

**Local Modern Governance**  
**Ansätze für ein Kommunalpolitisches Management**



Alexander Stock

**LOCAL MODERN GOVERNANCE**

Ansätze für ein Kommunalpolitisches Management

*ibidem*-Verlag  
Stuttgart

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

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

### **Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

zugl.: Witten/Herdecke, Universität, Dissertation 2005

Dieser Titel ist als Printversion im Buchhandel  
oder direkt bei *ibidem* ([www.ibidem-verlag.de](http://www.ibidem-verlag.de)) zu beziehen unter der

ISBN 978-3-89821-509-1.

∞

ISBN-13: 978-3-8382-5509-5

© *ibidem*-Verlag  
Stuttgart 2012

Alle Rechte vorbehalten

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

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

## Danksagung

Diese Arbeit bewegte sich von Anfang an im Grenzbereich zwischen Politik- und Managementwissenschaft. Den Anstoß dazu erhielt ich während meiner mehr als dreijährigen Beschäftigung beim Oberbürgermeister von Konstanz. Die dortigen Reformbemühungen waren durch das Dilemma gekennzeichnet, dass politische Prozesse und Managementtechniken einerseits in einem ausgesprochenen Spannungsverhältnis zueinander stehen - andererseits die Herausforderungen der Zeit eine Modernisierung kommunalpolitischer Prozesse notwendig erscheinen ließen.

Diese Arbeit hat viele Väter. Ohne akademische Lehrer, die mich weit über das normale Maß hinaus förderten und bereit waren, mit mir ungewöhnliche Wege zu beschreiten, wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen.

An erster Stelle möchte ich meinen langjährigen Mentor Prof. Dr. Klaus Simon / Universität Konstanz nennen. Er motivierte mich, diese Arbeit zu schreiben, hat mich während der Arbeit mit wertvollen Ratschlägen begleitet und einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, dass ich dieses Projekt erfolgreich abschließen konnte. Weiter möchte ich meinen Betreuer Prof. Dr. Birger Priddat nennen, der mir den Weg zur Universität Witten/Herdecke öffnete, immer offen für meine Ideen war und sich vielfältig für mich einsetzte. Ich möchte mich auch bei Prof. Dr. Rudolf Wimmer bedanken, der sich kurzfristig bereit erklärte, sich als Zweitkorrektor auf meine Arbeit einzulassen und sich konstruktiv-kritisch mit ihr auseinandergesetzt hat.

Ich möchte mich hier zudem posthum bei Dr. Hans-Friedrich Lorenz bedanken, der bereits vor fast zehn Jahren mein Interesse an der Modernisierung von Politik und Verwaltung weckte und mich zur Gründung einer studentischen Arbeitsgemeinschaft zu diesem Thema motiviert hat. Der Dank geht auch an Wissenschaftler, die mich unterstützten. Besonders Prof. Dr. Bogumil, PD Dr. Strulik, PD Dr. Kersting, Dr. Zimmer sowie meine Kollegen Raban Daniel Fuhrmann und Jürgen Kegelmann verdienen eine Erwähnung. Hinzunehmen möchte ich Roland Bunten, der mir den Blick auf die Komplexität realer Prozesse in einer Stadt geöffnet hat.

Die Konrad-Adenauer-Stiftung hat dieses Projekt großzügig finanziell gefördert und in der Person von Frau Dr. Tandecki wohlwollend begleitet.

Nicht zuletzt möchte ich meiner Mutter, meinem Vater, meinen Söhnen und meiner Frau Katrin danken, dass sie mit mir durch die Höhen und Tiefen dieser Arbeit gegangen sind. Insbesondere meiner Frau gehört ein gewichtiger Anteil an dieser Arbeit, deswegen möchte ich ihr diese widmen.



# Inhaltsverzeichnis

<b>I. Hinführung zum Thema.....</b>	<b>1</b>
1. Einleitung und Ziel der Arbeit .....	2
2. Fragestellung .....	9
3. Methode.....	10
4. Aufbau der Arbeit.....	12
<b>II. Modern Governance: Begriff - Struktur - Prozess .....</b>	<b>15</b>
1. Kommunalpolitik aus verschiedenen Blickwinkeln .....	16
1.1. Kommunalpolitik unter dem Fokus „politischer Verwaltungsführung“ .....	17
1.2. Kommunalpolitik unter dem Fokus ökonomischer Leistungserstellung ....	21
1.2.1 Das KGSt-Modell.....	22
2. Erweiterter Blickwinkel: Kommunalpolitik als Modern Governance-Prozess .	26
2.1. Ein neues Verständnis von Kommunalpolitik: Modern Governance.....	27
2.2. Der Modern Governance-Ansatz.....	31
3. Modern Governance als System bzw. Netzwerk .....	36
3.1. Theoretische Grundlagen.....	37
3.2. Systemische Netzwerke .....	42
3.3. Ableitungen für die Rolle des Politisch-Administrativen Systems im Modern Governance-Netzwerk .....	48
4. Modern Governance als Garbage Can .....	49
4.1. Theoretische Grundlagen.....	50
4.2. Ableitungen für die Rolle des Politisch-Administrativen Systems im Modern Governance-Prozess.....	54
5. Modern Governance als System, Netzwerk, Garbage Can und das Politisch- Administrative System .....	56
<b>III. Grundlagen eines zeitgemäßen Managements für das Politisch-     Administrative System im Modern Governance-Netzwerk .....</b>	<b>59</b>
1. Die Rahmenbedingungen eines zeitgemäßen Managements für das Politisch- Administrative System im Modern Governance-Netzwerk.....	60
1.1. Kommunalpolitik zwischen Programmen, Macht und Ökonomie.....	60
1.2. Neues Verständnis von Kommunalpolitik als Grundlage eines zeitgemäßen Managements .....	61

## Inhaltsverzeichnis

---

2. Ansätze für ein politikoffenes Managementverständnis.....	63
2.1. Politisch-inkrementales Management .....	64
2.2. Ansätze für ein politikoffenes Strategisches Management .....	66
3. Politisches Management unter komplexen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen .....	70
3.1. Management von institutionellen Arrangements zur effizienten Nutzung von Windows of Opportunities.....	71
3.1.1. Garbage Can und Windows of Opportunities .....	72
3.1.2. Steuerungswirkung von Institutionen unter komplexen Rahmenbedingungen .....	75
3.1.3. Das Politisch-Administrative System und das Management von institutionellen Arrangements zur effizienten Nutzung von Windows of Opportunities .....	79
3.2. Reflexives Lernen als Basis eines zeitgemäßen Managementkonzeptes ....	80
3.2.1. Lerntheoretische Grundlagen .....	81
3.2.2. Reflexive Lernprozesse in einem Kommunalpolitischen Management .....	84
3.3. Interaktionsmanagement.....	86
3.3.1. Interaktionen und Strukturelle Kopplungen.....	87
3.3.2. Basis einer stabilen Interaktionsbeziehung: Macht, Geld oder Partnerschaft? .....	88
3.3.3. Die zwei Dimensionen der Interaktion .....	94
3.3.4. Grundlagen eines Netzwerkmanagements .....	96
3.3.5. Grundlagen eines Interaktionsmanagements für das Politisch-Administrative System .....	99
4. Fazit: Theoretische Grundlagen eines Kommunalpolitischen Managements im Überblick .....	101
<b>IV. Ansätze für ein Kommunalpolitisches Management.....</b>	<b>103</b>
1. Anforderungen an ein Kommunalpolitisches Management.....	104
2. Ansätze für ein internes Managementkonzept für das Politisch-Administrative System .....	110
2.1. Managementzyklus und Managementebenen.....	110
2.2. Systemisches Managementverständnis .....	114
2.2.1. Normatives Management .....	115
2.2.2. Strategisches Management.....	121

# Inhaltsverzeichnis

---

2.2.3. Operatives Management.....	126
2.2.4 Institutionalisierte reflexive Lernprozesse .....	127
2.3 Praxisbeispiel „Strategische Steuerung im Kreis Soest“ .....	133
2.3.1. Das Politisch-Administrative System des Kreises Soest als Teil des lokalen Modern Governance-Netzwerkes.....	134
2.3.2. System zur Strategischen Steuerung .....	135
2.4. Fazit: Binnenorientierte Elemente eines Kommunalpolitischen Managements .....	140
3. Nach außen orientiertes Informationsmanagement für das Politisch- Administrative System .....	141
3.1. Einordnung eines nach außen orientierten Informations-managements in das Kommunalpolitische Management.....	142
3.2. Theoretische Grundlagen.....	144
3.2.1. Daten - Information - Wissen.....	144
3.2.2. Informationsmanagement.....	146
3.2.3. Systemtheoretisches Modell der Informationsaufnahme .....	148
3.2.3.1. Selektive Informationsaufnahme .....	150
3.2.3.2 Unterschiedliche Qualitäten des Informationsaustausches zwischen Systemen je nach Interaktionsdichte .....	152
3.3. Unterschiedliche Wege der Informationsaufnahme .....	155
3.3.1. Informationsannahme durch das Politisch-Administrative System .....	156
3.3.2. Informationsabfrage des Politisch-Administrativen Systems .....	159
3.3.3. Kooperative Erarbeitung von Informationen .....	162
3.4. Praxisbeispiel: „Informationsaufnahme aus einem Stadtteil mit Entwicklungsbedarf - Dinslaken/Lohberg“ .....	165
3.5. Fazit: Nach außen orientiertes Informationsmanagement.....	167
4. Problembearbeitung im Modern Governance-Netzwerk .....	169
4.1. Einordnung eines Umsetzungsmanagements in ein Manangementkonzept für das Politisch-Administrative System .....	170
4.2. Theoretische Grundlagen.....	171
4.2.1. Traditioneller Blickwinkel: Aufgabenerfüllung zwischen Wohlfahrtsstaat und „schlanker Staat“ .....	171
4.2.2. Selbstreferenter Blickwinkel des Politisch-Administrativen Systems: Zwischen Selbst- und Fremderfüllung .....	177

## Inhaltsverzeichnis

---

4.3. Unterschiedliche Wege der Bearbeitung gesellschaftlicher Problemstellungen .....	180
4.3.1. Aufgabenerfüllung durch das Politisch-Administrative System.....	180
4.3.2. Aufgabenerfüllung durch das Modern Governance-Netzwerk .....	187
4.4. Praxisbeispiel: Kooperative kommunale Sozial- und Arbeitsmarktpolitik im Main-Kinzig-Kreis/ Modellprojekt Gemeinde Erlensee .....	197
4.5. Fazit: Problembearbeitung im Modern Governance-Netzwerk .....	202
5. Zwischenergebnis: Ansätze für ein Kommunalpolitisches Management.....	203
<b>V. Zusammenfassung .....</b>	<b>209</b>
<b>Literatur .....</b>	<b>219</b>
<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>247</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>249</b>

# **Kapitel I**

## **Hinführung zum Thema**

### **1. Einleitung und Ziel der Arbeit**

Dynamik, Diskontinuität und Vielfalt sind die wesentlichen Charakterzüge des ausgehenden 20. und beginnenden 21. Jahrhunderts<sup>1</sup>.

Globale Veränderungsprozesse in der Bevölkerung (Wachstum, Wanderung), der Ökonomie (Globalisierung) und der Ökologie (Klimawandel) stehen einer ständig voranschreitenden Differenzierung der politischen, sozialen und wirtschaftlichen Strukturen in Deutschland gegenüber<sup>2</sup>.

Auch vor Kommunen macht diese Entwicklung nicht Halt. Die sozialen Lasten der Globalisierung konzentrieren sich in den Städten. Gleichzeitig wächst der Standortwettbewerb. Dies gilt umso mehr nach der EU-Osterweiterung. Die Bedeutung der Kommunen für eine nachhaltige ökologische Entwicklung wurde im Abschlussbericht der Konferenz von Rio explizit hervorgehoben. Der demographische Wandel, die Auflösung traditioneller Formen des Zusammenlebens (Singlehaushalte, Alleinerziehende, kinderlose Paare, alleinstehende Senioren) sowie die ansteigende Zuwanderung von Ausländern führen zu der Notwendigkeit, neue Formen der Integration für die Teilsysteme des lokalen Gemeinwesens zu finden.

Die Notwendigkeit und die Anforderungen an eine Steuerung, Regulierung und Kanalisierung der aktuellen Veränderungsprozesse in Gesellschaft, Ökonomie und Ökologie sowie die Bekämpfung ihrer negativen Auswirkungen steigen unaufhaltsam<sup>3</sup>.

”Die Kommunen, ihre Führungsorganisation wie ihr Steuerungsvermögen, sehen sich derzeit einer harten Bewährungsprobe ausgesetzt. Die Probleme, die sie zu bewältigen haben (...) werden immer komplizierter und komplexer.”<sup>4</sup>

Der Arbeit liegt die These zugrunde, dass die Herausforderungen und die möglichen Lösungsansätze für Politik und Unternehmen sehr ähnlicher Natur sind und die

---

<sup>1</sup> Vgl. Schreyögg 2000b, S.22; Weyer 1998, S.295.

<sup>2</sup> Brecht 1999, S.1; Kleger 1996, S.19.

<sup>3</sup> Brecht 1999, S.1; vgl. Naschold 1995, S.63; Schuppert 2000, S.101.

<sup>4</sup> Kodolitsch 1996, S.177; vgl. Banner 1994, S.7; Masser 1998, S.11; Budäus 1994, S.38.

Lösungen aktueller Probleme nur durch ein gegenseitiges Befruchten theoretischer Ansätze und in einer praktischen Aufgabenteilung zwischen gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Strukturen möglich sind.

In den letzten Jahren ist eine Annäherung zwischen wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Ansätzen zu erkennen, die nicht zuletzt durch von beiden Disziplinen rezipierte Theorien deutlich wird. Als klassische Beispiele sind hier die Systemtheorie oder der Garbage Can-Ansatz der Entscheidungsfindung zu nennen, welche seit langem die Diskussion in beiden Disziplinen bereichern. In den 80er Jahren kamen die Netzwerkansätze hinzu. Die 90er Jahre waren geprägt durch die New Public Management-Bewegung, und aktuell heißt ein geteiltes Stichwort „Governance“<sup>5</sup>.

Die Verzahnung von Politik und Management wird im folgenden Zitat sehr deutlich: „Management meint in funktionaler Sicht die Planung, Organisation, Führung und Kontrolle sozialer Systeme. (...) Die soziale Praxis des Managements ist jedoch in funktionaler und institutioneller Perspektive allein nicht angemessen zu fassen, weist sie doch eine inhärente politische Dimension auf.“<sup>6</sup>

Politik ist somit ein Teil von realen Managementprozessen<sup>7</sup>. Auf der anderen Seite unterscheidet sich diese funktionale Definition von Management nur durch seine Begrifflichkeit, aber nicht grundsätzlich inhaltlich von einer möglichen funktionalen Definition von Politik.

Es ist Zeit, offensiv einen gegenseitigen Lernprozess beider Disziplinen voranzutreiben<sup>8</sup> und in praktische Handlungsanleitungen münden zu lassen.

Gegenseitige Lernprozesse zwischen Politik und Wirtschaft in der Praxis sind nicht neu. Anfang des letzten Jahrhunderts übernahmen die großen Wirtschaftsunternehmen wie Siemens oder Krupp die für ihre Zeit überaus leistungsfähigen

---

<sup>5</sup> Jann u.a. 2001, S.5.

<sup>6</sup> Sydow/Windeler 1998, S.150; vgl. Wimmer 2004, S.59; Ortman u.a. 1990.

<sup>7</sup> Vgl. Bogumil/Schmid 2001, S.53.

<sup>8</sup> Vgl. Bogumil/Schmid 2001, S.21ff.

bürokratischen Strukturen und Prinzipien der öffentlichen Verwaltung bzw. öffentlichen Unternehmen<sup>9</sup>.

Bis zum Ende der 80er Jahre gab es vergleichsweise wenige ambitionierte gegenseitige Lernansätze, wenn man die zu der Zeit breit angelegten Privatisierungen und Verschlankungen von öffentlichen Verwaltungen nicht als solche ansieht.

Insbesondere die Kommunen in Deutschland haben auf Grund ihrer angespannten Haushaltslage, den sie immer mehr einschränkenden rechtlichen Regelungen höherer Ebenen und im Rahmen der internationalen New-Public-Management-Welle auf sehr breiter Basis mit Managementtechniken zu experimentieren begonnen<sup>10</sup>.

Bei der Einführung des Neuen Steuerungsmodells<sup>11</sup> wurde pointiert deutlich, was Sydow/Windeler in ihrem Zitat über Organisationen im Allgemeinen feststellten. Ein Managementkonzept, welches die politischen Dimensionen vernachlässigt, kann reale soziale Prozesse nicht angemessen erfassen.

Die Autoren, die ein Scheitern des Neuen Steuerungsmodells diagnostizieren, führen dies auf eine Unübertragbarkeit von Managementerkennnissen auf die Kommunalpolitik zurück<sup>12</sup>. Sie vernachlässigen bei dieser Diagnose allerdings, dass in den letzten 15 Jahren von den Kommunen versucht wurde, eine Managementphilosophie zu implementieren<sup>13</sup>, welche sich selbst gravierender Kritik der deskriptiven Managementforschung ausgesetzt sieht<sup>14</sup>.

Da die Herausforderungen auf der kommunalen Ebene eine professionelle Bearbeitung notwendig machen, besteht weiterhin die Notwendigkeit für Rat, Bürgermeister und Verwaltung, aus Erkenntnissen des Managements zu lernen - vorausgesetzt, Letzteres nimmt seine politische Dimension selbst an.

Die vorliegende Arbeit wird mit dem Konzept eines Kommunalpolitischen Managements einen Weg in diese Richtung aufzeigen.

---

<sup>9</sup> Vgl. Benz u.a. 2000, S.5.

<sup>10</sup> Vgl. Budäus 1994.

<sup>11</sup> Vgl. Kapitel II.1.2.

<sup>12</sup> Vgl. bereits Laux 1993; Bogumil 1997.

<sup>13</sup> Vgl. Kapitel II.1.2.1.

<sup>14</sup> Vgl. Wimmer 2004, S.50.

Hierzu ist es notwendig, dass klassische Grundverständnisse in den Politik- und Wirtschaftswissenschaften kritisch hinterfragt werden. In beiden Disziplinen muss die Bedeutung komplexer, emergenter Prozesse im Zusammenspiel sozialer Akteure anerkannt, müssen neuere Ansätze herangezogen und auf die konkrete Arbeit des lokalen Politisch-Administrativen Systems übertragen werden.

Daher sind drei Schritte notwendig:

### **a) Kommunalpolitik als Modern Governance**

„Societies have always required some form of collective steering and management. Variations in the political and economic order have produced different answers to the fundamental questions about how to provide that steering for society, and how to cope with the range of challenges arising from the society, but some answer has been required, and continues to be required.“<sup>15</sup>

Der aktuelle politikwissenschaftliche Forschungsansatz Modern Governance<sup>16</sup> widmet sich dieser grundsätzlichen Frage der Steuerung gesellschaftlicher Prozesse und überwindet die Vorstellung von eindimensionalen Steuerungszusammenhängen.

Im Modern Governance-Ansatz werden die Potentiale der (teil-)autonomen Akteure der Gesellschaft zur Bewältigung komplexer Herausforderungen fokussiert in den Blick genommen<sup>17</sup>.

Sowohl die Policy-Forschung im Allgemeinen als auch die Kommunalwissenschaft im Speziellen haben nicht nur Defizite der klassischen hierarchischen Steuerung aufgezeigt, sondern sie entdeckten zugleich „(...) Formen der organisierten Bearbeitung regelungsbedürftiger Tatbestände, auf die das alte Modell nicht paßte“<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> Peters 2002, S.1.

<sup>16</sup> Vgl. Kapitel II.2. u. II.3.; der Modern Governance-Ansatz nimmt damit noch mehr als der Governance-Ansatz in den Wirtschaftswissenschaften die Komplexität von Steuerungsprozessen in sich auf - teilt mit diesem allerdings viele Grundannahmen.

<sup>17</sup> Auf das in der Systemtheorie angelegte Spannungsverhältnis zwischen „funktionaler Differenzierung“ und kollektiven Problemlösungsprozessen („funktionale Integration“) ist in Kapitel I.3. nochmals einzugehen; vgl. auch: Baecker 2000.

<sup>18</sup> Mayntz 1996a, S.151.

Dem Politisch-Administrativen System kommt danach weiter eine wichtige Rolle in der Bearbeitung gesellschaftlicher Problemstellungen, aber nicht die einer „hierarchischen Spitze“ der Gesellschaft zu<sup>19</sup>.

Mäding identifiziert bei den Entwicklungen in Kommunen im letzten Jahrzehnt, worunter er das Neue Steuerungsmodell, Stadtmarketing, lokale Agenda 21-Prozesse etc. versteht, folgende Gemeinsamkeiten:

- „➤ Abkehr vom Steuermann-Modell der Staatsführung und Stadtführung, von der monokratischen, hierarchischen Leitung;
- Aktivierung von Partnern, Wiederentdeckung des Mitarbeiters, des Nachbarn, des Bürgers als Handlungssubjekt;
- Neuverteilung von Verantwortlichkeit, Rechten und Pflichten;
- Kooperation als durchgängiges Prinzip (...)“<sup>20</sup>

Mit anderen Worten: Moderne Governance-Formen haben sich in der kommunalen Praxis entwickelt, bevor sie unter diesem Stichwort in der Wissenschaft beschrieben wurden<sup>21</sup>.

Peters verbindet nun in einem aktuellen Aufsatz Governance mit einer realitätsnahen Beschreibung von Entscheidungsprozessen, welche sich im Garbage Can-Ansatz findet<sup>22</sup>. Dieser besagt, dass im Rahmen von Entscheidungsprozessen verschiedene *streams (problems, solutions, actors and opportunities)* in geeigneter Art und Weise zusammentreffen müssen. Er gibt also die Illusion, dass Problemlösungsprozesse rein rational geplant werden können (wie dies traditionell implizit vorausgesetzt wird), zu Gunsten eines eher zufälligen Prozesses auf.

### **b) Politikoffenes Management**

Als zweiter Schritt ist die Grundlage für ein Managementkonzept zu entwickeln, das die politische Dimension im Managementprozess ernst nimmt<sup>23</sup>.

Die Grundlage liefern die strukturationstheoretischen Arbeiten von Ortmann/Sydow<sup>24</sup>, welche explizit rational geplante und emergente Prozesse in ein

---

<sup>19</sup> Vgl. Wimmer 2004, S.65.

<sup>20</sup> Mäding 1999, S.36f.

<sup>21</sup> Vgl. Peters 2002, S.1.

<sup>22</sup> Vgl. Peters 2002.

Modell integrieren<sup>25</sup>. Das Schlüsselwort hierfür heißt „reflexive Lernprozesse“, da man die Ergebnisse von Managementeingriffen nicht genau planen, aber sehr wohl aus ihnen lernen kann.

### c) Kommunalpolitisches Management

Als dritter Schritt müssen die Erkenntnisse über die Komplexität von gesellschaftlichen Problembearbeitungsprozessen sowie die eines politikoffenen Managements verbunden und für die Arbeit des Bürgermeisters, der Verwaltung und des Rates operationalisiert werden<sup>26</sup>. Einfache, eindimensionale Patentlösungen wären hierbei sicher die falsche Antwort. Komplexität kann man begegnen - sie aber nicht einfach auflösen. Diese Arbeit gibt daher differenzierte Antworten und den Akteuren vor Ort geeignete Hilfestellungen an die Hand, um besser als bisher ihren Beitrag im kommunalpolitischen Prozess erfüllen zu können.

Die vorliegende Arbeit wird unter dem Dach des Modern Governance-Ansatzes vor allem drei Theorien heranziehen, welche emergente Prozesse in den Mittelpunkt ihrer Betrachtung stellen und sowohl in den Politik- als auch in den Wirtschaftswissenschaften Beachtung gefunden haben.

Dies sind die Systemtheorie, strukturationstheoretische Ansätze und solche auf der Basis der Arbeiten um Simon, March, Cyert u.a. (insbesondere der bereits erwähnte Garbage Can-Ansatz<sup>27</sup>).

---

<sup>23</sup> Kapitel III.

<sup>24</sup> Ortmann/Sydow (Hrsg.) 2001; vgl. Zimmer 1999.

<sup>25</sup> Vgl. Wimmer 2004, S.49.

<sup>26</sup> Kapitel IV.

<sup>27</sup> Cohen/March/Olsen 1972.

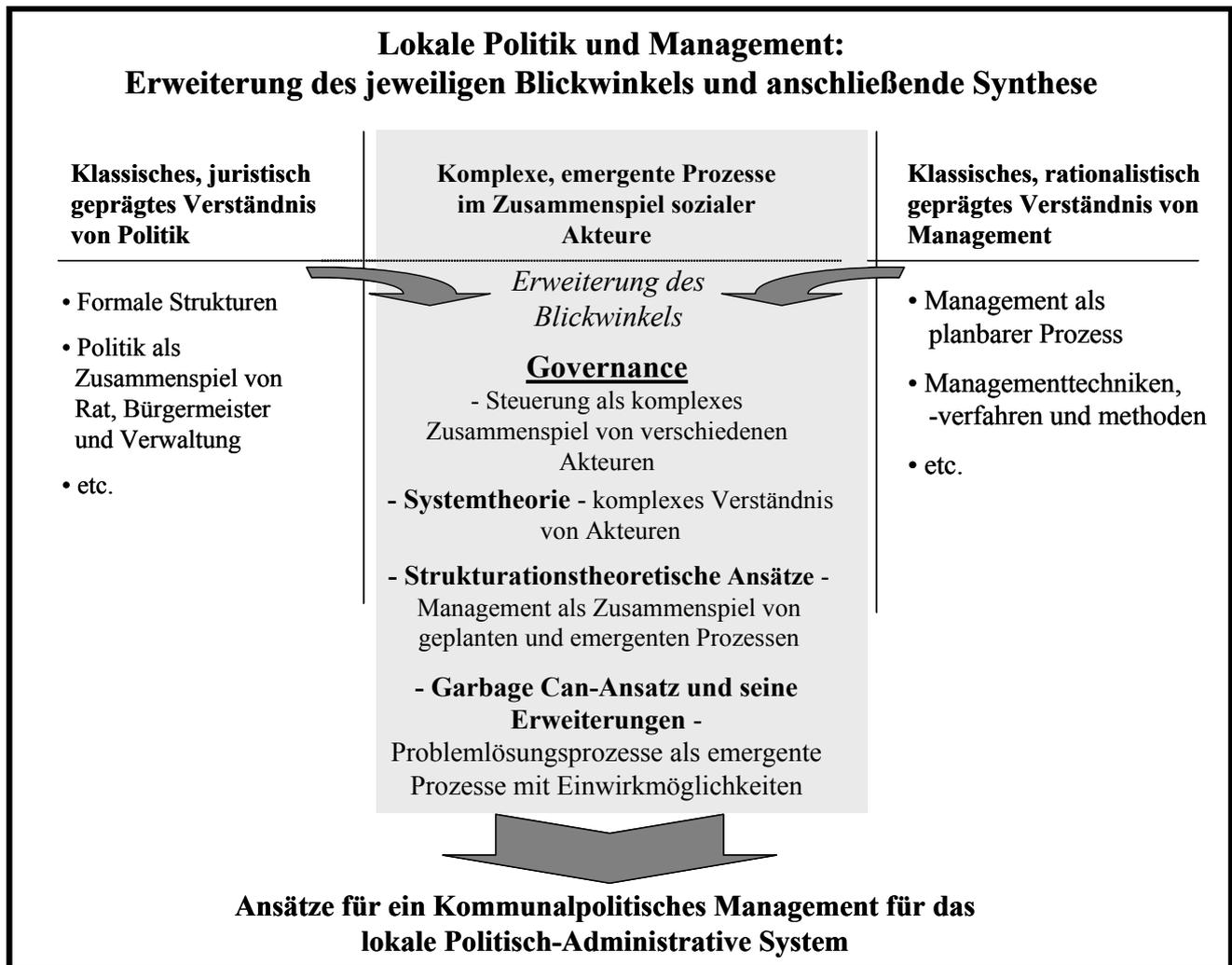


Abb. 1: Lokale Politik und Management: Erweiterung des jeweiligen Blickwinkels und anschließende Synthese

Mit dem Bezug auf die Systemtheorie wird dieser Arbeit ein konstruktivistisches Verständnis zugrunde gelegt. Ausgangspunkt der Betrachtung sind (teil-)autonome Systeme bzw. Akteure, welche jeweils nach ihrer eigenen Logik operieren.

Indem diese Arbeit sich besonders auf die Systemtheorie nach Willke<sup>28</sup> bezieht, ist es ihr möglich, sowohl von Systemen als auch von Akteuren zu sprechen und darüber hinaus relativ konkrete Managementempfehlungen abzuleiten.

Nimmt man den Garbage Can-Ansatz ernst, so muss man von der Möglichkeit absichtsvoller Managemententscheidungen Abschied nehmen und sich auf ein „muddling through“ einlassen. Dies ist auf Grund der drängenden

<sup>28</sup> Z.B. Willke 1992a, 1993, 1994, 1995, 2000, 2001b, 2002.

Herausforderungen unserer Zeit<sup>29</sup> ein unbefriedigender Zustand und diese Arbeit wird neuere Ansätze aufzeigen, welche die *streams* für eine Einflussnahme des Managements öffnen.

Strukturierungstheoretische Ansätze, die sich letztlich auf Giddens zurückführen lassen, zeigen eine große innere Nähe zum Neo-Institutionalismus auf. Beide messen Strukturen bzw. Institutionen eine große Bedeutung bei der Beeinflussung emergenter Prozesse zu. Während jedoch der Neo-Institutionalismus klassisch eine aktive Steuerung von Institutionen ablehnt, lässt sich der strukturierungstheoretische Ansatz in der Art und Weise weiterentwickeln, dass sehr wohl ein Management von institutionellen Arrangements möglich wird.

### **2. Fragestellung**

Diese Arbeit wird, ausgehend von den obigen Ausführungen, Kommunalpolitik als Modern Governance-Prozess interpretieren und die Grundlagen für ein modernes Management für das lokale Politisch-Administrative System legen.

Hierzu sind folgende Fragen zu beantworten:

- Wie lässt sich Kommunalpolitik als komplexes Zusammenspiel der lokalen Akteure auf der Basis der oben vorgestellten Theorien beschreiben und theoretisch erklären?
- Wie können klassische Managementansätze für politische Prozesse geöffnet und so für die Arbeit des lokalen Politisch-Administrativen Systems erschlossen werden?
- Wie können konkrete Handlungsempfehlungen für Bürgermeister, Rat und Verwaltung lauten, wenn man Kommunalpolitik als komplexen Problemlösungsprozess im Local Modern Governance ansieht?

---

<sup>29</sup> Vgl. Mäding 1999.

### 3. Methode

Diese Arbeit bewegt sich zwischen management- und politikwissenschaftlicher Forschung. Ihr Fokus liegt auf dem lokalen Politisch-Administrativen System im Rahmen gesellschaftlicher Problembearbeitungsprozesse in der Kommune.

Sie beschäftigt sich also im weiteren Sinne mit der Frage politischer Steuerung und beabsichtigt, aus dem Management abgeleitete Handlungsempfehlungen zu entwickeln<sup>30</sup>.

Betrachtet man Forschungsarbeiten dieser beiden Disziplinen der letzten Jahre, so sind diese üblicherweise vor dem Hintergrund eines bestimmten theoretischen Ansatzes aufgebaut<sup>31</sup>. In letzter Zeit, insbesondere auch bei theoretischen Erklärungsversuchen zum Neuen Steuerungsmodell, finden sich eklektische bzw. multi-paradigmatische Arbeiten<sup>32</sup>. Dieses Vorgehen ermöglicht „ein multi-paradigmatisches Denken, 'that can cope with ambiguity and paradox'“<sup>33</sup>.

„Die Verfügbarkeit unterschiedlicher Paradigmata versetzt (...) [Forscher, A.S.] in die Lage, empirische Phänomene jeweils mit dem Paradigma zu fassen, das der Ontologie des Forschungsobjekts bzw. dessen Dimensionen am besten gerecht wird.“<sup>34</sup>

Eine multi-paradigmatische Forschung scheint insbesondere dann vielversprechend, „wenn das Erkenntnis- bzw. Erfahrungsobjekt noch relativ jung und wenig erforscht ist“<sup>35</sup>.

---

<sup>30</sup> Ähnlich gelagerte Arbeiten werden gerne im weiteren Sinne dem Akteurszentrierten Institutionalismus zugeordnet (z.B. Bogumil 2001). Auch diese Arbeit ist ihrer Art nach struktureller bzw. institutionalistischer Natur. Im Gegensatz zum Ansatz von Mayntz/Scharpf 1995 werden keine Erklärungsansätze auf der Ebene der Akteure gesucht, sondern es wird - vergleichbar der Systemtheorie - aus einem konstruktivistischen Grundverständnis Akteurshandeln grundsätzlich als hochkomplex eingestuft.

<sup>31</sup> Vgl. Sydow 1992a, S.7.

<sup>32</sup> Z.B. Reinermann 1998.

<sup>33</sup> Sydow 1992a, S.8; vgl. Morgan 1986, S.342; Wimmer 2004, S.102.

<sup>34</sup> Sydow 1992a, S.9.

<sup>35</sup> Sydow 1992a, S.10.

Gerade wenn der Forschungsblickwinkel über oberflächliche Artefakte hinausgeht und das komplexe Zusammenspiel zwischen Akteuren betrachtet werden soll, ist dies mit dem vorherrschenden Paradigma nur schwer erreichbar<sup>36</sup>.

Erst wenn man von der Annahme der Objektivität von Wirklichkeit Abstand nimmt, können die unterschiedlichen Sichtweisen der beteiligten Akteure angemessen gewürdigt werden. Auf diese Weise wird vermieden, dass das empirische Phänomen dem Paradigma gefügig gemacht und untergeordnet wird<sup>37</sup>.

"Following a single paradigm means that many ideas will never be debated"<sup>38</sup>, aber "multi-paradigm approaches offer the possibility of creating fresh insights because they start from different ontological and epistemological assumptions and, therefore, can tap different facets of organizational phenomena and can produce markedly different and uniquely informative views of events under study"<sup>39</sup>.

Wie in der Einleitung bereits deutlich gemacht wurde, werden in der vorliegenden Arbeit folgende Sichtweisen kombiniert:

- a) Der Governance-Ansatz als analytischer Rahmen dieser Arbeit
- b) Die Systemtheorie nach Willke
- c) Strukturationstheoretische Ansätze mit Anlehnungen an Neo-Institutionalistische Erkenntnisse
- d) Der Garbage Can-Ansatz mit Weiterentwicklungen

Darüber hinaus werden bei der Entwicklung von konkreten Handlungsempfehlungen für das Politisch-Administrative System jeweils spezifische Managementtheorien herangezogen und dem hier entwickelten Grundrahmen angepasst.

---

<sup>36</sup> Vgl. Sydow 1992a, S.9; Gioia/Pitre 1990, S.587.

<sup>37</sup> Vgl. Sydow 1992a, S.9; die Entwicklung von Theorien dient zwar grundsätzlich dem Zweck, die komplexe Wirklichkeit besser erklären oder verstehen zu können. Die Erfüllung dieses Zwecks hat Komplexitätsreduktion zur Voraussetzung. Allerdings sollte ein theoretischer Ansatz die Wirklichkeit auch nicht zu sehr vereinfachen. Häufig bedarf es eines umfassenden Ansatzes - oder sogar mehrerer theoretischer Ansätze. Denn das Verständnis der komplexen Wirklichkeit erfordert eine Befassung "with process and content, statics and dynamics, constraints and inspiration, the cognitive and collective, the planned and the learned, the economic and the political" (Mintzberg 1990, S.208f., zitiert nach Sydow 1992a, S.9).

<sup>38</sup> Daft/Baenger 1990, S.100.

<sup>39</sup> Gioia/Pitre 1990, S.591.

Entsprechend der Theorieauswahl bewegt sich diese Arbeit eher auf einer strukturellen Ebene und trifft generalisierte Annahmen über Akteurshandeln. Letzteres wird aus dem konstruktivistischen Grundansatz heraus generell als hochkomplex angesehen und entzieht sich einer unmittelbaren Steuerung.

In den konzeptionellen Aufbau werden immer wieder kommunalwissenschaftliche Forschungsergebnisse und Praxisberichte eingeflochten und im Rahmen des Gestaltungskapitels Praxisbeispiele zur Illustration vorgestellt.

Es handelt sich daher um eine konzeptionelle Arbeit, welche die Basis für darauf aufbauende, breit angelegte empirische Forschungsarbeiten legen kann.

### **4. Aufbau der Arbeit**

Die Arbeit ist in drei Hauptkapitel, ein Einführungs- und ein Schlusskapitel gegliedert.

In der Einführung (Kapitel I.) werden der Hintergrund und das Ziel dieser Untersuchung dargelegt, eine Fragestellung entwickelt und kurz auf das methodologische Verständnis eingegangen.

Kapitel II. führt den für diese Arbeit grundlegenden Modern Governance-Begriff ein. Hierfür wird in einem ersten Teilschritt Kommunalpolitik aus zwei klassischen Betrachtungsweisen beleuchtet, um im Kontrast dazu den Modern Governance-Blickwinkel einzuführen. Da dieser Begriff bisher vor allem zur Beschreibung des Phänomens moderner politischer Problemlösungsprozesse verwendet wird, werden zwei bzw. drei theoretische Erklärungsansätze für die empirisch nachzuweisenden Prozesse herangezogen. Dies sind die Systemtheorie nach Willke, systemische Netzwerkansätze und der Garbage Can-Ansatz.

In Kapitel III. werden die theoretischen Grundlagen eines zeitgemäßen Managements für das Politisch-Administrative System im Modern Governance-Netzwerk entwickelt. Zunächst erfolgt eine kurze Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse mit Blick auf die hier interessierende Fragestellung. Im zweiten Abschnitt werden, ausgehend von einer Kritik am traditionellen Managementverständnis und unter Hinzuziehung der strukturationstheoretischen Arbeiten von Ortmann/Sydow, Ansätze für ein politikoffenes Management gelegt.

## Kapitel I. - Hinführung zum Thema

---

Der dritte Abschnitt widmet sich der für diese Arbeit zentralen Herausforderung, den Rahmen für ein politisches Management unter komplexen gesellschaftlichen Herausforderungen zu entwickeln.

Aufgrund des Fokus` dieser Arbeit auf komplexe Rahmenbedingungen und Aufgaben wird sich ein weiterer Abschnitt mit reflexiven Lernprozessen als Basis eines Kommunalpolitischen Managements beschäftigen. Da diese Untersuchung die Zusammenarbeit des Politisch-Administrativen Systems im Modern Governance-Netzwerk zum Thema hat, folgt ein Abschnitt mit den Grundlagen des Interaktionsmanagements.

Kapitel IV. überträgt die zuvor entwickelten theoretischen Grundlagen in Ansätze für ein Kommunalpolitisches Management und hat sich zum Ziel gesetzt, Anleitungen für die kommunale Praxis anzubieten. Hierzu werden wieder in einem ersten Abschnitt die bisherigen Ergebnisse in knapper Form zusammengetragen. Der zweite Abschnitt liefert aus einem systemischen Grundverständnis heraus die Basis für ein Management des Politisch-Administrativen Systems im Modern Governance-Netzwerk. Konkret wird auf ein Normatives, Strategisches und Operatives Management sowie institutionalisierte reflexive Lernprozesse eingegangen. Der Abschnitt wird mit einem Praxisbeispiel abgerundet.

Die nächsten beiden Abschnitte drei und vier beschäftigen sich speziell mit der Zusammenarbeit des Politisch-Administrativen Systems mit den anderen Akteuren in der Kommune. Im Abschnitt drei wird der Frage nachgegangen, wie Rat, Bürgermeister und Kommunalverwaltung für ihre Arbeit Informationen aus der Kommune erhalten können. Aus einem systemischen Grundverständnis heraus werden verschiedene Wege aufgezeigt, wie je nach Informationsbedarf, Informationsangebot und -nachfrage Informationen aufgenommen werden können. Mittels eines Praxisbeispiels werden die konzeptionellen Ausführungen illustriert.

In Abschnitt vier steht die praktische Problembearbeitung im Mittelpunkt der Betrachtung.

Zunächst geht es um die Problembearbeitung insbesondere durch die Kommunalverwaltung, danach wird die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch das Modern Governance-Netzwerk diskutiert. Hierbei wird zwischen der kooperativen Zusammenarbeit zwischen dem Politisch-Administrativen System und anderen

## Kapitel I. - Hinführung zum Thema

Akteuren sowie der weitgehenden Problembearbeitung ohne den Staat unterschieden. Auch dieser Abschnitt schließt mit einem Praxisbeispiel. Das Kapitel V. fasst die Untersuchung zusammen.

Im Folgenden ist der Aufbau der Arbeit in einer Grafik zusammengefasst, welche vor den drei Hauptkapiteln jeweils zur Orientierung nochmals abgedruckt ist.

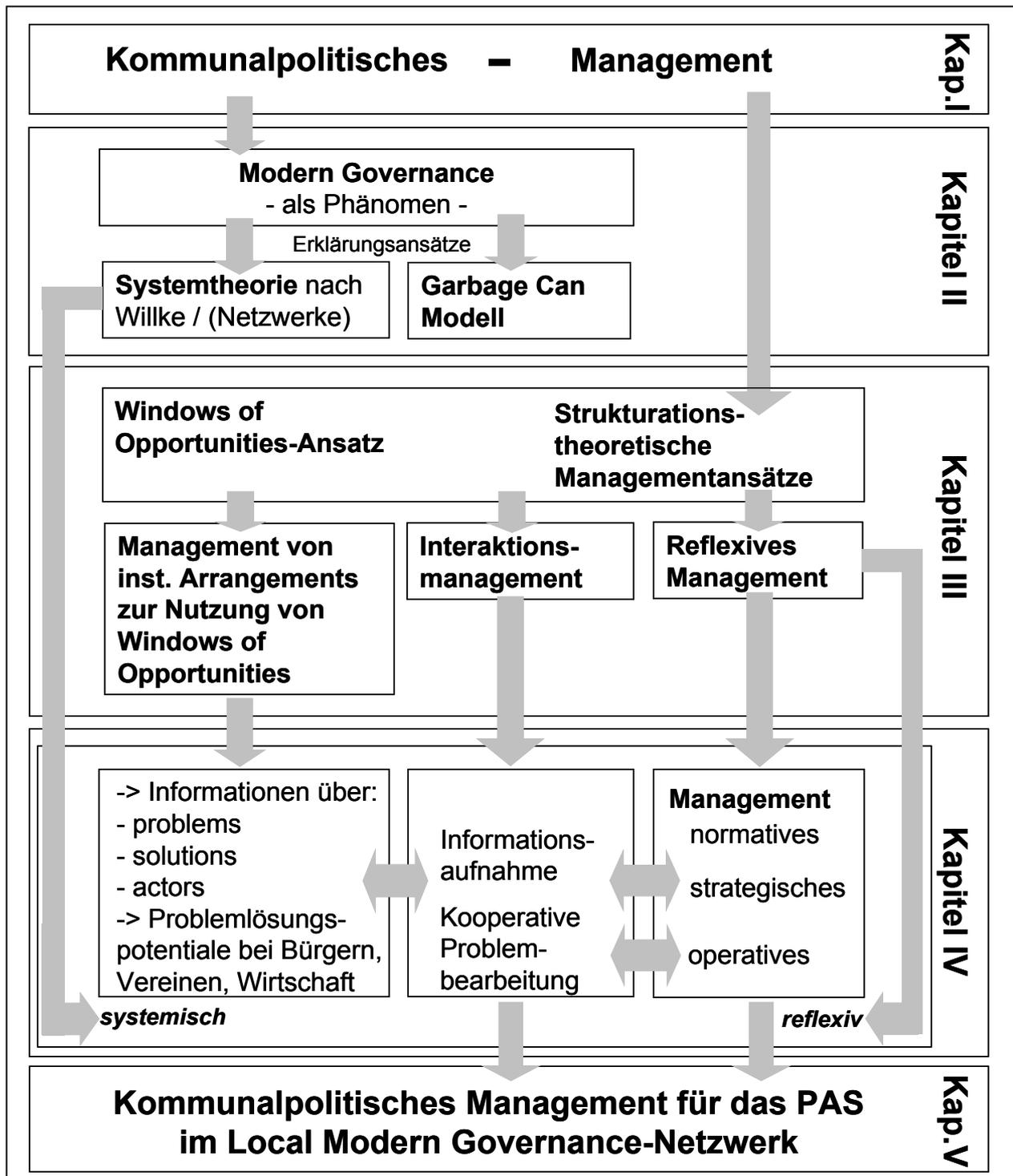
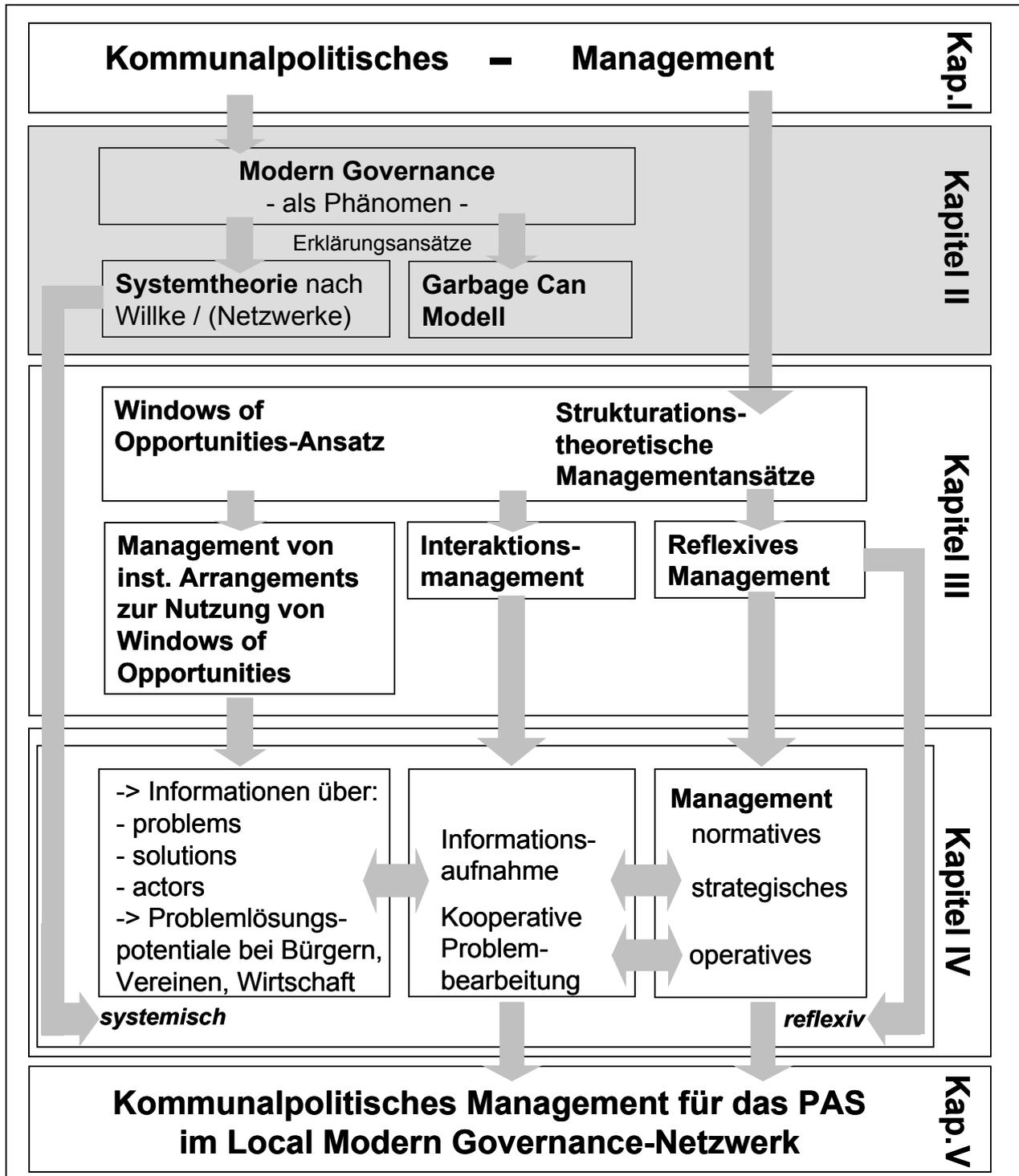


Abb. 2: Aufbau der Arbeit

# Kapitel II

## Modern Governance: Begriff - Struktur - Prozess



In den letzten Jahren ist das Verständnis dessen, was Kommunalpolitik ist, in Bewegung geraten: Von repräsentativer Selbstverwaltung<sup>40</sup> über effiziente Leistungserstellung im „Konzern Kommune“<sup>41</sup> bis zu einem modernen Governance-Verständnis.

Abschnitt 1. stellt in knapper Form die klassische Sichtweise von Kommunalpolitik und das dominante Modell der 90er Jahre - das Neue Steuerungsmodell - vor.

Abschnitt 2. bietet einen erweiterten Blickwinkel von Kommunalpolitik als Local Modern-Governance an und führt in die entsprechenden Begrifflichkeiten ein.

In den Abschnitten 3. und 4. wird das eher deskriptive Konzept des Modern Governance mit zwei theoretischen Ansätzen verbunden: a) mit der Systemtheorie nach Willke bzw. systemischen Netzwerkansätzen und b) mit dem Garbage Can-Ansatz. Beide Theorien erlauben es, in Abschnitt 5. ein Modell zusammenzustellen, welches besser als bisher in der Lage ist, die Komplexität von Kommunalpolitik zu erklären und Ansätze für ein Kommunalpolitisches Management zu bieten.

### ***1. Kommunalpolitik aus verschiedenen Blickwinkeln***

Kommunalpolitik wird in dieser Arbeit im funktionalen Sinn als gesellschaftlicher Problembearbeitungsprozess auf lokaler Ebene definiert, als ein sehr komplexer Prozess unter Beteiligung unterschiedlichster Akteure.

Ausgehend von dem im deutschen Kontext dominierenden demokratisch-repräsentativen Verständnis soll im Folgenden Kommunalpolitik aus verschiedenen Blickwinkeln betrachtet werden.

Da sich bei diesem Grundverständnis die Beteiligung der Bürgerschaft primär in der periodischen Wahl von Volksvertretern erschöpft, stand lange Jahre die Frage der politischen Verwaltungsführung im Mittelpunkt des Interesses (Abschnitt 1.1.). In den 90er Jahren wurden zwei weitere Blickwinkel in das Zentrum der Diskussion gerückt. Zu nennen ist zunächst die Erkenntnis, dass auch Kommunalpolitik sich an

---

<sup>40</sup> Gabriel u.a.1999, S.330.

<sup>41</sup> Pinkwart 2000b, S.109.