

Governance – Theoretisches Konzept oder Mode?

Wer in diesen Tagen SOFIS, die Datenbank deutscher Forschungsprojekte der Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen (GESIS), auf den Suchbegriff „Governance“ ansetzt, bekommt einen imponierenden Eindruck über die beachtliche Karriere, die das Governancekonzept in den vergangenen Jahren im deutschsprachigen Raum hingelegt hat: Über 500 aktuelle Forschungsvorhaben beschäftigen sich zurzeit mit der Weiterentwicklung von Steuerungs- und Regelsystemen in sozialen Netzwerken. Governance ist aber nicht nur in akademischen Kreisen en vogue, auch in Politikerreden jedweder Couleur ist der Begriff mittlerweile zum Zauberwort für die Verbesserung des Regierens avanciert, nicht selten mit hochgradig normativer Aufladung. Zahlreiche Kommunalverwaltungen schlagen sich gegenwärtig mit der Herausforderung herum, Good Governance für sich zu definieren und nach Möglichkeit auch noch umzusetzen.

Wie nicht selten in solchen Fällen, wenn ein akademischer Begriff Eingang in die politische Symbolsprache gefunden hat, verwischen allerdings die Konturen des Governancebegriffes zusehends und rufen Kritiker auf den Plan, die Governance als diffusen, wenig nützlichen Amöbenbegriff ablehnen, der sich vor allem durch seine definitorische Unschärfe charakterisiert.

Bestandsaufnahme der Governance-Debatte

Der von Lilian Schwalb und Heike Walk editierte Sammelband hat sich deshalb zur Aufgabe gesetzt, eine Orientierungshilfe in der ausufernden Governance-Diskussion zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig illustrierende Beispiele der Variationsbreite lokaler Governance-Arrangements zu liefern. In den Blick wird dabei die lokale Ebene genommen, indem neue Erkenntnisse zu partizipativen Formen der Politikgestaltung, zu den

Potentialen bürgerschaftlichen Engagements und zum lokalen gemeinnützigen Sektor zusammengeführt werden, um daraus Hinweise für eine Vertiefung der Demokratie vor Ort abzuleiten.

Dazu wird eine Vierteilung des Sammelbandes vorgenommen. In einem ersten Themenschwerpunkt diskutieren Brigitte Geißel, Jürgen Grote und Michael Haus in ihren Beiträgen die theoretischen Konzeptualisierungsmöglichkeiten von Local Governance-Ansätzen. Dabei wählen sie sehr verschiedene theoretische Zugänge und illustrieren dabei ein weites Feld an Beispielen, die für die Neujustierung des Verhältnisses zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor stehen.

Wie funktioniert lokale Partizipation?

Das Anliegen von Brigitte Geißel ist es, anhand empirischer Studien vergleichend zu erörtern, wie partizipative Beteiligungsmodelle funktionieren können und welche Faktoren eine erfolgreiche Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Akteure in lokale Steuerungsprozesse begünstigen. Sie zeigt, dass viele Erhebungen zu eher desillusionierenden Ergebnissen gelangen. Demnach fühlen sich zahlreiche Akteure der lokalen Zivilgesellschaft offenbar auf die Rolle als bloße Konsultationsadressaten in wenigen Policy-Phasen reduziert. Die lokalen politischen Eliten beklagen sich hingegen vielfach über mangelndes politisches Engagement der Zivilgesellschaft. Dennoch meint Geißel, eine Reihe von begünstigenden Bedingungen ausmachen zu können, die eine Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure effektiv in Local-Governance Arrangements ermöglichen. Dazu zählt sie neben normativen Vorgaben „von oben“, die Bereitstellung infrastruktureller Maßnahmen, ein hohes Niveau an lokalem Sozialkapital und eine überschaubare Problemstellung, von der möglichst viele zivilgesellschaftliche Akteure betroffen sind (S. 36).

Jürgen Grote versucht sich daran anschließend um eine Schärfung der theoretischen und methodischen Ansätze der Debatte um Local Governance. Dabei diskutiert er Konstitutionsbedingungen, strukturelle Voraussetzungen, Handlungsnormen sowie die Evaluations- und Designprinzipien, ohne die wie auch immer geartete Governance-Arrangements seiner Ansicht nach nicht auskommen. Sein Anliegen ist es, Governance als analytisch-empirisches Konstrukt zu kennzeichnen, um anhand dieses Zugangs ausgewählte lokale Governance Arrangements zu untersuchen. Ersichtlich wird: Die Einbeziehung der Zivilgesellschaft in Local Governance Arrangements ist keineswegs a priori anderen Arrangements wie etwa Staat-Markt Konstellationen überlegen (S. 58).

Kein Allheilmittel

In einem zweiten Abschnitt des Sammelbandes thematisieren drei Beiträge von Annette Zimmer, Sebastian Braun/Stefan Hansen/Saskia Ritter und Wolfgang Vortkamp Bürgerschaftliches Engagement als Voraussetzung für und Folge von Local Governance. Schwerpunkt der Beiträge ist die Auseinandersetzung mit den Transformationsprozessen, denen bürgerschaftliches Engagement gegenwärtig unterliegt. Tenor der Beiträge ist eine kritische Einschätzung der teilweise überbordenden Ansprüche, die Vereine als Ausfallbürger eines sich zurückziehenden Staates definieren. Zwar belegen die drei Beiträge eindrucksvoll anhand qualitativer und quantitativer Erhebungen die zentrale Bedeutung von Vereinen für die lokale Demokratie, sie warnen aber auch eindringlich vor einer Überbeanspruchung und eine ausschließlich auf die „Angebotsseite“ reduzierte Betrachtung freiwilligen Engagements (S. 104).

Zu viel Optimismus fehl am Platz

Wozu es führen kann, wenn diese Warnung in den Wind geschlagen wird, belegen im dritten Themenschwerpunkt drei Fallstudien, die sich mit bürgerschaftlichem Engagement in sektoralen Formen von Local Governance auseinandersetzen. Sowohl die Untersuchung von Margit Mayer zur Rolle von zivilgesellschaftlichen Akteuren in der Berliner Quartiersentwicklungspolitik als auch der Beitrag von Sandra Kotlenga zu Dritte-Sektor-Organisationen in der regionalisierten Arbeitsmarktpolitik zeigen deutlich auf, dass zivilgesellschaftliche Organisationen in lokalen Governance-Arrangements zu mehr oder weniger reinen Marktakteuren mutieren lassen können, die im Grunde nur noch als Vollzugsgehilfen der lokalen Verwaltungsapparate in Erscheinung treten. Die vielfach sehr optimistische Einschätzung, zivilgesellschaftliche Organisationen gestalteten lokale Verwaltungsakte demokratischer, wird von den Autorinnen ganz und gar nicht geteilt.

Vier weitere Beiträge des Sammelbandes beschäftigen sich schließlich mit der Variationsbreite der Local Governance Debatte, indem sie den Wandel lokaler Politik und deren Ausgestaltungsmöglichkeiten am Beispiel von Kooperationen, Netzwerken und Bündnissen thematisieren. Ein Schwerpunkt wird dabei den öffentlich-privaten Partnerschaften (PPP) zugewiesen (Beiträge von Detlef Sack und Lilian Schwalb), die gegenwärtig in vielen lokalen Politikfeldern diskutiert werden und keineswegs unumstritten sind.

Gute Orientierungshilfe

Dem Sammelband gelingt es sehr anschaulich, die verschiedenen Diskussionsstränge der Debatte um Local Governance zusammenzuführen. Dabei werden Potentiale aber insbesondere auch Grenzen der Einbeziehung bürgerschaftlichen Engagements

sichtbar gemacht. Er ist deshalb nicht nur einem akademisch geschulten Publikum zu empfehlen, sondern gerade auch Ghostwritern von Politikerreden, die bürgerschaftliches Engagement einmal wieder als politisches Rezept verschreiben möchten. Insgesamt zeigt sich, dass die Governance-Debatte zahlreiche Forschungsdesiderate aufweist und insbesondere einer stärkeren empirischen Unterfütterung bedarf. Vor allem die einführenden theoretischen Beiträge liefern dazu einen guten Ausgangspunkt.

Matthias Freise, Münster

Besprochene Literatur

Schwalb, Lilian/Walk, Heike (Hg.) 2007: Local Governance - mehr Transparenz und Bürgernähe? Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.