

Damkowski, Wulf; Rösener, Anke

Working Paper

Good Governance auf der lokalen Ebene

Arbeitspapiere für Staatswissenschaft, No. 9

Provided in Cooperation with:

University of Hamburg, Department of Socioeconomics

Suggested Citation: Damkowski, Wulf; Rösener, Anke (2004) : Good Governance auf der lokalen Ebene, Arbeitspapiere für Staatswissenschaft, No. 9, Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik (HWP), Hamburg

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/27077>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Arbeitspapiere für STAATSWISSENSCHAFT

Nr. 9

Good Governance auf der lokalen Ebene

von

Wulf Damkowski, Anke Rösener

Juni 2004

ISSN 1613-7000

Working Papers on ECONOMIC GOVERNANCE



Die Arbeitspapiere für STAATSWISSENSCHAFT/ Working Papers on ECONOMIC GOVERNANCE' werden in unregelmäßiger Folge vom Lehrstuhl ‚Finanzwissenschaften‘ an der HWP – HAMBURGER UNIVERSITÄT FÜR WIRTSCHAFT UND POLITIK ausschließlich in elektronischer Form herausgegeben:

Prof. Dr. Arne Heise
HWP
Von-Melle-Park 9

20146 Hamburg

Tel.: -49 40 42838 2209

e-mail: HeiseA@hwp-hamburg.de

Verzeichnis aller Arbeitspapiere und anderer Veröffentlichungen/ List of all working papers and other publications:

www.hwp-hamburg.de/fach/fg_vwl/DozentInnen/heise/Materials/heise-downlds.htm

Good Governance auf der lokalen Ebene

Von Wulf Damkowski, Anke Rösener

In der Diskussion um die Modernisierung des Staates findet sich seit einiger Zeit ein Begriff, der sich als Zukunftsmodell für ein neu zu gestaltendes Verhältnis von Staat und Gesellschaft durchzusetzen scheint: Governance. Dabei ist grundsätzlich zwischen dem rein deskriptiv zu verstehenden Begriff Governance und seiner normativen Ausrichtung – zumeist als Good Governance – zu unterscheiden. Was Governance inhaltlich meint und was den Begriff von anderen Konzepten und Ansätzen unterscheidet, bleibt in der aktuellen Debatte noch relativ vage und uneinheitlich. Wir wollen zunächst die unterschiedlichen Bezugspunkte und begrifflichen Dimensionen von Governance skizzieren und dann eine erste, vorläufige Arbeitsdefinition für Good Governance vorstellen, die dann als Grundlage für die weitere Konkretisierung dieses Begriffs dienen kann.

1. Bezugsrahmen der Governance-Diskussion

Der aktuelle Governance-Begriff lässt sich zunächst auf zwei unterschiedliche Entwicklungen zurückführen: Zum einen wurde er als Corporate Governance auf die Steuerungskultur und -prinzipien von privatwirtschaftlichen Unternehmen im angelsächsischen Raum bezogen. Zum anderen ist er seit Anfang der Neunzigerjahre ein Schlüsselbegriff in der Entwicklungspolitik und gilt in seiner normativen Ausrichtung als Good Governance als Voraussetzung und Maßstab für Entwicklung (Adam 2000).

In der aktuellen Debatte um die Modernisierung des öffentlichen Sektors erhält der Begriff verschiedene Attribute und erscheint je nach Fragestellung z.B. allgemein als "Public Governance" oder – etwas spezifischer und je nach Reichweite – als "Local", "Regional" oder "Global Governance". Ganz allgemein wird mit Governance die Art und Weise von Staatsführung, also die Rahmensetzung und Gestaltung des gesamtgesellschaftlichen Steuerungssystems bezeichnet. Governance bezieht sich dabei auf die Steuerung und Koordination aller Aktivitäten und aller Akteure in einem Gemeinwesen.

Governance und insbesondere die normative Ausrichtung als Good Governance ist u.a. als Reaktion auf die folgenden Entwicklungen und Diskussionslinien der Modernisierungsdebatte zu werten:

- ☛ So ist inzwischen unumstritten, dass den aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen nicht mehr allein durch staatliche Institutionen, sondern nur in gemeinsamer Zusammenarbeit von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft begegnet werden kann. Spätestens seit den 70er-Jahren haben sich verschiedene Formen der Politikgestaltung herausgebildet, die – jenseits traditioneller Steuerungsformen – als Verhandlungssysteme und Netzwerkkooperationen fungieren (vgl. u.a. Scharpf 1991; Willke 1992). Mit dem Hinweis auf unterschiedliche krisenhafte Entwicklungen wird immer wieder der Souveränitäts- und Kompetenzverlust des Staates konstatiert und sein Versagen und die Forderung nach einem neuen Staatsverständnis begründet (vgl. u.a. Jänicke 1986; Ellwein/Hesse 1994; Benz 2001). Dazu gehören z.B. die Politik- und Politikerverdrossenheit, der Reformstau in politischen Institutionen, die nicht zuletzt durch die Globalisierung verstärkte Krise der politischen Steuerung sowie ein gesellschaftlicher Wertewandel, der u.a. die Debatten um Zivilgesellschaft, Kommunitarismus oder Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements ausgelöst hat (vgl. stellvertretend für viele: Heinze/Olk 2002; Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages 2002).
- ☛ Der Begriff scheint deshalb so populär, weil er für verschiedene Ansätze anschlussfähig ist und er sich dazu eignet, die primär betriebswirtschaftliche und binnenorientierte Modernisierungspraxis wieder mit staats- und gesellschaftstheoretischen Fragestellungen zusammenzuführen. Insofern kann er als Weiterentwicklung des Public Management verstanden werden (vgl. Damkowski/Rösener 2003: 72 f.). Er bezieht sich dabei auf Leitbilder wie den verhandelnden, den kooperativen oder aktivierenden Staat (vgl. Benz 1997; Blanke/Bandemer 1999; Evers 2000; Jann 2002; Damkowski/Rösener 2003).
- ☛ Diskussionen um die Rolle des Staates sind immer eng mit der Frage der politischen Steuerung verbunden. Und genau hier nimmt Governance eine zentrale Rolle ein: in seiner deskriptiven Ausrichtung steht er quasi als Synonym für Steuerung; in seiner normativen Ausrichtung kennzeichnet er ein Spektrum von Steuerungstypen, die auf strategischem und vernetztem Handeln einer "Verantwortungsgemeinschaft" unterschiedlicher Akteure bzw. Partner basieren (vgl. u.a. Hill 2000: 11f.; Pröhl/Wegener 2002: 11).

Damit sind schlaglichtartig die wesentlichen Bezugspunkte der Governance-Diskussion benannt. Im Folgenden soll auf einzelne, für eine Konkretisierung und mögliche Operationalisierung relevante Aspekte näher eingegangen werden.

2. Governance: Begriff, Ansatz und Merkmale

2.1 Von Government und Public Management zu Governance

Lange Zeit waren Verwaltungs- und Politikwissenschaft auf "Government" im Sinne von staatlichen Institutionen – repräsentiert durch Regierung und Verwaltung und deren Strukturen und Prozesse – orientiert. Dies änderte sich auch nicht grundlegend mit dem Aufkommen des New Public Management-Reformparadigmas, das in Deutschland Anfang der Neunzigerjahre der Verwaltungsreform neue Impulse gab (vgl. u.a. Damkowski/Precht 1995 u. 1998). Denn dieses war und ist stark binnenorientiert auf die Effizienzverbesserung verwaltungsinterner Strukturen und Prozesse und auf die Anwendung managerialer Prinzipien ausgerichtet (Reichard 2002: 29; Klenk/Nullmeier 2003: 9). Die starke Binnenorientierung der Verwaltung gilt inzwischen allgemein als ein zentraler Schwachpunkt des Neuen Steuerungsmodells und bezieht sich sowohl auf die mangelnde Einbeziehung der Politik in den Reformprozess (vgl. u.a. Bogumil 2003; Schedler 2003) als auch auf die fehlende Berücksichtigung und Beteiligung der Bürger/innen. Der Governance-Ansatz greift diese Kritik auf. Er will zwar die politisch-administrative Binnenreform mit einbeziehen, aber weit darüber hinausgehen, indem er eine ganzheitliche Steuerung der politisch-gesellschaftlichen Veränderung in aktivierender Kooperation verschiedenster gesellschaftlicher Akteure mit Politik und Verwaltung intendiert (vgl. u.a. Klenk/Nullmeier 2003: 10). Er will gewissermaßen eine Makro-Perspektive auf den gesamten öffentlichen Sektor in seiner Vernetzung mit den gesellschaftlichen Umfeldern einnehmen und dabei auch andere als manageriale Rationalitäten und Steuerungsmodi berücksichtigen (Reichard 2002: 29 f.). Die Unterschiede zwischen Public Management und Governance lassen sich anhand der nachstehenden, von Reichard entworfenen Tabelle recht gut veranschaulichen.

Abb. 1: Unterschiede zwischen Public Management und Governance

	„Public Management“	„Public Governance“
Analysefokus	Binnensteuerung	Binnensteuerung und interorganisatorische (Fremd- und Selbst-) Steuerung
Art der einbezogenen Organisationen	primär einzelne öffentliche Einrichtungen (im NPM-Fall zusätzlich Unternehmen)	a) Einzelorganisationen in kooperativen und kompetitiven Beziehungen (Verwaltungen, NPOs, Unternehmungen) b) (Policy-) Netzwerke, gesellschaftliche Teilsysteme, Makrostrukturen des öffentlichen Sektors
zugrunde gelegte Steuerungslogik	Hierarchie, Regelungen (old PM), Ziele/ Ergebnisse, Wettbewerb (NPM)	Dito + politischer Tausch + Verhandlungen (+ Solidarität, Vertrauen?)
dominantes Rationalitätskriterium	Effizienz	Effektivität Legitimität (+ Legalität)
Beispiel für typisches Phänomen	ergebnisorientiertes Management einzelner Ämter einer Kommunalverwaltung	Politiksteuerung in lokal begrenztem Bereich, z. B. Planung, Koordination, Produktion von Dienstleistungen zur Randgruppenbetreuung in „Kiez“ durch Netzwerk von Kommune, Wohlfahrtsverband, Selbsthilfegruppen, KMUs

Quelle: Reichard 2002: 29 f.

2.2 Governance und "Good Governance"

Grundsätzlich sollten die Begriffe Governance und Good Governance unterschieden werden: während Governance als solches eher ein deskriptiv-analytisches Interesse verfolgt, ist Good Governance in erster Linie präskriptiv-normativ ausgerichtet (vgl. auch Wolf 2002: 57; Gbikpi/Grote 2002: 27 f.; Theys 2002: 219 ff.; König 2001: 622 f.).

Das **deskriptiv-analytische** Governance-Verständnis (so u.a. bei Heinelt 2002: 101 ff.; Klenk/Nullmeier 2003: 5,13; Kübler/Heinelt 2002: 16 f.) ist teils dadurch charakterisiert, dass versucht wird, zu beschreiben, welche Akteure in bestimmten organisationalen Settings beteiligt sind, wie ihre Kooperation funktioniert und demokratisch legitimiert wird. Zum Teil werden auch im Sinne des deskriptiv-analytischen Ansatzes beschreibend bestimmte Typologien von Governance vorgeschlagen (vgl. u.a. Damkowski/Rösener 2003: 65).

Während Kooiman (2002: 72 f.) gleich zwölf Governance-Begriffe ausdifferenziert, unterscheiden Klenk/Nullmeier (2003: 27 ff.) zwischen Hierarchie, Markt, Netzwerk, Assoziation und Gemeinschaft. Ähnlich gehen auch Considine/Lewis vor, indem sie, wie ihre nachstehende Tabelle zeigt, vier Typen von Governance definieren:

Abb. 2: Vier Typen von Governance

	Source of rationality	Form of control	Primary virtue	Service delivery focus
Procedural governance	Law	Rules	Reliable treatments	Universal
Corporate governance	Management	Plans	Goal driven	Target groups
Market governance	Competition	Contracts	Cost driven	Price
Network governance	Culture	Coproduction	Flexible	Clients

Quelle: Considine/Lewis (2003: 133)

Aus der Natur der Sache ergibt sich allerdings schon, dass diese deskriptive Vorgehensweise keinerlei Anspruch erhebt, normative Merkmale zu Good Governance zu entwickeln. Bei Klenk/Nullmeier (2003: 41 ff.) wird dies zwar in allgemeiner Form insoweit versucht, als sie von Governance-Reform sprechen und diese auf grundlegende, strukturelle, Kultur- und Einstellungswandel implizierende Veränderungen der "Steuerungslogik" beschränken. In welche Richtungen sich diese Veränderungen bewegen, bleibt dabei aber offen.

Die **präskriptiv-normativen** Ansätze verwenden dem gegenüber weitergehend – auch gegenüber Konzepten des New Public Management – den Begriff des Good Governance und versuchen, normative Merkmale bzw. Spielregeln des "Good Conduct" aufzustellen und zu begründen. Diese Versuche kommen überwiegend aus der angelsächsischen Praxis und Literatur und bleiben allerdings ebenfalls noch recht allgemein (Beispiele u.a. bei Hill 2000: 11 f.). Je nach Schwerpunktsetzung und Interessenlage bilden sich unterschiedliche Kriterien heraus. In der Literatur werden häufig folgende Merkmale herausgestellt (so Pröhl/Wegener 2002: 11; vgl. auch Conzelmann 2002: 1; Kooiman 2002: 73; Pröhl 2002: 16 ff.; Klenk/Nullmeier 2003: 11; Magel/Jahnke 2003:1/2; Theys 2002: 223; König 2001: 620/621):

- Partizipation
- Rechtstaatlichkeit
- Transparenz
- Verantwortung gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen
- Konsensorientierung
- Gerechtigkeit und Integration
- Effektivität und Effizienz
- Rechenschaftslegung

Es ist evident, dass diese Merkmale noch relativ abstrakt sind. Sie bieten zwar Orientierung, was unter Good Governance gefasst werden kann, aber sie geben noch keine hinreichende Antwort auf die folgenden Fragen und Problemstellungen:

- Wie lassen sich diese und ähnliche Merkmale so konkretisieren, dass sie in der Praxis umsetzbar, weitgehend akzeptiert und – bei aller Konkretheit – wissenschaftlich konsensfähig sind?
- Mit welchen Kriterien und Indikatoren lassen sich Governance operationalisieren und der Erfolg von Good Governance messen?
- Ist Good Governance geeignet, eine Zielrichtung für die Modernisierung von Staat und Gesellschaft anzuzeigen und Impulse für die Reformpraxis zu geben?
- Welches Gewicht ist im Rahmen eines auf das Zusammenspiel aller Akteure setzenden Good-Governance-Ansatzes den staatlichen Institutionen zuzumessen?

Auf diese und ähnliche Problembereiche soll noch weiter unter 3. eingegangen werden. Zunächst soll im Folgenden aufgrund der bisherigen Vorüberlegungen und unter Nutzung von Ansätzen in Literatur und Praxismaterialien ein vorläufiger Arbeitsbegriff von Good Governance skizziert werden (vgl. insbesondere Pröhl/Wegener 2002: 11; Reichard 2002: 29 f.; Bogumil 2003; Hill 2000: 11; Benz/Fürst o.J.; Kooiman 2002: 90 f.; Knodt 2002: 181; Wegener 2002: 16 ff.; Heinelt 2002: 101 ff.; Damkowski/Rösener 2003: 189 ff.; Conzelmann 2002: 1).

2.3 Vorläufige Arbeitsdefinition von Good Governance

Die nachstehende Definition von Good Governance versteht sich also ausdrücklich als vorläufig, sie ist allerdings bereits auf die lokale Ebene einer einzelnen Kommune ausgerichtet. Denn nach unserer Einschätzung ist es die kommunale Ebene (unter Einschluss der Region, vgl. 3.), auf der Good Governance noch am ehesten operabel und umsetzbar

gemacht werden kann. Vorläufig ist der Arbeitsbegriff deshalb, weil unser Interesse auf die weitere messbare Konkretisierung gerichtet ist. Zunächst einmal halten wir die folgenden Merkmale von Good Governance für wichtig:

- Demokratie und Lebensqualität durch nachhaltige Partizipation aller und Verpflichtung auf eine Kultur des Gender Mainstreaming und des Diversity Management;
- Entwicklung einer Vision und gemeinsamer Ziele für die Kommune durch strategisches Management;
- Problemlösung durch Bildung von Partnerschaften im „Sechseck der aktivierenden Kommune“ (Rat, Verwaltung, Wirtschaftsunternehmen, Bürgergruppen, Verbände, Vereine, vgl. Damkowski/Rösener 2003: 83 ff.);
- Effektive, effiziente und responsive Politik, Verwaltung und partnerschaftliche Zusammenarbeit sowie Engagement aller Partner für das Gemeinwesen;
- Zielgerichteter Ressourceneinsatz, Transparenz und Rechenschaftslegung;
- Legitimierte Regeln der Konsensbildung und Konfliktbewältigung, insbesondere abgestimmte Beteiligungs- und Entscheidungsverfahren zwischen Politik und Verwaltung;
- Lernen und Innovation durch Arbeit in Netzwerken und ähnlichen Kooperationsformen.

Auch bei diesem Arbeitsbegriff wird schnell deutlich, dass er zwar schon etwas konkreter, aber für Umsetzungszwecke noch zu allgemein gehalten und für die kommunale Praxis nicht ohne weiteres handhabbar ist. Zwar können wir im Rahmen dieses Beitrags noch kein "Patentrezept" für die Operationalisierung von Good Governance liefern, wollen aber - als Zwischenbericht aus unseren laufenden Arbeiten zu diesem Thema - hierfür wesentliche Fragestellungen und methodische Vorgehensweisen darstellen.

3. Konkretisierungsansätze und weitere Forschungsfragen

Wie erwähnt, gehen wir davon aus, dass Good Governancer, damit sie in der kommunalen Praxis umsetzungsfähig wird, weiter operationalisiert werden muss (vgl. Bogumil 2003: 23, Fußn. 13). Hierzu hat die Bertelsmann-Stiftung im Rahmen eines Projektes zur kommunalen Lebensqualität einen ersten, beachtlichen Versuch unternommen (vgl. Wegener 2002), dieser beruht allerdings noch auf einem bewusst allgemein gehaltenen Good-Governance-Ansatz (vgl. Pröhl 2002: 12) und dringt hinsichtlich der Operationalisierung von Good Governance zu eher beispielhaften Kriterien und Indikatoren, nicht aber zur systematischen Kennzahlenentwicklung vor. Denn Gegenstand dieses Bertelsmann-Projekts war vor allem

die Operationalisierung kommunaler Lebensqualität (vgl. Pröhl 2002: 119 ff). Neben der Operationalisierung von Good Governance in messbare Kennzahlen erweist sich für uns als weitere, wesentliche Forschungsfrage, welche Praxisbedingungen für den Erfolg und die Durchsetzung von Good Governance bedeutsam sind, aber auch die Frage, welche Faktoren den Umsetzungserfolg gefährden können. Im Einzelnen lassen sich folgende Problemstellungen als weiterer Forschungsbedarf kennzeichnen:

- Ist das Bestreben, Good Governance mittels Kennzahlen messbar zu machen, im Hinblick auf Akzeptanz und Praxistauglichkeit in der Kommune überhaupt realistisch (vgl. auch Bogumil 2003: 18, 23)?
- Welche Bedingungen sind wesentliche Erfolgsfaktoren für die Existenz einer Good-Governance-Kultur in der Kommune? Wo liegen eventuelle Gefährdungen und Misserfolgsfaktoren?
- Welche Akteurskonstellationen sind nötig, welches Maß an Strukturbildung und Institutionalisierung ist erforderlich? Welche Konsensbildungs- und Konfliktbewältigungsformen sind für Good Governance wichtig (vgl. Benz/Fürst o.J.: 23 ff.)?
- Welche Steuerungsmodi sind für den neuen, zwischen Regulierung und Deregulierung angesiedelten Steuerungsansatz Good Governance geeignet? Diskutiert werden spezifische Netzwerke, Cluster, Public-Private-Partnerships oder regionale Entwicklungsgesellschaften (vgl. Grimme 1997: 22 f.; Batt 1997: 169 ff.; Braczyk/Krauss 1997: 39 ff.; Grünwald 2003: 11 ff.).
- Lässt sich ein operationalisierter Good Governance-Ansatz – die Machbarkeit und Akzeptanz zunächst einmal vorausgesetzt – als ein Instrument zur Identifizierung von Good Governance, zur Stärken-Schwächen-Analyse kommunaler Good Governance-Entwicklungen und zur Implementierung von Good Governance in der Kommune nutzen?

Unser Ziel ist es insgesamt, durch die praxisnahe und anwendungsorientierte Bearbeitung und Beantwortung dieser Fragestellungen, ein Maßnahmen- und Instrumentenset zu entwickeln, das der kommunalen Praxis als Anregung dienen soll. Für Kommunen, die sich auf den Weg zu Good Governance begeben wollen, kann dies eine Grundlage für den Aufbau und die Weiterentwicklung eines eigenen, auf die jeweiligen konkreten kommunalen Rahmenbedingungen und politischen Schwerpunktsetzungen abgestimmten Maßnahmen- und Indikatorensystems sein.

Im Folgenden wollen wir zunächst unsere Vorgehensweise zur weiteren Konkretisierung von Good Governance skizzieren (2.1) und danach auf Fragen von Erfolgs- bzw. Misserfolgsbedingungen von Good Governance eingehen (2.2).

3.1 Formen und Verfahren zur Operationalisierung von Good Governance

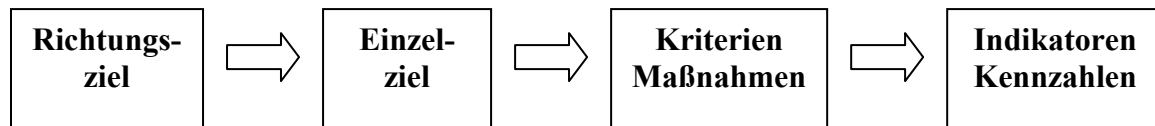
Als Grundlage für die Operationalisierung haben wir zuerst zielführende Fragestellungen formuliert, die nach unserer Einschätzung wesentliche Merkmale von Good Governance umreißen und an obigem Arbeitsbegriff anknüpfen. Dies sind insbesondere folgende für die Governance-Kultur einer Kommune relevante Aspekte:

- Wie hoch ist der Beteiligungsgrad welcher kommunalen Akteursgruppen in welchen Politikfeldern und wie lässt sich dieser ggf. erhöhen?
- In welchem Maße werden benachteiligte soziale Gruppen in Beteiligungsprozesse einbezogen? Wird der Gesichtspunkt der Geschlechtergerechtigkeit berücksichtigt?
- Gibt es Ansätze für die Entwicklung einer Vision und von strategischen Zielen und wie lassen sich diese ggf. ausbauen? Wie wird mit Zielkonflikten umgegangen?
- In welchen Formen und Verfahren werden Interessen- und persönliche Konflikte ausgetragen? Gibt es hierfür legitimierte Regeln?
- Welche Formen von Kooperation zwischen welchen Akteursgruppen in welchen Politikfeldern bestehen und sind diese für die angestrebten Problemlösungen geeignet (Netzwerke, Clusterbildung, Public-Private-Partnerships, Planungskonferenzen)?
- Werden durch solche Kooperationsformen gemeinsames Lernen und Innovationsprozesse in der Kommune gefördert?
- Gibt es Ansätze für eine effektive und effiziente Gestaltung der Arbeitsbeziehung zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaftsunternehmen, Verbänden, Vereinen und weiteren bürgerschaftlichen Gruppen? Wie lassen sich diese ggf. ausbauen?
- In welcher Weise engagieren sich diese Akteursgruppen unter Zurückstellung individuell-egoistischer Interessen für das Gemeinwesen?
- Auf welche Weise lässt sich die Transparenz und Rechenschaftslegung über eingebrachte Ressourcen der beteiligten Akteure herstellen?

Diese so genannten zielführenden Fragestellungen lassen sich mühelos in konkrete Ziele von Good Governance umformulieren. Dies ist deshalb wichtig, weil jeder Prozess der Operationalisierung von Konzepten, also z.B. von Good Governance, durch qualitativ formulierte Ziele gesteuert werden muss. Das heißt, unser Bestreben, Good Governance in quantitativ messbarer Form zu konkretisieren, erfordert einen durch Bewertungsschritte

gekennzeichneten Ableitungsprozess, der von allgemeinen und konkreteren, verbal formulierten Zielen (Richtungs- und Einzelziele) ausgeht, hierfür noch verbal ausgedrückte Zielkriterien bzw. Maßnahmen zur Zielerreichung bestimmt und für diese dann messbare Indikatoren bzw. Kennzahlen formuliert (vgl. nachstehende Abbildung).

Abb. 3: Der Prozess der Operationalisierung

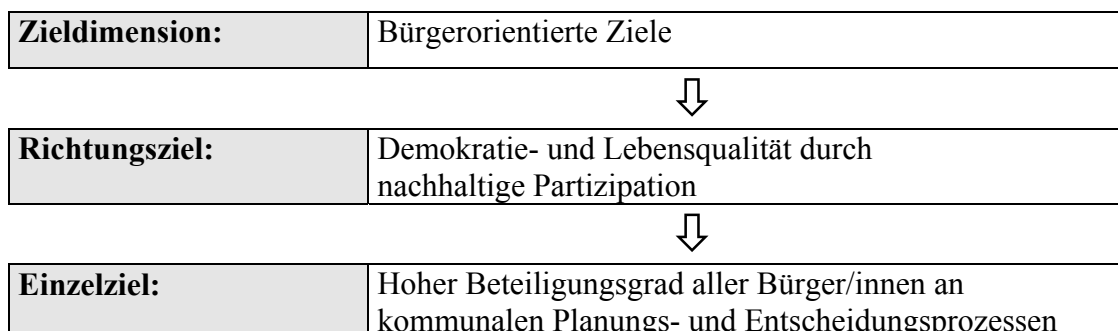


Methodisch ist auch das auf Kaplan/Norton (1997) zurückgehende Verfahren der Balanced Scorecard (BSC) durch diesen Ableitungsprozess geprägt. Wir haben daher im Grundsatz für die Operationalisierung von Good Governance zunächst einmal die BSC zugrunde gelegt. Diese unterscheidet - allerdings für die privatwirtschaftliche Unternehmung - vier Zieldimensionen, die wir für die öffentliche Verwaltung, insbesondere für die Kommune und Kommunalverwaltung folgendermaßen modifiziert haben:

- Allgemeine, strategische und gesellschaftspolitische Ziele,
- Organisationsinterne Prozess- und Strukturziele unter Einbeziehung der Mitarbeiter/innenperspektive
- Bürger/innen- und kund/innenorientierte Ziele,
- Allgemeine Ressourcenziele.

Die Unterteilung in diese vier Dimensionen erscheint uns zunächst als sinnvolles Hilfsmittel für die zuverlässige Erfassung, Systematisierung und Zuordnung von Good-Governance-Zielen, und es wird auch schnell deutlich, dass sich die oben genannten zielführenden Fragestellungen als Ziele problemlos diesen Zieldimensionen zuordnen lassen.

Abb. 4: Beispiel für eine Operationalisierung von einem Ziel von Good Governance bis hin zur Kennzahl





Kriterien/Maßnahmen:	Durchführung von Planungskonferenzen, Bürgerforen, Bürgerbefragungen, Förderung selbstinitiiertes Bürgerprojekte, Verabschiedung eines Bürgerhaushalts
-----------------------------	--



Indikatoren/ Kennzahlen:	<ul style="list-style-type: none">– Anzahl der durchgeführten Bürgerkonferenzen etc.– Anzahl der Teilnehmer im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung– Anzahl von Anregungen und Einwendungen zum Entwurf des Bürgerhaushalts– Anzahl der berücksichtigten Anregungen und Einwendungen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung
-------------------------------------	---

3.2 Wege zur Identifizierung von Erfolgs- und Misserfolgskriterien von Good Governance

Für die Identifizierung von Erfolgs- und Misserfolgskriterien können z.B. folgende Aspekte eine Rolle spielen:

- positive Erfahrungen mit anderen Reformprojekten oder "Reformmüdigkeit",
- positive oder negative Erfahrungen mit der Bewältigung von Krisen und Konflikten,
- politische Mehrheitsverhältnisse,
- Machtverteilung oder Machtungleichgewichte zwischen den Akteursgruppen,
- eine ausgeprägte Beteiligungskultur (z.B. Bürgerforen, Runde Tische, Planungskonferenzen, Bürger-/Kundenbefragungen),
- kompromissbezogene Streitkultur oder Harmonieorientierung,
- Kooperations- bzw. Vernetzungskultur,
- Leitbildentwicklung in Verwaltung und anderen Organisationen in der Kommune,
- Bedeutung von bürgerschaftlichem Engagement und Corporate Citizenship,
- Politisch-rechtliche Rahmenbedingungen,
- Vorherrschender Steuerungstyp,
- Art der Gestaltung von Prozessen und Strukturen in Verwaltung und weiteren Organisationen in der Kommune.

Insbesondere ist als zu bearbeitendes Problem zu kennzeichnen, was im Rahmen einer Bewertung von Entwicklungsstand und Zielerreichung unter "Erfolg" von Good Governance zu verstehen ist. Hier bieten sich zwei Vorgehensweisen an: Erstens kann dies lediglich hinsichtlich der Erreichung der im Rahmen des präskriptiv-normativen Ansatzes selbst und

immanent gesetzten Governance-Ziele gemessen werden (output-Messung). Zweitens könnte es im Sinne einer outcome-Messung möglich sein, übergeordnete Reformziele zu entwickeln wie z.B.

- sozialer Friede in der Kommune,
- Bürger- und Mitarbeiter-Zufriedenheit,
- Dienstleistungsqualität und -tempo,
- Reformqualität, -geschwindigkeit und -nachhaltigkeit,

anhand derer die Wirkungen von Good Governance gemessen werden können (vgl. auch D. Brinkerhoff/J. Brinkerhoff 2002: 511 ff.; Schmitter 2002: 56; Kooiman 2002: 91 f.).

Es spricht vieles dafür, sich zunächst im Sinne der Komplexitätsreduktion auf den ersteren, "bescheideneren" Ansatz der Ergebnisbewertung zu beschränken. Dieser wird allerdings auch anhand der beabsichtigten Operationalisierung von Zielen in Maßnahmen und Kennzahlen (vgl. auch Schmitter 2002: 59 ff.; Ostrom 2000: 34) leistbar sein.

Am Ende dieser Arbeit kann als Zwischenergebnis stehen:

- Ein durch Richtungs- und Einzelziele, Kriterien/Maßnahmen und Indikatoren/ Kennzahlen weitgehend operationalisierter Good-Governance-Ansatz, der sich eignet als
 - Analyseinstrument zur Identifizierung von Good Governance in Kommunen,
 - Instrument zur Stärken-Schwächen-Analyse, um den Reifegrad bzw. Entwicklungsstand einer Kommune im Hinblick auf das Governance-Konzept zu diagnostizieren,
 - Entwicklungsinstrument (Change-Management-Instrument), um Good Governance in Kommunen schrittweise zu implementieren
- Eine Check-Liste von konkret beschriebenen Faktoren, die für die erfolgreiche Implementierung von Good Governance wichtig sind und von Misserfolgskriterien, die die Umsetzung behindern könnten.

4. Local Governance: nur für die Kommune oder auch für die Region?

Im Zuge der Globalisierung haben die Regionen in der Vergangenheit sowohl in der theoretischen als auch in der empirischen Auseinandersetzung an Bedeutung gewonnen. Da sich die weltweite Arbeitsteilung intensiviert und im räumlichen Bezug vollzieht, kommt dem "Wettbewerb der Regionen" um Produktionsfaktoren und Ressourcen eine entscheidende

Bedeutung zu. Regionalisierung und Globalisierung sind dabei nicht als Gegensätze, sondern sich gegenseitig bedingende Entwicklungen zu verstehen. Die als Globalisierung beschriebenen Prozesse steigern auf der anderen Seite die Suche nach kleinräumigen und überschaubaren Identifikationsräumen. Ökonomische und politische Veränderungen wirken sich immer mehr auf die regionale Ebene aus. In den Regionen sind dabei oft nicht die territorialen Grenzen entscheidend, sondern historisch gewachsene sozio-ökonomische und kulturelle Bindungen, die für die Bürger/innen sichtbar sind (vgl. Benz/Fürst o.J.: 5).

Für den Bedeutungszuwachs der Regionen können insbesondere folgende Faktoren erklärend angeführt werden (vgl. auch Lompe/Blöcker 1997: 270 ff.)

- Die durch Abgabe von Kompetenzen an supranationale Organisationen (EU) drohende Überzentralisierung einerseits führt andererseits zur Dezentralisierung der Gestaltung von Regelungen auf regionaler Basis
- Mangelnde Effizienz bei Gestaltung und Handlung auf lokaler Ebene zwingt die Kommunen zur Zusammenarbeit, erhöht aber auch deren Bereitschaft zur Intensivierung von Kooperationen
- Die bereits genannte Zunahme weltweiter Vernetzungen erfordert veränderte Kooperations- und Kommunikationsformen und stellt neue Anforderungen an Wirtschaftsstrukturen und Unternehmensstrategien (Standortkonkurrenz = Konkurrenz von Regionen)
- Die Regionalisierung stellt ein Konzept der gesellschaftlichen Modernisierung dar, um dem wachsenden Bedürfnis der gesellschaftlichen Akteure nach Beteiligung gerecht zu werden. Dies erfordert vermehrt Koordination staatlicher Aktivitäten und Handlungen gesellschaftlicher Akteure
- Regionen stellen noch überschaubare Identifikationsräume für Bürger, Unternehmen, Politik und Verwaltung dar, während die Kommune zu kleinräumig ist, um bestehende oder notwendige Verflechtungen angemessen zu erfassen.
- Regionale Kooperationen gelten als eine wesentliche Ressource für Innovation und damit für eine erfolgreiche Standortpolitik von Regionen.

Es wird deutlich, dass sich die hier aufgeworfenen Frage- und Problemstellungen für die Operationalisierung von Good Governance problemlos auch auf die regionale Ebene übertragen ließen. In bestimmten Politikfeldern ist die kommunale Ebene zu kleinräumig, um nachhaltige Governance-Strukturen aufbauen zu können. Häufig wird angenommen, dass sich

– beispielsweise in der Beschäftigungspolitik – durch die Aktivierung aller regionalen Akteure ein enormes Handlungspotenzial ergibt, das im Ergebnis ein strategisches und vernetztes Handeln hervorbringt (vgl. Pröhl/Wegener 2002: 10 f.).

Für die beabsichtigte Konkretisierung von Good Governance bietet es sich an, zunächst auf der kommunalen Ebene zu arbeiten, denn Regionen sind mitunter zu weitläufig, die Kooperation der einzelnen Akteure ist in ihrer Gesamtheit nur schwer zu erfassen und zum Teil durch informelle Kontakte geprägt. Institutionalisierte Arbeitsformen sind für die Kennzahlenentwicklung und -erprobung möglicherweise zu unverbindlich oder zu sporadisch in der Zusammenarbeit. Dennoch kann dem Regionalisierungstrend dadurch Rechnung getragen werden, dass bei der Entwicklung eines Maßnahmen- und Kennzahlensystems die regionalen Handlungsspielräume einer Kommune und die vorhandenen oder geplanten Kooperationen zwischen einzelnen Kommunen bzw. einzelnen Akteursgruppen aus verschiedenen Kommunen berücksichtigt werden. Die Anwendbarkeit eines solchermaßen entwickelten Kennzahlensets auch auf der regionalen Ebene wäre dann in einem weiteren Arbeitsschritt zu prüfen und die Maßnahmen und Kennzahlen ggf. zu modifizieren.

Literaturnachweise

Adam, 2000, Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN. Die EZ wird politischer, in: Entwicklung und Zusammenarbeit (E+Z), Bd. 10/2000: 272-274.

Batt, 1997, Regionale und lokale Entwicklungsgesellschaften als Public-Private Partnerships: Kooperative Regime subnationaler Politiksteuerung, in: Bullmann/Heinze (Hrsg.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: 165-192.

Benz, 1997, Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflussnahme auf staatliche Steuerung, in: Klein/Schmalz-Bruns (Hrsg.), Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland. Möglichkeiten und Grenzen, Baden-Baden: 88-113.

Benz, 2001, Der moderne Staat. Grundlagen der politologischen Analyse, München/ Wien.

Benz/Fürst, o. J., Region, Regional Governance, Regionalentwicklung, o.O.

Blanke/Bandemer, 1999, Der aktivierende Staat, in: Gewerkschaftliche Monatshefte, Bd. 6, Wiesbaden: 321-330.

Bogumil, 2003, Politische Rationalität im Modernisierungsprozeß, in: Schedler/Kettiger (Hrsg.), Modernisieren mit der Politik, Bern/Stuttgart/Wien: 15-42.

Braczyk/Krauss, 1997, Neue Herausforderungen an Innovationspolitik: Konsequenzen der regionale Transformation in Baden-Württemberg, in: Bullmann/Heinze (Hrsg.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: 219-249.

Brinkerhoff, D./Brinkerhoff, J., 2002, Governance reforms and failed states: challenges and implications, in: International Review of Administrative Sciences 2002: 511 ff.

Considine/Lewis, 2003, Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand, in: Public Administration Review Vol. 63, No. 2: 131-140.

Conzelmann, 2002, Good Governance in der EU Südpolitik. Ein umstrittenes Konzept; www.SICoR-online.de (abgerufen Februar 2003).

Damkowski/Precht, 1995, Public Management, Stuttgart u.a.

Damkowski/Precht (Hrsg.), 1998, Moderne Verwaltung in Deutschland, Stuttgart u.a.

Damkowski/Rösener, 2003, Auf dem Weg zum Aktivierenden Staat. Vom Leitbild zum umsetzungsreifen Konzept, Berlin.

Ellwein/Hesse, 1994, Der überforderte Staat, Baden-Baden.

Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages (Hrsg.) 2002: Bericht. Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft, Opladen.

Evers, 2000, Aktivierender Staat – eine Agenda und ihre möglichen Bedeutungen, in: Mezger/West (Hrsg.), Aktivierender Sozialstaat und politisches Handeln, Marburg: 13-29.

Gbikpi/Grote, 2002, From Democratic Government to Participatory Governance, in: Dies. (Hrsg.): Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen.

Grimme, 1997, Ordnungspolitisches Konzept der Regionalpolitik, Diss., Hamburg, Frankfurt/Main.

Grünewald, 2003, Modernisierungsmodul und strategisches Projekt: Good Governance auch in regionaler /kommunaler Wirtschaftspolitik und -förderung, Manuskript.

Heinelt, 2002, Civic Perspectives on a Democratic Transformation of the EU, in: Gbikpi/Grote (Hrsg.), Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen: 97-120.

Heinze/Olk (Hrsg.); 2002, Bürgerengagement in Deutschland. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen.

Hill, 2000, Über Binnenmodernisierung zu Good Governance. Aktivierung und Einbeziehung gesellschaftlicher Mitglieder als Staatsaufgabe, Sonderdruck VOP 12/2000: 9-12.

Jänicke, 1986, Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft, München/Zürich.

Jann, 2002, Der Wandel verwaltungspolitischer Leitbilder: Von Management zu Governance?, in König (Hrsg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: 279-303.

Kaplan/Norton, 1997, Balanced Scorecard. Strategien erfolgreich umsetzen, Stuttgart.

Klenk/Nullmeier, 2003, Public Governance als Reformstrategie, Düsseldorf.

Knodt, 2002, Regions in Multilevel Governance Arrangements: Leadership versus Partnership, in: Gbikpi/Grote (Hrsg.), Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen: 177-196.

König, 2001, Öffentliches Management und Governance als Verwaltungskonzepte – Zehn Thesen, in: Die Öffentliche Verwaltung 2001: 617 ff.

Kooiman, 2002, Governance. A Social-Political Perspective, in: Gbikpi/Grote (Hrsg.), Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen: 71-96.

Kübler/Heinelt, 2002, An analytical framework for democratic metropolitan governance, www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchive/turin/ws12/Kuebler-Heinelt.pdf (abgerufen Feb. 2003).

Lompe/Blöcker, 1997, Die Region als politisch-ökonomisches Handlungsfeld: Chancen und Risiken der Umsetzung des südostniedersächsischen Entwicklungsmodells "Von der

Automobil- zur Verkehrskompetenzregion", in: Bullmann/Heinze (Hrsg.), Regionale Modernisierungspolitik, Opladen: 269-297.

Magel/Jahnke, 2003, Kommunalentwicklung und Kommunalplanung – Von der Hand in den Mund leben oder strategischer Prozess?; www.landesentwicklung-muenchen.de/mitarbeit/magel/aufsaeetze/magel-jahnke-gestaltung-auftrag.pdf. (abgerufen April 2003)

Ostrom, 2000, Reformulating the Commons, in: Swiss Political Science Review, Vol. 6/1: 29-52

Pröhl, 2002, "Good Governance". Gemeinsame Verantwortung für Demokratie und Lebensqualität, in: Dies. (Hrsg.), Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen, Gütersloh: 7-12.

Pröhl/Wegener, 2002, Große Herausforderungen gemeinsam bewältigen. Konzeptionelle Kriterien für Good Local Governance, in: Innovative Verwaltung, 10, 2002: 10-13.

Reichard, 2002, Governance öffentlicher Dienstleistungen, in: Budäus/-Schauer/Reichard (Hrsg.): Public und Nonprofit Management. Neuere Entwicklungen und aktuelle Problemfelder, Linz/Hamburg: 26-42.

Scharpf, 1991, Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts, in: Politische Vierteljahresschrift 32: 621-634.

Schedler 2003, Politikentwicklung: Die Rolle der Politik im Veränderungsprozess, in: Schedler/Kettiger (Hrsg.): Modernisieren mit der Politik, Bern/Stuttgart/Wien: 43-62.

Schmitter, 2002, Participation in Governance Arrangements: Is there any Reason to Expect it will Achieve "Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context"?, in: Gbikpi/Grote (Hrsg.), Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen: 51-69.

Theys, 2002, Environmental Governance: From Innovation to Powerlessness, in: Gbikpi/Grote (Hrsg.), Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen: 213-244.

Wegener, 2002, Die Kriterien zu Good Governance, in: Pröhl (Hrsg.), Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen, Gütersloh: 16-115.

Willke, 1992, Ironie des Staates. Grundlinien einer Theorie des Staates polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt a. M..

Wolf, 2002, Contextualizing Normative Standards for Legitimate Governance beyond the State, in: Gbikpi/Grote (Hrsg.), Participatory Governance. Political and Social Implications, Opladen: 35-50.

Die Autorin und der Autor sind u. a. für IGUS im Bereich der Verwaltungsforschung und -beratung tätig. Anke Rösener ist Politologin, Prof. Dr. Wulf Damkowski lehrt an der Hamburger Universität für Wirtschaft und Politik Öffentliches Recht und Public Management. IGUS ist ein Forschungs- und Beratungsinstitut, das Organisationen des öffentlichen und Dritten Sektors bei der Gestaltung ihrer Veränderungsprozesse unterstützt.

Kontakt:

IGUS e.V.

Rentzelstraße 7, 20146 Hamburg

Tel. 040/ 45 03 60 00

E-Mail: mail@igus.ws

Bisher erschienene Arbeitspapiere

Nr. 1 Arne Heise: EMU, Coordinanted Macroeconomic Policies and a Boost to Employment in the European Union, September 2002

Nr. 2 Arne Heise: Makroökonomisches Economic Governance: Makro-Dialoge auf nationaler und EU-Ebene, Februar 2002

Nr. 3 Arne Heise: Das Ende der Sozialdemokratie? Konstruktiv-kritische Anmerkungen zu einer dramatischen Entwicklung, Mai 2003

Nr. 4 Arne Heise: Optimale Verschuldung, Konsolidierungstrajektorien und Makroeffekte, Oktober 2003

Nr. 5 Arne Heise: Polit-ökonomische Betrachtung zur Sozialdemokratie. Die Wirtschaftspolitik der ‚Neuen Mitte‘ im Lichte von Public Choice- und Agenda-Theorie, November 2003

Nr. 6 Arvid Kaiser: Finanzielle Selbstbeteiligung in der Gesundheitsversorgung, Dezember 2003

Nr. 7 Arne Heise: Deutsche Finanzpolitik zwischen Wachstum und Konsolidierung, März 2004

Nr. 8 Leonhard Hajen: Steuerung über Preise erfordert Stewardship, April 2004