einer hierarchischen Ordnung“ (Benz 2010: 111). Der Begriff verweist darauf, dass sich Ebenen nicht in einer gestuften Ordnung befinden, sondern dass Regieren im Wesentlichen in der Koordination zwischen Ebenen besteht (vgl. Benz 2009: 15). Entsprechend wird der Begriff verwendet, um politische Prozesse zu beschreiben,

- die eine Ebene überschreiten
- Strukturen und Prozesse innerhalb von Ebenen (intergouvernemental) und/oder zwischen Ebenen (intergouvernemental) verbinden,
- neben öffentlichen auch private Akteure einschließen und
- die häufig informell gestaltet werden (vgl. Benz 2009: 112; 115f.).

Das Konzept der Multilevel Governance hat seinen Ursprung in der Europaforschung und kann verstanden werden als Antwort auf die zunehmende Ausdifferenzierung der Europäischen Union insbesondere im Zusammenhang mit der Regionalisierung der Strukturpolitik (vgl. Benz 2009: 114f.). Hinzu kamen eine funktionale Differenzierung von Regierungsor-

ganisationen einerseits und eine zunehmende Internationalisierung andererseits.

Mit Multilevel Governance werden also sowohl Beziehungen zwischen Staaten erfasst als auch intergouvernementale Beziehungen innerhalb eines Staates (vgl. dazu Benz 2007: S. 299ff.).

Das Konzept kann beispielsweise Anwendung finden in Bezug auf die Europapolitik, die Politikverflechtung in Deutschland, den Parteienwettbewerb im kooperativen Bundesstaat und den Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften (vgl. dazu Benz 2007: S. 299 ff.; Benz 2009).

- *Global Governance*

1991 wurde die Commission on Global Governance auf Initiative von Willy Brandt ins Leben gerufen mit dem Ziel, Visionen für eine zukünftige internationale Politik zu erarbeiten (vgl. Behrens 2010: 93). Das Konzept der Global Governance unterliegt der Besonderheit, „dass es im internationalen System keinen (Welt-)Staat mit einem Monopol legitimer physischer Gewaltsamkeit“ (Behrens / Reichwein 2007: 311) gibt. Die Möglichkeit hierarchischer Steuerung wie im Nationalstaat entfällt somit.

Bei Global Governance handelt es sich um eine Erweiterung Internationaler Politik mit dem Fokus, die internationalen Beziehungen neu auszurichten, von der engen staatszentrierten Perspektive zu lösen und Veränderungen im Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Sektor zu erfassen (vgl. Behrens / Reichwein 2007: 312). Während sich der Begriff Internationale Politik auf zwischenstaatliche Koordinationsformen und internationale Organisationen und Regime, wie etwa die Vereinten Nationen oder die Europäische Union, beschränkt, umfasst Global Governance einerseits verschiedene Formen politischer Steuerung und Koordination im internationalen System. Andererseits ist damit ein Ordnungskonzept zur effektiveren Lösung globaler Probleme gemeint, das die Handlungsfähigkeit von Staaten in der internationalen Politik und die Rolle von Normen in den Mittelpunkt rückt (vgl. Behrens / Reichwein, 311 f).

Die Notwendigkeit einer Erweiterung des Konzeptes ergab sich vor allem aufgrund der Globalisierung, in deren Zusammenhang die Steuerungsfähigkeit der Globalisierungsprozesse durch die Nationalstaaten in Frage gestellt wurde. Hinzu kamen zunehmende zwischenstaatliche Verflechtungen sowie die wachsende Zahl und Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen, die sich mit Normen, Standards und Formen zur Bearbeitung globaler Probleme auseinandersetzten und ihre Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen einforderten (vgl. Behrens / Reichwein 2007: 312).

Ziel der Global Governance ist es somit, die Auswirkungen der Globalisierung auf Staat und Gesellschaft politisch so zu gestalten, dass dessen Risiken minimiert, Chancen für Individuen und Gesellschaften optimiert sowie existierende Fehlentwicklungen korrigiert werden. (http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/10.html). Dabei gibt es nicht ein Modell der Weltordnungspolitik, vielmehr handelt es sich „um einen breit angelegten, dynamischen und komplexen Prozeß interaktiver Entscheidungsfindung, der sich ständig weiterentwickelt und sich ändernden Bedingungen anpaßt ...Eine wirksame globale Entscheidungsfindung muß daher auf lokal, national und regional getroffenen Entscheidungen aufbauen und diese ihrerseits beeinflussen und muß auf die Fähigkeiten und Ressourcen unterschiedlichster Menschen und Institutionen auf vielen Ebenen zurückgreifen.“ (Stiftung Entwicklung und Frieden 1995, zit. nach http://www.bundestag.de/gremien/welt/glob_end/k10_1.html[Zugriff 28.11.2010])

Als positives Beispiel für den Aufbau einer Global Governance-Struktur ist die Welthandelspolitik anzuführen: 1995 wurde die Welthandelsorganisation (WTO) mit dem Ziel gegründet, den internationalen Handel zu liberalisieren und Handelshemmnisse abzubauen. Als Sonderorganisation der Vereinten Nationen konnte sie ihre Arbeit zunächst relativ ungestört verrichten, wurde seit Ende der 1990er Jahre aber zunehmend mit sozial- und umweltpolitischen Forderungen gesellschaftlicher Gruppen konfrontiert. In der Folge hat sich eine kooperative Form der Zusammenarbeit zwischen WTO und transnationalen Akteuren entwickelt, die beispielsweise Streitschlichtungsverfahren beinhaltet. (vgl. Behrens / Reichwein 2007: 320).

- *(Public) Corporate Governance*

Der Begriff Corporate Governance fand zunächst Eingang in die Diskussion der Wirtschaftswissenschaften. Als normatives Konzept war damit die Forderung verbunden, Unternehmen verantwortungsvoll und ethisch einwandfrei zu führen. Die Grundsätze guter Unternehmensführung werden in bestimmten Kodices ausgedrückt, die einzuhalten sind. Wird davon abgewichen, ist das entsprechend zu begründen.

Mittlerweile findet der Ansatz auch im öffentlichen Sektor Anwendung. Vor dem Hintergrund der Finanzkrise der Gebietskörperschaften in Deutschland und einem häufig sehr kurzfristigen, durch Krisenaktivismus geprägten Umgang mit öffentlichem Vermögen, öffentlichen Unternehmen und Beteiligungen, wird gefordert, einen „Public Corporate Governance Kodex“ für öffentliche Unternehmen einzuführen (vgl. Budäus 2005: 16). Ziel ist es, die Transparenz über die Beteiligungsunternehmen zu erhöhen, eine verantwortungsvolle Unternehmensführung zu

sichern und einen Beitrag zur Bildung von Vertrauen in Politik und Management zu leisten.

Beispielsweise hat die Bundesregierung am 1. Juli 2009 neue Grundsätze guter Unternehmensführung im Bereich des Bundes verabschiedet, viele Kommunen, wie etwa die Stadt Essen, sind diesem Beispiel gefolgt.

- *Good Governance*

Das Good Governance-Konzept wurde ursprünglich in der Entwicklungspolitik konzipiert: Die Weltbank, die OECD und die EU-Kommission haben Prinzipien guten Regierens formuliert, die in der Entwicklungspolitik als Voraussetzung für die Vergabe von Krediten und Fördermitteln verwendet werden (http://www.olev.de/g/good_gov.htm; Zugriff 15.01.2010). Hintergrund war, dass die Wirksamkeit der bisherigen Entwicklungszusammenarbeit zunehmend in Frage gestellt wurde, was im Wesentlichen auf eine „crisis of governance“ zurück geführt wurde (vgl. Nuscheler 2009: 7). Entsprechend wurde „good governance“ zur Voraussetzung der Entwicklungspolitik der Geberländer. Damit markiert das Good-Governance-Konzept eine Trendwende in der Kreditvergabepolitik von der Förderung einzelner Politikfelder hin zu einer Unterstützung des Gesamtaufbaus des politisch-administrativen Systems (vgl. Klenk / Nullmeier 2004: 11).

Zum normativen Kernbestand von Good Governance gehören (vgl. dazu im Einzelnen Nuscheler 2009: 13f.):

- der Aufbau von Rechtsstaatlichkeit
- der Aufbau von funktionierenden Verwaltungsstrukturen
- die Transparenz des Regierungs- und Verwaltungshandelns
- die Verantwortlichkeit („accountability“) der Regierenden gegenüber den Regierten und ihren gewählten Repräsentanten
- die Bekämpfung der Korruption sowie
- die Respektierung der grundlegenden und im Völkerrecht verankerten politischen und sozialen Menschenrechte.

Good Governance ist also einerseits normatives Leitkonzept für gutes Regieren und Verwalten bzw. für eine verantwortungsvolle Staatsführung. „Darüber hinaus wird unter Good Governance auch ein neues Verständnis von Regierung und Verwaltung verstanden, das eine Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung der "Zivilgesellschaft", d. h. gesellschaftlicher Akteure (Verbände der Sozialpartner, Kirchen und Religionsgemeinschaften, Sozial- und Umweltverbände und andere NGOs) umfasst und das Konzept des aktivierenden Staates weiterentwickelt“ (http://www.olev.de/g/good_gov.htm; Zugriff 18.11.2010].

10.2.4 Public Governance als Reformkonzept

Schließlich wird mit Governance ein verwaltungspolitisches Reformkonzept beschrieben, das das New Public Management ablöst und sich des gesamten Repertoires verschiedener Governanceformen bedient. In dieser verwaltungswissenschaftlichen Perspektive wird zum einen eine aktuelle Entwicklung beschrieben; gleichzeitig geht es darum, das neue verwaltungspolitische Leitbild der *Public Governance* einzufordern (vgl. Benz/Dose 2010: 23). Diese Perspektive soll für die folgenden Ausführungen ausschlaggebend sein.

10.3 Vom New Public Management zur Public Governance

Seit den 1980er Jahren dominiert das New Public Management als verwaltungspolitisches Leitbild die Diskussion in der internationalen Verwaltungswissenschaft. Gleichzeitig hat es als praktischer Reformansatz Eingang in die Arbeit der Verwaltungen vieler Länder gefunden. Grundlage dieser Entwicklung war die Erkenntnis, dass das bürokratische Steuerungsmodell den Anforderungen an eine moderne Verwaltung nicht mehr gerecht wird und die Verwaltungen wirtschaftlicher und zugleich bürger näher gestaltet werden sollten.

In Deutschland fand der Reformansatz unter dem Begriff *Neues Steuerungsmodell* zunächst auf der kommunalen Ebene Verbreitung, nachdem die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) das Modell der Stadt Tilburg („Tilburger Modell“), deren Steuerungssystem zu Beginn der neunziger Jahre den damals höchsten Grad an institutioneller Geschlossenheit aufwies, auf deutsche Verhältnisse übertragen hatte und das Neue Steuerungsmodell in der Folge zu einem Schwerpunkt ihrer Arbeit machte (vgl. Möltgen 2001: 20).

Im Kern ging es darum, die Funktionsmängel des bürokratischen Steuerungssystems zu beseitigen und die kommunalen Verwaltungen von Behörden zu Dienstleistungsunternehmen für die Bürgerinnen und Bürger zu entwickeln. So formulierte die KGSt in ihrem Bericht 5/1993 folgendes Reformleitbild für das *Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung* (vgl. KGSt 1993:13 f.):

- Es ist primär nachfrage- und kundenorientiert und organisiert sich „von außen nach innen“.
- Es denkt in Produktzyklen und passt seine Leistungen laufend der veränderten Nachfrage und selbstverständlich den vorhandenen Mitteln an.

- Dabei achtet es auf seine Wettbewerbsfähigkeit. Interkommunale und interne Leistungsvergleiche sind selbstverständlich. Der direkte Wettbewerb mit privaten Anbietern vergleichbarer Leistungen wird nicht gescheut.
- Es investiert in seine Mitarbeiter, setzt ihnen Leistungsziele und bietet ihnen Gestaltungsmöglichkeiten und Anerkennung.

Die Bertelsmann-Stiftung prämierte mit dem Carl-Bertelsmann-Preis 1993 Kommunen verschiedener Länder – u.a. Duisburg, Braintree, Christchurch, Delft, Tilburg, Phoenix - , die auf dem Weg von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen besonders weit fortgeschritten waren, für ihre Beiträge zur „Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung“. Dabei wurde ein enormer Handlungsbedarf dahingehend deutlich, Effizienz, Bürgernähe, Flexibilität und Mitarbeiterorientierung in den Verwaltungen weiter zu entwickeln (vgl. Bertelsmann-Stiftung 1993). Gleichzeitig zeigte sich, dass sich das New Public Management trotz der einheitlichen inhaltlichen Grundströmung in verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich entwickelte und Deutschland bei den Modernisierungsbemühungen erheblich hinter andere, vor allem angelsächsische und skandinavische, Länder zurückgefallen war (vgl. Banner 1993: 147 ff.).

Mittlerweile konnte diese „Modernisierungslücke“ geschlossen werden und haben viele Kommunalverwaltungen in Deutschland das Neue Steuerungsmodell bzw. einzelne Elemente umgesetzt. Auch der Bund und die Länder orientieren sich an diesem Reformkonzept. Zudem hat es Eingang in die Curricula der Ausbildung für die öffentliche Verwaltung gefunden, wie am Beispiel des Bachelorstudiengangs an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW deutlich wird (vgl. dazu www.fhoev.nrw.de).

Auffällig ist die relativ kritiklose Annahme und Verbreitung dieses Reformkonzeptes, die unter anderem dadurch deutlich wird, dass Ergebnisse und Wirkungen lange Zeit nicht hinterfragt wurden.

Erst eine umfassende Evaluation kommunaler Verwaltungsmodernisierung aus dem Jahr 2007, die im Rahmen eines Forschungsprojektes der Universitäten Konstanz bzw. Bochum, Berlin und Potsdam bearbeitet und von der KGSt und der Hans-Böckler-Stiftung gefördert wurde, zeigte systematisch die Reformertolge und Schwächen des Konzeptes auf (vgl. Bogumil / Kuhlmann 2006: 349ff.). Dem vorausgegangen war eine Bestandsaufnahme zur Verwaltungsmodernisierung durch das Deutsche Institut für Urbanistik und den Deutschen Städtetag (vgl. Difu 2005).

Die Untersuchungen machen deutlich, dass

- das Neue Steuerungsmodell nach wie vor das Reformleitbild in der überwiegenden Mehrheit der Kommunen darstellt,
- nur wenige Kommunen das Neue Steuerungsmodell in Gänze eingeführt haben; bei der Umsetzung vielmehr einzelne Elemente des Neuen Steuerungsmodells im Mittelpunkt stehen,
- einzelne Elemente modifiziert werden und die Reform in der Folge den Charakter einer ganzheitlichen Modernisierung verloren hat (Bogumil u.a. 2006: 157; Difu 2005: 8)

Deutlich wurde zudem die – im Vergleich zu anderen Ländern - in hohem Maße betriebswirtschaftlich-manageriale Ausrichtung der Reform, mit der eine Konzentration auf die Einführung betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente verbunden war.

Zudem ist eine Binnenorientierung der Reform des Öffentlichen Sektors in Deutschland zu konstatieren, während das Außenverhältnis der Verwaltung bereits in der ursprünglichen Konzeption des Neuen Steuerungsmodells vernachlässigt wurde und erst im so genannten „erweiterten Modell“, im Wesentlichen durch die Ergänzung um Wettbewerbselemente, berücksichtigt wurde (vgl. Bogumil / Kuhlmann 2006: 353).



Das Neue Steuerungsmodell – Kernmodell und „erweitertes Modell“

Binnendimension		Außendimension
Verhältnis Politik – Verwaltung	Ablösung des klassischen Bürokratiemodells	Kundenorientierung -QM -One-Stop-Agencies Wettbewerbselemente -Vermarktlichung -Privatisierung -Leistungsvergleiche
Trennung von Politik und Verwaltung (Was und Wie) -pol. Kontrakte -pol. Controlling -Produktbudgets	Verfahrensinnovationen -dezent. Fach- und Ressourcenverantwortung -Outputsteuerung über Produkte -Budgetierung -Controlling -KUL -Kontraktmanagement	
	Organisationsinnovationen -Konzernstruktur -ZSD -Querschnittsbereiche als Servicestellen	
	Personallinnovationen -Kooperations- und Gruppenelemente -Anreizsysteme -Modernes Personalmanagement -betriebswirtschaftl. Wissen -ganzheitliche Arbeitszusammenhänge	

Der hinterlegte Bereich erfasst das „erweiterte Modell“

Quelle: Bogumil / Grohs / Kuhlmann 2006: 152.

So konnten etwa im Verhältnis von Politik und Verwaltung in nur wenigen Kommunen grundlegende Änderungen vollzogen werden (vgl. Bogumil u.a. 2006: 162; Difu 2005: 42), was auf eine konzeptionelle Schwachstelle des Reformansatzes schließen lässt. Veränderungen im Verhältnis von Verwaltung und Bürger zeigten sich vorrangig in einer verbesserten Kundenorientierung, die durch mehr Serviceorientierung, verkürzte Durchlaufzeiten, die Einrichtung von Bürgerbüros und erweiterte Öffnungszeiten realisiert werden konnte (vgl. Bogumil u.a. 2006: 168 ff; Difu 2005: 38 ff.). In der Rolle als Mitgestalter und Auftraggeber ist der Bürger im Neuen Steuerungsmodell dagegen nicht gefragt.

Im Ergebnis setzte sich zumindest in Teilen des wissenschaftlichen Diskurses die Erkenntnis durch, dass

- eine Kommunalverwaltung nicht mit einem Unternehmen zu vergleichen ist,
- die politische Vertretung in einer Kommune als demokratisch gewähltes Gremium nicht mit einem Aufsichtsrat gleichzusetzen ist,
- sich die Bürger nicht auf ihre Eigenschaft als Kunden der Verwaltung beschränken lassen und
- in der Summe Konzepte eines modernen betriebswirtschaftlichen Managements nicht analog auf die öffentliche Verwaltung übertragbar sind.

Insbesondere diesen Schwachstellen ist es zu verdanken, dass die Diskussion um Governance Eingang in die verwaltungswissenschaftliche Diskussion und die Verwaltungspraxis gefunden hat. „In kritischer Auseinandersetzung mit den Defiziten und Implementationsproblemen (...) kristallisierte sich seit Ende der 90er Jahre der „aktivierende Staat“ als alternatives Reformkonzept der Verwaltungspolitik heraus. Dabei wurde zwar keine umfassende alternative „Modellvorstellung“ für die Organisation der öffentlichen Verwaltung entwickelt, aber die mit der Governance-Debatte verbundenen Anforderungen an Form und Handlungsmuster der Verwaltungen treten deutlich hervor und korrigieren die bislang dominierende Managementperspektive“ (Jann / Wegrich 2010: 176). Zu Effizienz und Dienstleistungsorientierung als wesentliche Ziele des New Public Management kommen die Stärkung von politischer und gesellschaftlicher Beteiligung und von politischem und bürgerschaftlichem Engagement (vgl. Jann/Wegrich 2010: 184).

Insofern stellt Public Governance keinen Gegenpol zum Managementansatz dar, sondern vielmehr eine Korrektur bzw. Erweiterung in folgenden Punkten (vgl. dazu auch Jann/Wegrich 2010: 185ff.):

- Inter- statt intra-organisatorischer Perspektive

- Netzwerke statt Markt und Hierarchie
- Kombination managerialer und zivilgesellschaftlicher Steuerungsformen
- Neugestaltung der Kooperationsbeziehungen von Akteuren des öffentlichen, privaten und Dritten Sektors
- Einbindung der Stakeholder in den Prozess der Politikformulierung.

Tabelle 1 fasst die Unterschiede des New Public Management und der Public Governance überblickartig zusammen:

Management und Governance als Reformkonzepte



	Management	Governance
Schlagworte	<ul style="list-style-type: none"> •New Public Management •Unternehmen Verwaltung •Bürokratiekritik •Dienstleistungskommune •Schlanker Staat 	<ul style="list-style-type: none"> •Bürger-/Zivilgesellschaft •Sozialkapital •Gewährleistungsstaat •Bürgerkommune •Aktivierender Staat
Probleme	<ul style="list-style-type: none"> •Staat / Bürokratie (-versagen) •Steuerungslücken •Organisierte Unverantwortlichkeit 	<ul style="list-style-type: none"> •Gesellschaft (-versagen) •Fragmentierung •Externe Effekte •Exklusion
Ziele	<ul style="list-style-type: none"> •Effizienz, value for money •Dienstleistung •Kundenorientierung •Qualität 	<ul style="list-style-type: none"> • Soziale, politische und administrative Kohäsion •Beteiligung •Bürgerschaftliches Engagement
Analysefokus	<ul style="list-style-type: none"> •Einzelne Organisationen •Binnensteuerung •Ergebnisorientiertes Management •Privatisierung, Outsourcing 	<ul style="list-style-type: none"> •Koordination öffentlicher und gesellschaftlicher Akteure •Kombination verschiedener Steuerungsformen •Netzwerkmanagement •Steuerbarkeit

Quelle: Jann 2010, 182

10.4 Kommunale Bürgerhaushalte als Beispiel für Governance

Um die vorhergehenden Ausführungen zu veranschaulichen, wird zum Abschluss ein Governanceansatz beispielhaft beschrieben. Bei den so genannten *Bürgerhaushalten*, die auf kommunaler Ebene durchgeführt werden, handelt es sich gleichermaßen um einen Ansatz der *Local Governance* als auch der *Public Governance*.

1.1.1 Hintergründe

Der erste Bürgerhaushalt wurde 1989 in Porto Alegre durchgeführt. Das Verfahren des *Beteiligungshaushaltes* (*Orcamento participativo*) basiert auf den drei Prinzipien

- der Basisdemokratie,
- der Kontrolle durch die Bürgerschaft und
- der sozialen Gerechtigkeit

und setzte neue kommunalpolitische Maßstäbe. Später brachte es der Hauptstadt des brasilianischen Bundesstaates Rio Grande do Sul den Titel „Welthauptstadt der Demokratie“ ein (vgl. Franzke / Kleger 2010: 16, 9).

In der Zwischenzeit ist das Konzept in unterschiedlichen Varianten auf andere Kontinente übertragen worden, so auch auf Europa. Auch in Deutschland finden sich zahlreiche Beispiele der Beteiligung von Bürgern an der Haushaltsplanung, die im Rahmen der Entwicklung zur *Bürgerkommune* Eingang in die kommunalpolitische Praxis gefunden haben. Allerdings hat sich die Idee *partizipativer Haushalte* in Deutschland erst gegen Ende der 1990er Jahre und damit –auch im Vergleich zu anderen Politikfeldern - vergleichsweise spät durchgesetzt, was insbesondere auf Vorbehalte der gewählten Volksvertreter zurück zu führen ist, die in der Verabschiedung des Haushalts eine Kernkompetenz der Stadt- bzw. Gemeinderäte und Kreistage sahen (vgl. Franzke / Kleger 2010: 50f.).

1.1.2 Konzept

Bei dem Bürgerhaushalt handelt es sich um eine Form der Governance, die sich von anderen nicht verfassten Verfahren lokaler Demokratie, wie z.B. Runden Tischen oder der Lokalen Agenda 21, unterscheidet. Kennzeichen sind insbesondere (vgl. Franzke / Kleger 2010: 15):

- Finanzielle Angelegenheiten stehen im Mittelpunkt.
- Die Beteiligung findet auf der Ebene der Stadt oder eines Bezirks statt, der eigene politische und administrative Kompetenzen hat.
- Das Verfahren ist auf Dauer angelegt und wird wiederholt.

- Der Prozess beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess.
- Die Organisatoren müssen Rechenschaft darüber ablegen, ob und in wieweit die Vorschläge der Bürger umgesetzt werden.

Dabei bestehen zahlreiche Modelle, die von einer einfachen Übertragung des brasilianischen Modells über Partizipationsformen organisierter Interessen bis zur Übertragung von Entscheidungskompetenzen auf die Bürgerschaft, in der Regel auf Stadtteilebene, reichen (vgl. dazu im Einzelnen Franzke / Kleger 2010: 17ff.).

Der Großteil der deutschen Beispiele weist Gemeinsamkeiten mit den Ursprungskonzept aus Porto Alegre auf, bei dem es nicht um die Übertragung von Entscheidungskompetenzen geht, sondern um eine Konsultation über Finanzen und öffentliche Dienstleistungen (vgl. Franzke / Kleger 2010: 20).

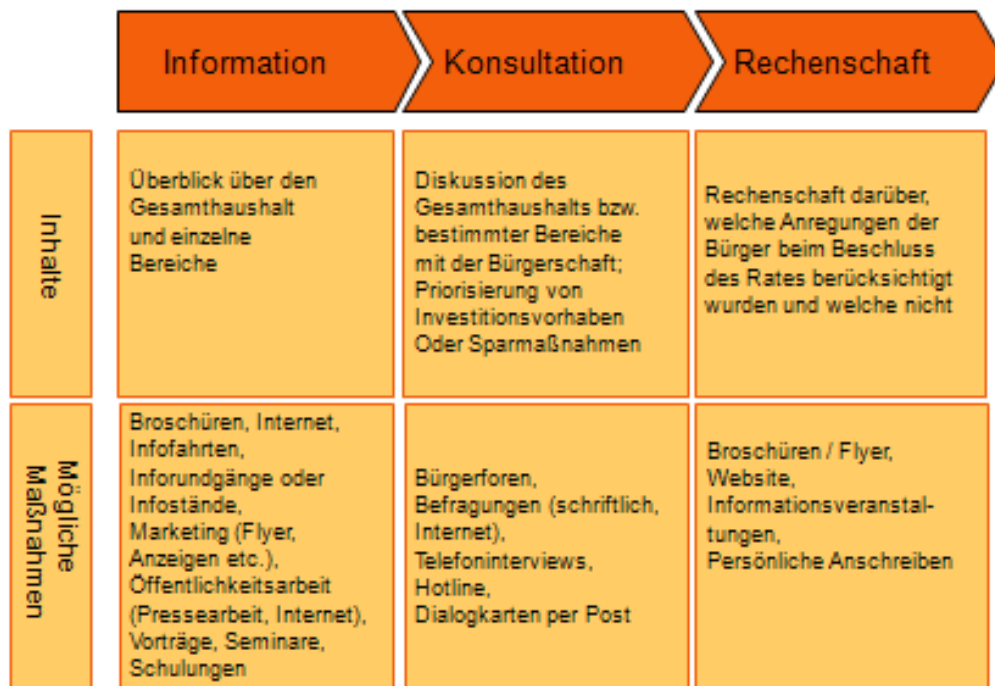
Mit dem Bürgerhaushalt sind drei zentrale Ziele verbunden. Er soll

- „Transparenz für die Bürgerschaft über den Haushalt und die Haushaltsplanung schaffen
- Beteiligung der Bürger ermöglichen und so den Dialog zwischen Bürgerschaft, Politik und Verwaltung verbessern
- Entscheidungshilfen für die Politik durch Bürgerkonsultation generieren“ (Bertelsmann Stiftung / IM NRW 2004: 9).

Zudem ist die Erwartung mit dem Bürgerhaushalt verbunden, dass die Ressourcen der Bürgerschaft die kommunalen Ressourcen ergänzen (vgl. Franzke / Kleger 2010: 7).

Die Ziele sollen dadurch erreicht werden, dass die Bürger informiert und beteiligt werden und Rechenschaft darüber erhalten, ob und in wieweit ihre Vorschläge berücksichtigt wurden. Entsprechend ist das Beteiligungsverfahren in folgende Bausteine zu unterteilen

Verfahren des Bürgerhaushalts



Quelle: Bertelsmann Stiftung / IM NRW 2004: 9.

1.1.3 Erfahrungen

Die erste Erfahrung mit einem Bürgerhaushalt in Deutschland wurde 1998 in der süddeutschen Gemeinde Mönchweiler im Schwarzwald gemacht. In drei Bürgerversammlungen wurde der Entwurf zur Haushalts- und Finanzplanung mit örtlichen Vereinen, Initiativen und nicht-organisierten Bürgern diskutiert. Zudem konnte sich jeder der 3200 Einwohner in Form eines Fragebogens zu den Einnahmen und Ausgaben der Gemeinde äußern. In der Retrospektive kann dieser Versuch allerdings nicht als Bürgerhaushalt bezeichnet werden, weil es sich um ein einmaliges Verfahren handelte (vgl. Franzke / Kleger 2010: 54).

Weitere Erfahrungen wurden in den 1990er Jahren im Rahmen des Netzwerkes „Kommunen der Zukunft“, einer Initiative der Hans-Böckler-Stiftung, der Bertelsmann-Stiftung und der Gewerkschaft ÖTV, gemacht, wobei sich die Experimente hier auf Kommunen bis etwa 60.000 Einwohner erstreckten. Hier kamen die Bürgerhaushalte i.d.R. auf Initiative der kommunalen Entscheidungsträger zustande und orientierten sich in ihrem Verlauf an dem o.g. Phasenmodell (vgl. ebd.).

Das Projekt „Kommunaler Bürgerhaushalt“, das in der Zeit von 2000 bis 2005 in Nordrhein-Westfalen durchgeführt wurde, machte deutlich, dass Bürgerhaushalte in Kommunen unterschiedlicher Größenordnungen und Finanzsituation realisiert werden konnten, da die sechs Modellkommunen verschiedenen Größenklassen zugeordnet werden können und die Haushaltssituation sehr unterschiedlich war. Hier lag der Schwerpunkt insgesamt eher auf der Information und Rechenschaftslegung als auf der Partizipation (vgl. ebd.: 55; Bertelsmann Stiftung / IM NRW 2004). Zudem wurde betont, dass es sich beim Bürgerhaushalt nicht um ein Instrument direkter Demokratie handelt, wenngleich er das Spektrum der Beteiligungsmöglichkeiten und –rechte erweitert (vgl. Bertelsmann Stiftung / IM NRW 2004: 4).

Mittlerweile werden Bürgerhaushalte auch in Großstädten durchgeführt, wie etwa in Berlin und seinen Bezirken oder der Stadt Köln. Dies deutet darauf hin, dass die anfänglich bestehenden Vorurteile, solche Verfahren seien nur in kleineren Gemeinden anwendbar, abgebaut wurden.

Die Stadt Köln hat die Bürger erstmals 2007 an der Aufstellung des Haushalts für die Jahre 2008 und 2009 beteiligt. Dabei wurden einzelne Schwerpunktbereiche aus dem Haushalt – Straßen und Wege, Plätze, Grünflächen und Sport – zur Diskussion gestellt. Die Schwerpunkte des Bürgerhaushaltsverfahrens 2009 sind Bildung/Schule und Umweltschutz (Stadt Köln 2009: 4,6). Bei zukünftigen Verfahren sollen andere Schwerpunkte zur Debatte gestellt werden.

Auch in der Stadt Köln orientiert sich das Verfahren an den Phasen der Information, der Konsultation und der Rechenschaftslegung (vgl. dazu im Einzelnen: Stadt Köln 2009: 8 ff.):

- In der Informationsphase hatten die Bürger Gelegenheit, sich in Form einer Broschüre, über das Internet und auf einer Bürgerversammlung über den städtischen Etat und das Bürgerhaushaltsverfahren zu informieren. Zudem konnten Fragen an das Call-Center der Stadt gerichtet werden.
- In der Konsultations- bzw. Dialogphase konnten Vorschläge und Anregungen durch die Bürger mitgeteilt oder die anderer bewertet werden. Das zentrale Medium dazu bildete das Internet, wo eine spezielle Plattform eingerichtet wurde. Auch auf einer Bürgerversammlung, telefonisch und in schriftlicher Form konnten Vorschläge eingereicht werden. „Rund 10.000 Kölnerinnen und Kölner haben sich (...) aktiv an dem Bürgerhaushalt beteiligt und 1.254 Vorschläge gemacht.“ (<https://buengerhaushalt.stadt-koeln.de/2010/index.php> [Zugriff 26.11.2010]). Die Vorschläge wurden elektronisch erfasst und anonymisiert.

- In einem Rechenschaftsbericht macht der Rat den Einwohnern deutlich, ob ihre Anregungen und Vorschläge zum städtischen Etat umgesetzt wurden und aus welchen Gründen eine Ablehnung erfolgte.

Obwohl Bürgerhaushalte wie in Köln als Erfolg gefeiert werden und als Innovation im Bereich der partizipativen Demokratie gelten, muss angemerkt werden, dass eine umfassende Evaluation dieser Verfahren noch aussteht (vgl. dazu Franzke / Kleger 2010: 78ff.).

Dies gilt vom Grundsatz her auch für andere Verfahren der Bürgerbeteiligung und damit der Governance – eine Dilemma, dass sich aus der Tatsache ergibt, dass es sich bei diesen Ansätzen um praktische Konzepte einerseits, normative Leitbilder andererseits handelt.



Literaturhinweise

Banner, Gerhard (1993): Der Carl Bertelsmann-Preis 1993: Anregungen für die kommunale Verwaltungsreform in Deutschland, in: Bertelsmann-Stiftung (Hg.): Carl Bertelsmann Preis 1993: Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Gütersloh, S. 147-169.

Behrens, Maria (2010): Global Governance, in: Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 93-110.

Behrens, Maria / Reichwein, Alexander (2007): Global Governance, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 311-324.

Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden.

Benz, Arthur / Dose, Nicolai (2010 a): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hg.)(2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 13-36.

Benz, Arthur / Dose, Nicolai (2010 b): Von der Governance-Analyse zur Policytheorie, in: Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hg.)(2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 251-276.

Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (2007) (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden.

Benz, Arthur (2009): Politik in Mehrebenensystemen, Wiesbaden.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) (1993): Carl Bertelsmann Preis 1993: Demokratie und Effizienz in der Kommunalverwaltung, Gütersloh.

Bertelsmann Stiftung / Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2004): Kommunaler Bürgerhaushalt: Ein Leitfaden für die Praxis, Düsseldorf und Gütersloh.

Bogumil, Jörg / Grohs, Stephan /Kuhlmann, Sabine / Ohm, Anna K. (2007): Zehn Jahre neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin.

Bogumil, Jörg / Grohs, Stephan /Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 37, S. 151-184, im Internet:<http://homepage.rub.de/Joerg.Bogumil/Projekt10JNSM.htm>[Zugriff am 28.11.2010]

Bogumil, Jörg / Kuhlmann, Stefan (2004): Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung. Ansätze einer Wirkungsanalyse, in: Jann, Werner / Bogumil, Jörg / Bouckaert, Geert / Budäus, Dietrich / Holtkamp, Lars / Kissler, Leo / Kuhlmann, Sabine / Mezger, Erika / Reichard, Christoph / Wollmann, Hellmut: Status-Report Verwaltungsreform, Berlin S. 51-64.

Budäus, Dietrich (2005): Public Corporate Governance Kodes- Ein Beitrag zur Bildung von Vertrauen in Politik und Management? In: Ruther, Rudolf X. / Sahr, Karin / Waldersee, Georg Graf (Hg.): Public Corporate Governance. Ein Kodex für öffentliche Unternehmen, Wiesbaden, S. 15-25.

Difu-Materialien 6/2005 (2005): Verwaltungsmodernisierung in deutschen Kommunalverwaltungen – eine Bestandsaufnahme, Berlin.

Franzke, Jochen / Kleger, Heinz (2010): Bürgerhaushalte. Chancen und Grenzen, Berlin.

Fürst, Dietrich (2010): Regional Governance, in: Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 49-68.

Holtkamp, Lars (2007): Local Governance, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 366-377.

Jann, Werner/ Wegrich, Kai (2010): Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte, in: Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 175-200.

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (1993): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Bericht 5/1993, Köln

Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (2007): Das Neue Steuerungsmodell: Bilanz der Umsetzung, Bericht 2/2007, Köln.

Klenk, Tanja / Nullmeier, Frank (2004): Public Governance als Reformstrategie, Düsseldorf.

Mayntz, Renate (2010): Governance im modernen Staat, in: Benz, Arthur / Dose, Nicolai (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, 2. Aufl., Wiesbaden, S. 37-48.

Möltgen, Katrin (2001): Politik im Neuen Steuerungsmodell. Eine qualitative Analyse zur Rolle des ehrenamtlichen Managements im Rahmen kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Hamburg.

Nuscheler, Franz (2009): Good Governance. Ein universelles Leitbild von Staatlichkeit und Entwicklung? Duisburg: Institut für Entwicklung und Frieden, Universität Duisburg Essen, INEF-Report 96/2009.

Reichard, Christoph (2007): Die Stadt als Konzern: „Corporatization“ als Fortführung des NSM? In: Bogumil, Jörg / Holtkamp, Lars / Kißler, Leo / Kuhlmann, Sabine / Reichard, Christoph / Schneider, Karsten / Wollmann, Hellmut: Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell, Berlin.

Schedler, Kuno (2007): Public Management und Public Governance, in: Benz, Arthur / Lütz, Susanne / Schimank, Uwe / Simonis, Georg (Hrsg.): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 253-268.

Stadt Köln, Der Oberbürgermeister (2009): Kölner Bürgerhaushalt. Deine Stadt, Dein Geld, Köln

Internet:

www.bundestag.de

www.fhoev.nrw.de

www.olev.de

<https://buergerhaushalt.stadt-koeln.de>