

*Tanja Klenk  
Frank Nullmeier*

# Public Governance als Reformstrategie

edition der  
Hans **Böckler**  
**Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

*Tanja Klenk  
Frank Nullmeier*

# **Public Governance** **als** **Reformstrategie**

**2. korrigierte Auflage**

edition der Hans-Böckler-Stiftung 97

**Frank Nullmeier** ist Professor für Politikwissenschaft und Leiter der Abteilung »Theorie und Verfassung des Wohlfahrtsstaates« am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik, Verwaltungsreform, politische Theorie.

**Tanja Klenk** ist Diplom-Soziologin und arbeitet als Beraterin in einer beteiligungsorientierten Beratungsgesellschaft zu den Themen Kontraktmanagement, Leitung und Führung, chancengleiche Personalentwicklung sowie Qualitätsmanagement.

© Copyright 2004 by Hans-Böckler-Stiftung  
Hans-Böckler-Straße 39, 40476 Düsseldorf  
Buchgestaltung: Horst F. Neumann Kommunikationsdesign, Wuppertal  
Produktion: Der Setzkasten GmbH, Düsseldorf  
Printed in Germany 2004  
ISBN 3-935145-72-1  
Bestellnummer: 13097

Alle Rechte vorbehalten, insbesondere die des öffentlichen Vortrages,  
der Rundfunksendung, der Fernsehausstrahlung,  
der fotomechanischen Wiedergabe, auch einzelner Teile.

<b>VORWORT</b>	<b>7</b>
<b>1    UNTERSUCHUNGSGEGENSTAND, ZIELSETZUNG       UND METHODIK</b>	<b>9</b>
1.1 Public Governance: Neuer Begriff – neue Konzeption?	9
1.2 Problemstellung und Zielsetzung	12
1.3 Untersuchungsdesign	14
1.4 Gang der Argumentation	16
<b>2    GOVERNANCE-TYPEN: THEORETISCHE KONSTRUKTE       UND EMPIRISCHE ANWENDUNG</b>	<b>17</b>
2.1 Zur Herkunft und Bedeutung des Governance-Begriffs	17
2.2 Theoretische Varianten des Governance-Konzepts	19
2.3 Das Spektrum der Regelungsstrukturen	22
<b>3    ZUR CHARAKTERISTIK UNTERSCHIEDLICHER       GOVERNANCE-FORMEN</b>	<b>27</b>
3.1 Hierarchie	27
3.2 Markt und Wettbewerb	30
3.3 Netzwerk	32
3.4 Assoziation	36
3.5 Gemeinschaft	38
<b>4    GOVERNANCE-REFORMEN: EIN EIGENSTÄNDIGER       TYPUS DER ORGANISATIONSREFORM</b>	<b>41</b>
4.1 Die Leistungen des Governance-Begriffs	41
4.2 Governance-Reform – Eine Definition	42
4.3 Governance-Reform – ein neuer Reformtypus?	44
<b>5    EMPIRISCHE BEFUNDE I: INTERNE GOVERNANCE-       REFORMEN IN DEN FELDERN STAAT, UNTERNEHMEN       UND ZIVILGESELLSCHAFT</b>	<b>47</b>
5.1 Governance-Reformen in der Dimension Leitung und Kontrolle	47

5.1.1	Hierarchisierung von Leitungsstrukturen	47
5.1.2	Vermarktlichung von Leitungsstrukturen	52
5.1.3	Assoziierung von Leitungsstrukturen	54
5.2	Governance-Reformen in der Dimension der vertikalen und horizontalen Koordination	62
5.2.1	Vermarktlichung interner Organisationsstrukturen	66
5.2.2	Intraorganisationale Vernetzung	66
5.2.3	Hierarchisierung der internen Organisationsstruktur	70
5.3	Gestaltung der Beziehungen zur Umwelt	72
5.3.1	Vermarktlichung der Umweltbeziehungen	72
5.3.2	Assoziierung und Vergemeinschaftung der Umweltbeziehungen	76
<b>6</b>	<b>EMPIRISCHE BEFUNDE II: SEKTORALE GOVERNANCE-REFORMEN</b>	<b>79</b>
6.1	Vermarktlichung	79
6.2	Hierarchisierung	80
6.3	Vergemeinschaftung	81
6.4	Assoziierung	83
6.5	Vernetzung	86
6.6	Governance-Reformen in Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft	89
<b>7</b>	<b>GOVERNANCE-REFORM UND MIKROPOLITIK</b>	<b>91</b>
7.1	Mikropolitik in Organisationen – Forschungsstand und Forschungsbedarf	91
7.2	Organisationsreform als mikropolitische Spiel	94
7.3	Zur Mikropolitik von Governance-Reformen	96
7.3.1	Soziale, symbolische und materielle Interessen – Was Reformprozesse befördert und blockiert	96
7.3.2	Mikropolitische Effekte der Governance-Reform-Typen	99
7.3.3	Governance-Reform und Identität	107
7.4	Reformmanagement auf mikropolitischer Basis	109
<b>8</b>	<b>ERGEBNISSE IN THESEN</b>	<b>113</b>

<b>9</b>	<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>117</b>
<b>10</b>	<b>ANHANG</b>	<b>133</b>
10.1	Interviewleitfaden	133
10.2	Governance-Reformen in den Feldern Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft – Ergebnisse einer explorativen Übersicht (Zeitraum 1990 – 2002)	135
	<b>SELBSTDARSTELLUNG DER HANS-BÖCKLER-STIFTUNG</b>	<b>163</b>



Kaum ein Begriff hat in der jüngeren öffentlichen Reformdebatte nach so kurzer Zeit seines »bekannt Werdens« zu einer vergleichbaren Euphorie geführt wie der Begriff Public Governance. Ziemlich genau zehn Jahre nach der Vorstellung des sog. Neuen Steuerungsmodells schiebt sich nun wieder ein Reformtypus in den Mittelpunkt des wissenschaftlichen wie auch des praktischen Interesses, mit dem sich viele Hoffnungen verbinden: Public Governance soll vor allem helfen, Defizite abzubauen, die bisher noch nicht überzeugend gelöst wurden: etwa in der Entwicklung der lokalen Demokratie, in der Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Sektor, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft, und nicht zuletzt auch in der Organisation und Finanzierung von Dienstleistungen im allgemeinen öffentlichen Interesse.

So vielfältig die Hoffnungen, die sich mit dem Reformtypus »Governance« verbinden, so vielfältig sind auch die bisher in der Literatur verfügbaren Interpretationen und Handlungsempfehlungen. Zudem lassen sich in der Praxis bereits Governance-Reformen identifizieren, die womöglich gar nicht bewusst als solche angelegt wurden. Sie sind die ersten »good practices« dieser neuen Phase der Staats- und Verwaltungsmodernisierung und verdienen eine Bestandsaufnahme.

Aufgrund dieser Gemengelage – Theorievielfalt und erste Praxiserfahrungen – hat die Hans-Böckler-Stiftung die vorliegende Studie »Public Governance als Reformstrategie« in Auftrag gegeben. Tanja Klenk und Frank Nullmeier gelingt es, eine systematische Übersicht über das zugrunde liegende Theoriegerüst, über (deutsche) Interpretationen des Governance-Begriffs und über Reformansätze in den Feldern Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu geben, und liefern damit einen wichtigen Impuls für die weitere Debatte.

Für die Abteilung Forschungsförderung der Hans-Böckler-Stiftung ist die Studie auch ein wichtiger Gradmesser: Seit Sommer 2002 gibt es einen neuen Förderschwerpunkt mit dem Titel »Kooperativer Staat in der Dienstleistungsgesellschaft«, der den Schwerpunkt »Modernisierung des öffentlichen Sektors« ablöst. Bei vielen geförderten Forschungsprojekten wird in Zukunft der Governance-Gedanke eine wichtige Rolle spielen. Wir würden uns daher freuen, wenn das vorliegende Buch nicht nur zu einer interessanten Lektüre führt, sondern darüber hinaus als Bezugspunkt der verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Diskussion über Governance reüssiert.

Volker Grünewald

Hans-Böckler-Stiftung, Abt. Forschungsförderung





# 1 UNTERSUCHUNGS- GEGENSTAND, ZIELSETZUNG UND METHODIK

---

## 1.1 PUBLIC GOVERNANCE: NEUER BEGRIFF – NEUE KONZEPTION?

In der allgemeinen Reformdebatte wie speziell in den Auseinandersetzungen um die Modernisierung des öffentlichen Sektors hat ein neues Schlagwort Konjunktur: Governance. »Governance has become a popular if not trendy concept in much of the contemporary political and academic debate« (Peters/Pierre 2000:12). Während Governance in der internationalen Staats- und Verwaltungsreformdiskussion schon seit längerem ein gebräuchlicher und viel verwendeter Ausdruck ist, hat er erst jüngst Eingang in den deutschsprachigen Diskurs gefunden. Nun wird Governance als ein vielversprechender Modernisierungsansatz gehandelt. Eine neue Generation von Verwaltungsreformen wird unter dem Titel »Public Governance« oder »New Public Governance« angekündigt (Löffler 2001:16).

### ***Defizite und Grenzen des Neuen Steuerungsmodells***

Grund für die Proklamation einer neuen Runde im Verwaltungsmodernisierungsprozess sind die immer deutlicher hervortretenden strukturellen Defizite des Neuen Steuerungsmodells (NSM). Bei den Verantwortlichen der Verwaltungsreform wächst die Gewissheit, dass mit der derzeitigen Ausrichtung der Reformmaßnahmen die ursprünglichen Reformziele nicht zu erreichen sind. Dabei sind es nicht die einzelnen Instrumente und Maßnahmen des Neuen Steuerungsmodells, die sich als ungenügend erwiesen haben. Es ist vielmehr der Gesamtaufbau, der nicht stimmig ist.

Das Modell des New Public Management, an dessen Prinzipien sich das deutsche NSM orientiert, setzt sich aus zwei Reformdimensionen zusammen. In der Außenperspektive zielt New Public Management auf einen Neuzuschnitt des Aufgabenbestands des politisch-administrativen Systems ab. Diese Leistungstiefenpolitik erfolgt vor dem Hintergrund des Leitbildes des »enabling state« (Gewährleistungsstaat). Durch die Einführung von Markt- und Wettbewerbsmechanismen in den öffentlichen Sektor, die Aufgabenübertragung an die Zivilgesellschaft sowie durch mehr Kunden- bzw. Bürgerorientierung wird das Beziehungsgeflecht zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft neu gestaltet. Hinsichtlich der Bin-

nenmodernisierung – der zweiten Reformdimension – geht es um die Neugestaltung der Aufbau- und Ablaufstruktur. Die Schaffung dezentraler teil-autonomer Einheiten, ergebnisbezogene Steuerung mit gleichzeitiger Trennung der strategischen und operativen Verantwortung (in der Regel gleichgesetzt mit der Trennung zwischen Politik und Verwaltung), die Modernisierung des Rechnungswesens, Finanz- und Personalwesens und eine optimierte Nutzung von IuK-Technologien sind die wesentlichen Reformziele in Bezug auf die internen Strukturen des politisch-administrativen Systems (Reichard 2001:15).

Ein Vergleich dieser Grundideen mit den Reformaktivitäten in Deutschland macht rasch deutlich, dass Staats- und Verwaltungsmodernisierung hierzulande bislang primär als Binnenstrukturreform begriffen worden ist. Die Neugestaltung des Verhältnisses von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ist, wenngleich sie in dem 1999 verabschiedeten Regierungsprogramm ›Moderner Staat – Moderne Verwaltung‹ zum expliziten Ziel der Modernisierungsbemühungen erklärt wurde, wenig vorangeschritten. Markt- und Wettbewerbsorientierung, Bürger- und Kundenorientierung sowie das Strategische Management erweisen sich im internationalen Vergleich als die Schwachpunkte des bundesdeutschen Modernisierungsprofils (Reichard 2001:25 f).

### ***Reformziele und Umsetzungsstrategien von Public Governance***

An eben diesen Mängeln des Neuen Steuerungsmodells setzt Public Governance an. Nicht unambitioniert verspricht dieses Konzept, den Weg von der Modernisierung der Verwaltung zum ›Guten Regieren‹ zu weisen. Es versteht sich als Antwort auf die dramatischen Umwälzungen in Wirtschaft und Gesellschaft, die mit Beginn des 21. Jahrhunderts auf der Tagesordnung stehen und die Probleme einer zentralen Steuerung weiter verschärfen. Public Governance will eine Gesamtsteuerung der gesellschaftlichen Entwicklung unter Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Akteure wie Bürger, Verbände und NGOs ermöglichen.

Welche Reformschritte sind zu gehen? Die Antwort wird meist mit Rekurs auf die Governance-Konzepte gegeben, die eine explizit wertbezogene Ausrichtung besitzen und unter dem Label ›Good Governance‹ firmieren.

Das Good Governance-Konzept wurde ursprünglich in der Entwicklungspolitik konzipiert. Im entwicklungspolitischen Diskurs wurde der Ausdruck vor allem von der Weltbank geprägt, die ihn in einer Studie aus dem Jahr 1989 als »the exercise of political power to manage a nation's affairs« (Weltbank 1989:60) definiert. Das Good-Governance-Konzept markiert eine Trendwende in der Kreditvergabepolitik

der Weltbank. Konzentrierte sich die Förderpolitik bis dato auf einzelne Politikfelder – namentlich das Gesundheits- und Bildungswesen und die Infrastruktur –, so rückt nun der Gesamtaufbau des politisch-administrativen Systems in den Mittelpunkt (Theobald 2000: 83ff). Von der Weltbank wurden Leitlinien für das »gute« Regierungshandeln definiert, die sich in die vier Bereiche

- Public Sector Management (mit dem Ziel der Leistungssteigerung und der verbesserten Steuerung im öffentlichen Sektor),
- Accountability (Festlegung von Zuständigkeiten und Rechenschaftspflichten),
- Rule of law (rechtliche Rahmenbedingungen) sowie
- Transparenz des öffentlichen Sektors (freier Zugang und Verlässlichkeit von Informationen)

unterteilen lassen (Adam 2000:274).

In Deutschland ist der Governance-Begriff jenseits seiner akademischen Verwendung vor allem unter dem Stichwort »Corporate Governance« bekannt. Angesichts verschiedener spektakulärer Korruptions- und Insolvenzfälle bei Unternehmen der Privatwirtschaft – erinnert sei etwa an die Vorgänge um Schneider, KHD, Kloeckner oder die Metallgesellschaft (Albach 1996:VII) – wurde eine Novellierung des Aktiengesetzes in die Wege geleitet. Die »Governance-Structures« deutscher Unternehmen standen im Zentrum der Debatte und der Begriff wurde auf diese Weise einer breiteren Öffentlichkeit vertraut. Corporate Governance ist ein betriebswirtschaftliches Konzept, das sich mit der Steuerung und Kontrolle (börsennotierter) Unternehmen befasst. Corporate Governance kann in etwa mit dem deutschen Begriff »Unternehmensverfassung« gleichgesetzt werden. Es beschreibt den »rechtlichen und faktischen Ordnungsrahmen für das Zusammenwirken von Leitungsorganen, Überwachungsorganen und Interessengruppen« (v. Werder/Minuth 2000:1). Mittlerweile sind eine ganze Reihe von Codes, Guidelines oder Reports zur »Guten Unternehmensführung« erarbeitet worden. Die Empfehlungen der von der Bundesregierung eingesetzten Grundsatzkommission zu Corporate Governance und die der OECD (2001a) sind nur zwei Beispiele hierfür. Die Konzepte beschreiben die Grundsätze einer transparenten, effizienten Führung und Kontrolle und setzen bei der Umsetzung in der Regel auf die freiwillige Selbstverpflichtung der Unternehmen.

Noch recht neu ist die Verwendung des Governance-Begriffs in der Diskussion um die Reform der Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In der aktuellen Debatte lassen sich managementorientierte von demokratisch-partizipatorischen Reformvorschlägen unterscheiden, es gibt Konzepte, die sich mit Fragen der Lebensqualität befassen und solche, die sich auf die Nutzung von IuK-Technologien beziehen.

*Managementorientierte Public Governance-Ansätze* übertragen das ursprünglich für die Privatwirtschaft entwickelte Corporate Governance-Konzept auf den öffentlichen Sektor (z.B. Gill 2001). Im Kontext der Verwaltungsmodernisierungsdebatte werden die Empfehlungen dieses Konzepts zum einen auf die Steuerung und Kontrolle öffentlicher Unternehmen bezogen. Zum anderen wird das Verhältnis von Politik und Verwaltung in Analogie zu dem Verhältnis von Aufsichtsrat und Vorstand in Aktiengesellschaften gedacht, um aus diesem Vergleich Kriterien für ein transparentes und effizientes strategisches Management abzuleiten. Andere Public Governance-Konzepte entwickeln bestehende Qualitätsmanagement-Modelle weiter und passen sie an die spezifischen Bedingungen des öffentlichen Sektors an. Durch die Integration der Dienstleistungs- und Wettbewerbsorientierung in das Qualitätsmanagement-Modell wird in die Verwaltungsabläufe eine Perspektive von außen nach innen eingebracht, die die Konzentration auf die Binnenmodernisierung aufbrechen soll (vgl. Common Assessment Framework 2002).

Ansätze, die auf *demokratisch-partizipatorischen Überlegungen* basieren, sehen in dem Aufkommen des Good Governance-Denkens die Erreichung einer neuen, höheren Ebene von Demokratieverwirklichung. Praktische Handlungsansätze dieses Governance-Verständnisses stellen auf eine Intensivierung demokratischer Partizipationsrechte und -chancen ab (Klages 2000).

Ein vierter aktuell in der BRD diskutierter Good Governance-Entwurf verknüpft den Begriff Governance mit dem der Lebensqualität. Im Rahmen einer international angelegten empirischen Studie (im Auftrag der Bertelsmann Stiftung) wurden Indikatoren zur Messung von Lebensqualität gesucht, die Grundlage eines strategischen Managementansatzes in Kommunen und Städten sein können (Pröhl (Hrsg.) 2002).

Public E-Governance schließlich widmet sich den Herausforderungen des Regierens und Verwaltens im Informationszeitalter und den »Aufgaben von Staat und Verwaltung bei der Ausrichtung der gesellschaftlichen Lebensbereiche auf die Erfordernisse der Informationsgesellschaft« (Reinermann/Lucke 2001).

## **1.2 PROBLEMSTELLUNG UND ZIELSETZUNG**

### ***Governance-Reformen aus der Makro-Perspektive***

Die in den Reformkonzepten diskutierten Themen nehmen Bezug auf die oben konstatierten Defizite des NSM. Sie stellen insofern eine Weiterentwicklung des Neuen Steuerungsmodells dar. Die hier exemplarisch vorgestellten Governance-

Konzepte grenzen sich keineswegs strikt voneinander ab, sondern betonen im Gegenteil die Wichtigkeit der jeweils anderen Reformperspektiven. Was diese Konzepte jedoch darüber hinaus verbindet, was ergo das Spezifische einer Governance-Reform ist, bleibt unklar. Ist der Governance-Begriff tatsächlich mehr als ein Dach für verschiedene Einzelkonzepte (Hill 2000:12)?

Der Begriff Governance wird oftmals recht unpräzise verwendet. Darüber hinaus sorgen die Vielfalt der diskutierten Konzepte und die Ungebräuchlichkeit des Begriffes ›Governance‹ im deutschsprachigen Raum bei den Praktikern der Verwaltungsmodernisierung für Irritation. Es ist zu befürchten, dass diese das Governance-Konzept ob seiner Diffusheit allzu schnell als Modebegriff beiseite legen und die tradierten Terminologien und Konzepte beibehalten, was zu bedauern wäre, denn der Governance-Begriff verfügt durchaus über das Potenzial, den Reformbestrebungen neuen Schwung zu geben und durch eine Neuausrichtung des NSM Defiziten entgegenzuwirken.

Die hier vorliegende Studie will einen Beitrag dazu liefern, den Governance-Begriff für die bundesdeutsche Verwaltungsmodernisierungsdebatte fruchtbar zu machen. Allein, sie reiht sich nicht nahtlos ein in die Debatte um Good Governance. Angesichts der Unschärfe der Begriffe Governance und Governance-Reform scheint vielmehr Klärung an anderer Stelle geboten. Vor seiner Ausstattung mit positiven Bewertungen ist es notwendig, Klarheit über den Terminus selbst zu gewinnen. Ziel des Beitrags ist daher die Konkretisierung der Begriffe Governance und Governance-Reform. Um den Begriff aus einer bloß konzeptionellen, normativ aufgeladenen Fassung zu befreien, wird hier *Anschluss an den sozialwissenschaftlichen Governance-Diskurs* gesucht, der bislang in der Verwaltungsmodernisierungsdebatte kaum rezipiert wurde. Die Einordnung der Good Governance-Konzepte in diesen Diskurs erweist sich aus mehreren Gründen als vorteilhaft. Sie ermöglicht zum einen eine wissenschaftliche Fundierung des Governance-Begriffs und erlaubt unterschiedliche *Governance-Typen* zu unterscheiden. Zum zweiten lässt sich anhand des sozialwissenschaftlichen Governance-Verständnisses zeigen, dass *Governance-Reformen ein eigenständiger Reformtypus* sind, der sich von der Mehrzahl der Maßnahmen des NSM grundlegend unterscheidet. Allerdings gilt auch: Governance-Reformen sind nichts originär Neues. Die explorative Übersicht, die im Rahmen dieser Studie durchgeführt wurde, macht deutlich, dass auch in den vergangenen Jahren schon etliche Governance-Reformen innerhalb wie außerhalb des öffentlichen Sektors durchgeführt wurden. Im sozialwissenschaftlichen Kontext wird der Begriff zudem sowohl auf den staatlichen als auch auf den privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Kontext angewandt. Das Governance-

Konzept – und darin dürfte schließlich seine wesentliche Leistung liegen – ermöglicht einen wechselseitigen Vergleich von Veränderungsprozessen in den drei gesellschaftlichen Teilbereichen, was in praktischer Hinsicht das vielfach geforderte ›Voneinander-Lernen‹ möglich macht.

### ***Governance-Reformen aus der Mikro-Perspektive***

Um den Erfahrungstransfer zwischen den Feldern Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu fördern und von den Ergebnissen vergangener Governance-Reformen zu lernen, wurden im Rahmen dieser Studie nicht nur Veränderungsprozesse auf der Makro-Ebene (Sektor/Bereich) und der Meso-Ebene (Organisation) erhoben. Darüber hinaus interessierte auch die Mikro-Ebene von Governance-Reformen. Wie werden Governance-Reformen geplant, implementiert und umgesetzt? Zu welchen intendierten und nicht-intendierten Folgen haben die Reformmaßnahmen geführt? Und welche Implementations- und Durchsetzungsschwierigkeiten waren dabei zu beobachten?

Für die Analyse der Mikrostrukturen von Governance-Reformen wird auf die mikropolitische Organisationstheorie zurückgegriffen. Dieser Ansatz rückt die Interessen und (Macht-)Ressourcen der beteiligten Akteure sowie die Interdependenzen zwischen ihnen ins Zentrum seiner Untersuchungen. Erfolg und Misserfolg von Organisationsreformen, so die Überzeugung, hängen maßgeblich von diesen Faktoren und den daraus resultierenden ›politischen Prozessen‹ ab. Die Anwendung des mikropolitischen Ansatzes auf organisationale Reformprozesse erscheint vielversprechend. Durch eine Analyse der Interessenlagen und Machtstrukturen kann erklärt werden, wie bestimmte Ergebnisse zustande kommen, weshalb manche Konstellationen erfolgreich sind, andere aber nicht. Indem die mikropolitischen Strukturen aufgedeckt werden, lassen sich erfolgsrelevante bzw. erfolgsverhindernde Faktoren identifizieren.

## **1.3 UNTERSUCHUNGSDESIGN**

Auf der Basis einer Arbeitsdefinition und einer ersten Typologie von Governance-Reformen – beides wurde im Verlauf der Studie weiterentwickelt und verfeinert – erfolgte eine explorative Übersicht zu Governance-Reformen in den Feldern Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft. Das Vorgehen der Bestandsaufnahme erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Ziel dieser ersten Übersicht, die sich auf den Zeitraum der vergangenen zehn Jahre konzentrierte, war es, in möglichst vielen

Teilbereichen der Verwaltung, der Politik, der Ökonomie und des Dritten Sektors Governance-Reformen ausfindig zu machen.

Durch eine Kombination unterschiedlicher Rechercheverfahren (Datenbankrecherche, Bibliotheksrecherche, allgemeine Internetrecherche, Kontaktaufnahme zu entsprechenden Institutionen, Interviews mit Experten, Sammlung von Printmaterial, Literaturlauswertung) konnten 37 Governance-Reformmaßnahmen identifiziert werden (vgl. hierzu die Übersicht im Anhang 10.2).

Die Reformprojekte decken ein breites Spektrum an gesellschaftlichen Veränderungsprozessen ab: Restrukturierte Leitungsmodelle und Aufbauorganisationen in privatwirtschaftlichen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Organisationen konnten ebenso ausgemacht werden wie neue Kooperationsformen zwischen Organisationen und ihrer Umwelt oder Veränderungen, die das Beziehungsgeflecht von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft betreffen. Trotz aller Heterogenität ist den 37 Reformprozessen eines gemeinsam: Es wurde jeweils ein gezielter Eingriff in die Steuerungslogik einer Organisation oder eines Sektors vorgenommen.

Um die Mikrostrukturen der Governance-Reformen zu erfassen, wurden darüber hinaus 20 der 37 identifizierten Reformprojekte eingehender untersucht. Mit Personen, die an der Planung und Umsetzung von Governance-Reformen maßgeblich beteiligt waren, wurden halbstandardisierte Interviews durchgeführt (vgl. hierzu den Interview-Leitfaden im Anhang 10.1). Durch die Interviews konnte ein realitätsnahes Bild des Reformverlaufs gewonnen werden. Sie veranschaulichen eindrücklich, wie die vermeintliche Rationalität von Modernisierungsvorhaben durch das mikropolitische Taktieren der beteiligten Akteure konterkariert oder begünstigt wird.

Die Interviewpartner berichten, aufgrund welcher Ursachen eine Reform als unabdingbar erschien, wer aus ihrer Perspektive die treibende Kraft im Reformprozess war, welche Akteure an der Gestaltung der Reform beteiligt und welche in besonderer Weise von den Maßnahmen betroffen waren. Sie bewerten das erreichte Ergebnis und beschreiben die mikropolitischen Prozesse, mit denen sie – erwarteter oder unerwarteter Weise – im Verlauf des Reformprozesses konfrontiert wurden. Kaum ein Interviewpartner, der nicht von mikropolitischen Hemmnissen zu berichten weiß. Dass diese Eindrücke und Erlebnisse den beteiligten Personen so intensiv im Gedächtnis bleiben, dass sie zum Teil auch Monate oder Jahre nach Abschluss der Modernisierungsmaßnahmen noch ad hoc davon berichten können, zeigt, welche zentrale Rolle Mikropolitik bei Reorganisationsprozessen spielt.

Umgekehrt wird aus den Interviews aber auch deutlich, wie wichtig es ist, die Planung und Durchführung von Organisationsreformen auf die mikropolitischen



Rahmenbedingungen abzustimmen, will man die Erfolgsaussichten der Reorganisation nicht schon von Beginn an minimieren.

## **1.4 GANG DER ARGUMENTATION**

Das folgende Kapitel 2 führt ein in den sozialwissenschaftlichen Governance-Diskurs. Ein Blick auf die Herkunft des Begriffs dürfte vor allem im deutschsprachigen Raum sein Verständnis erleichtern (Kapitel 2.1). Im Anschluss daran wird ein Überblick über die Verwendungskontexte von Governance gegeben. Der Begriff wird heute in unterschiedlichen theoretischen Zusammenhängen diskutiert, was eine Entscheidung für einen Ansatz bzw. eine Synthese verschiedener Ansätze für die hier interessierende Fragestellung notwendig macht.

Kapitel 3 beschreibt die Charakteristik der fünf zentralen Governance-Formen Hierarchie, Markt/Wettbewerb, Netzwerk, Assoziation und Gemeinschaft. Die Ergebnisse der sozialwissenschaftlichen Governance-Debatte zusammenführend wird in Kapitel 4 eine Definition der Begriffe Governance und Governance-Reform entwickelt, die geeignet ist, den Begriff für die bundesdeutsche Verwaltungsreformdebatte fruchtbar zu machen. In den Kapiteln 5 und 6 werden auf der Grundlage dieser Definition schließlich die Ergebnisse der explorativen Übersichtsstudie zu Governance-Reformen vorgestellt.

In Kapitel 7 stehen die Mikrostrukturen von Governance-Reformen im Vordergrund. Nach einem kurzen Blick auf Forschungsstand und Forschungsbedarf der mikropolitischen Organisationstheorie wird dargelegt, welche Auswirkungen Governance-Reformen auf die mikropolitische Arena einer Organisation oder eines Sektors haben. Dabei zeigt sich, dass auch mit je nach Governance-Typus unterschiedlichen mikropolitischen Problemen zu rechnen ist: Zum einen lassen sich die mikropolitischen ›Standardprobleme‹ beobachten, die bei allen Reformvorhaben eine Rolle spielen. Darüber hinaus gibt es aber auch noch typische mikropolitische Aspekte, die aus der spezifischen Anlage von Governance-Reformen resultieren. Die Berücksichtigung dieser Faktoren, die den Reformverlauf sowohl blockieren als auch vorantreiben können, erhöht die Erfolgchancen von Governance-Reformen. Hinweise für ein politikbewusstes Governance-Reformmanagement werden in Kapitel 7.4 formuliert. Zentrale Ergebnisse der Analyse der Makro- und Mikrodimension von Governance-Reformen werden in Kapitel 8 abschließend resümiert.

## 2 GOVERNANCE-TYPEN: THEORETISCHE KONSTRUKTE UND EMPIRISCHE ANWENDUNG

---

### 2.1 ZUR HERKUNFT UND BEDEUTUNG DES GOVERNANCE-BEGRIFFS

Etymologisch leitet sich Governance von dem lateinischen Verb ›gubernare‹ ab. Das Verb gubenare wurde in der Antike – im Übrigen ebenso wie das Verb ›regere‹ – in zwei unterschiedlichen Zusammenhängen verwendet. Es bezeichnete sowohl das Steuern eines Schiffes als auch die Lenkung eines Staates. Die sprachliche Verknüpfung von Staat und Schifffahrt ist leicht erklärbar: Der Staat wird seit Platon und Cicero immer wieder mit der Schiffsmetapher umschrieben. Schiff und Staat – beide sind diesem Bild zufolge vielfältigen widrigen Einflüssen ausgesetzt. Das Schiff muss sich ebenso wie das Staatsschiff seinen Weg durch turbulente Umwelten bahnen. Der Steuermann trägt die Verantwortung, das Schiff sicher durch die stürmische See und an Riffen vorbei zu manövrieren. Er benötigt hierfür – dito der Staatsmann – ein hohes Maß an Erfahrung, Wissen und Kompetenz. In den englischen und französischen Begriffen ›govern‹ bzw. ›gouverner‹ und dem deutschen ›regieren‹ wird die Schiffsmetaphorik bis heute deutlich (Kenis/Schneider (Hrsg.) 1996:9).

Der Begriff ›Governance‹, wie er heute gebraucht wird, nennt jedoch eher die institutionellen Regulationsformen, die das Zusammenspiel (teil)autonomer Akteure koordinieren. Der Steuerungs begriff der Governance-Forschung hat dabei in den vergangenen Jahrzehnten eine grundlegende Wandlung erfahren. Das kybernetische Steuerungsverständnis der 1960er und 1970er Jahre wurde durch einen sozialtheoretisch fundierten Steuerungs begriff abgelöst. Neuere Governance-Konzepte nehmen Abstand von der naiven Vorstellung, soziale Systeme seien durch externe Eingriffe direktiv zu steuern.

Aus der Kritik des rationalistischen Steuerungsparadigmas folgt aber keine generelle Ablehnung der Steuerungsidee (Sydow/Windeler (Hrsg.) 2000:1). ›Institutions do matter‹, daran besteht in der Governance-Forschung nach wie vor kein Zweifel. Institutionelle Strukturen haben eine steuernde Wirkung – allerdings nicht im Sinne einer präzisen Verhaltens- oder Prozesssteuerung. Dem Steuerungs begriff neo-institutionalistischer Theorien zufolge können Institutionen die Bandbreite an möglichen Problemwahrnehmungen, Kausalinterpretationen und Handlungsal-

alternativen lediglich begrenzen. Institutionelle Anreiz- und Sanktionsmechanismen motivieren Akteure, Handlungen zu unternehmen oder zu unterlassen. Sie kanalisieren Handlungen, indem sie einen bestimmten Handlungsspielraum definieren (Edeling 1999:9).

Der Unterschied zwischen den Begriffen ›governance‹, ›government‹ und ›to govern‹, deren sprachliche Nähe im deutschsprachigen Raum häufig für Irritation sorgt, kristallisiert sich langsam heraus. Im Unterschied zu ›government‹ beschränkt sich ›governance‹ nicht nur auf die Verfahren und Instrumente staatlicher Regulierung. ›Governance‹ umfasst alle interagierenden und intervenierenden Kräfte im Zusammenspiel von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (König 2001:4). Welche Rolle ›government‹ bei ›governance‹ zugeschrieben wird, ist abhängig vom theoretischen Standpunkt. »The words government and governance [...] should not be taken to mean the same thing. The role that government plays in governance is a variable and not a constant« (Peters/Pierre 2000:29).

Das Verb ›to govern‹ beschreibt ein Akteurshandeln, während sich der Begriff ›governance‹ auf die Strukturen bezieht, in die das Handeln eingebettet ist. ›To govern‹ und ›governance‹ sind jedoch nicht unabhängig voneinander, denn zwischen individueller und institutioneller Rationalität besteht ein subtiles Wechselspiel. Durch Institutionen werden Akteure konstituiert, sie machen Handeln erst möglich. Die institutionellen Strukturen beeinflussen die Wahrnehmungen, Präferenzen und Fähigkeiten individueller und korporativer Akteure. Sie fungieren als Regeln, Rechte, Vorschriften, Ordnungsmuster, die in Form von ›constraints‹ und ›opportunities‹ die Handlungen der Akteure lenken. Institutionen haben einen handlungsbefähigenden wie auch einen handlungsprägenden Charakter (Schimank 1996). Dennoch darf nicht vergessen werden, dass institutionelle Strukturen Produkte menschlichen Handelns sind und daher auch durch sie verändert werden können. Handlung und Struktur bedingen sich wechselseitig. Akteure sind weder vollständig autonom noch völlig determiniert (vgl. auch Giddens 1992).

## 2.2 THEORETISCHE VARIANTEN DES GOVERNANCE-KONZEPTS

Die Governance-Forschung analysiert Formen der institutionellen Steuerung. Sie will soziale Ordnungsmuster und ihre Funktionsweisen erfassen, ihre Entstehung erklären und ihren Wandel nachzeichnen. Nur: Hinter ›governance‹ steht kein scharf konturiertes theoretisches Konzept. Der Governance-Diskurs präsentiert sich vielmehr als ein Gewirr heterogener Entwürfe. Governance-Ansätze ökonomischer, politik- und verwaltungswissenschaftlicher sowie organisationstheoretischer Provenienz lassen sich unterscheiden.

Die *politik- und verwaltungswissenschaftliche Governance-Forschung* schließt direkt an die in diesen Fächern geführte Steuerungsdebatte an. Die Steuerungstheorie hat mehrere Zyklen durchlebt, in denen sich der Begriff der Steuerung wie auch die Rolle, die dem Staat im gesellschaftlichen Regulationsprozess zugeschrieben wird, immer wieder gewandelt hat. Der Planungs- und Steuerungseuphorie der 1960er Jahre folgte eine Phase der Ernüchterung. Die inneren Spannungen und die wirtschaftlichen Probleme, mit denen die westlichen Staaten – aus der Perspektive des Staates in unerwarteter Weise – konfrontiert wurden, ließen das Leitbild des Staates als »Hüter und Priester des Gemeinwohls« (Naschold 1993) brüchig werden. Die Stichworte ›schlanker Staat‹, ›funktionaler Staat‹, ›kooperativer Staat‹ und die derzeit aktuelle Vision des ›aktivierenden Staats‹ markieren die Stationen eines sich wandelnden Staatsverständnisses. Nachdem der klassische Interventionsstaat seine Legitimation verloren hatte, wurden die Hoffnungen auf die Selbstregulierungskräfte des Marktes gerichtet. Allein: Die segensreiche Wirkung der unsichtbaren Hand wollte sich nicht einstellen. Es begann die Suche nach einem Weg jenseits von Markt *und* jenseits der Hierarchie (Mayntz 1997:265). Und eben diese Suche steht auch im Mittelpunkt der Debatte um Governance.

Die empirische Policy-Forschung hat einiges dazu beigetragen, das rationalistische Steuerungsparadigma der 1960er Jahre zu relativieren. Ihre Ergebnisse zeigten, dass die Vorstellung eines omnipotenten Staates, dessen Steuerungseingriffe quasi-automatisch gemeinwohlorientiert und wohlstandsmaximierend sind, auf unrealistischen Annahmen beruht. Politikfeldstudien deckten nicht nur eklatante staatliche Steuerungsdefizite und deren Ursachen auf. Sie zeigten auch, dass sich jenseits der hierarchischen Staatsintervention neue Regulationsmechanismen etabliert haben bzw. zum Teil immer schon bestanden (Mayntz 1997:267). Solche alternativen Regelungsformen werden beispielsweise in Politiknetzwerken deutlich, in denen staatliche, halbstaatliche und gesellschaftliche Akteure kooperativ die Re-

gelung von Politikfeldern bzw. Wirtschaftssektoren verhandeln. Diese korporatistischen Akteure, die im ›Schatten der Hierarchie‹ agieren, relativieren die Rolle des Staates als zentrale Steuerungsinanz (Mayntz/Scharpf 1995, Streeck/Schmitter 1996). In zahlreichen Studien hat die Policy-Forschung gezeigt, dass solche Politiknetzwerke eher die Regel denn die Ausnahme sind.

Darüber hinaus rückte die Policy-Forschung fast vergessene Formen der gesellschaftlichen Selbstregelung wieder ins Bewusstsein (Schuppert 1989). Sie verwies darauf, dass gerade in der Bundesrepublik das Subsidiaritätsprinzip eine große Tradition hat. So war beispielsweise die Sozialpolitik niemals eine ausschließlich staatliche Angelegenheit, sondern ein Politikfeld an der Schnittstelle von staatlichen und nichtstaatlichen Institutionen (Evers/Olk 2002). Tradierte Selbstverwaltungskonzepte oder private Organisationen des dritten Sektors, die öffentliche Dienstleistungen erstellen, sind Regulationsmuster jenseits der staatlichen Hierarchie.

Politik, so könnte man die Ergebnisse der empirischen Policy-Forschung zusammenfassen, wird nicht nur von Akteuren des politisch-administrativen Systems gemacht. An der Gestaltung sozialer Ordnungsformen sind eine Vielzahl von Akteuren beteiligt; z.T. findet Politikentwicklung gar ohne Beteiligung des politisch-administrativen Systems statt (Mayntz 1997:268). So haben sich in den vergangenen Jahrzehnten mit der Entstehung von Nichtregierungsorganisationen, Bürgerinitiativen und ähnlichen Gruppierungen Kräfte entwickelt, die einen maßgeblichen Einfluss auf die Gestaltung sozialer Ordnungsformen nehmen.

Das Forschungsinteresse *ökonomischer Governance-Ansätze* ist gänzlich anders gelagert. Sie analysieren institutionelle Arrangements unter Effizienzgesichtspunkten und versuchen Governance-Strukturen zu identifizieren, die unter gegebenen Umweltbedingungen möglichst geringe Transaktionskosten verursachen (Ebers/Gotsch 1999:199f). Zu den Governance-Ansätzen mit einem stärkeren ökonomischen Bias können die Transaktionskostentheorie, der Property-Right-Ansatz und Principal-Agent-Ansatz gerechnet werden. Im Unterschied zu neoklassischen ökonomischen Theorien begreifen sie institutionelle Strukturen als Voraussetzung für das Funktionieren von Märkten. Ökonomische Transaktionen können – so lautet ihre These – nicht kostenlos durchgeführt werden und es bedarf institutioneller Arrangements, um Austauschprozesse zu organisieren und durchzuführen.

Anstoß für die Entwicklung des ökonomischen Institutionalismus war die Frage, weshalb überhaupt Unternehmen entstehen. Folgt man der Logik der Neoklassik, so werden ökonomische Austauschprozesse durch spontane Wahlhandlungen nutzenmaximierender Akteure koordiniert. Wie aber kann im Rahmen dieses theoretischen Konstrukts die Entstehung privater Hierarchien – denn nichts anderes

stellen Unternehmen dar – erklärt werden? Coase (1937), der rückblickend als der Begründer des Transaktionskosten-Ansatzes bezeichnet werden kann, bricht mit der neoklassischen Grundüberzeugung, derzufolge Märkte und Hierarchien zwei nicht miteinander zu vergleichende Koordinationsmuster sind. Er stellt fest, dass in bestimmten Transaktionssituationen Hierarchien zu einer Senkung der Transaktionskosten beitragen können, nämlich dann, wenn eine Transaktion sehr häufig getätigt wird, sie unter unsicheren Umweltbedingungen vollzogen werden muss und die Transaktionspartner nicht austauschbar sind. Märkte und Hierarchien können als funktionale Äquivalente begriffen werden.

Coases Unterscheidung zwischen Markt und Hierarchie als grundlegende Koordinationsformen zur Gestaltung ökonomischer Austauschprozesse ist auch heute noch maßstabgebend. Markt und Hierarchie sind unumstrittene Basiskomponenten eines jeden Governance-Konzepts. Coases dichotomes Modell wird der realen Vielfalt von Koordinationsformen in ökonomischen Austauschprozessen jedoch nicht annähernd gerecht. Williamson (1990, 1975), einer der einflussreichsten Vertreter der Neuen Institutionenökonomik, hat Coases Modell weiterentwickelt. In seinem Modell sind Markt und Hierarchie die Eckpunkte eines Kontinuums, das zahlreiche Mischformen umfasst. Langfristige Lieferverträge, Joint-Ventures und Strategische Allianzen sind Beispiele für Mischformen zwischen Markt und Hierarchie<sup>1</sup>.

Die Transaktionskostentheorie wird vor allem bei Fragen der Leistungstiefe angewandt: Make or buy? Ist es effizienter, eine Leistung selbst zu erstellen oder fremd zu beziehen? Das potenzielle Anwendungsspektrum der Transaktionskostentheorie geht jedoch weit über die Leistungstiefenpolitik (einer Organisation oder eines Staates) hinaus. So wird in neueren Ansätzen die Transaktionskostentheorie auch für Fragen der internen Organisationsgestaltung angewandt. Man ermittelt die Transaktionskosten, die bei unterschiedlicher organisationaler Gestaltung unter gegebenen Umweltbedingungen entstehen und leitet daraus Empfehlungen für den horizontalen und vertikalen Aufbau von Organisationen ab (Theuvsen 1999, 1997).

*Soziologische Ansätze* der ›Organizational Governance‹ können geradezu als Gegenentwurf zu den ökonomischen Organisationstheorien betrachtet werden. Auch sie gehen davon aus, dass institutionelle Strukturen die Abläufe in Organisationen maßgeblich beeinflussen. Sie kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass es den

1 Überraschenderweise hat Williamson Mischformen in die andere Richtung – sprich der Einführung von Wettbewerbselementen in Hierarchien – keinerlei Beachtung geschenkt (Frese 2000:197).

von den ökonomischen Ansätzen postulierten ›one-best-way‹ nicht geben kann. Die institutionenorientierten Ansätze der Organisationssoziologie verstehen Governance-Strukturen als soziale Regelsysteme mit einer beobachtbaren historischen Rationalität und Funktionsweise. Vorstellungen über Rationalität und Effizienz verändern sich jedoch im Zeitverlauf. Der horizontale und vertikale Aufbau einer Organisation wird maßgeblich durch institutionalisierte Vorstellungen bestimmt, die besagen, wie ein Produkt oder eine Leistung rational hergestellt werden kann. Um externe Legitimation und interne Unterstützung zu erhalten, übernehmen Organisationen diese Vorstellungen – oder täuschen dies zumindest vor (Meyer/Rowan 1977, Walgenbach 1999).

Es gibt, um ein Resümee dieses Kapitels zu ziehen, eine verwirrende Vielfalt unterschiedlicher Governance-Konzepte. Der Governance-Begriff kann sowohl auf den öffentlichen Sektor (public governance), den privatwirtschaftlichen Sektor (z.B. corporate governance) oder den dritten Sektor bezogen werden. Er beschreibt die inneren Steuerungsformen von Organisationen und legt dar, nach welchen Kriterien dort Leitung und Kontrolle ausgeübt, wie die Aktivitäten verschiedener Organisationseinheiten miteinander koordiniert und wie die Beziehungen einer Organisation zu außenstehenden Akteuren gestaltet werden. Neben den internen Koordinationsformen von Organisationen (öffentlichen und privaten Unternehmen, Verwaltungen, NGOs und Verbänden) lassen sich mit diesem Begriff auch die Ordnungsmuster gesellschaftlicher Teilsysteme (Wirtschaftssektoren oder Politikfelder) analysieren. Dimensionen und Anwendungsbereiche des Governance-Begriffs sind herausgearbeitet – welche Ordnungsmuster und Lenkungsstrukturen aber hat die Governance-Forschung in den unterschiedlichen gesellschaftlichen und organisationalen Feldern entdeckt?

### **2.3 DAS SPEKTRUM DER REGELUNGSSTRUKTUREN**

Auch in Bezug auf die Steuerungsalternativen sind die Ergebnisse der Governance-Forschung nicht eindeutig. Jede Theorierichtung entwickelt eine eigene Typologie von Regelungsalternativen<sup>2</sup>.

Die Bandbreite an möglichen Ordnungsmustern reicht von autoritativer hierarchischer Steuerung hin zur Koordination durch Markt und Wettbewerb, von vor-

2 Zu den Governance-Typologien verschiedener Autoren vgl. die tabellarische Übersicht bei Kenis/Schneider (Hrsg.) 1996:19.

modernen Ordnungsmodellen wie Clans oder feudalistischen Strukturen hin zu modernen Netzwerkstrukturen, von interessenorientierten Zusammenschlüssen wie Verbänden, Kammern, NGOs hin zu staatsfernen, gemeinschaftlichen Gebilden, die auf wechselseitiger Solidarität beruhen. Konfrontation und Kooperation, Gebot und Verbot, Anreize, Transfer von Leistungen oder Gütern, Verfahrensregeln oder Verträge, Geld, Macht und Vertrauen – all dies sind Steuerungsmodalitäten, auf die Akteure zur Koordination ihrer Interaktionen zurückgreifen können (Kenis/Schneider (Hrsg.) 1996:10). Ein weiter Governance-Begriff, wie er für die sozialwissenschaftlichen Konzepte charakteristisch ist, umfasst zudem auch die kulturellen Normen und Werte, die symbolischen Deutungsmuster, welche die Wahrnehmung der Akteure strukturieren und ihnen bestimmte Handlungsmuster nahe legen oder versperren (Lynn/Heinrich/Hill 2001:33).

Konzentrierten sich ältere Governance-Ansätze auf die Darstellung einer bestimmten Governance-Form, so setzt sich in den neueren Ansätzen die Einsicht durch, dass die verschiedenen Regelungsstrukturen nicht unabhängig voneinander gedacht werden können. Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass es wohl kein gesellschaftliches Regelungsfeld gibt, das ausschließlich durch eine Governance-Form geordnet wird. Zwar sind für bestimmte Regelungsfelder bestimmte Governance-Formen typisch: So ist für den Staat (immer noch) die Hierarchie die charakteristische Steuerungsform, im Feld der Privatwirtschaft dominiert der Marktmechanismus. Bleibt man jedoch bei dieser recht oberflächlichen und wenig gehaltvollen Einordnung nicht stehen, so zeigt sich recht schnell, dass sich institutionelle Arrangements immer durch einen Governance-Mix auszeichnen. Die Frage ist, welches Element in der Organisations- oder Sektorstruktur dominiert: das marktliche, das hierarchische, das assoziative, das gemeinschaftliche oder das der Vernetzung? (Kenis/Schneider (Hrsg.) 1996:18; Mayntz/Scharpf 1995:62).

Am Beispiel des Feldes der Zivilgesellschaft kann verdeutlicht werden, was der Begriff des Governance-Mix meint. Ein die Zivilgesellschaft prägendes Ordnungsmuster stellt das gemeinschaftliche Element dar. Menschen treten miteinander in Kontakt, ohne dabei – wie es für den wirtschaftlichen Bereich typisch wäre – materielle Profitinteressen zu verfolgen. Gemeinschaftliches Handeln ist aber keineswegs das einzige Ordnungsmuster, das dieses Feld strukturiert. Vereine und Initiativen verkörpern das assoziative Grundmoment der Zivilgesellschaft. Mit den zahlreichen Stiftungen, die im dritten Sektor aktiv sind, finden wir hier aber auch hierarchische Ordnungsmodelle.

Auch innerhalb einer Organisation kann eine solche Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen ausgemacht werden. Die Organisation als Gesamtheit



stellt meist ein hierarchisches Gebilde dar. Bei der Gestaltung der Beziehungen zwischen den einzelnen Organisationseinheiten können jedoch divergierende Steuerungsformen miteinander kombiniert werden. Interne Märkte innerhalb von Hierarchien sind die klassische Variante eines solchen Governance-Mixes. Neuere Gestaltungsvarianten sind beispielsweise netzwerkartige Führungs- und Organisationsformen.

Das Gewicht der verschiedenen Elemente innerhalb des institutionellen Arrangements bestimmt die institutionelle Kompetenz einer Organisation oder eines Sektors (Schuppert 2000:345). Von der Ausgestaltung des institutionellen Designs hängt ab, welche Akteure an den Austausch- und Regelungsprozessen teilnehmen (können), welche Ziele von ihnen vorrangig verfolgt werden, nach welchen Regeln und Verfahren Entscheidungen getroffen und Konflikte gelöst werden, ob und wie Führung und Kontrolle praktiziert werden. Jedes institutionelle Arrangement begünstigt dabei andere Interaktionsformen zwischen den Akteuren<sup>3</sup>. So kann beispielsweise einseitiges Handeln ohne institutionelle Strukturen stattfinden. Bei Verhandlungen und Mehrheitsentscheidungen hingegen, bei denen die Handlungen der Akteure von den Interaktionspartnern abhängen oder doch zumindest beeinflusst werden, sind anspruchsvollere institutionelle Arrangements notwendig (Scharpf 2000:92)<sup>4</sup>.

Die von den Governance-Ansätzen beschriebenen Steuerungsalternativen wie Hierarchie, Markt, Netzwerk oder Gemeinschaft sind Idealtypen, die in der empirischen Realität in ihrer reinen Form nicht vorkommen. Die Typologien dienen als analytisches Hilfsraster, um die empirische Mannigfaltigkeit an sozialen Ordnungsformen zu kategorisieren. Die Governance-Theorien setzen die verschiedenen Regelungsalternativen in Zusammenhang und deuten die realen empirischen Fälle als diskrete Strukturalternativen (Kenis/Schneider (Hrsg.) 1996 ebd.)<sup>5</sup>. Die ide-

3 Vgl. die oben beschriebenen Wechselbeziehungen zwischen Handlung und Struktur. Viele Governance-Konzepte sind bei der Darstellung des Zusammenhangs von Handlung und Struktur recht ungenau. Die institutionellen Strukturen, die gesellschaftlichen Felder, in denen diese institutionellen Strukturen zu finden sind, und die Interaktionsformen, die für die institutionellen Kontexte charakteristisch sind, werden nicht hinreichend differenziert, wodurch der Governance-Begriff ein weiteres Mal an analytischer Schärfe verliert (Mayntz/Scharpf 1995:60). So wird häufig das staatliche Feld mit der institutionellen Struktur »Hierarchie« gleichgesetzt – der Staat ist aber genauso wenig durchgängig hierarchisch strukturiert wie die Wirtschaft ausschließlich Markt ist.

4 Scharpf entwickelt hier die Idee einer »Möglichkeitsgrenze«, bei der der institutionelle Kontext die jeweils realisierbaren Interaktionsformen begrenzt (Scharpf 2000:92).

5 Auch der Good-Governance-Diskurs greift diese pluralistische und kombinatorische Sichtweise verschiedener institutioneller Steuerungsformen auf. Er betrachtet den Pluralismus der Regelungsstrukturen aus normativer Perspektive und stellt die Frage nach der idealen Kombination unterschiedlicher Steuerungsformen.

altypischen Merkmale dieser Ordnungsformen, ihre Voraussetzungen und Leistungspotenziale sowie ihre Grenzen bzw. Dysfunktionalitäten werden im Folgenden beschrieben.



## 3 ZUR CHARAKTERISTIK UNTERSCHIEDLICHER GOVERNANCE-FORMEN

---

### 3.1 HIERARCHIE

Hierarchische Steuerung wurde lange Zeit unkritisch als das ideale Steuerungsmodell betrachtet, um komplexe Arbeits- und Entscheidungsprozesse in Organisationen miteinander zu verknüpfen. Die Krise der Hierarchie, die Hans Paul Bahrdt auf dem Berliner Soziologentag im Jahr 1959 prophezeit hatte, scheint nun Realität geworden zu sein. Seit Beginn der 1990er Jahre macht sich die Überzeugung breit: »Hierarchie gehört abgeschafft« (vgl. hierzu Kühl 1999). Die Krise der Hierarchie wurde zuerst in privatwirtschaftlichen Unternehmen virulent und nahm von dort ihren Weg in den öffentlichen Sektor. Mit der für den öffentlichen Sektor typischen Verzögerung griffen auch öffentliche Unternehmen und Verwaltungen das Diktum der Privatwirtschaft auf, betrachteten hierarchische Steuerung als Ablaufmodell, das durch Lean Management, Business Process Reengineering, durch fraktale oder virtuelle Koordination zu ersetzen sei<sup>6</sup>.

Was sind die Merkmale hierarchischer Steuerung? Weshalb galt sie lange Zeit als überlegenes Ordnungsmodell für die interne Organisation? Und aufgrund welcher Nachteile wird nun Abstand von dieser Governance-Form genommen?

Hierarchische Ordnung lässt sich beschreiben als ein System der Unter- und Überordnung: Ein Akteur ist in der Lage, die Handlungen und Entscheidungen anderer zu beeinflussen. Kraft seiner positionalen Autorität verfügt er über die Kompetenz, den ihm untergeordneten Personen bestimmte Leistungen bzw. Gehorsam abzuverlangen. Dies kann auf dem Weg der persönlichen Weisung oder durch längerfristige Pläne oder Programme geschehen.

6 In Bezug auf die sektorale Steuerung stellt sich der Sachverhalt etwas anders dar. Es gibt wohl kaum ein ideologisch umkämpfteres Feld als die Frage nach der Legitimität hierarchischer Staatsintervention. Zwar kann derzeit nicht von einer generellen Legitimationskrise der Staatsintervention gesprochen werden; aber es lässt sich beobachten, dass bestimmte Formen der staatlichen Regulierung – nämlich die bürokratische Steuerung und Kontrolle – an Legitimation eingebüßt haben und dass Staatsintervention zunehmend begründungsbedürftig wird, wenngleich das Ausmaß an hierarchischer Intervention selbst nicht abgenommen hat.

Ein solches asymmetrisches Beziehungsverhältnis kann etabliert und aufrecht erhalten werden, wenn einer der Akteure über wirksame Sanktions- oder Belohnungsmittel verfügt. Die hierarchische Ordnung gewinnt an Stabilität, wird sie von beiden Seiten – Weisungsgeber wie Weisungsempfänger – als richtig betrachtet. Die Anerkennung der Legitimität kann unterschiedliche Gründe haben. Max Weber unterschied Tradition, Charisma und formale Rationalität als mögliche Quellen von Legitimität. Scharpf ergänzt Webers Aufzählung um den Hinweis, dass in modernen Gesellschaften Legitimität durch ausgehandelte Vereinbarungen und den Mechanismus demokratischer Verantwortlichkeit begründet wird (Scharpf 2000:282).

Hierarchien als Ordnungsmodell sind attraktiv, weil sie relativ überzeugend die Entscheidbarkeit von Problemen sichern. Die untergeordneten Einheiten haben Vorgaben zu akzeptieren, eben weil sie untergeordnet sind. Aufgrund der positionalen Autorität des Hierarchen können sie dessen Entscheidungen, Prioritätensetzungen und Zeitvorgaben nicht grundsätzlich in Frage stellen, sei der Hierarch nun Abteilungsleiter in einer Behörde oder ein leitender Manager. Durch das System der Über- und Unterordnung wird Unsicherheit reduziert und das mit relativ geringen Transaktionskosten. Sind Hierarchien erst einmal installiert und legitimiert, so werden kostenintensive Aushandlungsprozesse, wie sie beispielsweise für das korporatistische Verhandlungsmodell charakteristisch sind, relativ unwahrscheinlich (Kühl 1999:3).

Von ihren Befürwortern wird der hierarchischen Steuerung neben ihrer Fähigkeit zu Unsicherheitsreduktion und ihren geringen Transaktionskosten auch eine positive soziale Wirkung zugesprochen. Durch hierarchische Eingriffe können die konfliktierenden Interessen egoistischer Akteure auf ein gemeinwohlsteigerndes Gesamtinteresse ausgerichtet werden. Hierarchische Staatsintervention erscheint aus dieser Perspektive als eine Chance zur Wohlfahrtsmaximierung. Für privatwirtschaftliche Unternehmen geht man von einer Steigerung der ökonomischen Effizienz aus.

Hierarchische Steuerung entfaltet die ihr zugeschriebene positive soziale Wirkung jedoch nur dann, wenn der Hierarch, sprich der Staat oder ein leitender Manager, ein Interesse an Wohlfahrtsmaximierung bzw. am wirtschaftlichen Wohlergehen der Organisation hat. Dass ein solches Interesse nicht gleichsam natürlich gegeben ist, haben die zahlreichen Meldungen über Bilanzfälschungen großer Unternehmen in den vergangenen Monaten eindrücklich demonstriert. Insbesondere in Fällen, in denen Eigentums- und Verfügungsrechte getrennt sind, kann, wie die Principal-Agent-Theorie gezeigt hat, nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass Manager ihre individuellen Interessen den Unternehmens- bzw. Eigentümerinteressen unterordnen.

Die Motivations- und Durchsetzungsprobleme machen deutlich, dass hierarchische Steuerung nur dann effizient ist, wenn tatsächlich ein asymmetrisches Beziehungsverhältnis gegeben ist. Hierarchien lösen sich auf oder verlieren doch an Stabilität, wenn die Anerkennung der Legitimität brüchig wird, wenn sich untergeordnete Akteure den Sanktionen entziehen können oder wenn die angebotenen Belohnungen bei den betreffenden Akteuren keinen Leistungsanreiz auslösen. Austrittsoptionen und unwirksame Anreizsysteme schränken die Effizienz der hierarchischen Steuerung ein (Scharpf 2000: 284)<sup>7</sup>.

Das für Aktiengesellschaften typische Principal-Agent-Problem kann auch auf politische Zusammenhänge übertragen werden. Das Beziehungsverhältnis von Wählern und Abgeordneten, von Parlamenten und Verwaltungsbehörden oder das zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten weist Ähnlichkeiten zum Verhältnis von Principal und Agent in der Privatwirtschaft auf. Aus eben diesem Grund wird in einigen Reformkonzepten darüber nachgedacht, ob sich die Instrumente und Methoden, die in der Privatwirtschaft zur Lösung des Principal-Agent-Problems eingesetzt werden, nicht auch auf den öffentlichen Sektor übertragen lassen.

Betrachten wir jedoch vorerst die Motivations- und Durchsetzungsprobleme hierarchischer Modelle als gelöst. Auch in diesem Fall weisen Hierarchien eine Reihe von Dysfunktionalitäten auf, die ihre uneingeschränkte positive Bewertung fraglich machen. Einer der zentralen Vorteile von Hierarchien ist die Ausbildung von spezialisierten Untereinheiten. Die Arbeitsteilung, die effiziente Steuerung möglich macht, erweist sich aber zugleich auch als Nachteil. Die Teileinheiten bilden eigene Rationalitäten aus und verfolgen Ziele, die unter Umständen im Widerspruch zu den Gesamtzielen stehen. Die Hierarchiespitze sieht sich zu steuernden Eingriffen veranlasst und reduziert dadurch die Spezialisierungsvorteile. Das hierarchische Prinzip basiert darüber hinaus auf der Prämisse, dass hochrangige Einheiten über mehr Wissen und ein umfassenderes Problemverständnis verfügen als untere Einheiten und daher in der Lage sind, adäquate Entscheidungen zu treffen (Theuvsen 1997:984). Informationen aus der Umwelt fallen aber keineswegs nur an der Spitze der Hierarchie, sondern an vielen Stellen der Organisation an. Dass die obersten Entscheidungsträger über alle entscheidungsrelevanten Aspek-

7 Motivations- und Durchsetzungsprobleme können die Effizienz hierarchischer Ordnung deutlich einschränken. Daraus den Schluss zu ziehen, Akteure würden ausschließlich eigene Interessen verfolgen und jede Chance zur opportunistischen Handlung ausnutzen, ginge jedoch einen Schritt zu weit. Handlungsorientierungen von Akteuren sind vielschichtig: Eigeninteressiertes und normenorientiertes Handeln schließen sich nicht wechselseitig aus (Scharpf 2000:298).

te informiert sind, ist eine Illusion. Erstens steht dem die begrenzte Aufnahmekapazität der Entscheidungsträger entgegen. Zum zweiten leiten die unteren Einheiten niemals alle Informationen weiter: Weil sie sich aus der Informationszurückhaltung individuelle Vorteile versprechen oder weil sie nicht in der Lage sind, bedeutsame von weniger bedeutsamen Informationen zu unterscheiden. Hierarchien können Unsicherheiten reduzieren. Aber dieser Vorteil wird mit einem recht hohen Preis erkaufte. Hierarchische Steuerung räumt der Einhaltung formaler Regeln oberste Priorität ein und erzieht die Betroffenen zur Unselbständigkeit. Eigeninitiative und innovatives Handeln werden misstrauisch beübt und durch Verhaltenskontrollen möglichst minimiert. Hierarchien lassen nicht nur viele kognitive Ressourcen ungenutzt, auch Erneuerung und Wandel erscheinen in Hierarchien nahezu als ein Ding der Unmöglichkeit.

Die These von der Effizienz hierarchischer Steuerung ist voraussetzungsreich. Es scheint gute Gründe zu geben, weshalb derzeit allerorten vom Ende der Hierarchie die Rede ist, denn in der realen Welt scheint eine gut funktionierende hierarchische Koordination offenbar ein eher seltener Fall zu sein (Scharpf 2000:290).

### **3.2 MARKT UND WETTBEWERB**

In neoklassischen Theorien wird marktlicher Wettbewerb als eine zur hierarchischen Steuerung widersprüchliche Steuerungsform dargestellt. Markt bedeutet atomistische Konkurrenz statt hierarchischer Kontrolle, Regulierung durch Preis statt durch Pläne und Programme, von einander unabhängige Akteure anstatt Über- und Unterordnung, Entscheidung durch aggregierte Kaufkraft statt Weisungsbefugnis und Gehorsamspflicht.

Ein Blick auf die empirische Wirklichkeit zeigt jedoch, dass Markt und Hierarchie einander keineswegs unvereinbar gegenüberstehen: Oligopolistische Strukturen, Wettbewerbsbeschränkung durch staatliche Regulierung, langfristige Kooperationsverträge zwischen Unternehmen sind nur einige Beispiele für Mischformen von Markt und Hierarchie. Der Marktmechanismus kann darüber hinaus durch die Verhandlungen korporativer Akteure relativiert werden und gemeinschaftliche Bewegungen können Märkte durch Kaufboykotte oder durch den Aufbau von Tauschringen unterwandern oder doch zumindest teilweise außer Kraft setzen (Streck/Schmitter 1996:124). Ebenso wie zwischen Markt und Hierarchie lassen sich auch Beziehungslinien zwischen Markt und Assoziation sowie Markt und Gemeinschaft beobachten.

Markt und Wettbewerb wird eine bestimmte Wirkung attestiert: Sie sorgen für Leistungstransparenz und steigern dadurch die Motivation der Akteure, befördern deren Anpassungsflexibilität und Innovationsfähigkeit. Märkte können aber, ebenso wie Hierarchien, ihre Wirkung nur unter bestimmten Voraussetzungen entfalten. So muss etwa zwischen den Akteuren eine hinreichende Konkurrenz bestehen, d.h. sowohl den Anbietern als auch den Nachfragern müssen mehrere Alternativen offen stehen und sie müssen die Möglichkeit haben, unbefriedigende Lösungen abzulehnen. Der Anreizmechanismus des Marktes verliert seine steuernde Wirkung, wenn potenzieller Positionsverlust und erzwungener Marktaustritt durch Konkurs keine reale Bedrohung für die Akteure darstellt (Schuster 2001:208).

Der Vermarktlichung und der Einführung von Wettbewerb wird seit langem eine gewichtige Rolle zugesprochen, erhofft man sich doch von dieser Governance-Reform einen Ausgleich der wohlbekannten Defizite der hierarchischen Steuerung – intransparente Leistungsstrukturen, geringe Möglichkeiten der Zurechenbarkeit von Ergebnissen und Leistungen, große Beharrungstendenzen, nur wenige Anreize zur Innovation.

Markt und Wettbewerb – bzw. mehr Markt und mehr Wettbewerb – werden dabei häufig in einem Atemzug gefordert. Der unreflektierte Sprachgebrauch überdeckt, dass es sowohl *Unterschiede zwischen* Markt und Wettbewerb als auch *Varianten* von Markt und Wettbewerb gibt.

Der Begriff Markt beschreibt ein Beziehungsgefüge von Anbietern und Nachfragern, wobei ein echter Markt mit tatsächlicher Konkurrenz nur dann entsteht, wenn mindestens zwei Anbieter und zwei Nachfrager an der Interaktion beteiligt sind. Geld ist das vorherrschende Austauschmedium zwischen den Akteuren, aber keineswegs das einzige. Von metaphorischen Märkten wird dann gesprochen, wenn es zwar Anbieter und Nachfrager, aber keinen geldvermittelten Austausch gibt. Politische Wahlen sind ein Beispiel für einen metaphorischen Markt. Hier bieten Parteien Leistungen an und fragen Wählerstimmen nach, Wähler fragen nach Regierungsleistungen und bieten ihre Stimme an.

Profitcenter oder organisationsinterne Verrechnungspreise können als Quasi-Märkte bezeichnet werden. Sie sind künstliche Märkte, die dadurch entstehen, dass gezielt Marktstrukturen nachgebildet werden (Schuster 2001:207). Der Unterschied zum echten Markt ergibt sich daraus, dass nicht alle Marktaspekte vollständig nachgebildet werden. So sind Produktions- bzw. Abnahmemengen oftmals nicht frei verhandelbar, Preise langfristig festgelegt und weder Anbietern noch Nachfragern stehen echte Ausweichmöglichkeiten bereit.



Der Terminus Wettbewerb zieht nur eine Seite der Austauschbeziehung in Betracht: Wettbewerb zwischen Anbietern, die ein Gut oder eine Leistung feilbieten, bzw. Wettbewerb zwischen Nachfragern, die an diesem Gut oder der Leistung interessiert sind. Bei Wettbewerben macht es einen Unterschied, um welches Gut die Akteure konkurrieren. Stehen Positionsgüter im Mittelpunkt, so hat der Wettbewerb einen anderen Charakter als bei Nicht-Positionsgütern. Wettbewerbe um Positionsgüter sind Statuswettbewerbe. Die Akteure streben eine Steigerung ihrer relativen Position an. Die jeweiligen Positionen können nur einmal besetzt werden und so ist das Ergebnis des Wettkampfes ein »Ranking« der Akteure. Dem Wettbewerb um Nicht-Positionsgüter fehlt diese kämpferische Grundhaltung, denn anders als bei Statuswettbewerben sind hier auch Positivsummenspiele vorstellbar. Die differenzierte Betrachtung der Steuerungsformen Markt und Wettbewerb zeigt, dass »es Märkte ohne Geld, Wettbewerb ohne Geld, Wettbewerb ohne Markt, aber keinen Markt ohne Wettbewerb« geben kann (Nullmeier 2000a:211).

### **3.3 NETZWERK**

Der Netzwerkbegriff ist en vogue, und das seit geraumer Zeit. Für den Bereich der Wirtschaft kann Roger Hollingsworth für den Zeitraum seit Mitte des letzten Jahrhunderts eine zunehmende Anzahl an Joint Ventures und Strategischen Allianzen zwischen US-amerikanischen Unternehmen nachweisen und deutet dies als Indikator für die Transformation der Wirtschaftsstrukturen in netzwerkähnliche Gebilde (Hollingsworth 1991).

Auch im politisch-administrativen Bereich wurde eine Zunahme der Netzwerkstrukturen konstatiert und mit veränderten politischen Entscheidungsstrukturen erklärt (Mayntz 1997:241). In Policy-Netzwerken treten korporative Akteure in Verhandlung mit politisch-administrativen bzw. anderen korporativen Akteuren. Die Delegitimation des hierarchischen Interventionsstaates und der Wandel des Staatsverständnisses vom hierarchisch-autoritativen hin zum kooperativen und aktivierenden Staat machte die Einbeziehung korporativer Akteure in Entscheidungsprozesse bzw. die Übertragung von Regelungsaufgaben an diese möglich bzw. notwendig. Neben den sektoralen Politik- und Unternehmensnetzwerken scheinen neuerdings auch intraorganisationale Netzwerke an Bedeutung zu gewinnen. Netzwerkartige Führungs- und Organisationsformen werden eingesetzt, um verkrustete bürokratische Strukturen zu dynamisieren (Rüegg-Stürm/Young 2001:192).

Die These der zunehmenden Vernetzung erscheint zwar auf den ersten Blick plausibel. Tatsächlich gibt es jedoch – zumindest was Netzwerkstrukturen im Bereich der Wirtschaft betrifft – auch Gegenevidenzen. So verweisen einige Autoren darauf, dass es Kooperationen zwischen privaten Unternehmen seit Anbeginn des Kapitalismus gibt. Die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit wurden jedoch vom Mainstream der Governance-Forschung lange Zeit nicht berücksichtigt (vgl. u.a. Wolf 2000:101, Sydow 1992:15)<sup>8</sup>. Erklärt sich das Netzwerkphänomen, das in soziologischen Gegenwartsdiagnosen gar zum Sinnbild unserer Epoche stilisiert wird (Castells 1996), etwa allein durch einen neuen analytischen Blick auf eine unveränderte Realität?

Unabhängig davon, ob Netzwerke ein Novum darstellen, ob sie eine dominante Governance-Form oder nur ein Ordnungsmuster unter vielen sind, stellt sich die Frage nach ihrer Funktionslogik. Was sind die Merkmale von Netzwerken und worin unterscheiden sie sich von Märkten und Hierarchien?

Netzwerke sind freiwillige Verhandlungssysteme mit langfristigem Charakter (Scharpf 2000:243). Netzwerke können unterschiedliche Erscheinungsformen haben. Sie lassen sich danach differenzieren, wie viele Akteure an dem Netzwerk beteiligt sind, wie dicht die Netzwerkknotten geknüpft, sprich wie eng die Beziehungen zwischen Akteuren sind, und wie häufig Interaktionen stattfinden. Weiteres Unterscheidungsmerkmal sind die Interessen der Akteure: Sind es politische, wirtschaftliche oder soziale Ziele, welche die Akteure zur Netzwerkbildung veranlasst haben?

Netzwerke – sowohl intra- wie interorganisationaler Art – werden häufig als eine Ordnungsform betrachtet, die eine Kooperation gleichberechtigter Akteure möglich macht. Diese normative Idealvorstellung hält einer empirischen Überprüfung allerdings nicht stand. Hierarchische Beziehungen zwischen einzelnen Netzwerkknotten sind nicht die Ausnahme, sondern eher die Regel. Eklatante Machtunterschiede zwischen den Akteuren bestehen beispielsweise bei intraorganisationalen Netzwerken wie auch bei Politiknetzwerken, in denen über- und untergeordnete Akteure verschiedener politischer Ebenen interagieren (Mayntz 1997:245)<sup>9</sup>.

Nicht die Gleichheit oder Gleichberechtigung der Akteure, sondern deren (relative) Autonomie ist grundlegendes Merkmal von Netzwerken (Mayntz 1997:245).

8 Sydow bezeichnet Unternehmensnetzwerke lakonisch als traditionelle Organisationsform mit Zukunft (Sydow 1992:54).

9 Dass sich aber dennoch das Bild des Netzwerks als Zusammenschluss gleichberechtigter Akteure so hartnäckig hält, mag auf die Besonderheiten der Netzwerkforschung zurückzuführen sein. Viele Netzwerkansätze blenden Macht- und Herrschaftsfragen systematisch aus (Wolf 2000:101).

Netzwerke sind komplexe Gebilde, in denen (teil-)autonome Akteure lose miteinander verbunden sind. Die Beziehungen zwischen den Akteuren bestehen auf freiwilliger Basis und ein Austritt aus dem Netzwerk ist jederzeit möglich<sup>10</sup>. Dieser Grad der Verbundenheit – oder, wie Karl E. Weick (1976) es bezeichnet, der Koppelung – ist das Merkmal, das Netzwerke von Märkten einerseits und Hierarchien andererseits unterscheidet. Märkte zeichnen sich durch atomistische Strukturen aus, in Hierarchien bestehen sehr feste Koppelungen zwischen Akteuren. Für Netzwerke hingegen sind lose Koppelungen charakteristisch. Sie liegen, bezogen auf den Grad der Verknüpfung, zwischen Markt und Hierarchie.

Ob diese Verortung als Mischform von Markt und Hierarchie Netzwerke ausreichend beschreibt, ist in der Netzwerkliteratur heftig umstritten. Ein Zweig der Netzwerkforschung sieht in Netzwerken eine eigenständige Governance-Form »beyond market and hierarchy« (vgl. stellvertretend Powell 1990). Netzwerke sind »mehr« als ein bloßer Mix hierarchischer und marktlicher Strukturmerkmale, denn in Netzwerken lassen sich Interaktionsformen beobachten, die weder in marktlichen noch in hierarchischen Modellen eine Rolle spielen.

Vertrauen, Kooperation, Selbstverpflichtung und Verlässlichkeit beschreiben die Charakteristik von Netzwerkbeziehungen und markieren die Differenz zum Markt und zur Hierarchie. Vertrauen in den Transaktionspartner wäre in der kompetitiven Ordnung des Marktes schlichtweg naiv, während es in Hierarchien aufgrund der asymmetrischen Machtbeziehungen nicht entstehen kann und aufgrund der Logik von Befehl und Gehorsam auch nicht notwendig ist. Netzwerke bestehen aus (teil-) autonomen Akteuren, die miteinander kooperieren und ihre Handlungen auf ein gemeinsames Ziel ausrichten. Eben dieses Ziel, das für keinen der Akteure allein erreichbar wäre, ist der Grund des Zusammenschlusses. Um das gemeinsame Ziel zu erreichen, geben die Akteure einen Teil ihrer Autonomie auf; sie verzichten auf opportunistische Handlungen und stellen Eigeninteressen, die einem der Partner schaden könnten, zurück. Diese Selbstverpflichtung macht die Überwindung der doppelten Kontingenz und das Entstehen von Vertrauen möglich (Sydow/Windeler (Hrsg.) 2000:13, Scharpf 2000:243).

Mit der Selbstverpflichtung eng verbunden ist der Begriff der Verhandlung. Verhandlungen scheinen eine typische Interaktionsform von Netzwerken zu sein, ins-

10 Der Austritt aus dem Netzwerk muss für die Akteure eine realistische Option sein, was nicht ausschließt, dass er mit hohen Transaktionskosten verbunden ist. Ist ein Verlassen der Netzwerkbeziehung nicht möglich und sind die Akteure zur Verhandlung genötigt, so beschreibt der Begriff des »Zwangsverhandlungssystems« das Beziehungsgefüge treffender (Scharpf 2000:243).

besondere von Policy-Netzwerken (Mayntz 1997: 250)<sup>11</sup>. Der Verhandlungsbegriff steht zum einen für die Unterschiedlichkeit der Interessen der Akteure. Er signalisiert aber auch, dass eine Überwindung der Divergenzen und das Finden eines Interessenausgleichs, gar einer Problemlösung, möglich ist.

Der Transaktionskostenansatz in der Tradition von Williamson hingegen sieht in Netzwerken keinen eigenen Governance-Typus. Opportunismus ist aus Sicht der Transaktionskostentheorie grundlegender Bestandteil der *conditio humana* – Menschen können sich mehr oder weniger opportunistisch verhalten, sie können aber nicht gänzlich auf die Erfüllung eigener Interessen verzichten. Die Voraussetzungen, die Netzwerke zu einer eigenständigen Governance-Form machen würden, sind aus Sicht der Transaktionskostentheorie nicht gegeben (Williamson 1990:49, Staber 2000:60). Ein hohes Maß an Selbstverpflichtung und Verlässlichkeit ist unwahrscheinlich und Netzwerke brauchen daher hierarchische Kontrollmechanismen – zumindest wenn Effizienz gewährleistet sein soll.

Netzwerke werden in vielen Konzepten als eine dem Markt und der Hierarchie überlegene Ordnungsform proklamiert. Durch Netzwerkbildung lassen sich, so die Begründung, sowohl die für hierarchische als auch die für die marktliche Steuerung typischen Dysfunktionalitäten vermeiden. Die lose Koppelung der Akteure macht Netzwerke flexibler als Hierarchien und damit weniger anfällig für bürokratische Verkrustung und mangelnde Innovationsfähigkeit. Gleichzeitig können in Netzwerkbeziehungen Ziele bewusst verfolgt und die Handlungen der Akteure hinsichtlich ihrer Folgen kontrolliert werden. In Netzwerken, so scheint es, lassen sich die für das Marktmodell typischen negativen Externalitäten vermeiden (Mayntz 1997:247).

Die positive Bewertung der Netzwerksteuerung erscheint in einem anderen Licht, wenn man berücksichtigt, dass in der Netzwerkdebatte negative Netz-Effekte nur am Rande behandelt werden. Auf die mangelnde Berücksichtigung von Macht- und Herrschaftsstrukturen in Netzwerken, die Ausschlussprozesse oder eine Instrumentalisierung der Netzwerkbeziehungen zur Folge haben können, wurde schon hingewiesen. Darüber hinaus garantieren Netzwerke nicht gleichsam automatisch Innovationsfähigkeit. Auch in Netzwerken lassen sich Beharrungstendenzen beobachten, dann nämlich, wenn die Netzwerkpartner ihre Handlungen auf das Ziel der Erhaltung des bestehenden institutionellen Arrangements aus-

11 Effiziente Verhandlungssysteme benötigen institutionelle Strukturen, die den verbindlichen Charakter von Verhandlungen gewährleisten (Scharpf 2000:92). Die an Policy-Netzwerken teilnehmenden korporativen Akteure müssen in der Lage sein, Verhandlungsergebnisse trotz divergierender Mitgliederinteressen intern durchzusetzen.

richten und damit Reformversuche Dritter zunichte machen (für die Beharrungstendenzen in Politiknetzwerken vgl. Mayntz 1997:254, Beispiele aus Wirtschaftssektoren beschreibt u.a. Harrison 1994)<sup>12</sup>.

### 3.4 ASSOZIATION

Assoziationen sind freiwillige – wert- oder interessenbasierte – Zusammenschlüsse von sich wechselseitig als gleichberechtigt anerkennenden Personen. Der Steuerungsmodus Assoziation beruht auf Selbststeuerung unter den Bedingungen von Freiwilligkeit und gleichberechtigter, d.h. demokratischer Entscheidungsfindung unter den Beteiligten. Die Mitglieder einer Assoziation geben sich selbst eine Satzung, die für alle, die der Assoziation beigetreten sind, Grundlage des Handelns ist. Änderungen der Satzung wie andere Entscheidungen erfolgen durch die Mitglieder einer Assoziation entweder auf einer Mitgliederversammlung (direkte oder Versammlungsdemokratie) oder über ihre Vertreter in Repräsentativorganen (repräsentative Demokratie) oder per Abstimmung ohne Zusammenkunft (moderne direkte Demokratie). Entscheidungen werden in der Regel nach dem Mehrheitsprinzip getroffen, besondere Entscheidungen wie Satzungsänderungen sind an qualifizierte Mehrheiten gebunden. Die Assoziation gibt sich selbst ihre Führungsorgane. So steht an der Spitze einer Assoziation meist ein Vorstand, der durch Beschluss einer Mitgliederversammlung eingesetzt wird. Das Prinzip der Assoziation ist der Zusammenschluss auf der Basis freiwilliger Vereinbarung. Verbindlichkeit und damit Steuerungswirkung wird erreicht durch die Bindung der Mitglieder an die von ihnen selbst getroffenen Entscheidungen.

So unterschiedliche Organisationen wie Verbände, Parteien, politische Vereine und Bürgerinitiativen, aber auch Freizeitvereine greifen auf Assoziation als Ordnungsmuster zurück. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Größe, ihrer Rechtsform, ihres gesellschaftlichen Handlungsfeldes, ihrer Mitgliedschaft<sup>13</sup> und ihrer organisatorischen Verfasstheit. So haben Initiativen eine deutlich weniger formalisierte Verfassung als Parteien oder Verbände. Explizite, schriftlich fixierte Satzungen zu Regelungen von Mitgliedschaft, Finanzierung, Bestellung der Führung, Rechenschaftslegung etc. fehlen hier häufig (vgl. Schmid 1998: 110).

12 Nicht nur diese Fälle des Netzwerkversagens werden in der Netzwerktheorie nur am Rande behandelt. Darüber hinaus werden gescheiterte Vernetzungsversuche kaum thematisiert – obschon allgemein bekannt ist, dass es sich hierbei um ein Massenphänomen handelt (Wolf 2000:101).

13 Mitglieder von Assoziationen können sowohl natürliche als auch juristische Personen sein (etwa im Fall von Dachverbänden, vgl. Alemann 1996:20).

Das Prinzip der inneren Demokratie ist ein charakteristisches Merkmal von Assoziationen. Den bundesdeutschen Parteien wird das Gebot der inneren Demokratie gar durch das Grundgesetz auferlegt (vgl. GG Art. 21,1). Jedoch tendieren Assoziationen zur Oligarchie – daran hat sich seit der Formulierung von Michels »ehernem Gesetz der Oligarchie« (Michels 1911) nicht viel verändert. Der eklatante Legitimationsverlust, gerade auch bei den eigenen Mitgliedern, der für viele Verbände heute ein ernst zu nehmendes Problem darstellt, dürfte zum Teil von diesen oligarchischen Tendenzen herrühren.

Eine weitere Konfliktlinie, die Assoziationen vor die Herausforderung der inneren Reform stellt, ist die zwischen haupt- und ehrenamtlichen Mitgliedern. In großen Assoziationen, etwa Wohlfahrtsverbänden, ist die Verbandsführung zweigeteilt. Der Vorstand, der sich aus ehrenamtlichen Mitgliedern zusammensetzt, wird durch einen hauptamtlichen Apparat unterstützt. Der ehrenamtliche Vorstand repräsentiert den Verband in der Öffentlichkeit, hat aber, da er in das Tagesgeschäft nur wenig eingebunden ist, oft keine genauen Vorstellungen über die tatsächlichen inneren Abläufe. Kompetenzstreitigkeiten zwischen ehrenamtlichem Vorstand und hauptamtlichem Geschäftsführer sind keine Seltenheit (Alemann 1996:33).

Aus Sicht politikwissenschaftlicher Governance-Theorien interessieren weniger die internen Steuerungsprobleme von Assoziationen als vielmehr ihr Verhältnis zum Staat und zu anderen korporativen Akteuren. Die Bewertung des Modells der Selbststeuerung, insbesondere der verbandlichen (Selbst-)Steuerung, ist aus politikwissenschaftlicher Sicht nicht eindeutig. Während die eine Seite die »Herrschaft der Verbände« (Eschenburg 1963) kritisiert, die zur Aushöhlung staatlicher Souveränität, unter Umständen gar zur »Ohnmacht der Demokratie« (Dettling 1976) führt, betonen andere die stabilisierende Wirkung der Beteiligung von Verbänden an politischen Entscheidungsprozessen. Der Meinungsstreit, ob die Mitwirkung von Assoziationen (von Interessenverbänden, Arbeitgeberverbänden oder Gewerkschaften etc.) an politischen Entscheidungsprozessen Ausdruck von Stabilisierung oder Destabilisierung des politischen Systems ist, hält an (Schmid 1998:28). Aus demokratietheoretischer Perspektive scheint eine Einbeziehung (neuer und alter) korporativer Akteure begrüßenswert zu sein. Unter den Stichworten »kooperative« und »assoziative« Demokratie wurde die Beteiligung korporativer Akteure an der Politikgestaltung in den vergangenen Jahren intensiv diskutiert und vielerorts auch umgesetzt.

Durch die Vielfalt der Interessenorganisationen kann das Gemeinwohl in der Tat befördert werden. Die Kehrseite der Beteiligung von Assoziationen ist allerdings

die geringere Transparenz öffentlicher Entscheidungsprozesse. Zudem darf nicht vergessen werden, dass Assoziationen per definitionem Partikularinteressen verfolgen und diese Interessen in unterschiedlichem Maße organisationsfähig sind. Die Einflussmöglichkeiten verschiedener korporativer Akteure auf gesellschaftliche Gestaltungsprozesse sind unterschiedlich groß. Selbstregulation impliziert nicht automatisch Gemeinwohlverträglichkeit (vgl. hierzu auch Mayntz (Hrsg.) 1992).

### 3.5 GEMEINSCHAFT

Gemeinschaft als soziales Ordnungsmuster wird schnell in Verbindung mit traditionellen Gesellschaften gebracht, in denen Familien, Clans oder Sippen die Sozialität ausmachen. Aber auch in modernen, pluralisierten und fragmentierten Gesellschaften spielen Gemeinschaften eine wichtige Rolle, wenngleich sie hier in einer enttraditionalisierten und professionalisierten Form auftreten.

Konstitutiv für Gemeinschaften ist – und hierin unterscheiden sie sich von Assoziationen – die besondere Qualität der sozialen Beziehungen zwischen den Akteuren. In der idealtypischen Gemeinschaft erkennen sich die Akteure gegenseitig an, sie vertrauen einander und empfinden eine affektuelle Zusammengehörigkeit, die auf der Anerkennung eines verbindenden Bestandes an Normen, Ritualen und Konventionen beruht. Handlungsprinzipien einer Gemeinschaft sind gleichberechtigte Mitgliedschaft, Verantwortungsübernahme, Gewaltfreiheit und Kompromissbereitschaft.

In Gemeinschaften herrscht nicht die Logik von Befehl und Gehorsam, wie wir sie von hierarchischen Modellen kennen. Hier gilt es, in Entscheidungs- und Konfliktsituationen möglichst einheitliche, konsensuell getragene Lösungen zu finden<sup>14</sup>.

Anders als auf Märkten hat das Handeln in Gemeinschaften keinen agonalen und egoistischen Charakter. Es ist nicht auf materiellen Gewinn, sondern auf das Wohl der Gruppe ausgerichtet. Das ›Gemeinschaftliche‹ dieser Ordnungsform zeigt sich gleich in doppelter Hinsicht: Zum einen orientieren sich die Akteure in ihrer

14 Kritiker dieses Ordnungsmusters verweisen darauf, dass bei einer überschaubaren Mitgliederzahl die ›holistische Verhandlungslösung‹ zwar gut funktionieren möge. Das Fehlen klarer Entscheidungs- und Konfliktlösungsverfahren werde jedoch dann problematisch, wenn das gemeinschaftliche Ordnungsmuster als Gesellschaftsmodell fungieren soll (Budäus/Grüning 1997:49).

Handlungswahl am Wohl der Gemeinschaft. Zum anderen ist das Handeln selbst gemeinschaftsbezogen: Es ist ein kooperatives, mit anderen in Kontakt tretendes Handeln (Scherhorn 1997). Der Verzicht auf materiellen Profit bedeutet gleichwohl nicht, dass das Engagement der Akteure in der Gemeinschaft für sie ohne Gewinn ist. Charakteristisch für eine Gemeinschaft ist ein relativ starker emotionaler Zusammenhalt zwischen den Akteuren. Eben dieses Gefühl der Solidarität, der Zusammengehörigkeit und wechselseitigen Wertschätzung ist es, das die Akteure dazu motiviert, sich in und für die Gemeinschaft zu engagieren (vgl. Streeck/Schmitter 1996:130). Die Teilhabe an gemeinsam geteilten Werten und die Bestätigung einer gemeinsamen Identität ist der Profit, den Akteure aus ihrem Engagement ziehen.

Gemeinschaft beschreibt ein typisches Ordnungsmuster des zivilgesellschaftlichen Feldes – sie ist aber weder die einzige Koordinationsform im Bereich der Zivilgesellschaft noch tritt sie ausschließlich hier auf. So lassen sich auch im Bereich der privaten Ökonomie gemeinschaftsähnliche Steuerungsformen beobachten.

Gemeinschaft als internes Steuerungsmuster konnte beispielsweise in Unternehmen der New Economy beobachtet werden: Die Jungunternehmer setzten sich bewusst von tradierten Organisationskonzepten ab und wollten sich als eine Gemeinschaft verstanden wissen. ›We are family‹ – die Beschäftigten der Start Ups identifizierten sich in hohem Maße mit dem Unternehmen und die Interaktionsmuster glichen eher Freundschafts- oder Familienbeziehungen denn Arbeitsverhältnissen. Die Probleme der Organisationen der Old Economy – mangelnde Motivation, lange Entscheidungswege, ungenügende Abstimmung zwischen den Einheiten – waren den Start Ups fremd. Die jungen Unternehmen waren von der Überlegenheit ihres eigenen Organisationskonzepts überzeugt und vermarkteten sich selbst als Vorbild für die Wirtschaftsorganisationen des 21. Jahrhunderts – zumindest solange die Unternehmen eine überschaubare Beschäftigtenzahl hatten und der Kapitalzufluss ungebrochen war. Mit wachsender Beschäftigtenzahl erwies sich die Face-to-Face-Struktur als zunehmend problematisch und die Unternehmen sahen sich gezwungen, Organisationsstrukturen auszudifferenzieren. Mit dem Börsenkrach am Neuen Markt und den wirtschaftlichen Schwierigkeiten, in die viele der neuen Unternehmen in der Folge gerieten, dürfte sich das gemeinschaftliche Zusammengehörigkeitsgefühl verflüchtigt haben (Kühl 2002).

Neuerdings greifen immer mehr Unternehmen auch bei der Gestaltung ihrer Umweltbeziehungen auf Gemeinschaft als Ordnungsmuster zurück. Mit Corporate Social Relationship, dem sozialen Engagement von Betrieben und Unternehmen für Vereine oder soziale Einrichtungen, geht die Wirtschaft auf die Zivilgesellschaft



zu und orientiert sich hierbei an der für das zivilgesellschaftliche Feld typischen Steuerungsform.

Der Begriff der Gemeinschaft wird in vielen Diskursen mit einem stark normativen Impetus verknüpft. Gemeinschaft steht dann für ein noch einzulösendes Zukunftsprojekt menschlichen Zusammenlebens. Diese Zukunftsvision wird beispielsweise von den neuen sozialen Bewegungen links-libertärer Herkunft propagiert. Sie sehen in der Gemeinschaft ein Ordnungsmodell, das kulturelle Vielfalt und Partizipation statt hegemonialer Ausgrenzung, Gemeinwohlorientierung statt aggressiver Profitmaximierung, Autonomie und Selbstbestimmung statt staatlicher Herrschaft ermöglicht. Der harmonischen Utopie gemeinschaftlicher Selbstorganisation stehen freilich die Aporien und inneren Widersprüche realer Gemeinschaften entgegen. Weder das Versprechen universeller Teilhabe noch das der Gemeinwohlorientierung findet man immer eingelöst. Das Selbstverständnis einer Gemeinschaft basiert auf gemeinsam geteilten Werten und einer spezifischen kulturellen Identität. Akteure mit anderen kulturellen Identitäten erfahren daher oftmals Ablehnung, wenn ihnen nicht gar der Zugang zur Gemeinschaft gänzlich verwehrt wird. Für viele gemeinschaftliche Zusammenschlüsse sind soziale Exklusionsmechanismen kennzeichnend.

Im Hinblick auf die Gemeinwohlorientierung zeigen historische Beispiele, dass Gemeinschaften zwar das Wohl der eigenen Gruppe im Blick haben – dieses aber nicht notwendigerweise im Einklang mit dem gesamtgesellschaftlichen Wohl stehen muss. Die sozialen Bewegungen in der Endphase der Weimarer Republik, aber auch die Aktivitäten der sizilianischen Mafia sind Beispiele, die das Idealbild der Gemeinschaft gründlich widerlegen<sup>15</sup>.

Gemeinschaften sind also – ebenso wie Märkte und Hierarchien – nicht frei von Dysfunktionalitäten und negativen Externalitäten. Trotz der Schwierigkeiten, die gemeinschaftliche Subsysteme für das gesamtgesellschaftliche System mit sich bringen (können), stehen Gemeinschaften als Ordnungsmuster derzeit hoch im Kurs. Hinsichtlich der Potenziale der gemeinschaftlichen Ordnung scheint eine überraschende Einigkeit zu bestehen: Sowohl staatliche als auch wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure treten für die Förderung bestehender und Initiierung neuer gemeinschaftlicher Zusammenschlüsse ein.

15 Nicht umsonst werden Clans wie die sizilianische Mafia in einigen Governance-Ansätzen auch als ein Ordnungsmuster mit einer eigenen Logik begriffen (vgl. exemplarisch Ouchi 1980).

## 4 GOVERNANCE-REFORMEN: EIN EIGENSTÄNDIGER TYPUS DER ORGANISATIONSREFORM

---

### 4.1 DIE LEISTUNGEN DES GOVERNANCE-BEGRIFFS

Trotz der vielfältigen Interpretationskontexte der skizzierten Typenbegriffe drückt sich in dem Begriff ›Governance‹ etwas aus, was für die Verwaltungsmodernisierungsdebatte fruchtbar gemacht werden sollte: der Bezug auf grundlegende Rekonfigurationen des Leitungs- und Steuerungsgeschehens in Organisationen bzw. im interorganisatorischen Verhältnis innerhalb ganzer Steuerungs- und Handlungssektoren wie Wirtschaftsbranchen, Politikfeldern oder Bereichen zivilgesellschaftlicher Aktivität. Die wesentliche Leistung des Governance-Begriffes liegt darin, *strukturelle Veränderungen* in Wirtschaftsunternehmen, staatlichen Verwaltungen und Einrichtungen sowie in zivilgesellschaftlichen Organisationen aller Art miteinander vergleichbar zu machen. Jenseits eines bloßen Rechtsformvergleichs liefert der Governance-Begriff eine Möglichkeit, differenziert, aber Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft übergreifend, Veränderungen der grundlegenden Steuerungsformen zu analysieren und daraus wechselseitig zu lernen. Über den Governance-Begriff lässt sich eine Vergleichbarkeit von Reformbestrebungen in höchst unterschiedlichen Feldern und Organisationstypen schaffen, was – praktisch gewendet – ein ›Regime-Shopping‹ zulässt<sup>16</sup>. Das Governance-Konzept ermöglicht darüber hinaus, die intra- und interorganisationale bzw. sektorale Reformperspektive zusammenzuführen und damit das Neue Steuerungsmodell mit seinem Fokus auf die Binnenmodernisierung zu einem integrierten Gesamtkonzept weiterzuentwickeln.

Um die Begriffe Governance und Governance-Reform zu operationalisieren und eine erste systematische empirische Basis für ein solches ›Regime-Shopping‹ der Verwaltungsreform-Akteure im öffentlichen Sektor zu entwickeln, werden im Folgenden die Steuerungs(re)formen in den Feldern Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft betrachtet. Dabei werden sowohl Steuerungslogiken einzelner Organisationen (in den Dimensionen Leitung und Kontrolle, vertikale und horizontale Koordi-

16 So der Titel einer Tagung der bundesdeutschen Universitätskanzler vom 8.-10.11.2001: »Regime-Shopping. Leitungsmodelle großer Organisationen als Vorbild für Universitäten«.

nation, Beziehungen zur Umwelt) als auch ganzer Wirtschaftssektoren bzw. Politikfelder beschrieben.

## 4.2 GOVERNANCE-REFORM – EINE DEFINITION

Wenn Governance die Steuerungslogik einer Organisation oder eines Sektors beschreibt, so steht Governance-Reform für die Veränderung dieser Steuerungslogik. Um eine Reform im eigentlichen Sinne handelt es sich nur dann, wenn diese Veränderung bewusst und zielgerichtet herbeigeführt wurde. Schleichende, inkrementale Veränderungsprozesse werden – zumindest im Kontext dieser Studie – nicht unter den Begriff subsumiert.

Es gibt unterschiedliche Typen von Governance-Reformen. Sie können danach unterschieden werden, in welche Richtung der Governance-Modus verändert wird. Hierarchisierungsreformen, Vermarktlichungsreformen, Vernetzungen, Assoziierung oder Vergemeinschaftung lauten die Alternativen.

Weitere Differenzierungen und Bewertungen der Governance-Reformen lassen sich danach treffen,

- in welchem Feld sie stattfinden (Staat, Wirtschaft oder Zivilgesellschaft),
- von wem sie initiiert werden (staatliche, wirtschaftliche, korporative oder zivilgesellschaftliche Akteure),
- wie die Reichweite der Reform zu bewerten ist (punktuelle oder dauerhafte Veränderung, grundlegende Veränderung der Steuerungslogik oder Modifikation der bestehenden Form),
- wie erfolgreich die Reformbemühungen sind (steckengeblieben oder erfolgreich umgesetzt) und ob die Reformmaßnahmen tatsächlich zu den erwarteten Zielen geführt haben oder ambivalente Konsequenzen nach sich ziehen.

Für Governance-Reform als strukturelle Reform in Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ist eine weitere Unterscheidung von Bedeutung. Der Governance-Modus kann innerhalb einer Organisation verändert werden, Governance betrifft aber auch die Struktur der Umweltbeziehungen einer Organisation. Schließlich sind auch organisationsübergreifende, einen ganzen (z.B. wirtschaftlichen) Sektor umstrukturierende Reformen denkbar. Innerhalb einer Organisation ist wieder zu differenzieren zwischen einem veränderten Governance-Modus auf Leitungsebene und in der Gesamtgestaltung der Aufbauorganisation.

*Interne oder organisationsbezogene Governance-Reformen* liegen erstens vor, wenn die Leitungs- oder Kontrollstruktur einer Organisation geändert wird. Eine

veränderte Funktion des Aufsichtsrates, die Schaffung neuer Leitungsgremien oder die Veränderung der Rechtsform mit der Folge neuer Leitungsstrukturen sind Beispiele für diese Art der Governance-Reform. Von internen oder organisationsbezogenen Governance-Reformen soll aber auch dann die Rede sein, wenn die interne Organisationsstruktur grundlegend verändert wird (wie z.B. bei der Einführung von Wettbewerbsmechanismen zwischen Abteilungen oder beim Übergang von der Sparten- zur Matrixorganisation). Eine Organisation kann drittens auch ihre Beziehungsgefüge zur ihrer Umwelt neu gestalten (indem sie durch Fundraising die Beziehungen »vermarklicht« oder im Zuge von Corporate Social Relationship aktiv auf zivilgesellschaftliche Akteure zugeht).

*Sektorale Governance-Reformen* liegen vor, wenn das Steuerungsprinzip eines ganzen Politikfeldes bzw. Regelungsbereiches verändert wird. Dies kann zum einen dadurch geschehen, dass ein bisher staatlich gesteuertes Politikfeld durch Liberalisierung in einen Markt schrittweise umgewandelt wird oder ein Regelungsbereich in die Obhut von NGOs und nicht-staatlichen, aber auch nicht privatwirtschaftlich orientierten Organisationen überführt wird. Sektorale Governance-Reformen liegen zweitens vor, wenn in einem Regelungsbereich neue Institutionen oder Organisationstypen eingeführt werden, wenn Institutionen sich auflösen oder ihre rechtliche Gestalt grundlegend ändern. Wird eine Regulationsbehörde in einer bisher unregulierten Marktbranche eingeführt, liegt z.B. eine Governance-Reform vor.

**Governance-Reform-Typologie: Reformdimensionen und Felder**

Reformdimension	Interne Governance-Reform			Sektorale Governance-Reform	
	Leitung und Kontrolle	Vertikale und Horizontale Koordination	Gestaltung der Umweltbeziehungen	Sektorsteuerung	Organisationsgefüge
Feld					
Wirtschaft					
Staat					
Zivilgesellschaft					

### **4.3 GOVERNANCE-REFORM – EIN NEUER REFORMTYPUS?**

Auch bevor der Governance-Begriff Hochkonjunktur hatte, wurden gezielte Veränderungen der organisationsinternen oder sektoralen Ordnungsmuster vorgenommen. Governance-Reformen sind nichts Originäres oder Neues, mag der Begriff auch etwas anderes suggerieren. Der Begriff Governance-Reform vermag vielmehr klarer zu fassen, was es heißt, eine Organisation oder ein Politikfeld strukturell zu reformieren. Die Nutzung der sozialwissenschaftlichen Governance-Forschung und -Typologie erlaubt eine klarere und vergleichende Betrachtung von scheinbar höchst divergenten Organisationsreformen. So wird mittels dieses Begriffs der Governance-Reform auch sichtbar, dass viele Reformmaßnahmen des Neuen Steuerungsmodells nicht als strukturelle Reformen gewertet werden können. Eine Governance-Reform ist ein eigenständiger Reformtypus, der im Vergleich zu typischen Personal- und Organisationsentwicklungsmaßnahmen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells eine deutlich größere Veränderungswirkung aufweist. Viele Instrumentarien des Neuen Steuerungsmodells bleiben unterhalb der Reformebene von Governance-Reformen. Wird aber z.B. Wettbewerb als neues Steuerungsprinzip im Rahmen von NPM-Maßnahmen in einer Verwaltung eingeführt, liegt eine Governance-Reform vor.

Die Darstellung von Governance-Reformen als einer Neuheit ist dagegen kontraproduktiv, wird in diesem Fall doch eine modische Modernisierungspolitik ohne Rekurs auf die Erfahrungen und Evaluationsergebnisse der Vergangenheit betrieben. Um dem entgegenzuwirken, wurde im Rahmen dieser Studie eine erste Bestandsaufnahme von Governance-Reformen der vergangenen zehn Jahren durchgeführt. Durch die mithilfe der fünf Governance-Typen systematisierte vergleichende Betrachtung unterschiedlicher Reformansätze in unterschiedlichen Feldern kann eine Gesamtschau der Reformbemühungen in der Bundesrepublik entwickelt werden, die Einseitigkeiten, Übertreibungen und Vergangenheitsverlust einzuschränken vermag. Der Begriff der Governance-Reform dient somit zum einen als Abgrenzungsbegriff zwischen strukturellen und nicht-strukturellen Reformen und zum anderen als analytisches Mittel, um systematische Vergleiche für scheinbar weit voneinander entfernte Reformbemühungen durchführen zu können. Aus der Evaluation vergangener Governance-Reformen läßt sich erkennen, zu welchen intendierten und nicht-intendierten Folgen die Reformmaßnahmen geführt haben und welche Implementations- und Durchsetzungsschwierigkeiten dabei zu beobachten waren.

Eine systematische Bestandsaufnahme vergangener Governance-Reformen – für die die vorliegende Studie einen Anstoß liefern will – kann so auch den Erfolg zukünftiger Governance-Reformen entscheidend verbessern, da sie das Wissen über die Steuerungsleistungen verschiedener Governance-Formen (einschließlich ihrer Dysfunktionalitäten) und die notwendigen Rahmenbedingungen zur Implementierung der Governance-Reform vertieft. Sie bildet die empirische Basis für ein gezieltes ›Regime-Shopping‹ im Verwaltungsmodernisierungsprozess.



# 5 EMPIRISCHE BEFUNDE I: INTERNE GOVERNANCE-REFORMEN IN DEN FELDERN STAAT, UNTER- NEHMEN UND ZIVILGESELLSCHAFT

---

## 5.1 GOVERNANCE-REFORMEN IN DER DIMENSION LEITUNG UND KONTROLLE

### 5.1.1 Hierarchisierung von Leitungsstrukturen

Korruption, Insolvenz, Verschleierung von Misserfolgen, Fehlverhalten der Leitungs- und Führungskräfte – Schreckensmeldungen und Skandale dieser Art wurden in den vergangenen Jahren sowohl von Unternehmen der Privatwirtschaft als auch von Organisationen des öffentlichen und des dritten Sektors bekannt. Über die Ursachen der Krisen herrscht bei Experten Einigkeit: Die Verantwortlichen in den Organisationen tun insgesamt alle nicht das, was sie tun müssten (Sabel 1996:123).

Die Flut an Pannen und Pleiten hat eine intensive Diskussion über die Neugestaltung von Leitungsorganen und Kontrollstrukturen ausgelöst. Bei der Suche nach Leitungsstrukturen, die Effizienz, Transparenz und Kontrolle gleichermaßen gewährleisten, greifen Organisationen der drei Felder auf ähnliche Strategien zurück. Eine dieser Reformstrategien ist die Hierarchisierung der Hierarchie.

#### ***Hierarchisierung der Hierarchie in der Privatwirtschaft***

Vor dem Hintergrund unzähliger Unternehmenspleiten und -schieflagen in den vergangenen Jahren haben sich sowohl staatliche als auch private Initiativen mit der Optimierung der deutschen Corporate Governance beschäftigt (Pfitzer/Oser/Orth 2002:157)<sup>17</sup>.

Die Diskussion um die Reform der Governance-Strukturen im Unternehmensbereich (die in vergleichbarer Weise auch in anderen Ländern der OECD zu beobachten ist) greift das oben beschriebene Motivationsproblem der hierarchischen

17 Zu den privaten Initiativen gehören beispielsweise der ›Berliner‹ Initiativkreis, der den Verhaltenskodex ›German Code of Corporate Governance (GCCG)‹ entwickelt hat und die Grundsatzkommission Corporate Governance (auch ›Frankfurter‹ Initiativkreis genannt), die einen Code of Best Practice ausgearbeitet hat (vgl. Berliner Initiativkreis 2000 und Frankfurter Grundsatzkommission Corporate Governance 2000).



Steuerung auf: Wie kann sichergestellt werden, dass Akteure, insbesondere Manager bzw. leitende Führungskräfte, im Sinne der Organisation handeln? Durch welche Instrumente und Maßnahmen kann organisationsschädigendes Verhalten minimiert werden?

Mit dem Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG)<sup>18</sup> und dem Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts zu Transparenz und Publizität (TransPuG)<sup>19</sup> wurden in den letzten fünf Jahren weitreichende Maßnahmen zur Verbesserung der Unternehmensführung und -überwachung ergriffen. Im Zentrum der Gesetzesinitiativen standen die Verschärfung der Rechenschaftspflichten, Maßnahmen der Verhaltenssteuerung und -kontrolle und eine optimierte Nutzung von Informationssystemen. Mittels dieser Maßnahmen soll zukünftig opportunistisches Verhalten frühzeitig erkannt und beschränkt werden.

So wird mit dem KonTraG beispielsweise die Einrichtung eines Überwachungssystems verpflichtend vorgeschrieben (§91 Abs. 2 AktG). Darüber hinaus wurden die Berichterstattungspflichten des Vorstandes gegenüber dem Aufsichtsrat erweitert und die Sitzungsfrequenzen des Aufsichtsrats erhöht (§§ 90 Abs. 1, 110 Abs. 3 und 171 Abs. 2 AktG). Seit der Verabschiedung des TransPuG hat der Vorstand in seinem Bericht an den Aufsichtsrat auch auf Abweichungen gegenüber früher formulierten Ziele einzugehen. Er muss also zukünftig eine Planabweichungsanalyse vornehmen (so genanntes ›follow up‹).

Parallel zu den Maßnahmen auf Gesetzesebene hat Bundeskanzler Schröder im Mai 2000 die Regierungskommission ›Corporate Governance – Unternehmensführung – Modernisierung des Aktienrechts‹ einberufen, deren Vorschläge zur Verbesserung der deutschen Unternehmensverfassung bei der Modernisierung des Aktienrechts berücksichtigt wurden. Im August 2001 wurde eine zweite (Folge-) Kommission eingesetzt, die einen Deutschen Corporate Governance-Kodex (DCGK) erarbeitete. Der Kodex ist als ein Instrument der Selbstregulation der Privatwirtschaft konzipiert. Der deutschen Unternehmenspraxis wurde die Möglichkeit eröffnet, »in einem Akt der Selbstorganisation einen Kodex vorzuschlagen, der international und national anerkannte Standards guter und verantwortlicher Un-

18 Das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich ist am 1. Mai 1998 in Kraft getreten (vgl. BGBl I, 1998, S.786ff).

19 Das vom Deutschen Bundestag am 31. Mai 2002 beschlossene Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts zu Transparenz und Publizität stellt den vorläufigen Höhepunkt der Reform der deutschen Corporate Governance dar.

ternehmensführung enthält«, so der Vorsitzende der Regierungskommission Gerhard Cromme (vgl. Deutscher Corporate Governance-Kodex 2002, Vorwort).

Der DCGK wurde erst vor kurzem der Öffentlichkeit vorgestellt und zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann über die Folgebereitschaft der Unternehmen noch kein Urteil gefällt werden. Ein Interviewpartner, der im Rahmen dieser Studie befragt wurde, schätzt die verändernde Kraft des Corporate Governance-Kodex als recht gering ein. Zwar müssen Unternehmen nach dem Prinzip von ›comply or explain‹ jährlich erklären, ob ihre Unternehmenspraxis den Anforderungen des Kodex entspricht bzw. warum nicht<sup>20</sup>. Es ist jedoch völlig offen, wer die Einhaltung des Kodex überprüft und mit welchen Sanktionen Unternehmen zu rechnen haben, die den Kodex nicht befolgen. Aus der Perspektive des Interviewpartners liegt die Vermutung nahe, dass die Unternehmen bei Nichteinhaltung mit keinerlei ernsthaften Folgen zu rechnen haben und daher nur im geringem Umfang Governance-Reformen durchführen werden. Andere wiederum verweisen darauf, dass der Kodex durch seine Verknüpfung mit dem reformierten Aktien- und Bilanzrecht einen gesetzesähnlichen oder gesetzesunterstützenden Charakter erhält und daher durchaus wirkungsmächtig werden kann (Hawreliuk/Strauss-Wieczorek 2002:21). Hierarchiestärkung auf Unternehmensebene wird hier betrieben in einer Kombination aus hierarchisch-staatlicher und assoziativ-selbstorganisierter Steuerung.

### ***Hierarchisierung der Hierarchie in zivilgesellschaftlichen Organisationen: Das Beispiel Deutsches Rotes Kreuz***

Das DRK, obgleich dem Non-Profit-Sektor zugehörig, kämpft mit ähnlichen Problemen wie Unternehmen der Privatwirtschaft. Zunehmender Wettbewerbsdruck, unsicher werdende Finanzierungsstrukturen, verschärfte rechtliche Rahmenbedingungen und eine steigende Zahl von Insolvenzen einzelner Landesverbände haben eine innere Strukturreform unausweichlich werden lassen (Deutsches Rotes Kreuz 2001c).

1994 wurde das ›Zukunftsprogramm‹ zur Modernisierung des DRK ins Leben gerufen. Das Zukunftsprogramm, das durch die Stabsstelle für Verbandsentwicklung koordiniert wird, richtet sich an alle Ebenen des DRK. Es strebt eine Reform in den Feldern Selbstverständnis des DRK, Führungsverhalten, Strategische Planung, Öffentlichkeitsarbeit und Erscheinungsbild an.

20 Nach dem neu eingefügten § 161 AktG-RefE haben Vorstand und Aufsichtsrat einer börsennotierten Gesellschaft jährlich zu erklären, dass sie den Verhaltensregeln des Deutschen Corporate Governance Kodex entsprechend handeln.

Im Kontext von Governance-Reformen ist insbesondere ein Vorhaben der Bundesebene des DRK von Interesse, nämlich die Idee, allgemeinverbindliche Mindeststandards für ein DRK-weites Überwachungs- und Steuerungssystem einzuführen. Die Reforminitiative, die wesentliche Impulse aus der Diskussion um das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG) erhielt, sieht vor, dass alle DRK-Verbände ab einer bestimmten Bilanzsumme einmal jährlich durch einen unabhängigen Wirtschaftsprüfer geprüft werden. Obgleich dieses Reformziel angesichts der steigenden Zahl von Insolvenzen sinnvoll erscheint, stößt es doch auf wenig Gegenliebe bei den Einzelverbänden.

Das DRK ist ein vergleichsweise lockerer Zusammenschluss einer Vielzahl von rechtlich selbständigen Einzelorganisationen. Die Bundesebene verfügt nur über wenige Möglichkeiten, auf die Geschäftsführung der Einzelverbände Einfluss zu nehmen. Sie ist auf den ›goodwill‹ der Landes- und Kreisverbände angewiesen. Für die Einführung eines verbindlichen Risikomanagements wäre eine Veränderung der Satzung erforderlich. Bislang haben sich erst wenige Verbände hierzu bereit erklärt. Die – reale – Gefahr des wirtschaftlichen Niedergangs scheint angesichts der Einschränkung der eigenen Autonomie an Bedeutung zu verlieren.

### ***Zur Mikropolitik von Governance-Reformen: Identitätsprobleme***

Governance-Reformen stellen eine besonders einschneidende Reorganisationsmaßnahme dar, denn sie verändern die Funktionslogik einer Organisation. Mehr noch als bei anderen Organisationsreformmaßnahmen wird der Verlauf von Governance-Reformen von mikropolitischen Prozessen geprägt.

Eine Veränderung der Steuerungslogik berührt die grundlegenden Überzeugungen der Akteure und damit ihre mikropolitischen Interessen. Mit einer solchen Erfahrung wurde ein Landesverband des DRK konfrontiert. Auch hier wurde eine Hierarchisierung der Hierarchie anvisiert: Vor dem Hintergrund einer prekären wirtschaftlichen Situation sollten in diesem Landesverband die ehrenamtlichen Vorstandsgremien durch hauptamtliche ersetzt werden. Mit dieser Schwächung des assoziativen Elements in der Leitungsstruktur wurde das Selbstverständnis des DRK – Primat des Ehrenamtes – in Frage gestellt. Eine heftige, bundesweit und teilweise recht emotional geführte Debatte, die den Reformprozess in die Länge zog, war die Folge.

## **Hierarchisierung der Hierarchie im öffentlichen Sektor – Das Beispiel Bundesanstalt für Arbeit**

Anfang 2002 machte der Bundesrechnungshof auf geschönte Vermittlungsstatistiken der Bundesanstalt für Arbeit aufmerksam. Die Bundesregierung ergriff sehr schnell die Initiative und leitete eine Reform der internen Strukturen der Bundesanstalt in die Wege. Ein Teil der Maßnahmen konzentrierte sich auf die Leitungsstrukturen. Um zukünftig mehr Effizienz und Transparenz bei der Vermittlungstätigkeit herzustellen, soll die Bundesanstalt für Arbeit von einer Behörde in ein Dienstleistungsunternehmen mit privatwirtschaftlichen Führungsstrukturen überführt werden<sup>21</sup>.

Die Abläufe in der Bundesanstalt – einer Körperschaft des öffentlichen Rechts – wurden bis dato durch den Präsidenten und die beiden Selbstverwaltungsorgane Vorstand und Verwaltungsrat bestimmt. Der Präsident trug die Verantwortung für die laufenden Verwaltungsgeschäfte. Der drittelparitätische Vorstand erließ die Richtlinien für die Führung der Verwaltungsgeschäfte durch den Präsidenten und überwachte die Tätigkeit der Verwaltung. Der Verwaltungsrat, ebenfalls drittelparitätisch besetzt, entschied über die Entlastung von Präsident und Vorstand.

Dieser Aufbau des Leitungsgremiums führte nahezu zwangsläufig in eine organisatorische Zwickmühle: Es gab gleich zwei Geschäftsführungsorgane – Präsident und Vorstand – wovon eines (der Vorstand) das andere (den Präsidenten) überwachte. Eine unabhängige Überwachung konnte durch dieses System nicht gewährleistet werden.

Mit der eingeleiteten Reform der Leitungsstrukturen wird die Doppelfunktion des Vorstands als Geschäftsführungs- und Kontrollorgan aufgehoben. Das Amt des Präsidenten entfällt und der neue Vorstand übernimmt die Aufgaben des alten Vorstands einschließlich der des Präsidenten. Darüber hinaus ändert sich auch die Rechtsstellung des Verwaltungsrats. Seine Position wird gestärkt; er erhält die Aufgabe, die Tätigkeiten des Vorstands zu überwachen. Der Verwaltungsrat soll in Analogie zu den privatwirtschaftlichen Aufsichtsräten organisiert werden und wurde aus diesem Grund von ehemals 51 auf 21 Mitglieder verkleinert (Marx/Schmachtenberg 2002: 7).

Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Verwaltungsrats liegen jedoch deutlich unterhalb derer eines privatwirtschaftlichen Aufsichtsrats. Der Verwaltungsrat verfügt im Wesentlichen nur über Informationsrechte, er kann den Vorstand weder be-

21 Die Beschlüsse zur Reform der Leitungsstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit sind Teil des Gesetzes zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat. Das Gesetz ist am 27. März 2002 in Kraft getreten.

stellen noch entlassen. Zwar kann er gegenüber dem Bundesarbeitsminister Kritik an der Vorgehensweise des Vorstands äußern – allerdings nur, wenn dieser zuvor seine vertraglichen Verpflichtungen verletzt hat.

Auch wenn es derzeit noch zu früh ist, um ein endgültiges Urteil über Erfolg und Misserfolg der Strukturreform zu ziehen, so kann doch in einer Zwischenbilanz festgestellt werden, dass das ursprüngliche Reformziel – Schaffung eines starken Verwaltungsrats – nicht konsequent umgesetzt wurde. In die Bundesanstalt wurden keine modernen Managementstrukturen eingeführt. Die bislang durchgeführten Reformmaßnahmen machen die Anstalt lediglich zu »einer Bundesoberbehörde mit einem dekorativen Beirat« (Rubbert in Deutscher Bundestag 2002b:11)<sup>22</sup>.

### **5.1.2 Vermarktlichung von Leitungsstrukturen**

Die zunehmende Bedeutung wirtschaftlichen Effizienzdenkens in Non-Profit-Organisationen und öffentlichen Einrichtungen schlägt sich unter anderem auch in einer Vermarktlichung der Leitungsstrukturen nieder. Non-Profit-Organisationen und öffentliche Einrichtungen adaptieren managerielle Leitungsmodelle der Privatwirtschaft. In strategischen Entscheidungssituationen gewinnen betriebswirtschaftliche Argumente gegenüber gemeinnützigen, kulturellen, sozialen oder ökologischen Überlegungen an Gewicht. Auf der strukturellen Ebene manifestiert sich die Vermarktlichung der Leitungsstrukturen in einem veränderten haushaltsrechtlichen Status, in der Einführung eines leistungsfähigen Rechnungswesens, in betriebswirtschaftlichen Controllingssystemen, unter Umständen auch in der Ablösung berufsständischer oder ehrenamtlicher Gremien durch kaufmännische.

Bei der Adaption marktorientierter Leitungsmodelle können Varianten mit unterschiedlicher Reichweite unterschieden werden: In einer ersten Stufe erhalten Leitungskräfte bzw. -gremien, die zuvor von der Mittelzuweisung übergeordneter Stellen abhängig waren und keine Investitionsentscheidungen treffen konnten, Budgethoheit. Müssen sie für Verluste eintreten, Gewinne erzielen oder gar einen Teil des Budgets selbst einwerben, ist eine weitere Stufe der Vermarktlichung erreicht.

Eine solche Vermarktlichung der Leitungsstrukturen hat mittlerweile in weiten Teilen des öffentlichen Sektors stattgefunden. Die Budgetierung ist nahezu

22 Gewerkschafts- und Arbeitgebervertreter kommen bei der Bewertung der Restrukturierung des Leitungsmodells zu ähnlichen Ergebnissen. Um die Bundesanstalt für Arbeit wie ein privates Dienstleistungsunternehmen zu führen, bedarf es eines starken Verwaltungsrates. Mit seinen derzeitigen Kompetenzen ist eine effiziente Überwachung der Verwaltungstätigkeiten der Bundesanstalt für Arbeit nicht möglich (vgl. Deutscher Bundestag 2002b).

flächendeckend eingeführt. Dennoch wurde das anvisierte Ziel – die Entwicklung einer umfassenden Markt- und Kundenorientierung in den dezentralen Einheiten – nicht erreicht. Die Umwandlung der Behörden in Dienstleistungsunternehmen wird durch eine Reihe von Faktoren erschwert. So verfügen zwar mittlerweile die Mehrzahl der Fachbehörden über eigene Budgets. Es werden ihnen jedoch kaum Managementspielräume zugestanden. Da die meisten Budgets ›gedeckelt‹ sind, gibt es nur spärliche Investitionsmöglichkeiten. Zudem wird den Fachbehörden nur selten zugestanden, eingesparte Summen für eigene Zwecke einzusetzen. Schließlich greifen in vielen Fällen die Verwaltungsführung und Querschnittsämter weiterhin mit Detaileingriffen und Einzelanordnungen in das Geschehen der dezentralen Einheiten ein und sind zur Umsetzung der neuen Führungsphilosophie ›Steuerung auf Abstand‹ nicht bereit oder nicht in der Lage (Banner 2001:286).

Bei einer ›echten‹ Vermarktlichung der Leitungsmodelle verändern sich nicht nur die institutionellen Strukturen, sondern auch die Interaktionsformen der Akteure. Managerielles, unternehmerisches Handeln folgt einer gänzlich anderen Logik als bürokratische Leitung oder die Leitung von demokratischen Assoziationen. Unternehmerisches Handeln erfordert im Gegensatz zu bürokratischer Leitung die Bereitschaft, Risiken zu übernehmen, die Fähigkeit, Entwicklungsperspektiven und Strategien zu entwerfen, Prioritäten zu setzen, die Leistungen der Organisation zu präsentieren und für sie zu werben (vgl. auch Evers/Rauch/Stitz 2002:39).

Die bisherigen Erfahrungen bei der Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells zeigen eindrucksvoll, dass eine Vermarktlichung von Leitungs- und Kontrollstrukturen auch ohne einen Wandel der Handlungsformen erfolgen kann – und eben hier liegt einer der zentralen Fallstricke des Verwaltungsreformprozesses. Marktliche Leitungs- und Steuerungsinstrumente lassen sich auch in einem bürokratischen Sinne verwenden. So tritt beispielsweise bei der Ausarbeitung von Produktkatalogen, eines der am häufigsten eingeführten Elemente des NSM, oftmals eine Neigung zu einem sehr detaillierten und perfektionierten Katalogisieren zu Tage (Reichard 2001:31). Durch die perfektionistische Herangehensweise rückt der eigentliche Sinn der Produktformulierung – Kenntnis über die eigene Leistung zu erhalten – in den Hintergrund. Die Maßnahme führt nicht zu den erwarteten Resultaten; Ernüchterung und Resignation sind stattdessen das Ergebnis.

Ohne eine Veränderung des institutionellen Designs der Leitungsgremien kann sich ein unternehmerisches Handeln nicht entfalten, denn dieses braucht größere Freiheitsgrade als bürokratische Leitungsstrukturen gewähren. Die Neugestaltung der institutionellen Strukturen führt jedoch keineswegs gleichsam automatisch zu

veränderten Handlungsstilen. Führungskräfte werden nicht schon deswegen zu Unternehmern, weil man sie neuerdings so nennt (Springer/Weitbrecht 1998:7). Der Wandel der Interaktionsformen wird durch die veränderten Strukturen lediglich begünstigt – wer marktorientierte Leitungsstrukturen will, wird sich auch des Wandels von Einstellungen und Interaktionsformen annehmen müssen.

### ***Mikropolitische Faktoren bei der Vermarktlichung von Leitungsstrukturen: Motivation und Wahrnehmung der Reform***

Im Verlauf des Modernisierungsprozesses eines – mittlerweile privatisierten – Unternehmens aus der Versorgungsbranche wurden u.a. die Aufgabenfelder der Führungskräfte reorganisiert. Sie sollten zukünftig auch für die betriebswirtschaftliche Steuerung zuständig sein. Die Reaktionen der Führungskräfte waren unterschiedlich: Ein Teil der Führungskräfte erkannte den Reformprozess als Chance, etwas zu verändern (und sich selbst zu profilieren). Es gelang ihnen, in vergleichsweise kurzer Zeit große Kosteneinsparungen zu realisieren. Die Erfahrung, Gestaltungsmöglichkeiten zu haben und damit tatsächliche Verbesserungen zu erreichen, motivierte die Akteure, die Modernisierung noch weiter voranzutreiben.

Andere Führungskräfte wiederum hatten große Schwierigkeiten, neue Aufgabenfelder und die damit verbundene wirtschaftliche Verantwortung zu übernehmen. Sie verstanden sich selbst als technische Leitungskräfte und ihre Bereitschaft, sich betriebswirtschaftliche Kenntnisse anzueignen, war begrenzt.

#### **5.1.3 Assoziierung von Leitungsstrukturen**

»There has been a growing recognition that the ability or power of collective institutions to chart a particular course depends to an increasing degree on the active involvement of the governed« (OECD 2001b:7). Begründet wird diese Feststellung mit einem Einstellungs- und Wertewandel in der Bevölkerung. Der Wertewandel, der als eine Verlagerung von Pflicht- und Akzeptanzwerten hin zu Selbstentfaltungswerten beschrieben werden kann, geht mit veränderten Partizipationswünschen einher (Klages 2000:9). Der Wunsch der ›Regierten‹, der Beschäftigten bzw. der Mitglieder, stärker an Entscheidungs- und Willensbildungsprozessen beteiligt zu sein, hat sich intensiviert. Hierarchische Entscheidungsstrukturen, die

denjenigen, die von den Entscheidungen betroffen sind, keine Beteiligungsmöglichkeiten einräumen, werden nicht mehr per se akzeptiert. Auf die schwindende Akzeptanz ihrer Leitungsmodelle und den drohenden Legitimationsverlust reagieren Organisationen aus dem privaten wie auch aus dem dritten Sektor mit einer Stärkung der Mitgliederrechte und der Implementierung partizipativer, direktdemokratischer Elemente in Entscheidungsstrukturen<sup>23</sup>. Zudem lässt sich im öffentlichen Sektor, und hier insbesondere auf kommunaler Ebene, seit ca. zehn Jahren ein Trend zur direkten Demokratie beobachten.

### ***Kooperative Verfahren der Politikbeteiligung und direkte Demokratie***

Die Steuerung und Kontrolle der öffentlichen Verwaltung ist in der BRD im wesentlichen repräsentativ organisiert. Seit den 1970er Jahren lässt sich jedoch die Tendenz beobachten, dass Bürger zunehmend direkt an Steuerungsfragen beteiligt werden. Mit der Einführung des Neuen Steuerungsmodells in den 1990er Jahren haben die Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten vor allem auf kommunaler Ebene noch einmal eine Ausweitung erfahren; zudem hat sich das Beteiligungsverständnis qualitativ verändert. Beschränkten sich die Beteiligungsmöglichkeiten bis zu den 1980er Jahren vor allem auf Informations-, Anhörungs- und Beratungsrechte, so steht Bürgerbeteiligung in den 1990er Jahren für Kooperation. In Zukunftswerkstätten, Planungszellen, Bürgerforen und an Runden Tischen wird der Bürger zum Planungspartner und kann Einfluss auf die Zielsetzungen kommunaler Politik nehmen. Die Auftraggeberrolle des Bürgers wurde durch diese qualitative Erweiterung des Beteiligungsbegriffs deutlich gestärkt<sup>24</sup>.

Parallel zur Einführung dieser dialogischen Formen der Politikformulierung hat im Verlauf der 1990er Jahre in nahezu allen Bundesländern eine Reform der Landesverfassung und der Gemeindeordnung stattgefunden. Im Zuge dieser Reformen wurde die repräsentativ-demokratische Struktur durch direktdemokratische Elemente ergänzt. In allen Bundesländern gibt es nun für Bürger die Möglichkeit, durch (bindende) Bürgerentscheide bzw. Bürgerbegehren (Volksinitiative, Volksbegehren, Volksent-

23 Direkte Demokratie ist eine Form der Willensbildung, Entscheidungsfindung und Konfliktregelung, bei der die Entscheidungsbetroffenen unter Umgehung von Repräsentanten Sach- und Personalentscheidungen treffen (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002:4, Luthardt/Waschkuhn 1997: 172).

24 Der Bürger tritt der öffentlichen Verwaltung in unterschiedlichen Rollen gegenüber. Er ist zum einen politischer Auftraggeber, der durch Wahl, Parteiarbeit, Beteiligung an den dialogischen Formen der Politikformulierung seine Zielsetzungen zum Ausdruck bringt. Er ist zum anderen Adressat der öffentlichen Leistungsproduktion und wird hier von der öffentlichen Verwaltung je nach Kontext als Kunde, Klient oder Untertan betrachtet. Der Bürger ist schlussendlich auch Mitgestalter, der als Ko-Produzent an der Leistungserstellung mitwirkt (Bogumil/Holtkamp 1999).



scheide auf Landesebene) ihre Meinung zum Ausdruck zu bringen sowie Bürgermeister und Landräte direkt zu wählen<sup>25</sup>. Allein auf der Bundesebene wurden noch keine direkten Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen. Für die Einführung direktdemokratischer Elemente auf Bundesebene wäre eine Grundgesetzänderung erforderlich<sup>26</sup>.

Die Beweggründe für den Ausbau der direkten Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten variieren von Bundesland zu Bundesland. In den neuen Bundesländern wird die Einführung direktdemokratischer Instrumente in erster Linie demokratietheoretisch begründet. Sie sind als Referenz an die Bürgerbewegungen, die beim Sturz des DDR-Regimes eine zentrale Rolle gespielt haben, zu verstehen (Wollmann 2002:16). In den alten Bundesländern sind die Reformen eine Reaktion auf die sich verändernden Beteiligungswünsche bestimmter Bevölkerungsgruppen und auf die Vorwürfe der fehlenden Responsivität der gewählten Vertreter. In der jüngsten Vergangenheit haben zunehmend auch Effizienzüberlegungen bei der Reform der institutionellen Strukturen eine Rolle gespielt. Durch die gezielte Nutzung der Informations- und Kooperationsbereitschaft der Bürger soll die Politikformulierung und -umsetzung wirtschaftlicher gestaltet werden.

Hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die politischen Steuerungsformen in Kommunen müssen die verschiedenen Instrumente differenziert betrachtet werden. So verändert die Direktwahl von Bürgermeistern und Landräten die kommunalen Entscheidungsstrukturen nachhaltiger als Bürger- bzw. Volksentscheide. Die Direktwahl stärkt den Bürgermeister gegenüber dem Rat. Parallel zur Assoziierung werden die kommunalen Entscheidungsstrukturen also auch hierarchisiert<sup>27</sup>.

- 25 Sowohl in Baden-Württemberg (seit 1956) als auch in Bayern (seit 1945) ist die Direktwahl des Bürgermeisters bzw. Landrats schon seit der Nachkriegszeit fester Bestandteil der Kommunalverfassung. In Baden-Württemberg gibt es auch seit 1956 bindende lokale Referenden. In diesen beiden Bundesländern wurden die direkten Partizipationsmöglichkeiten nicht bzw. nur teilweise (Einführung von Referenden in Bayern) ausgedehnt.
- 26 In der vergangenen Legislaturperiode hatte die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzesentwurf zur Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie um direktdemokratische Elemente eingebracht (Deutscher Bundestag 2002c). Die CDU/CSU-Fraktion lehnte die hierfür notwendige Verfassungsreform ab. Für die Durchführung direkter Demokratie seien, so ihre Begründung, bestimmte Kompetenzen auf Seiten der Bürger erforderlich. Bevor Reformen auf Bundesebene in Angriff genommen werden, solle den Bürgern die Chance gegeben werden, diese Kompetenzen auf der Landes- und Kommunalebene einzuüben.
- 27 Die mit der Direktwahl einhergehende Hierarchisierung der kommunalen Entscheidungsstrukturen zeigt insbesondere in Nordrhein-Westfalen Wirkung. Hier waren aufgrund der Doppelspitze – der Bürgermeister als politische Führung, der Stadtdirektor als administrative Führung – die kommunalen Machtstrukturen besonders fragmentiert. Mit der Einführung der Direktwahl des Bürgermeisters wurde die Machtbalance zwischen Rat und Verwaltungsspitze zugunsten des Bürgermeisters verändert; der Bürgermeister erhält – ähnlich wie in der süddeutschen Rat-Bürgermeisterverfassung oder der Verfassung vieler Gemeinden in den USA – die Stellung eines ›strong executive mayor‹ (Wollmann 2002:16, Kersting 2002:156).

Die Direktwahl eines Bürgermeisters/Landrats ist eine dauerhafte, politikfeld-übergreifende Governance-Reform, Referenden hingegen setzen nur punktuell an und werden zudem bislang recht selten genutzt (Bogumil/Holtkamp 2002:5). Der Grund hierfür mag zum einen in den recht hohen institutionellen Hürden bei der Durchführung von Referenden zu suchen sein. Zum anderen spricht einiges dafür, dass die politische Partizipationskultur in der BRD – sieht man einmal von Bayern ab, wo vergleichsweise häufig Referenden durchgeführt werden – keinen allzu fruchtbaren Boden für direkte Demokratie bietet (Wollmann 2002:16)<sup>28</sup>.

Kooperative, dialogische Bürgerbeteiligungsverfahren verändern die politischen Entscheidungsstrukturen in einer anderen Weise als Bürgerentscheide und -begehren (bzw. Volksentscheide und -begehren). Während durch letztere formale Vetopositionen geschaffen werden, lassen sich dialogische Verfahren als Organisation von Konsens im Schatten der Hierarchie charakterisieren (Bogumil 2001b:5). Bei der Bewertung der Veränderungswirkung der neuen dialogischen Formen der Politikformulierung ist zu unterscheiden, ob die Maßnahmen gesetzlich vorgeschrieben sind oder auf freiwilliger Basis vom Rat eingeführt wurden und im Prinzip jederzeit wieder rückgängig gemacht werden können.

Sowohl direktdemokratische als auch kooperative Verfahren der Politikformulierung verlangen von den gewählten politischen Vertretern und der Verwaltung in gewissem Sinn einen Machtverzicht, was erklärt, dass direktdemokratische und kooperative Instrumente bei manchen Mandatsträgern und Verwaltungsspitzen Skepsis oder Ängste auslösen. Das Schreckensszenario des Steuerungsverlusts von Politik und Verwaltung wird jedoch relativiert, berücksichtigt man, dass Bürgern in der Regel nur in klar definierten Teilgebieten Beteiligungsmöglichkeiten eingeräumt werden und die Verantwortung für die Gesamtentwicklung einschließlich haushaltsrechtlicher Fragen immer noch bei der Politik liegt (Bogumil 2001b:11).

Die Idee der partizipativen Politikformulierung wird derzeit nur in einem Reformprojekt auch auf die Haushaltsplanung ausgedehnt. In dem von der Bertelsmann-Stiftung finanzierten Projekt ›Kommunaler Bürgerhaushalt‹ werden die Bürger umfassend über oft nur schwer verständliche Haushaltsangelegenheiten informiert. In einer Konsultationsphase können die Bürger zu bestimmten Haushaltsaspekten ihre Meinung äußern und dem Rat Anregungen geben. Der Rat ist an die Meinungsäußerungen der Bürger nicht gebunden; um Responsivität herzustellen, wird den Bürgern jedoch in einer Art Rechenschaftsbericht erläutert, in wel-

28 Vgl. die Auswertung des Projektes Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Deutschland der Uni Marburg (Forschungsstelle Direkte Demokratie 2002).

cher Weise ihre Anregungen berücksichtigt wurden (zur Projektidee und dem gegenwärtigen Umsetzungsstand vgl. Bertelsmannstiftung 2002).

### **Fallbeispiel: Erstellung eines Bürgergutachtens zum Verbraucherschutz in Bayern**

Das Bayerische Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz wurde im Januar 2001 gegründet. In den Aufbauprozess des Ministeriums sollten die Bürger intensiv eingebunden werden. Um von den Verbrauchern selbst zu erfahren, auf welchen Gebieten und in welcher Weise sie geschützt, aufgeklärt und unterstützt werden wollen, wurde mit Hilfe der Methode der Planungszelle ein Bürgergutachten erstellt. Die Federführung für die Erstellung des Bürgergutachtens lag beim Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz. Gebietskörperschaften und Landräte waren jedoch bei der Durchführung maßgeblich beteiligt.

In sechs ausgewählten Gebietskörperschaften wurden Bürger nach dem Zufallsprinzip angeschrieben. Das Staatsministerium stieß mit seinem Vorhaben auf ein unerwartet hohes Interesse auf Seiten der Bevölkerung, so dass nicht allen interessierten Bürgern die Teilnahme an der Planungszelle ermöglicht werden konnte<sup>29</sup>. Die an den Planungszellen Teilnehmenden bearbeiteten an vier Tagen unterschiedliche Schwerpunkte. So wurde unter anderem über Gesundheit und Ernährung, Produktsicherheit, Werbung und Dialog mit Verbrauchern diskutiert. Die Ergebnisse der Planungszellenarbeit wurden von der Projektleitung zu einem Bürgergutachten zusammengeführt. Das Gutachten wurde von einigen Teilnehmenden gegengelesen, um zu prüfen, ob es ihren Intentionen entspricht.

Nachdem das Bürgergutachten dem Staatsministerium übergeben wurde, fängt nun die Phase der Umsetzung an, in der das Staatsministerium prüft, welche Ergebnisse in welcher Weise umgesetzt werden können.

29 Die Bürger reagierten auf ihre Ablehnung zum Teil recht harsch. Sie sahen darin eine »fiese« Taktik des Ministeriums und führten ihre Ablehnung auf bestimmte Personenmerkmale (Alter, Geschlecht, Ethnizität) zurück.

### ***Mikropolitische Stolperstein: Akzeptanz des dialogischen Verfahrens innerhalb der Verwaltung***

Bei den Verwaltungsmitarbeitern rief das Bürgerbeteiligungsprojekt zu Beginn wenig Begeisterung hervor. Die Unsicherheit darüber, zu welchen Ergebnissen das Projekt führen wird, löste bei manchen Mitarbeitern Ängste aus. »Wir hatten keine Ahnung, was dabei herauskommt ... vielleicht fechten die Bürger die Politik des Staatsministeriums ja auch an. Vielleicht bringt das Projekt das Fass zum überlaufen.«

Das Beteiligungsverfahren wurde von Seiten der Bürger sehr gut angenommen. Dennoch blieben einige Verwaltungsmitarbeiter in Bezug auf den Nutzen des neuen Instruments sehr skeptisch. Sie kommentierten die Ergebnisse der Planungszellen mit einem: »Das haben wir ja auch schon vorher gewusst!« Die Tatsache, dass der Minister selbst in höchstem Maße von dem Beteiligungsansatz überzeugt und das Projekt Top-down angeordnet war, bewirkte jedoch, dass es innerhalb des Ministeriums zu keinen größeren Akzeptanzschwierigkeiten kam und der vergleichsweise hohe Ressourcenverbrauch von anderen Abteilungen nicht kritisiert wurde.

### ***Parteiereformen***

Das Phänomen der Politikverdrossenheit, die zahlreichen Spenden- und Selbstbereicherungsaffären, die Debatte über die Parteiendemokratie, die zur Parteienherrschaft mutiert ist, und vor allem die eklatant hohen Mitgliederverluste haben eine Reform der inneren Ordnung zur ›Existenzfrage‹ von Parteien werden lassen (Machnig 2001a:30)<sup>30</sup>.

Parteien sind nach dem Grundgesetz zur innerparteilichen Demokratie verpflichtet. Trotz dieses Gebots weist die innerparteiliche Partizipation erhebliche Defizite auf. Das im Grundgesetz festgeschriebene Demokratiegebot wurde bislang durch das Delegiertenprinzip umgesetzt, das der Parteibasis nur wenig Möglichkeiten der Mitwirkung in strategischen Fragen eröffnet. Die Ausweitung der in-

30 Die hohen Mitgliederrückgänge haben das Selbstverständnis der Parteien erschüttert. Nach den vorherrschenden politisch-kulturellen Einstellungen in Deutschland verfügen Parteien ohne ausreichende Mitgliederzahl über keine demokratische Legitimität zur Ausübung ihres politischen Gestaltungsauftrags. Der Abschied von dem Organisationskonzept der Mitgliederpartei, der aus der Effizienzperspektive durchaus Vorteile verspräche, würde zu einer noch größeren Differenz zwischen politischer Kultur und Struktur führen. Allen Parteien ist daher viel daran gelegen, Mitgliederparteien zu bleiben (Kießling 2001:32).

nerparteilichen Beteiligungsmöglichkeiten ist eine Strategie, mit der verschiedene Parteien versuchen, ihre Attraktivität für (alte und neue) Mitglieder zu steigern.

Die SPD<sup>31</sup> nahm auf ihrem Parteitag 1993 Mitgliederentscheide über Sachfragen in ihre Satzung auf (die sowohl von oben als auch von unten initiiert werden können) und führte die Möglichkeit der Urwahl von Spitzenkandidaten für Kommunalparlamente, Landtage und den Bundestag sowie des Kanzlerkandidaten ein (Blessing 1993:36). Die von Franz Müntefering – damals Generalsekretär der SPD – im Jahr 2000 vorgelegten Reformpläne gingen noch einen Schritt weiter. Sie sahen die Einbeziehung von Nichtmitgliedern bei der Aufstellung von Kandidaten vor. Solche offenen Vorwahlen nach US-amerikanischem Vorbild hätten eine Schwächung der Parteifunktionäre impliziert – weshalb Müntefering seinen Vorschlag nicht durchsetzen konnte.

Auch die FDP nahm 1997 Mitgliederentscheide in ihre Satzung auf. Die CDU führte schon auf dem Karlsruher Parteitag 1995 eine konsultative Mitgliederbefragung in Personalangelegenheiten ein; über weitergehende Formen der direkten Mitgliederbeteiligung wird noch diskutiert. Allein die CSU hat sich bislang dem Trend zur Erweiterung der Mitgliederrechte entzogen (Kießling 2001:31-34).

Sieht man von der CSU ab, so haben alle großen Parteien auf ihre Organisationschwäche mit einer mehr oder minder weitreichenden Stärkung der direktdemokratischen Elemente im innerparteilichen Willensbildungsprozess reagiert. Ob diese Strukturreformen tatsächlich zu den erhofften Erneuerungseffekten führen, ist aber fraglich. Die Stärkung der Mitwirkungsrechte der Mitglieder kommt zwar deren veränderten Partizipationswünschen entgegen. Im Parteialltag werden diese Instrumente jedoch kaum genutzt, da sie quer zu anderen Parteiorganisationsprinzipien stehen. Zum anderen verhindern innerparteiliche Strukturen, namentlich die Macht der mittleren Funktionäre, die Stärkung der Rechte einfacher Mitglieder.

31 Die eigentliche Vorreiterrolle bei der Institutionalisierung innerparteilicher Demokratisierung nehmen jedoch die Grünen ein. Sie praktizieren Basisdemokratie seit ihrer Gründung im Jahr 1980. Seit dem Einzug in die Parlamente ist dieses Organisationsprinzip jedoch heftig umstritten, denn die innere Logik einer Bewegungspartei lässt sich nur schwer mit den Bedingungen der parlamentarischen Wettbewerbsdemokratie in Einklang bringen (Hurrelmann 2001:46). Während Bewegungen ein spezifisches Anliegen verfolgen, sind Parteien »politische Anpassungsorganisationen« (Raschke 2001:379). Die aktuelle Parteireformdebatte bei den Grünen verläuft in die genau entgegengesetzte Richtung als bei anderen Parteien. Die Parteispitze zielt auf eine Professionalisierung der Entscheidungsstrukturen und Schaffung effizienter Führungsgremien ab (und damit auf eine Schwächung der innerparteilichen Partizipation) – sie kann sich jedoch nicht immer mit ihren Vorstellungen gegenüber der Basis durchsetzen.

## **Reformen in Non-Profit-Organisationen: Das Fallbeispiel Greenpeace Hamburg**

Greenpeace Deutschland hat 510.000 Fördermitglieder, die die Organisation durch Spenden oder ehrenamtliche Arbeit in den ›Greenpeace Gruppen‹ unterstützen. Greenpeace ist keine Mitgliederorganisation im eigentlichen Sinne. Es gibt keine institutionalisierten Beteiligungsverfahren, die den Fördermitgliedern eine Einflussnahme auf die inhaltliche Ausrichtung der Arbeit von Greenpeace erlauben. Der politische Kurs wird allein von den Leitungsgremien bestimmt.

1999 wurde bei Greenpeace Hamburg ein neues Leitungsmodell eingeführt. Ursache hierfür war die Kritik der Beschäftigten an den internen Führungs- und Entscheidungsstrukturen von Greenpeace. Personelle Fluktuation in den Leitungsgremien machten Reformen möglich. Die neuen Leitungskräfte griffen die Kritik der Beschäftigten auf und leiteten Strukturreformen in die Wege.

In dem neuen Leitungsmodell wird die Geschäftsführung – zuvor aus drei, jetzt aus einer Person bestehend – von einer ›Entscheidergruppe‹ beraten. Die Entscheidergruppe, die einmal wöchentlich tagt, setzt sich aus sieben Personen aller Abteilungen zusammen. Sie wurden nach Kompetenz auf unbestimmte Zeit in die Entscheidergruppe berufen. Das neue Leitungsmodell sieht darüber hinaus eine Mitwirkung der Beschäftigten bei strategischen Entscheidungen vor. Einmal pro Woche berichten Geschäftsführung und Entscheidergruppe den Beschäftigten ihre Beschlüsse. Das ›Plenum‹, zu dem alle Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen eingeladen sind, hat die Möglichkeit, die getroffenen Entscheidungen zu missbilligen. Lehnt eine 2/3-Mehrheit den Beschluss der Entscheidergruppe ab, so *sollte* diese erneut darüber beraten.

Die Mitwirkungschancen der Beschäftigten sind allerdings sehr beschränkt. Die Entscheidergruppe ist an das Veto des Plenums nicht gebunden. Sie kann, muss jedoch nicht den Sachverhalt erneut beraten. Zudem verfügt das Plenum pro Sachverhalt nur über ein Vetorecht; bei der Wiedervorlage des Beschlusses gibt es keine institutionalisierten Widerspruchsmöglichkeiten.

Um die Beschlüsse der Entscheidergruppe adäquat zu beurteilen und alternative Vorschläge einzubringen, sind zudem Detailkenntnisse in speziellen Fachgebieten erforderlich (Gentechnik, Chemie, Agrar etc.), über die die Mehrzahl der Mitglieder nicht verfügt. Einer eingehenden Information über die Entscheidungsgrundlagen steht aber der Faktor Zeit entgegen. Die Entscheidergruppe und die Campaigner stehen häufig unter großem Zeitdruck und bewerten z.T. interne Prozesse als weniger bedeutsam als nach außen gerichtete Aktionen. Die wöchentlichen Plenumsitzungen sollten möglichst schnell vonstatten gehen – ausführliches

Nachfragen und intensive Diskussionen werden von einem Teil der Führungskräfte als zeitraubend und überflüssig empfunden. Es ist diese innere Haltung einiger Führungskräfte, die die Strukturreform in den Augen mancher Beschäftigter zu einer Scheinreform macht.

## **5.2 GOVERNANCE-REFORMEN IN DER DIMENSION DER VERTIKALEN UND HORIZONTALEN KOORDINATION**

Eine traditionelle hierarchisch-bürokratische Aufbau- und Ablauforganisation scheint den heutigen Anforderungen an institutionelle Strukturen nicht mehr gerecht zu werden. Ein Blick auf die aktuelle Managementliteratur genügt, um zu erkennen, dass der Glaube an die Überlegenheit hierarchischer Steuerung gebrochen ist. Hierarchie als ein Gestaltungsmuster für organisationsinterne Abläufe wird als Auslaufmodell bewertet. Gleich ob das Management privater, öffentlicher oder Non-Profit-Organisationen im Zentrum steht: In allen Fällen wird statt bürokratischen Detaileingriffen und hierarchischer Kontrolle zur Steuerung auf Abstand, durch Vertrauen, durch Wettbewerb oder Wissen geraten. Was früher als Garant für organisatorische Effizienz galt – klare vertikale Linien und ein hohes Maß an Arbeitsteilung – wird nun als eine Ursache von mangelnder Innovationsfähigkeit, Unbeweglichkeit und wirtschaftlicher Ineffizienz interpretiert. Bei der Weiterentwicklung der Führungs- und Organisationsstrukturen wird in unterschiedliche Richtungen experimentiert. Die Einführung von Markt- und Wettbewerbselementen und der Aufbau intraorganisationaler Netzwerke stellen zwei zentrale Dynamisierungsstrategien dar.

### **5.2.1 Vermarktlichung interner Organisationsstrukturen**

#### ***Interne Märkte/ Quasi-Märkte***

Seit Beginn der 1990er Jahre versuchen zunehmend mehr Organisationen, den Schattenseiten der bürokratischen Steuerung durch eine Reform der Steuerungslogik in Richtung Markt und Wettbewerb entgegenzuwirken. Interne Verrechnungspreise oder (Profit-)Center-Konzepte sollen die für die Marktlogik charakteristische Leistungstransparenz und Konkurrenz herstellen. Vorreiter bei der Vermarktlichung der internen Organisationsstrukturen sind private Unternehmen. Seit einigen Jahren sammeln nun auch öffentliche Einrichtungen Erfahrungen mit diesem Reforminstrument.

Eine zwingende Bedingung für Vermarktlichung ist die organisatorische Trennung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer. Mit der Einführung von Kontraktmanagement im öffentlichen Sektor soll eben diese Voraussetzung geschaffen werden. Im Unterschied zur bürokratischen Steuerung werden bei einer kontraktuellen Steuerung verschiedene Verwaltungsebenen als Auftraggeber und -nehmer betrachtet, die Ziel- und Leistungsvereinbarungen miteinander aushandeln. In den ausgehandelten Kontrakten werden Leistung und Gegenleistung definiert. Sie beschreiben die Leistungsziele, Standards, Qualitätsmerkmale, Berichterstattungspflichten und Entscheidungskompetenzen sowie das zur Verfügung stehende Budget. Kontraktmanagement ist mittlerweile recht gut implementiert, was die Beziehungen zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten betrifft. Vertragsähnliche Vereinbarungen zwischen Politik und Verwaltung oder zwischen Verwaltung und externem Dienstleister sind jedoch noch wenig verbreitet (Reichard 2001:31).

Gelingt der Wechsel von der bürokratischen Steuerungslogik zur kontraktuellen, so kann eine weitergehende Vermarktlichung der internen Strukturen, etwa die Einführung eines Center-Konzepts, erfolgen. Das folgende Beispiel zeigt, dass mit einer solchen Reform der Steuerungslogik durchaus Effizienzgewinne erzielt werden können.

### ***Fallbeispiel: Vom ›Dinosaurier‹ zum wettbewerbsfähigen Unternehmen<sup>32</sup> – Center-Strukturen in öffentlichen Unternehmen***

Der Reformprozess eines großen öffentlichen Versorgungsunternehmens macht deutlich, dass unternehmerisches Denken nicht zwingend von der Rechtsform der Organisation abhängig ist. Das Unternehmen galt lange Zeit als ›Dinosaurier‹ unter den Versorgungsbetrieben und hinkte den Veränderungsprozessen in seiner Branche, ausgelöst durch die Liberalisierung des Energiemarktes, hinterher. Durch die schrittweise Einführung eines Center-Konzeptes<sup>33</sup> konnte stufenweise Beweglichkeit erzeugt werden: Der ›Dinosaurier‹ wandelte sich zum konkurrenzfähigen Unternehmen.

32 Mit diesen Worten charakterisierte ein Interviewpartner den Veränderungsprozess des betreffenden Unternehmens.

33 Das Unternehmen führte bei der Umstrukturierung Cost- und Ergebniscenter ein. Costcenter sind Organisationseinheiten, die direkt in die Wertschöpfungskette des Kerngeschäfts integriert sind. Ergebniscenter hingegen sind vor allem im unterstützenden Service- und Dienstleistungsbereich tätig. Die Möglichkeit, Profit-Center, d.h. rechtlich selbständige Organisationseinheiten, aufzubauen, behält sich das Unternehmen als Zukunftsoption vor.



Die Transparenz der eigenen Kostenstrukturen, die Möglichkeit (innerhalb eines begrenzten Rahmens) an der Preisgestaltung der eigenen Produkte mitzuwirken, und ein höheres Maß an Verantwortung und Kompetenzen ermöglichten die Entwicklung eines unternehmerischen Denkens bei den Beschäftigten. Die grundsätzliche Kontrahierungspflicht für Leistungen innerhalb des Unternehmens wird durch ein Anreiz- und Sanktionssystem verbindlich gemacht. Eine institutionalisierte Clearing-Stelle sorgt für die Einhaltung der vereinbarten Regeln und löst Konflikte zwischen Verhandlungspartnern.

Die Reorganisation der institutionellen Strukturen ging einher mit einer Reform der Führungsleitlinien und des unternehmerischen Leitbildes sowie intensiven Schulungen zur Verbesserung des kaufmännischen Know-Hows der Beschäftigten.

### ***Mikropolitische Folgen der Vermarktlichung interner Organisationsstrukturen***

Die Vermarktlichung der internen Organisationsstrukturen ist in dem Unternehmen gelungen – teilweise »zu gut«. Das Unternehmen hat mittlerweile die Grenzen dieser Steuerungslogik kennen gelernt. Marktlogik bedeutet Konkurrenz und interne Märkte haben innere Konkurrenz zur Folge. In dem betreffenden Unternehmen entwickelten die einzelnen Center rasch eine egoistische Haltung, hatten bei strategischen Operationen nur noch das eigene Center-Ergebnis und nicht mehr das Unternehmensergebnis im Blick. Um die aggressive Preispolitik der einzelnen Center zu unterbinden, sah das Unternehmen sich genötigt, die Freiräume der Centerleiter bei der Preisgestaltung wieder einzuschränken. In Zielvereinbarungsgesprächen wird nun mit den Verantwortlichen darüber diskutiert, wie die Strategie der Center in das Gesamtunternehmen eingebunden werden kann.

### ***Nicht-marktlicher Wettbewerb***

In echten Märkten ergibt sich der Leistungsanreiz für die Akteure aus dem drohendem Positionsverlust und der Furcht vor Konkurs. In vielen öffentlichen Einrichtungen wie Finanzämtern, Bürgerämtern, Polizei bleiben diese Faktoren wirkungslos – die Gefahr des erzwungenen Marktaustritts ist schlicht nicht gegeben.

Um auch in diesen marktfernen Bereichen die dynamisierende Wirkung der Marktlogik zu nutzen, wird auf verschiedene Varianten des nicht-marktlichen Wett-

bewerbs zurückgegriffen. So werden beispielsweise seit Anfang der 1990er Jahre in Deutschland Wettbewerbspreise ausgeschrieben, um besonders leistungsfähige Verwaltungen zu prämiieren. Der prominenteste dieser Auszeichnungswettbewerbe dürfte der Speyerer Qualitätswettbewerb sein.

Um Leistungstransparenz herzustellen und Leistungsanreize zu erzeugen, werden zudem systematische Kosten-, Qualitäts- und Leistungsvergleiche zwischen einzelnen Verwaltungseinheiten durchgeführt. Leistungsvergleichsringe (wie etwa die von der Bertelsmann-Stiftung initiierten oder das IKO-Netz der KGST) greifen die privatwirtschaftliche Strategie des Benchmarking auf<sup>34</sup>. In den Leistungsvergleichsringen werden Kennzahlen(systeme) entwickelt, die Leistung transparent und Soll-Ist-, Zeit- oder Betriebsvergleiche möglich machen<sup>35</sup>. Der Leistungsanreiz soll aus dem Bedürfnis nach Anerkennung, dem Ehrgeiz, gut sein zu wollen und der (öffentlichen) Verantwortung für schlechte Leistungen resultieren. Diese Anreizfaktoren haben, so die These, ähnlich leistungssteigernde Effekte wie klassische Marktanreize. Die ersten Erfahrungen mit diesen Reformkonzepten sind jedoch eher ernüchternd (Schuster 2001:210). Bei der Durchführung von Leistungsvergleichen sind einige Stolpersteine zu bewältigen, wie das folgende Beispiel des Benchmarkings in der Bundesverwaltung deutlich macht.

### ***Fallbeispiel: Benchmarking in der Bundesverwaltung***

Der Aufbau von Leistungsvergleichsringen erfordert, wie die Erfahrungen der Modernisierungsverantwortlichen in der Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung zeigen, Zeit, argumentatives Geschick und Überzeugungskraft. Der Bereitschaft zur Teilnahme an Leistungsvergleichen steht die Furcht vor Offenlegung von Schwachstellen entgegen. Zudem lässt sich der Nutzen von Vergleichsringen

34 Benchmarking ist eine Form der konkurrenzbezogenen Ressourcenbewertung. Durch einen systematisierten Abgleich der eigenen Ressourcen mit denen der Branchenführer sollen organisationale Stärken und Schwächen, gerade auch in Unternehmensbereichen, die keinen unmittelbaren Zugang zu externen Märkten haben, identifiziert und Entwicklungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Benchmarking soll das Lernen von den ›Besten‹ ermöglichen (vgl. Steinmann/Schreyögg 2000:188, Frese 2000:275).

35 Die Erhebung von Kennzahlen zur quantitativen Messung der eigenen Arbeit hat in der Verwaltungspraxis durchaus Tradition. Während in den sechziger Jahren vor allem die soziale Wirkung des Verwaltungshandelns gemessen wurde, werden mit der Einführung des NSM nun insbesondere betriebswirtschaftliche Größen erhoben. Die politik- und sozialwissenschaftliche Berichterstattung der öffentlichen Verwaltung wurde durch ein managerielles Berichtswesen ersetzt (Schuster 2001:210). Angesichts des manageriellen Bias des NSM hat die Evaluierung qualitativer Aspekte an Bedeutung verloren. Hier könnte die öffentliche Verwaltung von der Privatwirtschaft lernen, wo seit geraumer Zeit von der rein betriebswirtschaftlichen Perspektive Abstand genommen und zunehmend auf integrierte Modelle, die sowohl qualitative als auch quantitative Aspekte berücksichtigen, zurückgegriffen wird.

vor Beginn der Maßnahme nur schwer quantifizieren. Vielen Verwaltungseinheiten fällt es daher schwer, sich auf das – aus ihrer Perspektive – Wagnis eines Leistungsvergleichs einzulassen.

Es scheint, dass es einer gewissen Modernisierungserfahrung bedarf, um die Vorteile eines Benchmarking-Verfahrens zu erkennen. Eine zentrale Erfahrung der Reformverantwortlichen ist, dass Einheiten, die im Verwaltungsmodernisierungsprozess schon weit vorangeschritten sind, vom Nutzen der Vergleichsringe leichter zu überzeugen und vergleichsweise rasch zum Mitwirken bereit sind. Setzt sich diese Tendenz fort, so besteht die Gefahr, dass sich die Schere zwischen weit vorangeschrittenen Einheiten und solchen, die kaum Reformmaßnahmen unternommen haben, noch weiter öffnet.

Unabhängig von der Modernisierungserfahrung der Teilnehmer stellt sich bei Leistungsvergleichen das Problem, dass die Aktivitäten der teilnehmenden Akteure trotz standardisierter Parameter nur schwer miteinander zu vergleichen sind. Die Rahmenbedingungen, die den Handlungsspielraum der Akteure bestimmen (Größe der Einheit, Aufgabenstellung, Höhe des Budgets etc.), sind zu unterschiedlich.

### **5.2.2 Intraorganisationale Vernetzung**

Nach der Einführung interner Märkte wird die Herausbildung intraorganisationaler Netzwerkorganisationen als eine neue aussichtsreiche Reformstrategie gehandelt, um im ›Geschwindigkeits- und Kompetenzwettbewerb‹ zu bestehen (Rüegg-Stürm/Young 2001:187).

Das Konzept der intraorganisationalen Vernetzung verspricht, die Dysfunktionalitäten des internen Marktmechanismus zu minimieren, aber gleichzeitig dessen dynamische Wirkung beizubehalten. Intraorganisationale Netzwerke können beschrieben werden als selbst-organisierte, polyzentrische Ordnungsmuster. Die Strukturmuster der Organisation richten sich an den Zielen und Aufgaben aus und verändern sich mit jeder neuen Problemstellung. Aufgrund der Einsicht in die Begrenztheit der eigenen Ressourcen sind die Akteure zur kollektiven Selbstbeschränkung bereit. Sie koordinieren ihre Handlungen durch permanente systemübergreifende Kommunikations-, Reflexions- und Aushandlungsprozesse.

Empirische Analysen zur Verbreitung intraorganisationaler Netzwerkstrukturen in der Privatwirtschaft zeigen, dass die verschiedenen Merkmale des idealtypischen Netzwerkes in unterschiedlichem Maße umgesetzt werden (Rüegg-Stürm/Achternhagen 2000, Rüegg-Stürm/Young 2001). So ist das Strukturmerkmal der flachen Hierarchie mittlerweile recht weit verbreitet (vermutlich nicht zuletzt

deshalb, weil sich aus dieser Restrukturierungsmaßnahme die größten Einsparpotenziale ergeben). Noch recht zögerlich verläuft die Umstellung auf teamorientierte Arbeitsformen auf der Grundlage einer partnerschaftlichen und gleichzeitig verbindlichen Zusammenarbeit.

Ob diese zaghaften Tendenzen zur intraorganisationalen Vernetzung als eine erste Stufe in einem evolutionären Veränderungsprozess hin zur Netzwerkorganisation gedeutet werden können, muss hier offen bleiben. Sicher ist, dass hierfür ein kultureller Veränderungsprozess erforderlich ist, der gerade in Organisationen des öffentlichen Sektors Mühe bereiten wird.

Im Rahmen von intergouvernementalen Kooperationsvorhaben oder bei der Einführung von Projektmanagement in Ministerien und Ämtern werden im öffentlichen Sektor erste Erfahrungen mit intraorganisationalen Netzwerken gesammelt. Der Umgang mit dieser neuen Ordnungsform ist, wie die Aussagen der Interviewpartner zeigen, nicht immer einfach. Netzwerkorganisationen brauchen Kooperationsbereitschaft, Sozialkompetenz, Verantwortungsbereitschaft – Eigenschaften, die von den Akteuren im öffentlichen Sektor bislang nicht eingefordert wurden und die sich auch nicht mittels eines Top-Down-Prozesses anordnen lassen. Um effiziente Netzwerkstrukturen aufzubauen, bedarf es eines langfristigen Veränderungsprozesses. Eine der größten Schwierigkeiten dürfte darin bestehen, die Motivation der beteiligten Akteure aufrechtzuerhalten.

Auch in zivilgesellschaftlichen Organisationen lässt sich die Tendenz zur intraorganisationalen Vernetzung beobachten. Verbessertes Ressourceneinsatz durch Vernetzung bedeutet hier, die wertvollste Ressource der Organisation – ihre Mitglieder – zu aktivieren. Die internen Organisationsstrukturen sind für Mitglieder aufgrund veränderter Partizipationswünsche nicht mehr attraktiv. Parteien, Verbände und Gewerkschaften haben hohe Mitgliederrückgänge und die noch verbliebenen Mitglieder sind immer seltener bereit, sich aktiv zu engagieren. Angesichts dieser Problemsituation erscheint für einige Organisationen die intraorganisationale Vernetzung als eine erfolgversprechende Lösungsstrategie. Zwei aktuelle Beispiele seien hier skizziert: Das Betriebsräte-Beraternetzwerk des IG Metall-Bezirks Küste und die Reformstrategien der SPD hin zu einer Netzwerkpartei.

### ***Das Fallbeispiel Betriebsräte-Beraternetzwerk des IG Metall-Bezirks Küste***

Aufgrund des hohen Mitgliederschwundes und der damit einhergehenden Verknappung personeller Ressourcen wird für die IG Metall die intensive Beratung von Betriebsräten immer schwieriger. Ein Ausweg aus dieser Situation stellt die Akti-

vierung ehrenamtlicher Mitarbeiter dar. Durch die Einrichtung von Betriebsräte-Netzwerken können die hauptamtlichen Mitarbeiter entlastet werden. Im IG Metall-Bezirk Küste besteht seit einigen Jahren ein solches »Regionales Beraternetzwerk« aus ehrenamtlichen Funktionären. Diese Funktionäre verfügen über jahrelange Erfahrung in der Betriebsratsarbeit und können anderen Betriebsräten beratend zur Seite stehen. Das Berater-Netzwerk umfasst derzeit ca. 100 Personen (Protz 2002, 2001).

Im Gegensatz zu den Gewerkschaftsstrukturen zeichnen sich Berater-Netzwerke durch eine diskontinuierliche, spontane und kleinräumlich beschränkte Partizipation aus. Die Akteure entscheiden selbst, wann, wo, mit wem und wie lange sie sich engagieren möchten. Beteiligung und Engagement ist direkt möglich; die Akteure müssen sich nicht einem hierarchischen Gefüge unterordnen. Da die Partizipation überschaubar und zeitlich begrenzt ist, fällt vielen der Schritt zur aktiven Mitarbeit leichter.

### ***Mikropolitische Aspekte bei der intraorganisationalen Vernetzung***

Die Organisationslogik der Beraternetzwerke steht der der Gewerkschaft diametral entgegen und die Beteiligten sind sich dessen durchaus bewusst. Das Dilemma der Hauptamtlichen ist, dass sie aufgrund der knappen Personalressourcen auf die Unterstützung durch die Ehrenamtlichen angewiesen sind. Gleichzeitig bedeutet das Berater-Netzwerk für sie aber auch eine unmittelbare Konkurrenz. Sie befürchten einen Macht- und Kompetenzverlust und eine Entprofessionalisierung ihrer Berufsrolle. Umgekehrt sind die ehrenamtlichen Berater ihrerseits auf die Kontakte der Hauptamtlichen und die Qualifizierungsmaßnahmen der gewerkschaftlichen Bildungsarbeit angewiesen (Protz 2002, 2001).

Zwischen den beiden Akteursgruppen besteht ein wechselseitiges Abhängigkeits- und Konkurrenzverhältnis. Der Erfolg des Berater-Netzwerkes steht und fällt mit der Unterstützung, die ihm durch die hauptamtlichen Funktionäre gewährt wird. Ähnlich wie bei der Reorganisation der öffentlichen Verwaltung in eine dezentrale Konzernstruktur wird auch hier deutlich, dass Governance-Reformen in der vertikalen und horizontalen Struktur einer Organisation zwingend mit einem veränderten Führungsverständnis an der Spitze der Organisation einhergehen müssen.

### **Fallbeispiel: Auf dem Weg zur Netzwerkpartei – Strukturreformen bei der SPD**

In den vergangenen Jahrzehnten haben sich die Bedingungen zur Organisation von Massenparteien einschneidend verändert. Neben dem Zerfall traditioneller Milieus und den hohen Mitgliederrückgängen, auf die oben schon eingegangen wurde, stellt auch das gesteigerte Tempo des gesellschaftlichen Wandels und der hohe Wissensbedarf, der zur Lösung komplexer Probleme erforderlich ist, eine Organisation, die Antworten auf zentrale gesellschaftliche Fragen formulieren will, vor neue Herausforderungen.

Die SPD will sich sukzessive in eine Netzwerkpartei verwandeln<sup>36</sup>. Mit der Ergänzung des klassischen Territorialprinzips durch ein ›dichtes Geflecht‹ von Netzwerken will die SPD erreichen, auch unter den veränderten Bedingungen einer individualisierten Wissens- und Informationsgesellschaft Volkspartei zu bleiben<sup>37</sup>. Zentrales Merkmal der Netzwerkpartei ist die flexible Verknüpfung der unterschiedlichen Organisationseinheiten (Fraktion, Parteizentrale, Landesverbände und Ortsvereine etc.) sowie die Kooperation mit anderen gesellschaftlichen Akteuren (z.B. Verbänden, professionellen Beratern, wissenschaftlicher Politikberatung). In Themenforen und Kompetenznetzwerken, in denen Parteimitglieder u.a. auch mit externen Experten kooperieren, soll die programmatische Entwicklung vorangetrieben und das Wissensmanagement professionalisiert werden. Die technische Vernetzung aller Organisationseinheiten bietet Mitgliedern, die stark in andere (berufliche) Aktivitäten eingebunden sind, die Chance, sich ›online‹ in die Parteiarbeit einzubringen. In eine ähnliche Richtung zielt die Idee, zukünftig vermehrt Projekte durchzuführen. Hierdurch wird engagierten Personen mit knappem Zeitbudget die Möglichkeit eröffnet, durch eine zeitlich und inhaltlich begrenzte Mitarbeit die Partei gezielt zu unterstützen.

Die Parteistrategen haben zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation und zur Aufrechterhaltung ihrer strategischen Mehrheitsfähigkeit ein ehrgeiziges Programm entworfen. Ob dessen Umsetzung gelingt, hängt unter anderem von der Bereitschaft der Mitglieder zum innerorganisatorischen Wandel ab. Mit ihrer Modernisierungsstrategie scheinen Parteistrategen nicht immer den Ton der Basis getroffen zu haben. In den Ortsvereinen sorgen etwa die Auftritte der

36 Bei der Begründung der Strukturreform greifen die Parteistrategen explizit auf die oben beschriebenen soziologischen Gegenwartsdiagnosen (z.B. Castells 1996) zurück, die im Netzwerk das Sinnbild unserer Epoche sehen (Machnig 2001b:109)

37 Mit der Schaffung von Arbeitsgemeinschaften (Jusos, Frauen, AG 60+ etc.) hat die SPD das Territorialprinzip schon Ende der 1950er Jahre durchbrochen.

Mitarbeiter der Kampa, der seit 1998 ausgelagerten Wahlkampfzentrale, für Irritationen: »In den Geschäftsstellen reibt man sich nur noch entgeistert die Augen über die jungen Herren in den dunklen Anzügen, die mit Club-Krawatte und Video-Beamer wie Ufos bei ihnen einfallen, um die Partei auf Vordermann zu bringen. Indem die Parteiführung in ihren Großraumbüros dem smarten Klima von Dotcom-Start-ups nacheifert, wandelt sich das Verhältnis von Zentrum und Peripherie in einer Weise, die Karl Marx »Entfremdung« genannt hätte« (Bartels et al. 2002:12). Der Aufbau der »Kampa«, die doch eigentlich eine intra- und interorganisationale Vernetzung der Partei in der Wahlkampfphase organisieren soll, lässt sich aus der Perspektive der Parteibasis auch als eine Hierarchisierung der internen Strukturen interpretieren. Die Wahlkampforganisation wird zentralisiert. Die Mitarbeiter der Kampa greifen durch die Vorgabe von Sprachregelungen, Argumentationshilfen und Druckvorlagen für Flugblätter in die Wahlkampfaktivitäten der Ortsvereine ein und schmälern deren Autonomie. Die Entwicklung zur Netzwerkpartei, die »den Trend zur Abkoppelung von wichtigen gesellschaftlichen Gruppen« (Machnig/Bartels (Hrsg.) 2001:11) umkehren soll, ist eventuell nur um den Preis der Abkoppelung der Parteizentrale von ihrer Basis zu erreichen – und erweist sich damit als Weg der Hierarchisierung.

### **5.2.3 Hierarchisierung der internen Organisationsstruktur**

#### ***Gegenbewegung oder notwendige Begleiterscheinung?***

Die Ergebnisse der empirischen Bestandsaufnahme scheinen die These vom »Ende der Hierarchie« auf den ersten Blick zu bestätigen. Aus der allseits konstatierten Krise der Hierarchie sollte jedoch nicht allzu leichtfertig auf eine tatsächliche Bedeutungslosigkeit dieser Steuerungsform geschlossen werden. Bei genauem Hinsehen entpuppen sich viele der Dezentalisierungsmaßnahmen als »zentralistische Dezentalisierungen« (Wolf 1997:212). Parallel zu den Dezentalisierungsprozessen finden Zentralisierungsprozesse statt. Mehr noch: Diese auf den ersten Blick widersprüchliche Reformstrategie ist gar eine notwendige Voraussetzung für das Gelingen der Reformmaßnahmen.

Enthierarchisierung der Organisationsstruktur, sei es durch Contracting-Out, durch Agencification, durch Corporatization, durch Kontraktmanagement oder durch intraorganisationale Vernetzung bedeutet eine Veränderung der Abhängigkeitsstrukturen zwischen den Akteuren. Das hierarchische Gefüge wird relativiert, indem die Autonomie der untergeordneten Akteure gezielt gestärkt und die hier-

archische Steuerung durch alternative Steuerungsformen ergänzt wird. Die wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Akteuren bleibt jedoch in der Regel bestehen<sup>38</sup>. Die Begriffe Selbststeuerung und Auslagerung suggerieren, dass Koordinationsmechanismen obsolet werden. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Es werden gänzlich neue Koordinationsformen notwendig und unter Umständen steigt der Koordinierungsbedarf.

Entscheidungskompetenzen werden verlagert, dafür sind jedoch im Gegenzug Kennzahlensysteme erforderlich, die die Aktivitäten der teilautonomen Akteure aufeinander abstimmen. Für interne Märkte sind Verrechnungspreise zu definieren, bei der Einführung von Kontraktmanagement müssen die Rahmenbedingungen für Aushandlung und Formulierung von Verträgen definiert werden. »Durch Dezentralisierungsprozesse werden sicherlich einige Schnittstellenprobleme abgebaut, gleichzeitig entstehen aufgrund der wechselseitigen Abhängigkeit in dezentralen Organisationen neue Koordinationsprobleme« (Kühl 1999:8).

Enthierarchisierung führt zu einem Problem, das in der Organisationssoziologie schon seit langem bekannt ist: Mit zunehmender Differenzierung steigt der Bedarf an Integration. Aufgrund der gestiegenen Autonomie der Akteure ist Integration und Koordination aber immer schwieriger herzustellen (Thompson 1967:78). Die Termini »Dezentralisierungsfalle« (Hirsch-Kreinsen 1995:433) oder »Dezentralisierungsdilemmata« (Kühl 1998:82) beschreiben die Herausforderungen, vor die sich die Reformakteure gestellt sehen. Um drohendem Kontrollverlust entgegenzuwirken, müssen an der Organisationsspitze bestimmte Kompetenzen zentralisiert, Stabsstellen aufgebaut oder neue Kontrollorgane eingerichtet werden.

Hierarchie bleibt ein wichtiger Koordinationsmechanismus in Organisationen auch dann, wenn die hierarchische Steuerung durch andere Steuerungsmechanismen wie Märkte, Verhandlungen, Vertrauen ergänzt wird. Die Rede vom Ende der Hierarchie ist naiv und führt in die Irre<sup>39</sup>. Sie verschleiern, dass die Einrichtung neuer zentraler Einheiten eine notwendige Begleitmaßnahme beim Aufbau dezentraler Organisationsstrukturen ist.

Eben dieser komplementäre Reorganisationsprozess hat sich auch als eine der Schwachstellen des NSM erwiesen. Zwar wurde bei der Restrukturierung des Verwaltungsaufbaus in eine dezentrale, unternehmensähnliche Konzernstruktur be-

38 Auch bei so einschneidenden Governance-Reformen wie Privatisierung oder Aufgabenübertragung an die Zivilgesellschaft stehen die Akteure durch Verträge oder Leistungsvereinbarungen weiterhin in Beziehung.

39 Eine zutreffendere Beschreibung für diesen Typus von Governance-Reformen wäre der Umbau oder die Modifikation von Hierarchie (Kühl 1999:14).



dacht, dass zentrale Stellen zur Koordination der Einheiten notwendig sind. Die ›Steuerungsdiensete‹ und ›zentralen Steuerungsunterstützungseinheiten‹ setzen aber unbeirrt die alte bürokratische Steuerungsmethodik fort – nicht berücksichtigend, dass sich mit Inputsteuerung und Detaileingriffen die Vorteile einer dezentralen Konzernstruktur nicht entfalten können (Banner 2001:286).

### **5.3 GESTALTUNG DER BEZIEHUNGEN ZUR UMWELT**

Bei der Neugestaltung der Beziehungen von Organisationen zu ihrer Umwelt spielen vor allem die Reformstrategien der Vermarktlichung und der Ausrichtung auf die Zivilgesellschaft eine große Rolle. Letzteres kann dabei sowohl zu Assoziierung – soweit die Zivilgesellschaft durch Vereine und organisierte Initiativen vertreten ist – als auch zu Vergemeinschaftung führen – soweit die Ausrichtung auf ein gesellschaftlich geteiltes Normensystem im Vordergrund steht.

#### **5.3.1 Vermarktlichung der Umweltbeziehungen**

Neben der ideellen Förderung und der Zeit, mit der ehrenamtliche Mitglieder gemeinnützige Organisationen unterstützen, stellt Geld in Form von Spenden, Mitgliedsbeiträgen und staatlicher Unterstützung die wichtigste Ressource von Organisationen des dritten Sektors dar. Für gemeinnützige Organisationen wird es jedoch immer schwieriger, ihre Arbeit auf eine solide wirtschaftliche Grundlage zu stellen. Vier Gründe sind hierfür ausschlaggebend:

- Der Staat ist immer noch der größte Finanzier gemeinnütziger Organisationen; seit einigen Jahren sind die staatlichen Zahlungen jedoch rückläufig und werden sich voraussichtlich in den nächsten Jahren noch weiter verringern. Für etliche Organisationen, die von staatlicher Förderung abhängig sind, stellt sich die Notwendigkeit, alternative Mittel einzuwerben.
- Aber auch die Spendenaktivität – für viele Non-Profit-Organisationen die zweite wichtige Einnahmequelle – stagniert seit Anfang der 1990er Jahre<sup>40</sup>.
- Erschwert wird die Suche nach finanziellen Mitteln durch den Vormarsch US-amerikanischer Non-Profit-Organisationen, die seit Ende der 1980er Jahre auch

40 Da nicht alle Spenden steuerlich geltend gemacht werden, lässt sich das Spendenaufkommen nur grob schätzen. Bis Mitte der 1980er Jahre wuchs das Spendenvolumen im Vergleich zum Bruttonozialprodukt überproportional, seit Anfang der 1990er Jahre jedoch stagniert es. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird das Spendenaufkommen auch zukünftig gleich bleiben oder gar sinken (vgl. die Schätzungen des Deutschen Spendenrats, zitiert nach Growe 2000:4)

in Europa tätig sind. Mit ihren professionellen, z.T. aggressiven Einwerbe-Methoden schmälern sie die Chancen kleinerer und mittlerer gemeinnütziger Organisationen, etwas von dem Spendenkuchen abzubekommen.

- Aufgrund sinkender Mitgliederzahlen werden die Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen geringer.

Fundraising und Sponsoring sind zwei neue Wege der Mittelbeschaffung, mit denen gemeinnützige Organisationen und neuerdings auch öffentliche Einrichtungen (z.B. Schulen) versuchen, ihre wirtschaftliche Basis zu verbessern.

### **Fundraising in Non-Profit-Organisationen**

Angesichts ihrer prekären finanziellen Situation gehen viele Non-Profit-Organisationen dazu über, »Profis an die Sammeldose« zu setzen (Grove 2000:7). Lehnten vor wenigen Jahren sowohl Spender als auch Non-Profit-Organisationen die Praktiken US-amerikanischer NGOs ab, so scheinen sich diese Vorbehalte nun erledigt zu haben. Fundraising, früher abschätzig als »Betteln« bezeichnet, ist nun gesellschaftlich akzeptiert. Die Zahl der Organisationen, die Fundraising betreiben, wird auf ca. 14.000 – 80.000 geschätzt (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing 2002). Für das Einwerben von Spenden, das früher von Mitarbeitern nebenbei erledigt wurde, werden immer häufiger Vollzeitstellen geschaffen. Die Fundraising-Branche beschäftigt in etwa 10.000 hauptberufliche Geldbeschaffer. Das Aufgabenspektrum der Fundraiser umfasst dabei oftmals viel mehr als die wörtliche Übersetzung – Geldbeschaffung – zum Ausdruck bringt. In der Praxis geht es meist um die Entwicklung einer umfassenden Marketingstrategie. Die Professionalisierung der Geldbeschaffungstätigkeit kommt auch darin zum Ausdruck, dass es mittlerweile eine (berufsbegleitende) Ausbildung zum Fundraiser gibt<sup>41</sup>.

Diese Vermarktlichungsprozesse verändern langfristig die Struktur des dritten Sektors. Die Höhe des Spendeneinkommens wird für viele Non-Profit-Organisationen zur Existenzfrage<sup>42</sup>. Gleichzeitig kostet die professionelle Spendeneinwerbung

41 1999 gründete das Gemeinschaftswerk der Evangelischen Publizistik, der Deutsche Spendenrat und die Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing – Deutscher Fundraising Verband die Akademie der Stiftung Fundraising. Seit März 2000 werden dort professionelle Fundraiser ausgebildet (vgl. Fundraising Akademie 2002).

42 Wie stark der finanzielle Druck für gemeinnützige Organisationen ist, wird auch daran sichtbar, dass das Einwerben von Spenden sich immer häufiger zum Selbstzweck entwickelt und die ursprüngliche politische, soziale, kulturelle oder ökologische Zielsetzung der Organisation an Bedeutung verliert. Nicht alle Ziele eignen sich gleichermaßen für Fundraising (so ist die Spendenakquise für Kinder deutlich einfacher als für Gesundheitsförderung). In einer 1999 durchgeführten Befragung unter 2.400 Non-Profit-Organisationen gaben daher 34% an, mit dem Gedanken zu spielen, ihr Tätigkeitsfeld aus ökonomischen Gründen zu wechseln oder zu erweitern (Priller/Zimmer/Anheier 1999).

Geld, das gerade vielen kleinen Organisationen nicht zur Verfügung steht. Der Verdrängungswettbewerb in der NGO-Szene nimmt zu.

Auch für die Unterstützer-Szene werden die veränderten Praktiken spürbar. Nicht nur, dass ihre Einflussmöglichkeiten auf den Kurs der Organisation immer geringer werden und sie in manchen Fällen zu reinen Geldgebern degradiert werden. Um den Fundraising-Erfolg durch eine möglichst zielgruppengenaue Ansprache zu erhöhen, setzen die Non-Profit-Organisationen einiges daran, ihr Wissen über die Spender zu vertiefen und detaillierte Spenderprofile zu erhalten. Zum Teil kommen Adressdatenbanken mit über 500 Merkmalen pro Person zustande. Die Idee des ›gläsernen Spenders‹ scheint hier Realität zu werden (Grove 2000:10).

Bei dem aggressiven Konkurrenzdruck um Spenden und Mitgliedsbeiträge bleiben Skandale nicht aus. Ende der 1990er Jahre wurden in verschiedenen Kontexten die Praktiken der Geldbeschaffung in gemeinnützigen Organisationen öffentlichkeitswirksam enthüllt (Leif (Hrsg.) 1998, Koelbl/Meissner/Siebenbeck 1998). Der Einsatz von Drückerkolonnen und Psychotricks trübte das Bild von der moralisch integren gemeinnützigen Organisation, als die Non-Profit-Organisationen bis dahin wahrgenommen wurden. Ein Ehrenkodex der Non-Profit-Organisationen zum Umgang mit Spenden soll das Vertrauen der Spender wieder herstellen.

### ***Sponsoring in Non-Profit-Organisationen***

Während Spenden eine einseitige Unterstützungsleistung von Unternehmen und privaten Spendern darstellen, funktioniert Sponsoring nach dem Prinzip von Leistung und Gegenleistung (MSWF-NRW 2002:1). Gemeinnützige Organisationen, die Sponsoring-Aktivitäten planen, sprechen gezielt Unternehmen an und bieten diesen für ihre Unterstützung eine Gegenleistung an, z.B. das Recht, auf Firmenwagen, Briefkopf und Plakaten mit dem geschützten Emblem für ihr Unternehmen zu werben. Leistung und Gegenleistung werden in der Regel in Verträgen konkretisiert.

Seit kurzem öffnen sich auch öffentliche Einrichtungen, insbesondere Schulen, der Sponsoring-Praxis. Die Förderung der Schule durch den Sponsor kann dabei durch finanzielle Beiträge, Sachausstattung oder in Form von ›human resources‹ erfolgen. Förderung durch personelle Ressourcen meint hier, dass Firmen unentgeltlich Experten für Zusatzveranstaltungen in der Schule bereitstellen. Die Schule bietet dem Sponsor im Gegenzug Imagewerbung in der Öffentlichkeit (z.B. durch die positive Nennung des Sponsors in der Schülerzeitung oder der lokalen Presse). Schulsponsoring ermöglicht es Unternehmen darüber hinaus, Kontakte zu potenziellem Nachwuchs herzustellen.

Für die Verwaltung der Mittel bieten sich unterschiedliche Varianten an. Hat die Schule im Rahmen der kommunalen Budgetierung bereits ein eigenes Konto erhalten, so ist eine direkte Überweisung an die Schule möglich. Ist dies nicht der Fall, können die Mittel auf einem Konto des Schulträgers bereitgestellt werden, der sie wiederum der Schule zur Verfügung stellt, oder aber der Schulförderverein verwaltet die Mittel (MSWF-NRW 2002:2)<sup>43</sup>.

### ***Das Fallbeispiel Staatlichen Feintechnikschule Villingen-Schwenningen***

Die Staatliche Feintechnikschule Villingen-Schwenningen hat sich seit 1995 eine Sponsoringstruktur aufgebaut. Ausschlaggebender Faktor war die drastische Kürzung der öffentlichen Mittel auf (!) 20%. Statt 500.000 DM standen der Schulleitung nur noch 80.000 DM zur Verfügung. Aus der finanziellen Not heraus entwickelte die Schulleitung die Idee, sich durch Sponsoring finanzielle Freiräume zu verschaffen.

Die Schule legt bei ihrer Öffnung gegenüber der Wirtschaft Wert darauf, dass das Beziehungsverhältnis zwischen Unternehmen und Schule ein wechselseitiges ist und die Schule nicht als Almosenempfänger betrachtet wird. Die Angebotsstruktur der FTS Villingen-Schwenningen reicht von Marketing-Angeboten hin zu Fortbildungsangeboten an die Unternehmen im ›offenen Klassenzimmer‹. Effektives Sponsoring, das ist eine der zentralen Lernerfahrungen der FTS Villingen-Schwenningen, setzt eine professionelle Organisation voraus<sup>44</sup>.

- 43 Die rechtlichen Grundlagen für Schul sponsoring variieren je nach Bundesland. Einem Grundsatz haben sich jedoch alle Bundesländer verschrieben: Der pädagogische Auftrag muss immer im Vordergrund stehen und Schulen dürfen durch ihre Sponsoring-Aktivitäten weder wirtschaftlich noch pädagogisch in ein Abhängigkeitsverhältnis geraten.
- 44 Die Schulleitung, die sich selbst ohne Vorkenntnisse in die Sponsoringaktivitäten gestürzt hat, warnt vor dem Glauben, dass Laienkenntnisse zum Aufbau eines funktionierenden Sponsoren-Netztes ausreichen. Sponsoring erfordert Kenntnisse in Projektmanagement und in der Schul- bzw. Organisationsentwicklung und vor allem ein detailliertes Wissen über die rechtlichen Grundlagen von Schul sponsoring.

### ***Mikropolitische Interessen können den Aufbau einer Unterstützungsstruktur befördern***

Beim Aufbau einer externen Unterstützungsstruktur haben die Verantwortlichen der FTS gelernt, dass Lobbystrukturen idealerweise so aufgebaut sein sollten, »dass es für bestimmte Akteure nicht mehr möglich ist, **nicht** dabei zu sein.« Der Interviewpartner beschrieb dies an folgendem Beispiel: In der Gründungsphase des Fördervereins versuchte er den Landrat (als Repräsentant des Schulträgers) als Beirats-Mitglied zu gewinnen. Dieser lehnte mit der Begründung ab, dass er dann aufgrund des Gleichbehandlungsgrundsatzes in den Fördervereinen aller Schulen im Kreis präsent sein müsse – was seine Zeitkapazitäten natürlich sprengte.

Als jedoch offiziell bekannt wurde, dass der Ministerpräsident Ehrenmitglied geworden war, ließ der Landrat über seine Sekretärin den Förderverein wissen, dass er ausnahmsweise doch zur Verfügung stehe ...

Neben der äußeren Unterstützungsstruktur ist auch die Akzeptanz der neuen Strategie im Kollegium und in den Fördervereinen von Bedeutung. Teile des Kollegiums hatten nicht nur ausgeprägte Vorbehalte gegen die neue Form der Mittelbeschaffung. Sie fühlten sich zudem für die Ressourcenbeschaffung überhaupt nicht verantwortlich und sahen ihre Aufgabe in der Gestaltung des Unterrichts. In einem anderen Teil des Kollegiums wiederum, der sich im Bereich Sponsoring sehr engagierte, konnte eine zunehmende Konkurrenz zwischen den Kollegen beobachtet werden. Die Lehrer entwickelten den Ehrgeiz, den jeweils erwirtschafteten Etat der anderen Kollegen zu übertrumpfen.

Die Sponsoring-Aktivitäten haben das Schulklima nachhaltig verändert. Die Mehrheit der Beteiligten bewertet diese Veränderungen als positiv, da sich das Engagement der Lehrerschaft für die Schule vergrößert hat. Dennoch: Das Konkurrenzgefühl, der Neid und die innere Abwehrhaltung eines Teils des Kollegiums kosten im Alltag viel Energie und gefährden den kollegialen Zusammenhalt.

### **5.3.2 Assoziierung und Vergemeinschaftung der Umweltbeziehungen**

Die Gründung von Assoziationen – Interessenzusammenschlüssen – ist eine dritte Variante, die Beziehungen zur Umwelt zu gestalten und sich spezifische Unter-

stützungsstrukturen zu organisieren. Im kulturellen Bereich stellen z.B. Theater-Fördervereine oder Freundeskreise eine solche spezifische Unterstützungsstruktur dar. Ähnliche Interessenzusammenschlüsse sind auch aus Museen, Schulen und sozialen Einrichtungen (Kitas, Sozialstationen, Altenpflege etc.) bekannt. Im Zuge der Diskussion über die Potenziale einer Bürgergesellschaft erfahren solche Unterstützungsstrukturen neue Aufmerksamkeit. Fördervereine stellen für öffentliche und Non-Profit-Organisationen eine wichtige Ressource dar und sind neben Spenden und ehrenamtlicher Mitarbeit eine weitere Möglichkeit der Einbindung von bürgerschaftlichem Engagement in die eigenen Organisationsstrukturen (Evers/Rauch/Stitz 2002:222).

Zwischen Vergemeinschaftung und Assoziierung ist die Reformstrategie des Corporate Citizenship angesiedelt. Fundraising und Sponsorship stellen für zivilgesellschaftliche und öffentliche Organisationen eine Vermarktlichung ihrer Umweltbeziehungen dar. Aus der Perspektive privater Unternehmen betrachtet, lässt sich der gleiche Sachverhalt als ein Prozess der Vergemeinschaftung beschreiben: Private Unternehmen unterstützen gemeinwohlorientierte Interessen.

Bürgerschaftliches Engagement von Unternehmen ist an sich nicht neu. Klassische Formen des gemeinwohlorientierten Engagements sind etwa die unternehmerische Selbstverwaltung im Bereich der beruflichen Ausbildung oder das Mäzenatentum, bei dem Unternehmen Stiftungen Mittel für gemeinnützige Zwecke zur Verfügung stellen (Deutscher Bundestag 2002a:225). Neu ist aber das öffentliche Interesse, das gemeinwohlorientiertes Handeln von Unternehmen derzeit erfährt. Unter dem Leitbegriff ›Corporate Citizenship‹ hat sich seit einigen Jahren eine intensive Debatte um das bürgerschaftliche Engagement von Unternehmen entwickelt. In dem Grundgedanken von Corporate Citizenship werden die angelsächsischen Wurzeln des Konzepts deutlich. Unternehmen sind Bürger des Gemeinwesens – ›Corporate Citizens‹ – die nicht nur mit Rechten, sondern auch mit Pflichten ausgestattet sind. Der Ansatz von Corporate Citizenship reicht weit über Geldspenden oder Sponsoring hinaus. Unternehmen fördern durch Freistellungen das Engagement ihrer Mitarbeiter, sie richten innerbetriebliche Informationsstellen für bürgerschaftliches Engagement ein, im Rahmen von ›Secondments‹ (Abordnungen) werden Mitarbeiter über einen längeren Zeitraum an eine zivilgesellschaftliche Organisation ›ausgeliehen‹, Unternehmen stellen gemeinnützigen Projekten ihre Infrastruktur zur Verfügung und sie stehen in Mentorenprogrammen Jugendlichen oder Existenzgründern mit Rat zur Seite (Deutscher Bundestag 2002a:227).

Auch in der Bundesrepublik mehren sich die Stimmen, die Unternehmen eine Verantwortung an der Bearbeitung sozialer Problemlagen zuschreiben und deren gesellschaftliches Engagement offensiv einfordern (Habisch 1999). In öffentlichen Projekten wird Corporate Citizenship gezielt gefördert<sup>45</sup>. Wissenschaftliche Begleitforschungen untersuchen die Voraussetzungen und den gesellschaftlichen Nutzen von Corporate Citizenship<sup>46</sup>. Die Flut von Publikationen kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der Bundesrepublik nur wenige Groß- bzw. multinationale Unternehmen ein unternehmerisch begründetes Engagement betreiben<sup>47</sup>.

Ist Corporate Citizenship ein gekonntes Marketing-Konzept oder deuten sich hier tatsächlich die Anfänge einer neuen Form von gesellschaftlicher Solidarität an? Sicher ist, dass sich Unternehmen auf jeden Fall von ihrem Engagement einen konkreten Nutzen versprechen. So soll das Engagement die Reputation des Unternehmens beim Verbraucher verbessern. Im Bereich des Personalmarketings wird es genutzt, um die Attraktivität des Unternehmens für hochqualifizierte Fachkräfte zu steigern – und schlussendlich setzt man auf eine Erweiterung der sozialen Kompetenzen der Mitarbeiterschaft<sup>48</sup>.

Befürworter von Corporate Citizenship argumentieren, dass auch dann Win-Win-Situationen für alle Beteiligten entstehen können, wenn Corporate Citizenship von Unternehmen aus Profitgründen implementiert wird. So hat die Evaluierung der Bundesinitiative ›Unternehmen: Partner der Jugend‹ ergeben, dass aus der Kooperation zwischen privaten Unternehmen und Organisationen der Jugend- und Sozialarbeit gleich ein vierfacher Nutzen resultiert: für das Gemeinwesen, für die Jugendlichen, für die Organisationen und für die Unternehmen (Damm/Lang 2001). Skeptiker verweisen darauf, dass mit Corporate Citizenship ein Rückzug des Staates aus seiner kulturellen, sozialen und ökologischen Verantwortung einhergehen kann. Kritisiert wird, dass mit Corporate Citizenship der Einfluss der Wirtschaft auf Kultur und Bildung (sinhalte) weiter steigt und dass nur noch Initiativen gefördert werden, von denen die Unternehmen sich einen konkreten Nutzen versprechen.

45 Z.B. in der Bundesinitiative ›Unternehmen – Partner der Jugend‹ – vgl. Damm/Lang 2001.

46 Vgl. exemplarisch das Forschungsprojekt des Wissenschaftszentrums Berlin zu Corporate Citizenship (Wissenschaftszentrum Berlin 2002) und die Forschungsarbeiten des Center for Corporate Citizenship e.V. (2002).

47 So z.B. ESSO 2002, Siemens 2002 und SAP 2002.

48 Vor allem multinationale Unternehmen, in denen sich die Mitarbeiter-Teams aus Beschäftigten mit sehr unterschiedlichen kulturellen Hintergründen zusammensetzen und in denen beträchtliche Mentalitätsunterschiede zu bewältigen sind, erhoffen sich von Corporate Citizenship eine Verbesserung der Teamkultur.

## 6 EMPIRISCHE BEFUNDE II: SEKTORALE GOVERNANCE-REFORMEN

---

### 6.1 VERMARKTLICHUNG

Im Kontext der Debatte um New Public Management nimmt die Stärkung der Markt- und Wettbewerbsorientierung eine prominente Stellung ein – gerade was die Steuerung von Wirtschaftssektoren und Politikfeldern betrifft. Begründet wird die Notwendigkeit, Wirtschaftssektoren zu liberalisieren bzw. öffentliche Aufgaben zu privatisieren, mit Argumenten der Public-Choice-Theorie: Bei der Nutzung öffentlicher Güter und Leistungen sind dem Bürger hinreichend Wahlmöglichkeiten zu garantieren.

Während im angelsächsischen Raum dieser Reformdimension ein hoher Stellenwert eingeräumt wird, haben Public-Choice-Ansätze im deutschen Modernisierungsprofil ein vergleichsweise geringes Gewicht. Dies ist zum einen auf die ausgeprägte Binnenorientierung des NSM zurückzuführen. Zum anderen ist die Ausgangssituation im öffentlichen Sektor der Bundesrepublik eine grundlegend andere als im angelsächsischen Bereich. Markt und Wettbewerb stellen hier nicht etwas originär Neues dar. Das klassische Vergabewesen, das in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern immer recht ausgeprägt gehandhabt wurde, ist ein Paradebeispiel für marktlichen Wettbewerb im öffentlichen Sektor: Private Anbieter konkurrieren um einen öffentlichen Auftrag und führen diesen auf dem Weg der Gewährleistung aus. Auch Wettbewerb zwischen öffentlichen Einrichtungen ist ein bekanntes Phänomen, etwa der Wettbewerb verschiedener öffentlicher Kultur- und Freizeiteinrichtungen um Bürger als Kunden (Schuster 2001:208). Die Anreiz- und Steuerungsform von Markt- und Wettbewerbsmechanismen wurden bislang allerdings kaum genutzt, wie sich am Beispiel der Auftragsvergabe im Sozialbereich zeigen lässt. Die Aufgabenübertragung an Organisationen des dritten Sektors ist durch das traditionelle Subsidiaritätsprinzip begründet und nicht durch betriebswirtschaftliche Effizienz- oder Public Choice-Argumente.

Die Reformmaßnahmen der vergangenen Jahre konzentrierten sich daher darauf, die steuernde Wirkung des Marktmechanismus stärker einzusetzen und den Wettbewerb in Bereiche zu transportieren, in denen er zuvor nicht präsent war. So wird das Instrument der Leistungsvergabe deutlich intensiver eingesetzt. Vor



dem Hintergrund der aus der Privatwirtschaft entlehnten Idee des Contracting-Out bzw. Outsourcing wurden zahlreiche bürgerbezogene Dienstleistungen und verwaltungsinterne Serviceleistungen (zumeist zeitlich befristet) auf Private ausgelagert.

Eine recht häufig praktizierte Reformstrategie ist die rechtliche Verselbständigung öffentlicher Einrichtungen. Da der Rechtsformwandel in der Regel der erste Schritt zur Privatisierung ist, gehen von dieser Reformmaßnahme zumindest indirekte Wettbewerbsimpulse aus (Reichard 1998:308). Nur vereinzelt hingegen wurde bislang das Instrument des Market-Testing eingesetzt. Dabei werden sowohl interne als auch externe Anbieter zur Abgabe eines Angebots für eine verwaltungsbezogene Dienstleistung aufgefordert. Öffentliche Anbieter treten so in direkte Konkurrenz zu privaten Anbietern.

In den bisher skizzierten Spielarten der sektoralen Vermarktlichung wird der Eintritt privater Unternehmen in das öffentliche Aufgabengebiet erleichtert. Die umgekehrte Variante – öffentliche Anbieter übernehmen private Aufgaben – ist noch recht neu und rechtlich umstritten (Hill 1997). Ein solches ›Insourcing‹ findet u.a. im Bereich der Kfz-Instandhaltung, der Gebäudereinigung, der Gärtnerarbeit etc. statt (Reichard 1998:309).

## **6.2 HIERARCHISIERUNG**

### ***Die Fallbeispiele Telekommunikationsbehörde und Akkreditierungsrat***

Ähnlich wie bei der Vermarktlichung interner Organisationsstrukturen lässt sich auch bei der sektoralen Vermarktlichung Hierarchisierung als parallele Bewegung beobachten: Zur Regulation der privatisierten Politikfelder bzw. zur Überprüfung der vertraglichen Vereinbarungen werden Aufsichts- und Kontrollinstanzen geschaffen. Der Aufbau der Regulationsbehörde für Telekommunikation, die nach der Liberalisierung des Telekommunikationssektors die staatliche Infrastrukturverantwortung zu gewährleisten hat, ist ein Beispiel für eine solche hierarchisierende Governance-Reform.

Das Beispiel veranschaulicht, dass Privatisierung und Liberalisierung nicht (in jedem Fall) mit einem Rückzug des Staates einhergehen. Was sich verändert, ist das staatliche Aufgabenfeld, nicht das generelle Maß an Staatsaktivität. Statt der Erfüllungsverantwortung tragen staatliche Institutionen nun die Regulierungs- bzw. Überwachungsverantwortung (Schuppert 2000:996).

Ein anderes Beispiel, bei dem die Parallelbewegung von Vermarktlichung und Hierarchisierung deutlich wird, lässt sich im Hochschulbereich finden. Das im August 1998 novellierte Hochschulrahmengesetz sieht die probeweise Einführung neuer Studiengänge mit den Abschlüssen Bachelor und Master vor. Für diese neuen Abschlüsse sollen qualitätssichernde Akkreditierungsverfahren Studierenden, Arbeitgebern und Hochschulen eine verlässliche Orientierung und verbesserte Transparenz ermöglichen (Evaluations-Netzwerk 2002). Ein Grundgedanke des Akkreditierungssystems ist, dass sich zwischen den verschiedenen Akkreditierungsagenturen ein gewisser Wettbewerb entwickelt und die Agenturen – angespornt durch die Konkurrenzsituation – ein eigenes Profil entwickeln. Als koordinierende Instanz auf dem Akkreditierungsmarkt wurde durch Beschluss der Kultusministerkonferenz und der Hochschulrektorenkonferenz ein Akkreditierungsrat eingerichtet, der wiederum die Agenturen akkreditiert, die Studiengänge mit den Abschlüssen BA/MA zertifizieren.

Der Aufbau des Akkreditierungssystems verläuft bislang eher schleppend. Zum einen ist ein bundesweites Akkreditierungssystem erst in Ansätzen erkennbar. Zum anderen bestehen Uneinigigkeiten darüber, ob die Akkreditierungsagenturen ein fachliches oder regionales Profil ausbilden sollen. Kritiker bemängeln darüber hinaus, dass es vielfältige staatliche Detaileingriffe gibt, die die Wettbewerbsbedingungen verzerren und den Grundgedanken einer unabhängigen Qualitätssicherung im Grundsatz gefährden (Krüger 2001:14).

### **6.3 VERGEMEINSCHAFTUNG**

Das sich wandelnde Staatsverständnis (und die damit einhergehende veränderte Leistungstiefe im öffentlichen Sektor) manifestiert sich nicht nur in dem neuen Verhältnis von Staat und Wirtschaft. Leistungstiefenpolitik wird auch mit Blick auf die Zivilgesellschaft betrieben, insbesondere auf Ebene der Kommunen.

Die Vergemeinschaftung öffentlicher Aufgaben kann in unterschiedlichen Varianten geschehen: Bürger betreiben eigenverantwortlich öffentliche Einrichtungen (z.B. kulturelle Zentren, Sportstätten, Spielplätze, neuerdings auch Museen) (Evers/Olk 2002), sie organisieren zeitlich befristete Aktionen und Projekte (Eltern bieten für die Kinder einer Kindertagesstätte ein Ferienprogramm an), Bürger unterstützen andere Bürger in speziellen Problemlagen.

Untersuchungen haben ergeben, dass die Aufgabenübertragung an die Bürger in der Regel von den kommunalpolitischen bzw. administrativen Akteuren initiiert

wird (Bogumil/Holtkamp1999:107). Deren Motive zur Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements sind unterschiedlich: Neben der Reaktion auf die (schon vielfach erwähnten) veränderten Partizipationswünsche der Bürger und der Hoffnung auf eine Steigerung der Wiederwahlchancen spielen auch mögliche Einsparpotenziale eine wichtige Rolle. Daneben lassen sich aber immer wieder Fälle beobachten, in denen sich bürgerschaftliches Engagement »von unten« entwickelt: Bürger werden von sich aus aktiv und übernehmen Aufgaben, die die Kommunalverwaltung nicht (mehr) ausführen kann oder will<sup>49</sup>.

### ***Fallbeispiel: Regionaldiskurs im Landkreis Goslar – Initiierung bürgerschaftlichen Engagements nach dem Top-down Prinzip***

1997 wurde in Niedersachsen eine landesweite Bürgerbefragung zum Thema bürgerschaftliches Engagement durchgeführt. Mit dieser Befragung wollte die Landesregierung in Erfahrung bringen, welche Bevölkerungsgruppen bereit sind sich zu engagieren, und welche Bevölkerungsgruppen potenzielle Hilfeempfänger sind. Die Befragung ergab, dass insbesondere ältere Bevölkerungsgruppen ein Interesse an bürgerschaftlicher Tätigkeit haben – und zwar sowohl als Hilfeanbieter als auch als Hilfeempfänger.

Vor dem Hintergrund dieser Ergebnisse entschied sich der Landkreis Goslar dafür (dessen Altersdurchschnitt fünf Prozentpunkte über dem Landesdurchschnitt liegt), das Engagement von und für Senioren zu aktivieren. Durch Telefoninterviews und moderierte Diskussionsrunden wurde geklärt, welche Bedarfe es bei den Bürgern des Landkreises gibt, welche Angebote für Senioren schon vorhanden sind und wo weiterer Handlungsbedarf besteht. Die Bürger wurden auch danach befragt, durch welche Maßnahmen Politik und Verwaltung das bürgerschaftliche Handeln unterstützen können. Als eine wichtige Voraussetzung für ihr Engagement nannten die Bürger das Vorhandensein einer Koordinationsstelle, die Netzwerke schafft und in Krisen Unterstützung bietet. Von Bedeutung war für sie, dass sie den zeitlichen Umfang ihres Engagements selbst bestimmen können und eine gewisse Aufwandsentschädigung, insbesondere was Sachkosten und Versicherungsfragen betrifft, erhalten. Die engagierten Bürger legten darüber hinaus Wert auf eine Anerkennung ihres Engagements und wünschten

49 Vergemeinschaftung öffentlicher Aufgaben und Assoziierung liegen zum Teil eng beieinander. Ein Beispiel mag dies veranschaulichen: Entscheiden Eltern, sich an der Renovierung einer Schule zu beteiligen oder werden hierzu von der Schulleitung aufgefordert, so kann von einer Vergemeinschaftung öffentlicher Aufgaben gesprochen werden. Wird hingegen ein Förderverein zur Schulrenovierung gegründet, so lässt sich dieser Veränderungsprozess als Assoziierung bezeichnen.

sich z.B., dass Akteure aus Politik und Verwaltung Patenschaften für ihr Engagement übernehmen.

Um dem bürgerschaftlichen Engagement von und für Senioren im Landkreis Goslar eine stabile Plattform zu bieten, wurden zahlreiche der von den Bürgern formulierten Rahmenbedingungen rasch umgesetzt. Dennoch verlief das Vorhaben nicht ganz ohne Probleme. Eine Schwierigkeit stellten die immer noch recht langen und wenig kundenfreundlichen Entscheidungswege der Verwaltung dar. Problematisch war zudem die Einrichtung der Koordinationsstelle auf Landkreisebene. Die Bürger haben kaum Kontakt zur landrätlichen Verwaltung. Der Bezugspunkt der Bürger zur Verwaltung ist – wenn es überhaupt eine Identifikationsebene gibt – die Kommunalverwaltung. Schließlich zeigte sich auch, dass der Wunsch der Bürger, Politiker mögen eine Patenschaft für ihre Arbeit übernehmen, zwar eine gute Idee, aber aufgrund der immensen zeitlichen Belastung der Politiker nicht immer zu realisieren ist.

### ***Konkurrenz zwischen Akteuren kann die Umsetzung von Governance-Reformen blockieren***

Die Projektevaluation hat noch weitere Faktoren zu Tage gebracht, die die Aktivierung des bürgerschaftlichen Engagements erschwerten. Als heikel erwies sich etwa die Zusammenarbeit mit anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren. Einige Akteure aus Wohlfahrtsverbänden betrachteten das Projekt als eine Konkurrenz zu ihrer eigenen Arbeit.

Zwar standen sie offiziell dem Projektvorhaben offen gegenüber, denn »bürgerschaftliches Engagement ist zu begrüßen und unterstützenswert«. Dennoch mussten die Projektverantwortlichen des Regionaldiskurses feststellen, dass die Kooperation nicht immer reibungslos verlief. Bei der Mitarbeit im Projekt waren die Wohlfahrtsverbände oftmals auf die Sicherung ihrer eigenen Interessen bedacht. Sie nutzten das Projekt beispielsweise, um neue Mitglieder zu werben.

## **6.4 ASSOZIIERUNG**

In der Diskussion um die Neugestaltung des Beziehungsgefüges zwischen Staat und Zivilgesellschaft wird nicht nur die Rolle des einzelnen Bürgers, sondern auch die von Assoziationen reflektiert und neu definiert. Die veränderte Stellung von As-

soziationen in einem verantwortungsteilenden, aktivierenden Staat lässt sich u.a. am Beispiel von Bürgerstiftungen illustrieren. Bürgerstiftungen, die es in der BRD seit 1996 gibt, orientierten sich am angloamerikanischen Vorbild der ›Community Foundation‹: Bürger schließen sich freiwillig zusammen und stiften das Kapital für eine Stiftung, neue Stifter können sich jederzeit anschließen und ›zustiften‹ (Bürgerstiftung 2002).

Mit der Gründung von Bürgerstiftungen – mittlerweile sind es ca. 35 Stiftungen – hat sich eine neue Ordnungsform im zivilgesellschaftlichen Feld entwickelt. Während klassische Stiftungen nach innen hierarchisch organisiert sind, haben Bürgerstiftungen stärker assoziative, d.h. demokratische Strukturen.

Gesetzlich vorgeschrieben ist für Stiftungen lediglich ein ausführendes Organ zur Umsetzung des Stiftungszwecks. Darüber hinaus können auf freiwilliger Basis noch weitere Gremien geschaffen werden, etwa ein Kontrollorgan oder ein Stiftungsrat. Anders als viele herkömmliche Stiftungen haben die Mehrzahl der Bürgerstiftungen diese freiwilligen Gremien eingeführt. Obendrein machen Bürgerstiftungen ihre Organisationsstrukturen, ihre Mittelvergabe und Rechnungslegung transparent – ein weiterer Punkt, in dem sie sich von herkömmlichen Stiftungen unterscheiden.

Der Stiftungsrat ist der Ort des Austausches zwischen Stiftern (bzw. Zustiftern) und der Stiftungsorganisation. Die häufig hergestellte Analogie zwischen der Mitgliederversammlung eines Vereins und einem Stiftungsrat ist allerdings nicht stimmig. Die Mitgliederversammlung verfügt über deutlich weitergehende Rechte als der Stiftungsrat. Stifter (und Zustifter) sind an den Gründungsstifterwillen gebunden; Entscheidungen können nur im Rahmen der bei der Gründung festgeschriebenen Satzung getroffen werden.

Bürgerstiftungen erfahren von staatlicher Seite nicht immer Akzeptanz. Bemängelt wird der breite Stiftungszweck, der angesichts des meist recht kleinen Stiftungskapitals nur in Ansätzen erfüllt werden kann. Aus der Perspektive der Bürgerstiftungen macht ein breiter Stiftungszweck aber durchaus Sinn. Indem sie ihre Handlungsfelder breit streuen, auf den Gebieten Bildung, Jugend, Kultur, Umwelt, Soziales etc. gleichermaßen aktiv sind, sind sie für viele Stifter mit unterschiedlichen Interessen attraktiv und können das Entstehen von ›Konkurrenzstiftungen‹ vermeiden<sup>50</sup>.

50 Nach Auffassung der Enquete-Kommission ›Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements‹ sind Bürgerstiftungen eine wichtige Neuerung im Bereich des zivilgesellschaftlichen Engagements; sie empfiehlt administrativen Akteuren daher, zukünftig von der Kritik des breitgestreuten Stiftungszwecks abzusehen (Deutscher Bundestag 2002a:119).

Neben den Bürgerstiftungen gibt es aber auch ›klassische‹ Assoziationen – Vereine und Bewegungen – die öffentliche Aufgaben übernehmen bzw. an die öffentliche Aufgaben übertragen werden. Das folgende Fallbeispiel beschreibt einen solchen Prozess.

### ***Fallbeispiel Förderverein Schwimmbad Ahorn***

1999 beschloss der Gemeinderat von Buch, einer kleinen Gemeinde im Main-Tauber-Kreis, das kommunale Freibad zu schließen. Das Bad entspreche nicht mehr den hygienischen Anforderungen – eine grundlegende Sanierung übersteige jedoch die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde, so lautete die Begründung des Gemeinderats für die Schließung.

Einige Gemeindemitglieder gründeten einen Schwimmbad-Förderverein, der innerhalb weniger Wochen eine Mitgliederzahl von 400 erreichte (was bei einer Gemeindegröße von ca. 10.000 Einwohnern eine beachtliche Größe darstellt).

Weder Gemeinderat noch Bürgermeister gingen zu Beginn auf das Angebot des Fördervereins ein, eine Sanierung zu unterstützen. Es blieb bei dem Beschluss, das Freibad zu schließen. Erst nach erheblichen Protestaktionen – der Förderverein informierte die regionale und überregionale Presse, mobilisierte 800 Personen zu einer Demonstration, suchte Unterstützung bei Bundestagsabgeordneten etc. – lenkten Gemeinderat und Bürgermeister ein. Nach den Vorstellungen des Gemeinderats sollte der Förderverein sich allerdings nicht nur an der Sanierung des Bades beteiligen, sondern auch die Betreibung des Bades übernehmen. Die Mitglieder des Fördervereins, die eine weit gehende Verantwortungsübernahme nicht angestrebt hatten, willigten nach kurzem Zögern ein<sup>51</sup>.

Trotz der konfliktreichen Entscheidungsphase stellt sich das Ergebnis für alle Beteiligten als ein Erfolg dar. Durch das tatkräftige Engagement der Gemeindemitglieder konnte eine kostengünstige Sanierung und anschließende Betreibung des Freibades realisiert werden. Die Sanierung des Bades wurde – bis auf einige schwierige Details – von den Mitgliedern des Fördervereins selbst durchgeführt. Sie leisteten hierfür 50.000 Arbeitsstunden. Die Gemeinde hatte für die Sanierung einen einmaligen Zuschuss von 150.000 DM gewährt. Diese Summe wurde durch Fördermittel des Landes, durch ein privates Erbe und durch Spenden und Sponsoringelder, die der Verein einwerben konnte, aufgestockt.

51 Der Förderverein ließ sich in dieser Frage juristisch beraten. Ein Argument, das die Vereinsmitglieder davon überzeugte, nicht nur die Sanierung, sondern auch die Betreibung zu übernehmen, lautete, dass die Gemeinde kaum Sanktionsmöglichkeiten gegenüber dem Verein habe. Fordert die Gemeinde eine Veränderung des Betreibervertrages zuungunsten des Fördervereins, so steht diesem als letzter Ausweg immer noch die Auflösung des Vereins offen.

Die zahlreichen Protestaktionen haben das Schwimmbad überregional bekannt gemacht. Die Besucherzahlen des Schwimmbades haben sich deutlich erhöht und der Förderverein profitiert von den höheren Einnahmen<sup>52</sup>.

### ***Soziale und emotionale Faktoren in Veränderungsprozessen***

Die Gemeinde Buch liegt in einem sehr ländlich strukturierten Raum. In der Ortschaft wie auch in der näheren Umgebung gibt es, abgesehen von dem Freibad, kaum Freizeitangebote. Als der Beschluss des Gemeinderats bekannt wird, ist der Aufruhr in der Gemeinde groß. Viele Bürger haben eine hohe emotionale Bindung zu diesem Freibad. Es wurde in den 1950er Jahren von Mitgliedern der Gemeinde selbst gebaut und ist Treffpunkt aller Altersgruppen. Die Vorstellung, dass es diesen Treffpunkt nicht mehr geben soll, sorgt für Frustration.

Durch ihre Protestaktionen und die Gründung des Fördervereins konnten die Gemeindemitglieder nicht nur ihren Treffpunkt erhalten. Sie berichten auch von einer neuen Qualität des Zusammenlebens. Im Zuge der aufwändigen Sanierungsarbeiten haben sich die Gemeindemitglieder näher kennen gelernt und es bestehen nun intensivere Nachbarschaftsbeziehungen als zuvor. Die Assoziierung – Gründung eines Fördervereins und Übernahme der Betreuung des Schwimmbads durch diesen Verein – hat also auch eine Vergemeinschaftung bewirkt. Der emotionale Zusammenhalt der Dorfbewohner hat sich verstärkt.

## **6.5 VERNETZUNG**

Bei der Begründung von Netzwerk-Reformen wird in der aktuellen Staats- und Verwaltungsmodernisierungsdebatte häufig auf das Konzept des »sozialen Kapitals« verwiesen. Der Terminus, entlehnt aus der neueren US-amerikanischen politischen Theorie (Putnam 1993, 2000), bezeichnet die Fähigkeit einer Gesellschaft, den Zu-

52 Ähnliche Modelle der Verantwortungsteilung zwischen Bürgern und Kommune (Kommune bleibt die Eigentümerin des Schwimmbads, zivilgesellschaftliche Akteure schließen mit der Gemeinde einen zeitlich befristeten Betreibervertrag ab) gibt es auch in anderen Gemeinden (Evers/Rauch/Stitz 2002:149; Bogumil/Vogel (Hrsg.) 1999:38). Diese Beispiele zeigen u.a. auch, dass die Zusammenarbeit zwischen Rat und engagierten Bürgern keineswegs so konfliktreich verlaufen muss wie in der Gemeinde Buch.

sammenschluss von Menschen und Institutionen zu befördern. Von dem kooperativen Handeln in Netzwerken verspricht man sich Gewinne in unterschiedlichen Dimensionen. In wirtschaftlicher Hinsicht kann ein gut funktionierendes soziales Netzwerk Transaktionskosten reduzieren und auf diese Weise zu Wettbewerbs- und Standortvorteilen führen. In sozialer Hinsicht erhofft man sich von der Netzwerkbildung die (Re-)Aktivierung einer solidarischen Bürgergesellschaft. In der politischen Dimension schließlich soll die Vernetzung politischer und administrativer Akteure mit anderen gesellschaftlichen Akteuren zur Förderung des Vertrauens in die demokratischen Institutionen und zur Wiederherstellung ihrer Legitimität beitragen.

Die Förderung des ›sozialen Kapitals‹ macht sich für das Regierungshandeln bezahlt (Evers/Rauch/Stitz 2002:24) – allerdings nur dann, wenn es gelingt, ein möglichst bereichsübergreifendes Netzwerk mit einer heterogenen Akteurskonstellation aufzubauen. Putnam unterscheidet Netzwerke, die sich aus heterogenen Gruppen zusammensetzen (bridging social capital) von hierarchieübergreifenden Netzwerken (linking social capital) und Netzwerken mit Akteuren der gleichen Schicht oder Gruppe. In heterogenen und hierarchieübergreifenden Netzwerkkonstellationen treffen unterschiedliche Betrachtungsweisen und Handlungslogiken zusammen. Derart heterogene Netzwerke schaffen die Basis für innovative Herangehensweisen und Lösungsansätze – immer vorausgesetzt, die beteiligten Akteure sind bereit, sich auf neue Betrachtungsweisen einzulassen, und erkennen andere Handlungslogiken als legitim an. Während heterogene Netzwerke als ›Motoren‹ der Entwicklung einer Region, eines Politikfeldes oder einer Branche fungieren können, bewirken Netzwerke mit einer homogenen Akteursstruktur unter Umständen gerade entgegengesetzte Prozesse: Abschottung, Clanbildung, Unfähigkeit bestehende Strukturen zu verändern.

### ***Fallbeispiel: Das InnoRegio-Projekt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung***

Mit dem Projekt ›InnoRegio‹ (das sich ausschließlich auf die neuen Bundesländer konzentriert) werden neue Wege in der Innovationsförderung eingeschlagen. Das Bundesministerium für Forschung und Bildung strebt eine bereichs- und hierarchieübergreifende Vernetzung von Akteuren unterschiedlicher Bereiche an. Anders als in der traditionellen Förderpolitik sind die Adressaten für Förderungsangebote nicht einzelne Unternehmen, sondern regionale Kooperationsgemeinschaften, die sich zu Projektverbänden zusammenschließen. Mit diesem neuen Politikansatz soll eine der zentralen Schwachstellen im ostdeutschen Wirtschaftspro-



zess zielgenauer angegangen werden: die unzureichende Zusammenarbeit von Unternehmen, Forschung und wirtschaftsnahen Einrichtungen auf regionaler Ebene, die eine geringe Innovationskraft der Unternehmen zur Folge hat (Eikelpasch et al. 2001).

Maßstab für den Erfolg der Governance-Reform ist die Stärkung der Innovationsfähigkeit, der Nutzen der Kooperation für die einzelnen Beteiligten und die Erhöhung der Wertschöpfung, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung in den jeweiligen Regionen. Inwieweit die Neuausrichtung des Politikansatzes gelungen ist, kann aufgrund der kurzen Projektdauer – der Förderzeitraum umfasst die Jahre 2000-2006 – noch nicht bewertet werden. Der bisherige Projektverlauf bietet aber interessante Einblicke in die Schwierigkeiten einer staatlich geförderten Netzwerkbildung.

Erste Schwierigkeiten tauchten bei der Netzwerkkonstituierung auf: Zwar hatten die regionalen Akteure das gemeinsame Interesse, Fördergelder zu akquirieren. Strittig war jedoch die Frage, mit welchen Themen und Projekten dies geschehen sollte.

Neben der Einigung auf ein gemeinsames Ziel stellte auch das Verfahren der Antragstellung einige der Akteure vor ungeahnte Herausforderungen. Sich das erste Mal um öffentliche Fördergelder bewerbend waren sie überrascht von Aufwändigkeit und Kompliziertheit des Antragsverfahrens<sup>53</sup>. Die Projektträger reagierten auf die Probleme der Antragsteller; die Beratung bei der Antragstellung wurde noch weiter ausgebaut und die Kooperation innerhalb des Fördermanagement-Teams verbessert<sup>54</sup>.

53 Zu einer ganz anderen Auffassung kamen hingegen Akteure, die schon ein Venture-Capital-Bewerbungsverfahren durchlaufen hatten. Sie empfanden das Antragsverfahren als eher ›soft‹.

54 Die Mehrzahl der beteiligten Akteure bewertet die Zusammenarbeit in den Kooperationsverbänden als äußerst positiv, so das Ergebnis der vom DIW durchgeführten wissenschaftlichen Begleitforschung (Eikelpasch et al. 2001).

### ***Kommunikation als kritischer Erfolgsfaktor***

Trotz intensiver Beratung der Kooperationsverbände von Seiten der Projektbüros beschwerten sich einige Netzwerkpartner, dass sie über zu wenig Informationen verfügen. Es komme vergleichsweise häufig zu Missverständnissen, die zu klären schwierig und zeitraubend sei. Ein Teil der beteiligten Akteure ist von den bisherigen Ergebnissen der Projektarbeit enttäuscht und sie geben ihrer Enttäuschung durchaus auch Ausdruck.

Im Projektbüro wiederum wird beklagt, dass einige Akteure nur selektiv wahrnehmen, und man stellt dort ernüchtert fest: *»Die Netzwerkpartner hören nur das, was sie hören wollen. Man kann noch so viel reden, irgend jemand wird sich immer darüber beschweren, dass er zu wenig Informationen hat.«*

Bei der Durchführung des InnoRegio-Projekts ist deutlich geworden, wie bedeutsam das Netzwerkmanagement für die stabile Vernetzung ist. Von der Gestaltung der Netzwerkstrukturen, der Wahl der Kommunikationsformen und -wege hängt ab, ob unterschiedliche Organisationskulturen miteinander vereinbart und Konflikte, die aus den unterschiedlichen Handlungslogiken resultieren, gelöst werden können. Die Kompetenzen der Netzwerkmanager und ihre Fähigkeiten zur Herstellung einer Vertrauenskultur können den Erfolg der Netzwerkbildung nachhaltig befördern.

## **6.6 GOVERNANCE-REFORMEN IN WIRTSCHAFT, STAAT UND ZIVILGESELLSCHAFT**

In allen Feldern: Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft lassen sich in der vergangenen Dekade Reformen nachweisen, die den Governance-Typ innerhalb einer Organisation oder eines Politiksektors veränderten. Dieser Befund macht zum Ersten mehr als deutlich, dass eine Diskussion um Public Governance fehlt, die den Eindruck von Neuheit vermitteln möchte. Governance-Reformen stellen keine Neuheit dar. Entsprechend ist systematisches Lernen aus den Erfahrungen der Vergangenheit und den Erfahrungen anderer Felder möglich, wenn nun eine neue Runde der Verwaltungsmodernisierung begonnen werden soll. Die Bestandsaufnahme zeigt zum Zweiten, dass in der vergangenen Dekade alle Varianten von Go-

vernance-Reformen aufgetaucht sind. Politikfelder werden liberalisiert und (manchmal zeitgleich) hierarchisiert, es finden Aufgabenübertragungen an Assoziationen und Bürger statt, Akteure vernetzen sich. Ähnliche Beobachtungen lassen sich auch bei internen Governance-Reformen machen, mag es die Gestaltung der Leitungsstrukturen, der Aufbauorganisation oder die Beziehungen zur Umwelt betreffen. Weder tendiert der staatliche Sektor allein zu Vermarktlichungen noch der wirtschaftliche Sektor zu Vernetzungen. Wider Erwarten lassen sich in den drei verschiedenen Feldern jeweils die fünf möglichen Governance-Reformtypen finden. Die Vielfalt der Reformrichtungen ist größer als es in der politischen Öffentlichkeit bekannt ist – auch weil es an systematischen Vergleichen zwischen den Feldern Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft und zugleich zwischen sehr verschiedenen thematischen Bereichen bzw. Policies fehlt. Dass Steuerungslogiken in unterschiedliche Richtungen verändert werden, mag gute Gründe haben. Eine jede Governance-Form unterstützt unterschiedliche Zielsetzungen in unterschiedlichem Maße. Eine jede Governance-Form hat aber auch ihre spezifischen Dysfunktionalitäten. Vor der gezielten Veränderung der Steuerungslogik muss daher eine Entscheidung stehen: Welches sind die dominanten Gestaltungsziele – ökonomische Effizienz, Verbesserung von Transparenz und Kontrolle, bereichsübergreifende Kooperation, wertbasierte Zusammenarbeit? Welchen Preis, welche potenziell negativen Folgen ist man bereit in Kauf zu nehmen? Und selbst dann bietet sich nicht sofort ein Governance-Typus als der allein Angemessene an. So hängt es von den konkreten Bedingungen ab, ob ein prinzipiell effizienzfördernder Governance-Typus auch geeignet ist, im Fall der Reform einer bestimmten Organisation seine effizienzfördernde Wirkung zu entfalten. So deutet die Bestandsaufnahme darauf hin, dass in allen gesellschaftlichen Feldern ein – eher in alle Richtungen ausgreifender – Suchprozess zur Verbesserung der organisatorischen Strukturen und Steuerungsmechanismen stattfindet.

## 7 GOVERNANCE-REFORM UND MIKROPOLITIK

---

Reformmaßnahmen und ihre professionelle Begleitung durch externe Beratung gehören für viele Organisationen mittlerweile zum Alltag, gleichgültig, ob es sich um Unternehmen der Privatwirtschaft, staatliche Einrichtungen oder zivilgesellschaftliche Organisationen handelt. Zum Alltag gehört für viele Organisationen auch die Erfahrung des Scheiterns. 70 Prozent aller Change-Management-Projekte misslingen oder bleiben deutlich hinter den in sie gesetzten Erwartungen zurück (Picot/Freudenberg/Gaßner 1999:2). »Selbst minutiös geplante Change-Management-Projekte scheitern, brav befolgte Berateranweisungen führen in die Sackgasse, ausgefeilte Konzepte erweisen sich in der Realität nicht selten als Makulatur« (Krüger 1994:171).

Eines der zentralen Themen bei Reorganisationen ist Macht bzw. die Umverteilung von Macht. Das trifft auf Governance-Reformen, also die gezielte Veränderung von Leitungs-, Kontroll- und Koordinationsformen, in besonderer Weise zu. Eine Organisationstheorie, die wie der mikropolitische Ansatz die Entstehung, Stabilisierung und Veränderung von Machtbeziehungen zu erfassen versucht, erscheint daher prädestiniert für die Analyse von Governance-Reformen.

### 7.1 MIKROPOLITIK IN ORGANISATIONEN – FORSCHUNGSSTAND UND FORSCHUNGSBEDARF

Dass Organisationen in ihrem realen Funktionieren nur wenig mit den Gebilden rationalistischer Organisationstheorien gemeinsam haben, gilt innerhalb der Organisationsforschung längst als common sense (Iding 2001:71). »Organisationen sind trotz ihrer scheinbaren Inanspruchnahme durch Fakten, Zahlen, Objektivität, Konkretheit, Verantwortlichkeit in Wahrheit voll von Subjektivität, Abstraktion, Rätselfeln, Erfindung und Willkür« (Weick 1985:15). In Organisationen tobt das Leben – diese Kernaussage des mikropolitischen Ansatzes gilt insbesondere für Phasen der Reorganisation.

Die mikropolitische Organisationstheorie rückt die Interessen und (Macht-)Ressourcen der beteiligten Akteure sowie die Interdependenzen zwischen ihnen ins Zentrum ihrer Untersuchungen. Organisationen werden als Gebilde betrachtet,

deren Alltag maßgeblich von dynamischen, macht- und interessen geleiteten – also politischen – Prozessen geprägt ist<sup>55</sup>.

Die mikropolitische Organisationstheorie ist, wenn auch der Begriff anderes suggeriert, kein originär politikwissenschaftlicher Ansatz, sondern basiert auf den organisationssoziologischen Überlegungen von Crozier/Friedberg (1993). Crozier/Friedbergs ›Strategische Organisationsanalyse‹ wurde von verschiedenen Wissenschaftlern aufgegriffen, kritisiert und weiterentwickelt (vgl. exemplarisch Küpper/Ortmann (Hrsg.) 1992, Neuberger 1995, Brüggemeier 1997, Küpper/Felsch 2000, Bogumil/Schmid 2001).

Obwohl die mikropolitische Organisationstheorie sich mit zentralen politikwissenschaftlichen Fragestellungen befasst – der Analyse von Macht- und Entscheidungsprozessen – spielt sie in der politikwissenschaftlichen Forschung eine eher untergeordnete Rolle. Bogumil/Schmid (2001:27) erklären dies damit, dass die Analyse politischer Prozesse in Organisationen in der Politikwissenschaft generell stark vernachlässigt wird. Folgt man der üblichen Dreiteilung des Politikbegriffs in Polity, Policy und Politics, so konzentriert sich der Mainstream der politikwissenschaftlichen Forschung auf Fragestellungen, die entweder die institutionell-rechtliche Struktur des politischen Systems (Polity) oder die politischen Inhalte einzelner Politikfelder (Policy) betreffen. Der konkrete Prozess der Interessendurchsetzung (Politics), der dem Begriff der Mikropolitik am nächsten kommt, findet wenig Beachtung.

Ein zweiter Grund für die mangelnde Rezeption des Ansatzes liegt möglicherweise in seinen methodischen Implikationen. Die strategische Organisationsanalyse ist eine empirisch gesättigte Theorie. Um hinter den Vorhang der formalen Organisationsstrukturen zu blicken und die tatsächlichen Vorgänge zu erfassen, sind intensiver Feldkontakt und vergleichsweise aufwändige qualitative Vorgehensweisen notwendig (Bogumil/Schmid 2001:70).

Mikropolitische Studien wurden sowohl in öffentlichen Organisationen als auch Unternehmen der Privatwirtschaft durchgeführt. Die verschiedenen Fallstudien befassen sich mit ganz unterschiedlichen organisationalen Fragestellungen. So ging es bei Crozier/Friedberg (1993) um die Beziehungsmuster zwischen der lokalen Verwaltung und lokalen politischen Systemen in Frankreich. Mintzberg (1991,

55 Der mikropolitische Ansatz verwendet einen sehr weiten Begriff des Politischen: Alle Ausgleichs- und Aushandlungsprozesse in Organisationen sind interessen geleitet und müssen daher als politische Interaktionen interpretiert werden (Bogumil/Schmid 2001:29). Politisches Handeln beschränkt sich demzufolge nicht nur auf politische Organisationen im eigentlichen Sinne. Auch in privatwirtschaftlichen oder zivilgesellschaftlichen Organisationen wird politisch agiert.

1983) hat sich mehreren empirischen Studien mit Macht und Politik in Unternehmen der Privatwirtschaft befasst. Er konzentriert sich in seinen Arbeiten auf die Rolle des Managements und überprüft kritisch die Annahmen rationalistischer Managementtheorien.

Mehrfach untersucht wurden die mikropolitischen Prozesse bei der Einführung von IuK-Techniken (z.B. von Killian/Wind 1997, Jäger/Scharfenberger/Scharfenberger 1996, Ortmann/Windeler/Becker/Schulz 1990, Ortmann/Windeler (Hrsg.) 1989; vgl. zusammenfassend Nullmeier 2000b).

Der politische Charakter der Personalentwicklung wurde von Dick (1992) und Auer (1994) rekonstruiert, Birke hingegen widmet sich umweltpolitischen Gestaltungsprozessen in Unternehmen der Privatwirtschaft (Birke 1995, Birke (Hrsg.) 1997). Bone-Winkel (1997) integriert die politische Perspektive in Ansätze der betriebswirtschaftlichen Unternehmensplanung und entwickelt ein Bausteinkonzept für eine politikbewusste Unternehmenssteuerung. Witt (1998) analysiert mikropolitische Prozesse bei Unternehmenstransaktionen und fragt nach den Bedingungen einer erfolgreichen Gestaltung eines Unternehmenserwerbs.

Brüggemeier (1997), Hennig (1998), Bogumil/Kißler (1998a,b) und Göbel (1999) haben sich – jeweils aus unterschiedlicher Perspektive – mit Mikropolitik im Verwaltungsreformprozess auseinandergesetzt. So überprüft Brüggemeier die mikropolitische Bedeutung des Controllings im NSM. Während Hennig die Aushandlungsprozesse bei der Technikgestaltung beleuchtet, rücken Bogumil/Kißler Implementierungsschwierigkeiten bei Reformprozessen in den Mittelpunkt ihrer Untersuchung. Göbel wiederum befasst sich mit der Rolle des mittleren Managements in der Verwaltungsmodernisierung und dessen Beförderung- und Verweigerungspotenzial.

Im Bereich der feministischen Forschung arbeiten u.a. Riegraf und Jüngling mit dem mikropolitischen Ansatz. Riegraf (1996) beschreibt, wie die Entwicklung und Ausgestaltung von Maßnahmen der betrieblichen Frauenförderung durch mikropolitische Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse beeinflusst wird. Jüngling (1999, 1992) analysiert Reorganisationsprozesse in Unternehmen der Privatwirtschaft hinsichtlich ihrer geschlechtsspezifischen Auswirkungen.

Auch in die soziologische Beratungsforschung hat der mikropolitische Ansatz Eingang gefunden: Geßner (2001) und Iding (2001, 2000) beschreiben mikropolitische Akteursstrategien in Beratungsprozessen und versuchen darüber hinaus Beratungsmethoden und -instrumente auf mikropolitischer Basis zu entwickeln.

Die mikropolitische Analyse erlaubt einen realistischeren Blick auf die Funktionsweise von Organisationen. Sie macht das Geschehen (oder Nicht-Geschehen) in Or-

ganisationen besser verständlich und vorhersehbar (Witt 1998:68). Sie hat damit einen maßgeblichen Beitrag für die Weiterentwicklung der Organisationstheorie geliefert – und könnte Ähnliches auch für die Organisationspraxis leisten. »Könnte« – der Konjunktiv wurde mit Bedacht verwendet, denn bislang werden die Ergebnisse der mikropolitischen Organisationsforschung nur selten von Organisationspraktikern aufgegriffen. Zwischen der Weiterentwicklung der Organisationstheorie und den gängigen Verfahren des Organisationsmanagements besteht ein eklatanter Widerspruch. Zwar kann das organisationstheoretische Konzept der Mikropolitik das zentrale Dilemma der Organisationspraxis erklären: das Entstehen kontraintuitiver Effekte beim Management organisationaler Probleme. Zu nachhaltigen Veränderungen in der Organisationspraxis haben diese Einsichten bislang jedoch nicht geführt.

Die Ursache hierfür liegt nicht zuletzt bei der mikropolitischen Organisationsforschung selbst. Diese hat sich nur wenig mit der Frage beschäftigt, wie ihre Ergebnisse für die Praxis fruchtbar gemacht werden können, sondern sich vorrangig auf die Entwicklung einer realistischen Organisationstheorie konzentriert. Eine Interventionstheorie auf mikropolitischer Grundlage steht erst in ihren Anfängen (vgl. bsp. Geßner 2001, Iding 2001, Moldaschl 2000a,b, Witt 1998, Bone-Winkel 1997).

## 7.2 ORGANISATIONSREFORM ALS MIKROPOLITISCHES SPIEL

Betrachtet man Organisationsreformen aus der mikropolitischen Perspektive<sup>56</sup>, so offenbart der Blick hinter die Kulissen, dass Organisationsreformen selten so verlaufen, wie sie in Managementlehrbüchern oder in den resümierenden Selbstdar-

56 Um die Funktionsweise von Organisationen zu veranschaulichen, greift die strategische Organisationsanalyse auf die Metapher des Spiels zurück. Die tradierte Maschinenanalogie, derzufolge Organisationen komplizierten, aber vollkommenen Räderwerken gleichen, wird ad acta gelegt. Akteure verfolgen zwar das Ziel, ihre eigenen Interessen zu realisieren. Sie können dabei aber die Interessen anderer Akteure und der Organisation als Gesamtheit nicht vollständig außer Acht lassen. Die Akteure brauchen zu ihrer Interessenverwirklichung die Organisation als Handlungsrahmen. Sie werden daher durch ihr Handeln den Bestand der Organisation nicht »aufs Spiel setzen«. Zudem können sie ihr Machtpotenzial nur dann aufrechterhalten, wenn sie für andere Akteure in einem gewissen Sinn »interessant« sind, wenn sie also mit ihrem Handeln die Erwartungen anderer zumindest partiell erfüllen. Organisationen sind Kooperationsgebilde, wengleich die wechselseitige Rücksichtnahme nicht immer freiwilliger Natur ist (Brüggemeier 1997:199). Die Spielmetapher symbolisiert diese (un-)freiwillige Kooperation zwischen den Akteuren. Ähnlich wie in Spielen einigen sich die Akteure auf Regeln. Durch Regeln wird die Anzahl an möglichen Handlungsalternativen beschränkt und die Verhaltensweisen der anderen innerhalb gewisser Grenzen vorhersehbar. Regeln ermöglichen zeitliche, sachliche und soziale Generalisierungen, die die Grundlage für die Strategieentwicklung der Akteure bilden (Neuberger 1995:213). Die Spielmetapher vermag überzeugend zu erklären, weshalb Organisationen trotz der Existenz konfligierender Eigeninteressen Bestand haben.

stellungen der Organisationen beschrieben werden. Die Rationalität von Reorganisationsmaßnahmen ist lediglich Fassade. Sie sind keine strategisch durchdachten, zweckrationalen und entlang eindeutiger Effizienzkriterien geplanten Prozesse, sondern werden nachträglich als solche konstruiert. Ebenso wie alle anderen Abläufe in Organisationen sind auch Reorganisationen politische Prozesse. Organisationsreformen haben einen gerichteten, aber keinen zielgerichteten Ablauf. Gerichtet, weil die Akteure mit ihrem Handeln immer bestimmte Zielsetzungen verfolgen. Ungerichtet, weil nicht-intendierte Effekte menschlichen Verhaltens und vor allem die Unmöglichkeit, das Handeln der Akteure eindeutig zu bestimmen, den Ablauf der Restrukturierung hochgradig kontingent machen (Hennig 1998:30).

Kann auch das Ergebnis eines Reorganisationsprozesses nicht vorherbestimmt werden, so ist doch die Intention klar: Es geht um die Veränderung der organisationalen Spielregeln. Reorganisationsmaßnahmen zielen darauf ab, die eingeschliffenen Routinen und etablierten Handlungsmuster zu verändern. Reformprozesse sind Innovationsspiele, deren Logik sich von den alltäglichen Routinespielen maßgeblich unterscheidet. Die alltäglichen Routinespiele haben einen statischen, bewahrenden Charakter und die Akteure können durch die sorgfältige Erfüllung ihrer regulären Aufgaben sichere Gewinne erzielen. Ein Wandel der Organisationsstrukturen kommt in einem Routinespiel, wenn überhaupt, nur durch inkrementale Veränderungsprozesse zustande (Ortmann/Windeler/Becker/Schulz 1990:58).

Die Logik der Innovationsspiele besteht darin, die Beharrungskräfte des Alltags zu überwinden, neue Regeln der Konstitution von Sinn und der Legitimation des Handelns zu implementieren. Reorganisationsprozesse gehen mit einer Neuverteilung der Gewinn- und Verlustchancen einher, was erklärt, dass Reformen in besonderer Weise von den mikropolitischen Spielen der Akteure geprägt sind. Bestehende Machtressourcen verlieren ihren Wert, Akteure müssen Einsätze neu kalkulieren und ihre Strategie auf die veränderten Rahmenbedingungen abstimmen. Das Ergebnis von Innovationsprozessen ist abhängig von diesen politischen Kämpfen und Machtverschiebungen. In konfliktreichen Aushandlungsprozessen wird darum gerungen, ob überhaupt Reformen in Angriff genommen werden und wenn ja, welche Strategien, welche Instrumente und Maßnahmen hierbei zum Einsatz kommen, wer zu den Modernisierungsgewinnern, wer zu den Modernisierungsverlierern gehört.

Governance-Reformen, also die systematische Veränderung von Leitungs-, Kontroll- und Koordinationsformen, sind Innovationsspiele par excellence. Kein anderer Reformtypus verändert die Strukturen einer Organisation (bzw. eines Sektors)



so einschneidend wie die Reorganisation der Steuerungslogik. Maßnahmen der Personal- und Organisationsentwicklung, neue Arbeitszeitmodelle, die Einführung von Qualitätsmanagementmodellen oder innovativen IuK-Technologien lassen bestehende Wahrnehmungs- und Deutungsmuster brüchig werden. Sie betreffen aber die grundlegenden Überzeugungen und Annahmen der Akteure nicht in dem Maße, wie die Frage, ob Interaktionen zukünftig durch Markt und Wettbewerb, durch Über- und Unterordnung, durch assoziative, gemeinschaftliche oder Netzwerk-Kooperation strukturiert werden. Mikropolitische Konflikte sind bei der Planung und Durchführung von Governance-Reformen vorprogrammiert – in welcher Weise sie sich manifestieren, zeigen die nächsten Kapitel.

### **7.3 ZUR MIKROPOLITIK VON GOVERNANCE-REFORMEN**

#### **7.3.1 Soziale, symbolische und materielle Interessen – Was Reformprozesse befördert und blockiert**

Akteure haben Eigeninteressen und ihre Motivation, sich an der Umsetzung von Maßnahmen zu beteiligen – ergo: ihr eigenes Verhalten zu verändern – hängt von den damit verbundenen Gewinnaussichten ab. Die Akteure werden nur dann eine Veränderung der Spielregeln akzeptieren, wenn die Gewinnchancen gleich bleiben, besser werden oder die Kosten für den Widerstand unverhältnismäßig hoch sind. Umgekehrt ist mit Ablehnung und Widerstand zu rechnen, wenn die geplanten Maßnahmen für die betreffenden Personen einen Verlust bedeuten (Bogumil/Schmid 2001:125).

Gewinn und Verlust bezieht sich keineswegs ausschließlich auf materielle Interessen, wie Einkommenssteigerungen, Einkommenseinbußen oder Zerschlagung sicher geglaubter Karrierewege. Auch die sozialen und symbolischen Interessen von Akteuren haben Auswirkungen auf den Verlauf von Reformprozessen (Moldaschl 2001a). Vier Beispiele mögen illustrieren, wie sich materielle, symbolische und soziale Interessen der an Reformprozessen beteiligten Akteure auf den Reformverlauf auswirken können.

#### ***Materielle Interessen in Reformprozessen***

1998 wurde im Klinikum Nürnberg eine innere Strukturreform durchgeführt, bei der u.a. ein neues Leitungsmodell implementiert wurde. Das alte berufsständische Direktorium wurde durch ein objektbezogenes Leitungsmodell ab-

gelöst. Führungskräfte, die ihren beruflichen Werdegang auf der Basis der alten ›Spielregeln‹ geplant hatten, sahen ihre Pläne plötzlich obsolet werden – mit der Folge, dass von ihrer Seite das Reformvorhaben nur wenig Unterstützung erfuhr.

Das Beispiel der Kommunalisierung der unteren Landesbehörden im Saarland macht umgekehrt deutlich, dass konkrete Verbesserungen im eigenen Arbeitsumfeld (›Gewinne‹) motivierend wirken und die Akzeptanz von Veränderungsmaßnahmen steigern können. Aufgrund der früheren Zweiteilung des Landratsamtes in einen kommunalen und einen staatlichen Teil war die Mittelausstattung innerhalb des Verwaltungsamtes gemäß dem Verwaltungsgrundsatz, dass die höhere Behörde Anspruch auf bessere Ausstattung hat, sehr unterschiedlich. Im Zuge der Kommunalisierung (der Vereinheitlichung der Behörde) haben alle Beschäftigten vergleichbare Ausstattungen erhalten. Die Arbeitszufriedenheit hat sich nachhaltig verbessert und es kommt zu weniger Neid und Missgunst zwischen den Beschäftigten. Die Reformverantwortlichen haben dieses Ergebnis als erfreulichen Nebeneffekt der Reformmaßnahme gewertet; möglich wäre aber auch gewesen, auf diesen Faktor schon gezielt im Vorfeld der Reform zu verweisen, um so die Akzeptanz der Maßnahme bei den Betroffenen zu erhöhen.

### ***Symbolische Interessen in Reformprozessen***

Im Hygieneinstitut Hamburg wurde Mitte der 1990er Jahre ein neues Leitungsmodell eingeführt, das die neue Funktion eines ›Wissenschaftlichen Sprechers‹ vorsah. Im Kollegium gab es heftige Auseinandersetzungen darüber, wie die neue Funktion bezeichnet werden sollte: ›Wissenschaftlicher Direktor‹ oder ›Wissenschaftlicher Sprecher‹? Die Bezeichnung wissenschaftlicher Sprecher orientierte sich an Bezeichnungen bei Unternehmen und wurde von der Projektleitung favorisiert, da sie ›zukunftsweisender‹ sei. Andere hingegen vertraten die Auffassung, dass die eher akademische Bezeichnung ›wissenschaftlicher Direktor‹ klangvoller sei. Letztendlich handelte es sich um einen inhaltlich unbedeutenden Streit (und dem Interviewpartner war es unangenehm, davon zu berichten) – dennoch nahm die Kontroverse sehr viel Zeit und Kraft in Anspruch und verzögerte den Reformverlauf.

Das Beispiel zeigt, dass der symbolische Gehalt von Sprache bzw. unterschiedlichem Sprachgebrauch nicht unterschätzt werden sollte. So ist beispielsweise auch immer wieder zu beobachten, dass der exzessive Gebrauch von Anglizismen – ‚Manager- und Beraterdeutsch‹ – vor allem im öffentlichen Sektor auf Ablehnung stößt.

## **Soziale Interessen in Reformprozessen**

Die Mittelinstanz in Rheinland-Pfalz wurde in den 1990er Jahren durch die Einführung eines ›Direktionenmodells‹ reorganisiert. Bei der Reorganisation wurden auch ehemalige Sonderbehörden eingegliedert. Die ehemaligen Leiter dieser Behörden erfuhren zum einen eine formale Degradierung: Waren sie zuvor Leiter einer selbständigen Behörde, so hatten sie in der neuen Struktur noch zwei Hierarchieebenen über sich. Mindestens genauso schmerzhaft war aber für einige der Akteure der mit der Reorganisation verbundene soziale Prestigeverlust. Aufgrund ihres veränderten Aufgabenzuschnitts wurden die betreffenden Personen nicht mehr zu öffentlichen Veranstaltungen eingeladen, sollten keine Eröffnungen, Ehrungen etc. mehr tätigen. Auf den Bezug zur Öffentlichkeit, zuvor ein wesentlicher Bestandteil ihrer Tätigkeit, wollten einige nicht verzichten und entschieden sich gegen ihren neuen Arbeitsplatz.

In Reformprozessen werden die Spielregeln neu ausgehandelt. Organisationsreformen sind Regelproduktionsprozesse (Bogumil/Kißler 1998b:299). Wer in der Phase, in der alte Regeln obsolet, neue aber noch nicht gänzlich etabliert sind, seine Interessen erfolgreich platzieren kann, bestimmt den Verlauf des Reorganisationsprozesses entscheidend mit. Und dies sind nicht nur die so genannten ›Change Agents‹, sprich die organisationalen Planungseinheiten, das obere Management oder die externen Berater. Jeder Beteiligte kann, in Abhängigkeit von seinem Machtpotenzial, den Restrukturierungsprozess beeinflussen. Die Chancen der beteiligten Personen, ihre Interessen geltend zu machen, variieren jedoch. Bogumil/Kißler (1998a, 1998b) unterscheiden Akteure, Agierende und von Maßnahmen Betroffene. Akteur ist, wer im Prozess der Regelproduktion über Definitionsmacht verfügt. Akteure haben anders als Agierende und ›nur‹ Betroffene eine gesicherte Regelungskompetenz. Diese kann durch die hierarchische oder gesetzliche Ordnung legitimiert sein oder aber schlicht durch faktische Ausübung erwirkt werden. Personen mit Regelungskompetenz können z.B. Führungskräfte, aber auch Personal- und Betriebsräte sein, die aufgrund mitbestimmungsrechtlicher Regelungen legitime Einflusschancen haben<sup>57</sup>.

Die handlungstreibende Kraft der sozialen, symbolischen und materiellen Eigeninteressen der beteiligten Personen bestimmen den Verlauf *aller* Reformmaß-

57 Die Verteilung von Regelungskompetenzen ist eine wichtige Stellschraube in Reformprozessen. Reformmaßnahmen können dadurch wirkungslos gemacht werden, dass zentrale Akteure eben keine Regelungskompetenz haben. So werden viele Reformen dadurch zu Scheinreformen, dass die für die Planung und Durchführung verantwortlichen Akteure über keine Sanktionsmöglichkeiten, Weisungsbefugnisse oder andere Möglichkeiten des Aufbaus von verbindlichen Verantwortungsstrukturen verfügen.

nahmen, handele es sich um einen Wandel der Steuerungslogik oder Maßnahmen der Personal- und Organisationsentwicklung. Die bisher hier angesprochenen mikropolitischen ›Standardprobleme‹ können für die verschiedenen Governance-Reform-Typen – Vermarktlichung, Hierarchisierung, Vernetzung, Vergemeinschaftung und Assoziierung – noch weiter spezifiziert werden. Die verschiedenen Governance-Reform-Varianten zeitigen jeweils *typische* mikropolitische Effekte. Sie berühren die bestehenden Strukturen in unterschiedlicher Weise. Die fünf Governance-Reformtypen unterscheiden sich dahingehend, welche Ressourcen entwertet oder aufgewertet werden, welche Akteure beteiligt und betroffen sind, mit welchen typischen Reaktionen Akteure auf den Versuch der Veränderung (Erweiterung oder Begrenzung!) ihrer Handlungsspielräume reagieren.

### **7.3.2 Mikropolitische Effekte der Governance-Reform-Typen**

#### ***Wettbewerb***

Einer der problematischsten Schritte bei der Durchführung von Leistungsvergleichen besteht darin, Akteure aus der öffentlichen Verwaltung zur Teilnahme an den Leistungsvergleichen zu bewegen. Aus mikropolitischer Perspektive lässt sich dieses Hemmnis, dessen Überwindung die Reformverantwortlichen viel Zeit, Energie und Überzeugungskraft kostet, leicht erklären. Der Blick auf die mikropolitische Akteurskonstellation führt aber auch zu dem eher ernüchternden Ergebnis, dass es – bei unveränderten Rahmenbedingungen – kaum Lösungsmöglichkeiten für diese Problematik gibt. Aus der Teilnahme an einem Benchmarking-Ring resultiert weder für Politiker noch für leitende Verwaltungsakteure – dies sind die beiden zentralen Akteursgruppen, die über (Nicht-)Teilnahme an Leistungsvergleichen maßgeblich entscheiden – ein eindeutig kalkulierbarer Gewinn. Mehr noch: Die Möglichkeit der Beeinträchtigung der eigenen Interessen ist vergleichsweise hoch. Die Logik des Leistungsvergleichs steht in diametralem Gegensatz zu den Wiederwahl- bzw. Karriereinteressen von Politik und Verwaltungsspitze. Politiker und leitende Beamte wollen in der Öffentlichkeit ›gut‹ aussehen, denn eine gelungene Selbstdarstellung ist die beste Möglichkeit, die eigenen Wiederwahl- bzw. Karriereambitionen zu befördern (Banner 2001:280).

Dass bei Leistungsvergleichen und Evaluationsmaßnahmen Schwachstellen aufgedeckt werden, die die Selbstdarstellung beeinträchtigen können, ist recht wahrscheinlich. Ebenso ist es sehr wahrscheinlich, dass diese Schwachstellen vom (politischen) Gegner zur eigenen Profilierung genutzt und als ›Scheitern‹ der Regie-

rungspartei, des Bürgermeisters, der Behördenleitung etc. inszeniert werden. Offenheit und Transparenz der Leistungserstellung, wie es die Markt- und Wettbewerbslogik erfordert, steht im Widerspruch zu den Profilierungszwängen der Konkurrenzdemokratie.

Ein Ausweg aus dieser Situation ergibt sich nur, wenn sich die Akteure auf eine – aus der Perspektive der Marktlogik – »rationale« Politik einlassen und quasi ein »Stillhaltenmanöver« vereinbaren (Bogumil/Schmid 2001:126). Ein Blick auf die deutsche Reformlandschaft zeigt, dass dies ein vergleichsweise seltener Fall ist<sup>58</sup>.

### **Vermarktlichung**

Marktbeziehungen setzen zwei oder mehrere (teil-)autonome Akteure voraus, die miteinander in Verhandlung treten können. Werden hierarchische Strukturen in marktliche transformiert, so muss diese Autonomie erst geschaffen werden. Aufgaben und Kompetenzen sind an untere Einheiten zu delegieren, Einheiten werden ausgelagert oder privatisiert.

Aus mikropolitischer Perspektive ist bei Dezentralisierungsmaßnahmen die mittlere Führungsebene der kritische Erfolgsfaktor. Diese Führungskräfte sind potenzielle Modernisierungsverlierer, denn die Dezimierung der Hierarchie kann für sie ein Verlust an Einfluss und Macht bedeuten. Von ihrem mikropolitischen Taktieren hängen Gelingen und Scheitern der Reform maßgeblich ab, wie das Fallbeispiel der Stadtwerke München zeigt: Bei der Einführung eines Center-Konzepts in den Stadtwerken München traten im Bereich der mittleren Führungsebene die meisten Schwierigkeiten auf. Für die Führungskräfte der mittleren Ebene brachte der Reformprozess einschneidende Veränderungen in Bezug auf ihre Arbeitsaufgaben mit sich. Gleichzeitig mussten sie aber mit einer verhältnismäßig langen Phase der Orientierungslosigkeit leben, in der unklar war, ob der Reformprozess für sie Kompetenzverlust oder Kompetenzgewinn bedeutet. Die Motivationslage auf dieser Führungsebene war sehr unterschiedlich: Ein Teil Führungskräfte erkannte den Reformprozess als eine Chance, etwas zu verändern, andere wiederum lehnten aus Furcht vor Neuem oder vor Abstieg die Reformen ab. Für die Reformverantwortlichen war es schwierig, ein gleichmäßiges Tempo im Reorganisationsprozess herzustellen.

58 Bogumil/Kißler (1998a) beschreiben in ihrer empirischen Analyse zur Implementierung des NSM auf kommunaler Ebene einen solchen Fall eines »Rationalen Politikspiels«. Die Fraktionen einigten sich darauf, in Verwaltungsentscheidungen nicht zu intervenieren. Das Bündnis zwischen den Fraktionen hielt jedoch nicht lange. Als Umsetzungsprobleme offenbar wurden, brach die Opposition die Verabredung und orientierte sich wieder an der Angriffs- und Profilierungsstrategie.

Das Beispiel zeigt, dass Führungskräfte der mittleren Ebene mit unterschiedlichen Strategien auf den vermuteten Statusverlust reagieren können: mit aggressiver Verweigerungspolitik, Erduldung oder aber mit Befürwortung. Während die Modernisierungsablehner hoffen, durch Sabotage, stille Blockade und Nichtstun den Status quo (und damit ihre Position) zu erhalten, sehen die Modernisierungsbefürworter in der aktiven Mitgestaltung eine Profilierungschance.

Die Organisationsspitze jedenfalls kann auf die Kooperationsbereitschaft der mittleren Ebene nicht verzichten. Hier konzentriert sich die fachliche und technische Kompetenz einer Organisation, ohne die die Neustrukturierung der Aufgabenfelder nicht zu bewältigen ist. Die mittlere Ebene ist darüber hinaus auch das Scharnier zur operativen Ebene und kann die Modernisierungsbereitschaft auf dieser Ebene durch Informationspolitik und Stimmungsmache im positiven und negativen Sinn beeinflussen.

Die Reformverantwortlichen der Verwaltungsmodernisierung werden mit Problemen konfrontiert, die in der Privatwirtschaft schon lange bekannt sind. Die eigentliche Schwierigkeit im Dezentralisierungsprozess besteht darin, dass das mittlere Management zugleich Opfer und Träger des Modernisierungsprozesses ist. Es muss zur Demontage der eigenen Position motiviert werden (Göbel 1999:185). Kein leichtes Unterfangen – und dass dies häufig nicht gelingt, erklärt den strukturkonservativen Charakter vieler Dezentralisierungsprozesse.

Die dezentralen Einheiten sind *potenzielle* Gewinner der Vermarktlichung. Ihre Handlungsspielräume werden durch die Verlagerung von Aufgaben und Kompetenzen deutlich erweitert. Ob sie aber auch als *tatsächliche* Gewinner aus dem Reformprozess herausgehen, hängt davon ab, ob sie ihre neuen Handlungsspielräume nutzen können und vor allem nutzen wollen<sup>59</sup>.

So hatte beispielsweise ein Teil der Beschäftigten der Bremer Abwasserbetriebe Mühe, sich an die neuen ›Spielregeln‹ anzupassen, die im Zuge der Privatisierung ihres Betriebs eingeführt wurden. Die Führungskräfte, sozialisiert in einem nach bürokratischen Grundsätzen arbeitenden Betrieb, sollten nun mehr nach kaufmännischen Prinzipien handeln. Eine solche Verhaltensänderung lässt sich jedoch nicht auf Knopfdruck herstellen. Die Beschäftigten hatten zum Teil große Mühe, sich mit ihrer neuen Rolle zu identifizieren. Um den Wandel zu unterstützen ist man

59 Akteure, die die Ökonomisierung der internen oder sektoralen Strukturen aus ideologischen Gründen ablehnen, investieren viel Zeit und Energie, um die neuen Handlungsspielräume nicht zu nutzen (vgl. das Fallbeispiel der Staatlichen Feintechnikschule Villingen-Schwenningen). Etliche Governance-Reformen in Richtung Markt scheitern nicht zuletzt deshalb, weil die Reformverantwortlichen nicht in dem Maß mit der Ablehnung der Betroffenen rechnen und keine begleitenden Maßnahmen vorsehen.

mittlerweile dazu übergegangen, mit dem Instrument des leistungsbezogenen Entgeltes zu arbeiten.

Durch die Vermarktlichung werden bestehende Machtressourcen – etwa fachliche Kenntnisse – entwertet. Nur wer geschickt die betriebswirtschaftlichen Kriterien, die Kosten- und Leistungskennzahlen in seine Strategien zu integrieren weiß, profitiert von der Ökonomisierung der Aushandlungsarenen (Göbel 1999:219).

Die Ökonomisierung der Strukturen kann sich so weit verselbständigen, dass die negativen Seiten der Marktlogik zu Tage treten. So wurden die Stadtwerke München bei der Einführung einer Center-Struktur vergleichsweise rasch mit dem Phänomen des Center-Egoismus konfrontiert. Die Center hatten das eigennützige Denken der Marktlogik so stark adaptiert, dass es sich zum Schaden des Gesamtunternehmens auswirkte.

Intrapreneurmodelle begünstigen die Entwicklung lokaler Rationalitäten und beeinträchtigen den sozialen Zusammenhalt der Organisation. Neue Konfliktfelder und -themen entstehen, die innovative Konfliktlösungsstrategien erfordern. So können Uneinigkeiten zwischen zwei Einheiten aufgrund ihrer (Teil-)Autonomie nicht mehr durch Anweisung und Befehl ›gelöst‹ werden. In dem betreffenden Unternehmen wurde das Problem dadurch beigelegt, dass eine neue Aushandlungsarena in Form einer unabhängigen, moderierenden Clearing-Stelle eingerichtet wurde.

### ***Hierarchisierung***

Parallel zur Dezentralisierung, Auslagerung oder Privatisierung von Teileinheiten werden neue Instanzen zur Koordination der dezentralen Einheiten aufgebaut. Eine solche Maßnahme lässt sich als Hierarchisierung beschreiben. Durch den Aufbau neuer Instanzen werden die bestehenden Herrschafts- und Legitimationsstrukturen neu definiert.

Die Implementierung solcher Koordinations- und Überwachungsinstanzen bietet Raum für mikropolitische Taktieren, denn Controlling- und Evaluationskriterien sind keine objektiv feststehenden Größen, sondern Ergebnis eines Aushandlungsprozesses. So sind beispielsweise die Kriterien zur Beschreibung von Effizienz ein umkämpftes Terrain: Werden hierbei nur quantitative Daten berücksichtigt oder entscheiden auch qualitative Kriterien über den Zielerreichungsgrad einer Organisation?

In solchen Aushandlungsprozessen wächst das Machtpotenzial derjenigen Akteure, die eine Integrator- und Maklerrolle übernehmen und durch eine partielle Reduzierung der Ungewissheitszonen die Interessen der beteiligten Akteure zu

einem neuen Konsens zusammenführen können (Göbel 1999:220). Controller verfügen in diesen Aushandlungsprozessen über bedeutsame Machtressourcen. Sie verkörpern das betriebswirtschaftliche Wissen, dem im Rahmen der Modernisierung des öffentlichen Sektors (und neuerdings auch des dritten Sektors) eine wichtige Legitimationsfunktion zukommt.

Aus mikropolitischer Perspektive lassen sich bei der Hierarchisierung ähnliche Prozesse beobachten wie bei der Dezentralisierung. Gleich ob Kompetenzen nach oben oder nach unten abgegeben werden müssen – für die betreffenden Akteure bedeutet es eine Schmälerung ihres Einflussbereichs. Die neuen Instanzen gefährden die Legitimation etablierter Machtpositionen. Von den potenziell möglichen Reaktionen der Verweigerung, des Nichtstuns und der Befürwortung (mit Hoffnung auf Profilierung), ist in den hier untersuchten Fallbeispielen z.B. beim Deutschen Roten Kreuz die Hinhaltestrategie aufgetreten. Die Bundesebene des Deutschen Roten Kreuzes will für die Kreisverbände eine interne Revision ab einem bestimmten Jahresumsatz verbindlich vorschreiben, um so weiteren Insolvenzfällen vorzubeugen. Voraussetzung hierfür ist eine Satzungsänderung in jedem einzelnen Kreisverband. Das Deutsche Rote Kreuz setzt sich aus vielen rechtlich eigenständigen Vereinen zusammen und diese föderale Struktur erweist sich bei der Umsetzung des Vorhabens als ein zentraler mikropolitische Stolperstein. Die Bundesebene verfügt über nur wenige Mittel und Wege (z.B. den Verbandsausschluss), um ihre Ideen verbindlich durchzusetzen; sie ist auf die Kooperationsbereitschaft der einzelnen Vereine angewiesen. Der Widerstand der Kreisverbände, die eigenen Bücher offen zu legen, ist verhältnismäßig groß. Sie sind nicht bereit, sich in die Karten sehen zu lassen, Informationen weiterzugeben und damit einen Teil ihrer Autonomie aufzugeben.

Ähnliche Erfahrungen musste auch die Evangelische Kirche in Heidelberg machen, in deren Strukturreformprozess vier selbstständige Rechtsträger – ein Kirchenbezirk und drei Kirchengemeinden – zu einem Rechtsträger verschmolzen wurden („Aus vier mach eins“). Um Doppelstrukturen abzubauen und die Effizienz der kirchlichen Arbeit zu steigern, sah die Strukturreform eine Zentralisierung der Finanzverwaltungen der einzelnen Gemeinden vor. Die Gemeinden hatten zu Beginn große Befürchtungen, dass diese Reformmaßnahme für sie mehr negative denn positive Konsequenzen haben werde. Man einigte sich schließlich auf eine zentrale Finanzverwaltung und auf die Einführung von KLR; die Vermögen der Einzelgemeinden werden aber getrennt verwaltet. Sofern sich der Zusammenschluss als nicht haltbar erweist, ist auf diese Weise eine Rückkehr zur Unabhängigkeit vergleichsweise einfach zu organisieren.



## **Vernetzung**

Netzwerke sind polyzentrische Gebilde, die sich durch eher kooperative denn kompetitive, vergleichsweise stabile Beziehungen zwischen (teil-)autonomen Akteuren auszeichnen (Sydow 1992:82). Aus ihrer Funktionsweise, insbesondere dem Widerspruch von Autonomie und Kooperation, ergeben sich aus mikropolitischer Perspektive zahlreiche neuralgische Punkte. Was sind die kritischen Erfolgsfaktoren beim Aufbau und der Steuerung von Netzwerken? Welche Ressourcen wirken in Netzwerken als Machtmittel und wer sind die zentralen Akteure?

In Netzwerken schließen sich Akteure mit gleichen Interessen, aber unterschiedlichen Kompetenzen zusammen. Um handlungsfähig zu sein, müssen ihre Kompetenzen anschlussfähig sein, d.h. die Akteure müssen über ein hinreichendes Maß an geteilten Zielen und Grundregeln ihrer Zusammenarbeit verfügen (Brödner 2001). Eine solche gemeinsame Handlungsplattform muss erst erarbeitet werden und fordert von den Akteuren, dass sie bereit sind, ihre subjektiven Denk- und Wahrnehmungsschemata zu hinterfragen. Unterschiedliche Handlungslogiken sind zu überwinden. Was dies praktisch bedeutet, lässt sich an dem Beispiel des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Innovationsnetzwerkes veranschaulichen: Akteure aus Wissenschaft und Wirtschaft – Bereiche mit grundlegend unterschiedlichen Funktionslogiken und Bewertungsmustern – sollen eine kooperative Form der Zusammenarbeit finden, Effizienzdenken und (zeitintensive) Forschung sind miteinander in Einklang zu bringen. Im Zuge der Netzwerkkonstituierung mussten die Akteure sich auf ein gemeinsames Ziel einigen. Zwar gab es schon vorab ein Interesse, das alle miteinander verband: das Ziel, Fördergelder zu akquirieren. Mit welchen Projekten dies jedoch gelingen könnte, darüber gingen die Meinungen sehr weit auseinander.

Die Netzwerkkonstituierung erweist sich vor allem dann als schwierig, wenn zwischen den Akteuren zuvor kompetitive Interaktionsmuster bestanden. Beim Aufbau der virtuellen Fabrik Baden-Württemberg hatte vor allem das technische Führungspersonal Schwierigkeiten, sich auf die neue Kooperationsform einzulassen. Ihrem Selbstverständnis nach versuchten die Ingenieure, alle Aufträge selbst zu bearbeiten, auch wenn einer der Netzwerkpartner es schneller und günstiger erledigen konnte. Das Eingeständnis, dass andere Aufträge schneller abarbeiten können, fiel schwer – gerade dies ist aber die Voraussetzung dafür, dass aus dem Netzwerkzusammenschluss für alle Beteiligte ein Mehrwert resultiert.

Grenzen (und das Management dieser Grenzen) spielen in Netzwerken eine zentrale Rolle – auch wenn die vielzitierte Vision ›grenzenloser‹ Organisation anderes suggerieren mag (Picot/Reichwald/Wigand 1998). Es gibt drei unterschiedliche Arten von Grenzen: die Grenzen des Netzwerkes nach außen, die Grenzen der am

Netzwerk teilnehmenden Organisationen und intraorganisationale Grenzen (z.B. zwischen Abteilungen, die in die Netzwerkarbeit involviert sind und solchen, die keine Berührungspunkte zum Netzwerk haben). Akteuren an den jeweiligen Grenzpositionen wächst die Makler- und Integratorrolle und damit ein erhebliches Machtpotenzial zu. Ihre Einflusschancen beruhen nicht auf Geld oder positionaler Autorität, sondern auf Wissen und Vertrauen, genauer: auf der Fähigkeit, andere Akteure von der eigenen Vertrauenswürdigkeit zu überzeugen.

Vertrauen ist das Steuerungsmedium, das Netzwerke koordiniert. Zum attraktiven Netzwerkpartner wird derjenige, der bereitwillig Wissen mit anderen teilt. Die kooperative Zusammenarbeit heterogener Akteure funktioniert aber nur, wenn sichergestellt werden kann, dass das preisgegebene Wissen, die (Kunden-)Kontakte, der Einsatz von Zeit und anderen Ressourcen ausschließlich den gemeinsamen Zielsetzungen zugute kommt und von den Netzwerkpartnern nicht in opportunistischer Weise genutzt wird.

Der Netzwerkkoordinator ist die Person, die die Herstellung eines solchen Vertrauens für eine kooperative Form der Zusammenarbeit maßgeblich beeinflussen kann. In Unternehmenszusammenschlüssen, wie z.B. virtuellen Fabriken, wird daher viel Augenmerk auf die Qualifikationen und Kompetenzen des Netzwerkkoordinators gelegt. Der private Sektor ist in diesem Punkt einen Schritt weiter als der öffentliche und der zivilgesellschaftliche Sektor. Hier erfährt die Frage nach der strategischen Führung von Netzwerken und den Kompetenzen, die zur Netzwerksteuerung erforderlich sind, noch zu wenig Beachtung.

### **Assoziierung**

Kooperative Politikformulierung und direktdemokratische Instrumente verändern auf kommunaler Ebene die mikropolitischen Akteurskonstellationen zwischen Bürgern, Bürgermeister und Rat. Der Gewinn, der für das politisch-administrative System aus der Einführung direktdemokratischer und kooperativer Politikformen resultiert, ist der Zugang zu Alltagsexpertise, Gegenexpertise, unkonventionellen Lösungsvorschlägen und eine erhöhte Legitimation für gefundene Lösungen bzw. für die gewählten Personen (Holland-Cunz 2001:291).

Diese Gewinne fordern allerdings ihren Preis. Die politischen und administrativen Akteure müssen neue Handlungsstrategien und -orientierungen aufbauen. Für den Bürgermeister erwächst aus der Einführung der Direktwahl die Notwendigkeit der eigenständigen Profilierung. Die Fähigkeit, Marketing für die eigene Person zu betreiben, wird zur unverzichtbaren Ressource, die mancher sich erst erarbeiten muss. Die Wahrnehmung von Repräsentationspflichten ist ein bedeutungsvolles

Handlungsfeld und für die professionelle Selbstdarstellung braucht der Bürgermeister personelle und finanzielle Unterstützung. Er hat den Rat bzw. die eigene Partei davon zu überzeugen, Ressourcen für die persönliche Unterstützung bereitzustellen, z.B. in Form von Bürgermeisterbüros, Stabsstellen, Abteilungen für Öffentlichkeitsarbeit, persönlichen Referenten etc. (Bogumil 2001a:190).

Auch administrative Akteure stehen durch die Strukturreform vor der Herausforderung, ihre bürokratischen Handlungsstile und Interaktionsformen zu überdenken und an die neue Art und Weise der Politikformulierung anzupassen.

Für die Bürger hat sich der Handlungskorridor durch die Einführung der direktdemokratischen und kooperativen Politikformen beträchtlich erweitert. Neben dem Wahlvotum, das nur marginalen Einfluss auf die Politikgestaltung verspricht, stehen dem Bürger jenseits der Parteiarbeit nun noch weitere Einflusswege offen. Die Chancen der Bürger, ihre Anliegen durchzusetzen, wachsen nicht zuletzt deshalb, weil der Bürgermeister einen größeren Anreiz hat, auf die Interessen und Bedürfnisse der Bürger einzugehen – zumindest derjenige mit Wiederwahlinteressen. Der Umkehrsatz kann aber auch gelten: Bürgermeister, die sich nicht um ihre Wiederwahl sorgen, können sich, wie am Beispiel der Gemeinde Buch deutlich wird, bürgerschaftlichen Anliegen widersetzen: Als sich in der Gemeinde Buch angesichts der geplanten Schließung des Freibades ein Schwimmbad-Förderverein gründete, zeigte der Bürgermeister zu Beginn nur wenig Kooperationsbereitschaft. Die nächste Wahl sollte erst in drei Jahren stattfinden, woraus sich für den Bürgermeister kein unmittelbarer Zwang ergab, die Interessen der Bürger zu berücksichtigen – vor allem, da es nur wenige Bürgermeisterkandidaten gibt, die bereit sind, in solch kleinen Gemeinden wie Buch ein Amt zu übernehmen. Bürgermeister und Rat lenkten erst ein, als die Protestaktionen des Fördervereins nicht mehr zu übersehen waren und auch überregional für Aufsehen sorgten.

Aus mikropolitischer wie auch aus demokratietheoretischer Perspektive stellt sich die Frage, welche Bürger(gruppen) in der Lage sind, ihre neuen Einflusswege zu nutzen. Wer kann seine Interessen so organisieren, dass eine Bearbeitung für den Rat bzw. den Bürgermeister unumgänglich wird? Wer nicht (und braucht also Unterstützung)? Welche Kommunikations- und Teilnahmeregeln liegen den kooperativen Runden zu Grunde? Dies sind Fragen, deren Klärung vor der Reform der institutionellen Strukturen von zentraler Bedeutung ist.

### ***Vergemeinschaftung***

Die Übertragung öffentlicher Aufgaben an die Gemeinschaft der Bürger verändert nicht nur die Macht- und Austauschbeziehungen zwischen politisch-admini-

strativen Akteuren und Bürgern. Die Förderung neuer Formen ehrenamtlichen Engagements berührt darüber hinaus auch die strategischen Interessen von Wohlfahrtsverbänden und anderen Akteuren, die bis dato das Feld der »klassischen« Ehrenamtsarbeit bestellt haben. Die Fallstudien zeigen (und andere Untersuchungen bestätigen dieses Ergebnis, vgl. Bogumil/Vogel (Hrsg.) 1999), dass Wohlfahrtsverbände bei der Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement zentrale Akteure sind, die den Reformprozess sowohl befördern als auch blockieren können.

Auf der einen Seite ist zu beobachten, dass Wohlfahrtsverbände neue Formen von Ehrenamtsarbeit unterstützen. Für sie ergibt sich daraus die Chance, für Menschen, die an den klassischen Formen ehrenamtlicher Arbeit kein Interesse mehr haben, attraktiver zu werden und auf diesem Wege neue Mitglieder zu gewinnen.

Auf der anderen Seite darf aber nicht vergessen werden, dass Wohlfahrtsverbände die zivilgesellschaftlichen Organisationen sind, an die der Staat bislang Aufgaben von öffentlichem Interesse übertragen hat. Das Auftauchen »neuer« Akteure in diesem Feld können sie als Konkurrenz zu ihrer Arbeit erleben und versuchen, den Reformprozess zu blockieren. Folglich bietet es sich an, Wohlfahrtsverbände frühzeitig in den Reformprozess einzubinden, ein Ergebnis, zu dem auch die Projektverantwortlichen bei der Förderung ehrenamtlichen Engagements im Landkreis Goslar kamen: Die Kooperation mit den Wohlfahrtsverbänden erwies sich als nicht so einfach, denn die Förderung des »neuen« bürgerschaftlichen Engagements fand teilweise in Feldern statt, in denen auch Wohlfahrtsverbände aktiv sind (z.B. Altenpflege und -betreuung). Die Projektverantwortlichen achteten darauf, die neuen ehrenamtlichen Aufgaben möglichst genau von den Tätigkeitsfeldern der Wohlfahrtsverbände zu trennen. Die ehrenamtlichen Aufgaben beschränkten sich auf Alltagshilfen (Blumen gießen, Begleitung beim Spaziergehen, Vorlesen, Glühbirnen auswechseln, Hund ausführen etc.). Darüber hinaus wurden die Wohlfahrtsverbände an dem Projekt beteiligt, allerdings erst in der Umsetzungsphase und nicht schon in der Planungsphase. In der Projektevaluation kamen die Reformverantwortlichen zu dem Schluss, dass eine frühere Einbindung zweckmäßiger gewesen wäre.

### **7.3.3 Governance-Reform und Identität**

Reformmaßnahmen können also die materiellen, symbolischen und sozialen Interessen von Akteuren betreffen, wodurch der Veränderungsprozess blockiert oder aber vorangetrieben werden kann. Reformmaßnahmen können aber auch noch tiefer gehen und sich auf die hinter den Interessen liegenden grundlegenden Überzeugungen der Akteure beziehen.

Wissensbasierte Handlungstheorien gehen davon aus, dass unsere Handlungen durch unterschiedliche Kategorien von Handlungsorientierungen strukturiert werden. Die Kategorien sind hierarchisch angeordnet und unterscheiden sich vor allem hinsichtlich ihrer Veränderbarkeit (vgl. z.B. Sabatier 1993, Sabatier/Jenkins-Smith 1993). An der Spitze stehen die grundlegenden Überzeugungen und moralischen Dispositionen eines Akteurs, also die Entscheidung, ob er prinzipiell von einer guten oder schlechten Natur des Menschen ausgeht, ob er den Wert Freiheit oder Sicherheit priorisiert, ob er sich in seinen Handlungsentscheidungen von Effizienz- oder Gerechtigkeitsüberlegungen leiten lässt. Die grundlegenden Handlungsorientierungen sind sehr stabil und resistent gegenüber äußerem Einfluss. Die Kausalannahmen, wie diese grundlegenden Ziele erreicht werden können oder die Präferenzen für ein bestimmtes Instrument oder eine Maßnahme – Handlungsorientierungen der zweiten und dritten Kategorie – hingegen sind leichter veränderbar.

Die Mehrzahl der Reformmaßnahmen betrifft nicht die grundsätzlichen Überzeugungen von Akteuren, sondern bewirkt »nur« Veränderungen auf der Instrumentenebene (Einführung einer neuen Technologie) oder auf Ebene der Kausalannahmen (Wie kann die Organisation *noch* effizienter werden? Oder: Wie können wir noch besser unser Ziel der sozialen und kulturellen Gleichstellung erreichen?).

Charakteristisch für Governance-Reformen ist jedoch, dass sie die Kernüberzeugungen der Akteure in Frage stellen und dadurch zu Identitätsproblemen führen können. Governance-Reformen berühren sowohl die Interessen der Akteure als auch die grundlegenden Vorstellungen und moralischen Dispositionen – und eben dies ist der Punkt, der Governance-Reformen von anderen Reformmaßnahmen unterscheidet und sie – auch von der Seite ihrer mikropolitischen Folgen her – zu einem eigenständigen Reformtypus macht. Identitätsprobleme im Kontext von Governance-Reformen waren bei einem Teil der Mitglieder der Arbeiterwohlfahrt Schleswig-Holstein zu beobachten. Im Zuge einer Strukturreform wurden Einrichtungen aus dem Verein ausgegliedert und in eine gGmbH überführt. Einige der Mitglieder hatten große Vorbehalte gegenüber diesem Rechtsformwandel. Aus ihrer Perspektive hatten GmbHs (auch wenn es sich um gGmbHs handelte) etwas mit »Wirtschaft«, »Markt« und »Gewinnstreben« zu tun. Die Mitglieder hatten sich jedoch ausdrücklich für eine Tätigkeit jenseits des Feldes der Wirtschaft entschieden. Die betreffenden Mitglieder konnten die neue Rechtsform nicht mit ihrem Selbstverständnis in Einklang bringen. Auch bei der Strukturreform der Evangelischen Kirche Heidelberg traten solche Identitätsprobleme auf. Ziel der Strukturreform

war die Zusammenlegung dreier Gemeinden und eines Kirchenbezirks. Die Gemeinde stellt eine Urform eines autonomen Zusammenschlusses Gleichgesinnter dar. Der mit der Strukturreform einhergehende Souveränitätsverlust bedeutete für die Gemeindemitglieder die Aufgabe eines Teils ihrer Geschichte. Besonders prekär stellte sich die Situation für eine der drei Gemeinden dar: Sie hatte im Verlauf ihrer Geschichte schon einmal eine Zwangseingemeindung erfahren.

Das Modell der hierarchisch strukturierten Handlungsorientierungen, die sich hinsichtlich ihrer Veränderbarkeit unterscheiden, erklärt, weshalb Governance-Reformen ein besonders schwieriger Reformtypus sind. Governance-Reformen zielen auf den Teil des Wissens der Akteure, der in hohem Maße veränderungsresistent ist. Ein Wandel der grundlegenden Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsformen lässt sich nicht ad hoc herstellen. Häufig enden die Veränderungsversuche in hybriden Strukturen: Administrative Akteure lassen sich zwar auf neue marktorientierte Steuerungsinstrumente wie Kontrakte oder Produkte ein, nutzen sie jedoch in einem bürokratischen Sinne. Oder aber in einer Behörde werden Einheiten ausgelagert, die Führungsphilosophie bleibt dagegen unverändert. Die dezentralen Einheiten sind nicht autonom, sondern werden weiterhin mit hierarchischen Detaileingriffen gesteuert.

#### **7.4 REFORMMANAGEMENT AUF MIKROPOLITISCHER BASIS**

Gleichgültig ob es sich um Governance-Reformen im öffentlichen oder im privaten Sektor handelt, ob sie das Verhältnis zwischen Aufsichtsrat und Vorstand, zwischen Organisation und Umwelt oder die Gestaltung eines Politiksektors betreffen – Governance-Reformen implizieren immer eine intentionale Veränderung der bestehenden Macht-, Interessen- und Sinnstrukturen.

Die mikropolitische Organisationstheorie führt das Scheitern zahlreicher Reorganisationsvorhaben auf die Missachtung eben dieser Strukturen zurück. Die konfligierenden Interessen der Akteure und die daraus resultierenden Spannungsfelder werden im praktischen Reformmanagement nicht systematisch berücksichtigt. Ebenso wenig finden die dahinter liegenden Überzeugungen der Akteure Beachtung. »Einer der wichtigsten blinden Flecken der Managementtheorie [...] liegt in der völligen Unterschätzung der Mechanismen, die ein Unternehmen davor bewahren kann, die eigenen Probleme zu lösen« (Baecker 1996:7).

Ein Reformmanagement auf mikropolitischer Basis bietet die Chance, die Erfolgsaussichten von Reorganisationsmaßnahmen deutlich zu verbessern. Ein »po-

politikbewusstes« Organisationsmanagement (Bone-Winkel 1997:205) versteht Mikropolitik als integralen Bestandteil des Organisationsalltags und sucht nach Verfahren, die einen angemessenen Umgang mit mikropolitischen Prozessen ermöglichen. Solche Verfahren sind nicht darauf ausgerichtet, mikropolitisches Handeln zu verhindern – schon allein aus dem Wissen heraus, dass jeder Versuch, Mikropolitik zu eliminieren, unweigerlich neue mikropolitische Manöver zum Ergebnis hätte.

Mikropolitische Prozesse sind kritische Erfolgsfaktoren. Sie können sich in Bezug auf die Organisationsziele – etwa die Durchführung von Governance-Reformen – erfolgsfördernd oder -verhindernd auswirken. Machtspiele können sowohl innovatives Potenzial haben und Reformprozesse vorantreiben oder aber zerstörerisch wirken. Ein politikbewusstes Organisationsmanagement versucht, die Wirkung der mikropolitischen Prozesse gezielt zu nutzen, sprich ihren Charakter zu erkennen, förderliche Prozesse in ihrer Wirkung zu verstärken, den Einfluss hemmender Prozesse zu begrenzen. »Innovationsmanagement ohne entsprechende mikropolitische Analysen, ohne Orte für die Kommunikation legitimer mikropolitischer Interessen [...], ohne Blick auf mögliche strukturelle double binds stellt sich selbst die Fallen, in die es dann stolpert« (Ortmann/Becker 1995:69).

Welche Lernerfahrungen für eine politikbewusste Gestaltung von Governance-Reformen können aus dieser ersten Bestandsaufnahme gezogen werden?

- Für die Durchführung von Governance-Reformen gibt es keinen Königsweg. Reformen sind Inszenierungen ihrer Akteure. Mit ihren subjektiven Rationalitäten und Interessen beeinflussen die Akteure den Verlauf von Modernisierungsprozessen. Ein systematischer Rekurs auf eben diese mikropolitischen Interessen kann die Erfolgchancen des Vorhabens aber nachhaltig steigern.
- Um mikropolitische Aspekte im praktischen Reformmanagement zu berücksichtigen, müssen diese jedoch erst einmal bekannt sein. Für Governance-Reformen, wie für alle anderen Organisationstypen auch, gilt, dass vor der Planung und Gestaltung der Maßnahmen die Interessen der Beteiligten und die mikropolitischen Machtstrukturen zu ermitteln sind. Es ist zu prüfen, zwischen welchen Akteuren es Interessenkonflikte bzw. Interessenüberschneidungen gibt, welche Koalitions- und Konkurrenzbeziehungen bestehen, wer über welche Machtressourcen verfügt und die Chance hat, das Vorhaben zu blockieren oder voranzutreiben. Der untenstehende Fragenkatalog mag hierbei als Orientierung dienen (vgl. hierzu auch Bone-Winkel 1997: 240f).
- Die unterschiedlichen Governance-Reform-Typen haben unterschiedliche mikropolitische Effekte zur Folge. Diese typischen mikropolitischen Aspekte bei

der Vermarktlichung, Hierarchisierung, Vernetzung von organisationalen oder sektoralen Strukturen sind weiter zu erforschen, vergleichend zu analysieren und bei Reformvorhaben besonders zu berücksichtigen.

- Im Gegensatz zu anderen Reformtypen berühren Governance-Reformen die Grundüberzeugungen der Akteure. Ob Governance-Reformen durchgesetzt werden können, hängt nicht zuletzt von der Bereitschaft der Akteure ab, die eigenen subjektiven Theorien und Wahrnehmungsmuster zu hinterfragen und zu verändern. Eine lange Geschichte und tiefverwurzelte Traditionen einer Organisation können die Veränderungsbereitschaft der Akteure begrenzen. Bei weitreichenden Veränderungsprozessen ist daher zu prüfen, welcher Governance-Typus sich am besten mit den Identitätsbeständen einer Organisation verträgt und ob die gewünschten Ziele nicht auch mit anderen als den ursprünglich vor Augen stehenden Governance-Typen zu erreichen sind.



**Politikbewusstes Reformmanagement**  
**Exemplarische Leitfragen**  
**zur Erfassung der mikropolitischen Strukturen**

**Zur Ausgangslage der beteiligten Akteure**

- Welches sind die relevanten externen und internen Einflussgruppen?
- Welche Präferenzstrukturen haben die verschiedenen Akteure? Mit welchen Strategien bzw. Verhaltensmustern versuchen sie ihre Interessen zu realisieren?
- Zwischen welchen Akteuren gibt es Interessenkonflikte bzw. Interessensüberschneidungen?
- Über welche Machtpotenziale verfügen die Akteure?
- Wie sind die Austauschbeziehungen zwischen ihnen gestaltet? Welche Koalitions- und Konkurrenzbeziehungen bestehen?

**Zur Organisationskultur**

- Welche Normen und Leitbilder prägen die Organisation? An welchen Wahrnehmungsmustern und Interpretationsschemata orientieren sich die Akteure in ihren Handlungen?
- Durch welche Regeln werden die mikropolitischen Spiele bestimmt? Was wird in der Organisation als Gewinn und Verlust verstanden?
- Welche Formen der Konfliktaustragung sind üblich?
- Welches Rationalitätsverständnis herrscht in der Organisation?

**Zur mikropolitischen Struktur des Reformprozesses**

- Wer ist Initiator des Reformprojektes?
- Welches Interesse (oder Desinteresse) haben welche Akteursgruppen an einer Veränderung der Organisationsstrukturen?
- Wer ist potenzieller Modernisierungsgewinner, wer Verlierer?
- Inwieweit besteht zwischen den Akteuren Einigkeit über die Problemlage und den Handlungsdruck?
- Werden noch Antworten auf Probleme gesucht oder sind Lösungen schon vorhanden und sollen lediglich umgesetzt werden?
- Durch welche Determinanten wird die jeweils aktuelle Situation bestimmt? Wird auf Zeitmangel verwiesen oder externer Druck konstruiert? Werden Entscheidungssituationen bewusst unsicher und offen gehalten?

## 8 ERGEBNISSE IN THESEN

---

### 1.

Die hier präsentierte Sicht auf Governance-Reformen hatte das Ziel, gegen eine modische Verwendung des Governance-Begriffes im Zuge einer neuen Runde der Verwaltungsmodernisierung den sozialwissenschaftlichen Begriff von Governance zu profilieren und für eine Analyse von Modernisierungsprozessen in Verwaltung/Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft nutzbar zu machen. Die Differenzierung zwischen fünf Governance-Formen: Hierarchie, Markt/Wettbewerb, Assoziation, Gemeinschaft und Netzwerk bietet sich als sinnvolles und handhabbares Analysekonzept an.

### 2.

Mit dem Begriff der Governance-Reform wird ein bestimmtes Feld der Modernisierungsbestrebungen identifiziert und analytisch konturiert. Was bisher nur mit dem Begriff der ›Strukturreform‹ umschrieben worden ist, kann jetzt genauer bestimmt werden. Governance-Reformen sind jene Veränderungen, die das Steuerungsprinzip einer Organisation oder eines Feldes erfassen. Gegen eine von Reformmoden bestimmte Sicht auf ›Struktur‹ wird damit eine nachvollziehbare und an sozialwissenschaftliche Überlegungen rückgebundene Differenzierung zwischen grundlegenden Reformen (vormals ›Strukturreformen‹, hier: ›Governance-Reformen‹) und Anpassungen, Teilreformen, einzelnen Modernisierungsschritten und Entwicklungsprozessen geschaffen.

### 3.

Die vielfach geäußerte These einer einlinigen, in die Richtung eines bestimmten Governance-Modus weisenden Entwicklungstendenz lässt sich nicht halten. Die These vom ›Ende der Hierarchie‹ ist ebenso wie die Vermarktlichungsthese oder die Behauptung eines Trends zum Netzwerk keine angemessene Beschreibung der sich tatsächlich vollziehenden strukturellen Modernisierungsprozesse. Die explorative empirische Übersicht zeigt die enorme Spannweite der Governance-Reformen. Sowohl Vernetzungs- als auch Vermarktlichungstendenzen lassen sich neben Hierarchisierungen, Assoziierungen und Vergemeinschaftungen beobachten. Der Befund zur Modernisierungsentwicklung in Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft muss daher lauten: Strukturelle Modernisierungen nutzen alle vorhandenen Go-

vernance-Typen! Kein Governance-Typus besitzt die Fähigkeit zur Dominanz des Modernisierungsgeschehens. Es findet vielmehr eine in alle denkbaren Richtungen sich erstreckende Suchbewegung statt.

#### **4.**

Die aktuelle reformpolitische Debatte zu Public Governance weist wenig analytische Klarheit auf und verengt den Governance-Begriff zugunsten einer Präferenz für einen oder mehrere Governance-Typen. Der Governance-Begriff könnte die Reformdebatte aber gerade dadurch bereichern, dass er die Möglichkeit des Vergleichens (und des anschließenden praktischen Regime-Shoppings) zwischen Reformprojekten in den Bereichen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft durch einen in allen Sektoren gleichermaßen tauglichen Analysebegriff schafft. Wenn auch die aktuelle Verwendung des Begriffs in der Öffentlichkeit kaum zu beeinflussen sein wird, ist für die Reformbeteiligten genauestens darauf zu achten, für welche Art von Modernisierungsprozess der Begriff Governance verwendet wird. Der Einsatz des sozialwissenschaftlichen Governance-Begriffs hat eine eher aufklärende, Transparenz schaffende Wirkung gegenüber einer häufig diffusen und dadurch partiell verschleiernenden Reformsemantik.

#### **5.**

Der Begriff der Governance-Reform bietet zudem die Chance, Erfahrungen älterer Reformvorhaben nutzbar zu machen. Governance-Reformen sind eine bereits vielfältig vollzogene Praxis. Entsprechend ist es wichtig, über die Unterscheidungen von Governance-Typen und Ebenen der Veränderung (intern, sektoral) jene Reformen ausfindig zu machen, von denen man für eigene Vorhaben sinnvollerweise lernen kann.

#### **6.**

Die empirische Übersicht verweist auf wiederkehrende Kombinationen zwischen Governance-Reformen. Hierarchisierungen sind trotz des allseits bekundeten Endes der Hierarchie ein bedeutsamer Reformtrend, weil sie als Begleitreformen zu Vermarktlichungen auftreten. Ebenso weisen Assoziierung und Vergemeinschaftung besondere Nähe auf, da aus Vereinigungen emotionale Nähe und geteilte Normen hervorgehen oder Vergemeinschaftungen zur Organisierung in demokratischen Assoziationen übergehen. Derartige Kombinationen sind bei der Analyse der Wirkungsweise und des Erfolgs von Governance-Reformen ebenso zu berücksichtigen wie bei der Planung von Modernisierungsprozessen.

## 7.

Um die Wirkungsweise von Governance-Reformen zu analysieren, sind die mikropolitischen Prozesse, die sie begleiten, ins Zentrum zu rücken. Die mikropolitische Organisationstheorie ist zu den reflexiven Organisationstheorien zu rechnen und Reflexivität bedeutet, Rezepten zu misstrauen (Moldaschl 2001a: 154). Die mikropolitische Organisationstheorie liefert keine eindeutigen Handlungsanweisungen für die Gestaltung von Governance-Reformen – sie kann aber durch eine Erweiterung des Reflexionspotenzials helfen, die mikropolitischen ›constraints‹ und ›opportunities‹ von Reformprozessen zu erkennen. Wie bei allen anderen Reformvorhaben auch, setzt ein politikbewusstes Reformmanagement bei Governance-Reformen die eingehende Analyse der bestehenden Macht- und Interessenverhältnisse voraus. Es gibt zudem typische mikropolitische Effekte der fünf Governance-Reformtypen Vermarktlichung, Hierarchisierung, Vernetzung, Assoziierung und Vergemeinschaftung, die besonders zu beachten sind.

## 8.

Governance-Reformen unterscheiden sich von anderen Reformtypen dadurch, dass sie auf eine Veränderung der grundlegenden Vorstellungen und moralischen Überzeugungen der Akteure abzielen. Governance-Reformen lassen die Legitimationsgrundlagen des bisherigen Handelns nicht nur brüchig, sondern ungültig werden – und bringen deshalb besonders intensive mikropolitische Auseinandersetzungen mit sich. Sorgsamer als bei anderen Reformtypen sind bei der Veränderung der Steuerungs-, Kontroll- und Koordinationsmechanismen die Durchsetzungschancen zu prüfen. Vor der Planung und Umsetzung von Governance-Reformen sollte eine Auseinandersetzung über die Steuerungsmechanismen stattfinden, in der die Vor- und Nachteile der verschiedenen Governance-Formen für den jeweiligen konkreten Fall gegeneinander abgewogen werden.



## 9 BIBLIOGRAPHIE

---

- Adam, M. 2001: Governance als Ansatz der Vereinten Nationen. Das Beispiel des UNDP, in: König, K./Adam, M. (Hrsg.): Governance als entwicklungspolitischer Ansatz, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, S. 11-65.
- Adam, M. 2000: Die Entstehung des Governance-Konzepts bei Weltbank und UN, in: Entwicklung und Zusammenarbeit 41(10), S. 272-274.
- Ahrendt, T. 2001: Das Verhältnis zwischen Staat und Museen neu betrachtet – Potentiale des Stiftungsmodells bei Trägerschafts- und Strukturreformen, in: Macenata Aktuell 30, S. 28-38.
- Albach, H. 1996: Governance Structures, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 65, Ergänzungsheft 3, S. VII-IX.
- Alemann, U. von 1996: Interessenverbände, in: Informationen zur politischen Bildung 253, S. 3-46.
- Auer, M. 1994: Personalentwicklung und betriebliche Mitbestimmung: Eine mikropolitische Analyse, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Baecker, D. 1996: Wenn es im System rauscht, in: GDI-Impuls (1), S. 65-74.
- Bandemer, S. v./Blanke, B./Nullmeier, F./Wewer, G. (Hrsg.) 2001: Handbuch zur Verwaltungsreform, 2., erweiterte und durchgesehene Auflage unter Mitarbeit von S. Plaß, Opladen: Leske + Budrich.
- Banner, G. 2001: Kommunale Verwaltungsmodernisierung. Wie erfolgreich waren die letzten zehn Jahre?, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich, S. 279-303.
- Bartels, H.-P. et al. 2002: Heute für Reformen kämpfen. Was die gewonnene Bundestagswahl für die nächste sozialdemokratische Generation bedeutet, in: Berliner Republik (Online-Magazin), Dokumentation aktuell Sept. 02, <http://www.b-republik.de/index.php>.
- Berliner Initiativkreis 2000: German Code of Corporate Governance (GCCG), <http://www.gccg.de/>.
- Bertelsmannstiftung 2002: Kommunaler Bürgerhaushalt, <http://www.buergerhaushalt.de/ptr/1.htm>.
- Birke, M. (Hrsg.) 1997: Handbuch Umweltschutz und Organisation: Ökologisierung, Organisationswandel, Mikropolitik, München: Oldenbourg.

- Birke, M. 1995: Vom betrieblichen Umweltschutz zur Betriebsökologie? Zur Mikro-politik ökologischer Modernisierung, in: Freimann, J./Hildebrandt, E. (Hrsg.): Praxis der betrieblichen Umweltpolitik, Wiesbaden: Gabler, S. 159-171.
- Blessing, K.-H. (Hrsg.) 1993: Die Modernisierung der SPD, Berlin und Marburg: Schüren Presseverlag.
- Böckli, P. 1999: Corporate Governance: Der Stand der Dinge nach den Berichten »Hampel«, »Viénot« und »OECD« sowie dem deutschen »KonTraG«, in: Schweizerische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 71(1), S. 1-16.
- Bogumil, J. (Hrsg.) 2002: Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen, Opladen: Leske + Budrich.
- Bogumil, J. 2001a: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, J. 2001b: Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale, Grenzen. Vortrag auf der Tagung »Lokale Politik und Bürgergesellschaft« des AK Lokale Politikforschung am 16.03.01 in Heppenheim, <http://www.fernuni-hagen.de/POLAD/verwalt.htm>.
- Bogumil, J./Holtkamp, L. 2002: Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie, in: Polis 55/2202 (Arbeitspapiere aus der Politikwissenschaft an der Fern-Universität Hagen).
- Bogumil, J./Holtkamp, L. 1999: Auf dem Weg zur lokalen Bürgergesellschaft? Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland, in: Bogumil, J./Vogel, H.-J. (Hrsg.): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis – Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln: KGSt, S. 107-119.
- Bogumil, J./Holtkamp, L./Kißler, L. 2001: Verwaltung auf Augenhöhe. Strategie und Praxis kundenorientierter Dienstleistungspolitik, Berlin: Edition Sigma.
- Bogumil, J./Kißler, L. 1998a: Verwaltungsmodernisierung als Machtspiel. Zu den heimlichen Logiken kommunaler Modernisierungsprozesse, in: Budäus, D./Conrad, P./Schreyögg, G. (Hrsg.): Managementforschung 8. New Public Management, Berlin: de Gruyter, S. 123-149.
- Bogumil, J./Kißler, L. 1998b: Die Beschäftigten im Modernisierungsprozess – Akteure oder Agierende?, in: Industrielle Beziehungen 5(3), S. 298-321.
- Bogumil, J./Schmid, J. 2001: Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele, Opladen: Leske + Budrich.
- Bogumil, J./Vogel, H.-J. (Hrsg.) 1999: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis – Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln: KGSt.

- Bone-Winkel, M. 1997: Politische Prozesse in der Strategischen Unternehmensplanung, Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag.
- Brödner, P. 2001: Wie führt man eine virtuelle Fabrik?, in: Institut Arbeit und Technik (Hrsg.): Jahrbuch 2000/2001, Gelsenkirchen, S. 97-114.
- Brüggemeier, M. 1997: Controlling in der Öffentlichen Verwaltung. Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptes, München: Rainer Hampp Verlag.
- Budäus, D./Grüning, G. 1997: Kommunitarismus – eine Reformperspektive? Eine kritische Analyse kommunitaristischer Vorstellungen zur Gesellschafts- und Verwaltungsreform, Berlin: Edition Sigma.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing (BSM) – Deutscher Fundraising Verband e.V. 2002: Zahlen zum Fundraising in Deutschland, <http://www.sozialmarketing.de/1> (zitiert als: Bundesarbeitsgemeinschaft Sozialmarketing 2002).
- Bürgerstiftung 2002: Was ist eine Bürgerstiftung?, <http://www.buergerstiftung.de/a.html>.
- Cadbury-Report 1992: Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance, London: Burgess Science Press.
- Carver, J. 1990: Boards That Make A Difference. A New Design for Leadership in Non-profit and Public Organizations, San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Castells, M. 1996: The Rise of the Network Society (Vol. 1), The Information Age, Cambridge: Blackwell.
- Center for Corporate Citizenship e.V. 2002: Forschungsprojekte des Arbeitsbereichs Unternehmen und Gesellschaft, <http://www.corporatecitizen.de/projekte.htm>.
- Coase, R. H. 1937: The Nature of the Firm, in: *Economica* 4, S. 386-405.
- Common Assessment Framework (CAF) 2002: Ein gemeinsames europäisches Qualitätsbewertungssystem für öffentliche Verwaltungen, <http://www.staatmodern.de/projekte/archiv/nov01/inhalt.htm>.
- Crozier, M./Friedberg, E. 1993: Die Zwänge kollektiven Handelns. Über Macht und Organisation, Frankfurt/Main: Verlag Anton Hain.
- Czada, R. 1997: Vereinigung und Systemtransformation als Governance Problem, in: Corsten, M./Helmut V. (Hrsg.): Transformation zwischen Markt, Staat und Drittem Sektor, Marburg: Metropolis, S. 181-210.
- Damm, D./Lang, R. 2001: Handbuch Unternehmenskooperation. Erfahrungen mit Corporate Citizenship in Deutschland, Bonn: Verlag Stiftung MITARBEIT.
- Degele, N./Münch, T./Pongratz, H. J./Saam, N. (Hrsg.) 2001: Soziologische Beratungsforschung. Perspektiven für Theorie und Praxis der Organisationsberatung, Opladen: Leske + Budrich.



- Dettling, W. 1976: Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie?, München: Olzog.
- Deutscher Bundestag 2002a: Bericht der Enquete-Kommission ›Zukunft des Bürgergesellschaftlichen Engagements‹, Drucksache 14/8900 [3.6.2002].
- Deutscher Bundestag 2002b: Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung – Drucksache 14/8214 – ›Entwurf eines Gesetzes zur Vereinfachung der Wahl der Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsrat‹, Drucksache 14/8546 [14.3.2002].
- Deutscher Bundestag 2002c: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung von Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid in das Grundgesetz, Drucksache 14/8503 [13.3.2002].
- Deutscher Bundestag 2001: Zwischenbericht der Enquete-Kommission ›Globalisierung der Weltwirtschaft‹, Drucksache 14/6910 [13.9.2001].
- Deutscher Corporate Governance Kodex (DCGK) 2002: Bericht der Regierungskommission Deutscher Corporate Governance Kodex, [http://www.corporate-governance-code.de/ger/download/DCG\\_K\\_D.pdf](http://www.corporate-governance-code.de/ger/download/DCG_K_D.pdf).
- Deutsches Rotes Kreuz 2001a: Bericht zur Evaluation des Zukunftsprogramms des Deutschen Roten Kreuzes, interne Veröffentlichung.
- Deutsches Rotes Kreuz 2001b: Mindeststandards für ein DRK-weites Überwachungs- und Steuerungssystem, interne Veröffentlichung.
- Deutsches Rotes Kreuz 2001c: Bericht über die strategische Situation des Deutschen Roten Kreuzes, interne Veröffentlichung.
- Dick, P. 1992: Personalentwicklung aus mikropolitischer Perspektive. Mikropolitik und Sozialisation, Dissertation, Augsburg.
- Ebers, M./Gotsch, W. 1999: Institutionenökonomische Theorie der Organisation, in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, Stuttgart: Kohlhammer, S. 199-251.
- Edeling, T. 1999: Der Neue Institutionalismus in Ökonomie und Soziologie, in: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie, Opladen: Leske + Budrich, S. 7-15.
- Eickelpasch, A./Kauffeld, M./Pfeiffer, I. 2002: Das Inno-Regio-Programm: Umsetzung der Förderung und Entwicklung der Netzwerke, in: DIW-Wochenbericht 69(21), S. 329-338.
- Eickelpasch, A./Kauffeld, M./Pfeiffer, I./Wurzel, U./Bachmann, T. 2001: Die Förderinitiative InnoRegio – Konzeption und erste Erkenntnisse der wissenschaftlichen Begleitung, in: DIW-Wochenbericht 68(34), S. 525-535.
- Eschenburg, T. 1963: Herrschaft der Verbände? Stuttgart: Deutsche Verlagsanstalt.

- Esso 2002: Aktueller Unternehmensbericht Corporate Citizenship, [http://www.esso.de/ueber\\_uns/info\\_service/publikationen/unternehmensbericht/aktuell/cc.html](http://www.esso.de/ueber_uns/info_service/publikationen/unternehmensbericht/aktuell/cc.html).
- Evaluations-Netzwerk zur Evaluation und Qualitätssicherung an deutschen Hochschulen 2002: Akkreditierungsagenturen, <http://evanet.his.de/evanet/forum/adressinst.html> (zitiert als Evaluations-Netzwerk 2002).
- Evers, A./Olk, T. 2002: Bürgerengagement im Sozialstaat – Randphänomen oder Kernproblem?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 9, S.6-14.
- Evers, A./Rauch, U./Stitz, U. 2002: Von öffentlichen Einrichtungen zu sozialen Unternehmen. Hybride Organisationsformen im Schul-, Kultur- und Altenpflegebereich, Berlin: Edition Sigma.
- Forschungsstelle Direkte Demokratie 2002: Projekt Bürgerbegehren und Bürgerscheide in Deutschland, Philipps-Universität Marburg, <http://cgi-host.uni-marburg.de/~mittendv/fsbddd/BBlандаuswahl.php?user=>.
- Frankfurter Grundsatzkommission Corporate Governance 2000: Corporate Governance Grundsätze („Code of Best Practice“) für börsennotierte Unternehmen, <http://www.dai.de/>.
- Frese, E. 2000: Grundlagen der Organisation. Konzepte – Prinzipien – Strukturen, Wiesbaden: Gabler.
- Friedberg, E. 1992: Zur Politologie von Organisationen, in: Küpper, W./Ortmann, G. (Hrsg.): Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-52.
- Fundraising Akademie 2002: Ein neues Berufsfeld etabliert sich, <http://www.fundraising-akademie.de/>.
- Geßner, A. 2001: Zur Bedeutung von Macht in Beratungsprozessen. Sind mikropolitische Ansätze praxistauglich?, in: Degele, N./Münch, T./Pongratz, H. J./Saam, N. (Hrsg.): Soziologische Beratungsforschung. Perspektiven für Theorie und Praxis der Organisationsberatung, Opladen: Leske + Budrich, S. 39-54.
- Giddens, A. 1992: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt/New York: Campus.
- Gill, M. 2001: Governance Do's & Don'ts. Lessons from Case Studies on Twenty Canadian Non-profits. Final Report, Ottawa: Institute on Governance.
- Göbel, M. 1999: Verwaltungsmanagement unter Veränderungsdruck. Eine mikropolitische Analyse, Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Goss S. 2001: Making Local Governance Work. Networks, Relationships and the Management of Chance, London: Palgrave.

- Grande, E. 1993: Die neue Architektur des Staates. Aufbau und Transformation nationalstaatlicher Handlungskapazität – untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik, in: Czada, R./Schmidt, M. G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 51-71.
- Growe, D. 2000: Fundraising und NGOs – Die alte Frage nach dem Geld neu gestellt, Münsteraner Diskussionspapiere zum Non-Profit-Sektor, Nr. 19.
- Habisch, A. 1999: Die Zukunft der Sozialen Marktwirtschaft und die ordnungspolitische Mitverantwortung des internationalen Unternehmens. Vortrag vor dem Wirtschaftspolitischen Club Bonn-Berlin und der Strukturpolitischen Gesellschaft am 4. Mai 1999 im Presseclub Berlin, [http://www.corporatecitizen.de/new\\_page\\_1.htm](http://www.corporatecitizen.de/new_page_1.htm).
- Hansbauer, P. 1996: Mikrorationalitäten im Verwaltungsalltag. Dargestellt am Beispiel der »Hilfen zur Arbeit« (§§ 18ff BSHG) in einer Sozialverwaltung, in: Soziale Welt 47(1), S. 68-91.
- Harrison, B. 1994: Lean and Mean, New York: Basic Books.
- Hawreliuk, H./Strauss-Wieczorek, G. 2002: Schluss mit Entschuldigungen!, in: Die Mitbestimmung 48(6), S. 20-23.
- Heinelt, H./Malek, T./Smith, R./Töller, A.E. (Hrsg.) 2001: European Union Environment Policy and New Forms of Governance, Aldershot: Ashgate.
- Heinrich, P./Schulz zur Wiesch, J. (Hrsg.) 1998: Wörterbuch der Mikropolitik, Opladen: Leske + Budrich.
- Hennig, J. 1998: Organisationsreform als mikropolitische Gestaltungsprozess, Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Hill, H. 2000: Good Governance, in: VOP 22(12), S. 9-12.
- Hill, H. 1997: In welchen Grenzen ist kommunalwirtschaftliche Betätigung Daseinsfürsorge?, in: Betriebs-Berater. Zeitschrift für Recht und Wirtschaft 52(9), S. 425-431.
- Hill, H./Klages, H. 2000: Good Governance und Qualitätsmanagement. Europäische und internationale Erfahrungen, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Arbeitsheft Nr. 132.
- Hirsch-Kreinsen, H. 1995: Dezentralisierung: Unternehmen zwischen Stabilität und Desintegration, in: Zeitschrift für Soziologie 24(6), S. 422-435.
- Hirst, P. 2000: Democracy and Governance, in: Pierre, J. (Hrsg.): Debating Governance, Oxford: University Press, S. 13-35.

- Holland-Cunz, B. 2001: Perspektiven der Verhandlungsdemokratie – Governance-Prozesse aus frauenpolitischer Sicht, in: Leggewie, C./Münch, R. (Hrsg.): Politik im 21. Jahrhundert, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 281-296.
- Hurrelmann, A. 2001: Zwischen Regierungsverantwortung und Bewegungserbe. Parteireform bei Bündnis 90/Die Grünen, in: Forschungsjournal NSB 14(3), S. 30-39.
- Iding, H. 2001: Hinter den Kulissen der Organisationsberatung. Macht als zentrales Thema soziologischer Beratungsforschung, in: Degele, N./Münch, T./Pongratz, H.J./Saam, N. (Hrsg.): Soziologische Beratungsforschung. Perspektiven für Theorie und Praxis der Organisationsberatung, Opladen: Leske + Budrich, S. 71-85.
- Iding, H. 2000: Hinter den Kulissen der Organisationsberatung. Qualitative Fallstudien von Beratungsprozessen im Krankenhaus, Opladen: Leske + Budrich.
- Jäger, W./Scharfenberger, U./Scharfenberger, B. 1996: Verwaltungsreform durch neue Kommunikationstechnik? Soziologische Untersuchungen am Beispiel Schriftgutverwaltung, Opladen: Leske + Budrich.
- Jüngling, C. 1999: Integration mit Macht. Zur Mikropolitik der betrieblichen Gleichstellung von Frauen, in: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik 8(4), S. 357-373.
- Jüngling, C. 1992: Geschlechterpolitik in Organisationen, in: Krell, G./Osterloh, M. (Hrsg.): Personalpolitik aus Sicht der Frauen – Frauen aus Sicht der Personalpolitik. Was kann die Personalforschung von der Frauenforschung lernen?, München: Gabler, S. 173-205.
- Kappelhoff, P. 2000: Der Netzwerkansatz als konzeptueller Rahmen für eine Theorie interorganisationaler Netzwerke, in: Sydow, J./Windeler A. 2000 (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 25-57.
- Kenis, P./Schneider, V. (Hrsg.) 1996: Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt/New York: Campus.
- Kersting, N. 2002: Die Zukunft der Parteien in der Lokalpolitik, in: Bogumil, J. (Hrsg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel. Theoretische und empirische Analysen, Opladen: Leske + Budrich, S. 139-162.
- Kettl, D. F. 2000: The Global Public Management. A Report on the Transformation of Governance, Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- KGSt 1999: Bürgerengagement – Chance für Kommunen, KGSt Bericht Nr. 6, Köln.
- Kieser, A. (Hrsg.) 1999: Organisationstheorien, Stuttgart: Kohlhammer.
- Kieser, A. 1998: Über die allmähliche Verfestigung der Organisation beim Reden. Organisieren als kommunizieren, in: Industrielle Beziehungen 5(1), S. 45-75.

- Kießling, A. 2001: Politische Kultur und Parteien in Deutschland. Sind Parteien reformierbar?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B10, S. 29-37.
- Killian, W./Wind M. 1997: Verwaltung und Vernetzung. Technische Integration bei organisatorischer Vielfalt am Beispiel von Agrar- und Umweltverwaltungen, Opladen: Leske + Budrich.
- Klages, H. 2000: Good Governance in entwickelten Ländern? Erfordernisse und Möglichkeitsspielräume »aktivierender« Politik, in: Hill, H./Klages, H.: Good Governance und Qualitätsmanagement. Europäische und internationale Erfahrungen, Speyer: Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Arbeitsheft Nr. 132, S. 1-15.
- Klein, A. 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft: Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung, Opladen: Leske + Budrich.
- Koelbl, S./Meissner, D./Siebenbeck, A. 1998: Das kalkulierte Mitgefühl. Deutsche Hilfsorganisationen konkurrieren immer härter um das Geld des Spenders, in: DER SPIEGEL 52(52), S. 38-48.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2000: Weißbuch »Regieren in der Europäischen Union. Die Demokratie in der Europäischen Union vertiefen«, Brüssel.
- König, K. 2001: Zum Governance-Begriff, in: König, K./Adam, M. (Hrsg.): Governance als Entwicklungspolitische Ansatz, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, S. 1-9.
- König, K./Adam, M. (Hrsg.) 2001: Governance als Entwicklungspolitische Ansatz, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Krüger, C. 2001: Hinten anstellen, in: DUZ – Das unabhängige Hochschulmagazin 57(17), S. 14.
- Krüger, C. 1994: Ein trauriges Kapitel, in: Manager Magazin, 24(6), S. 171-173.
- Kühl, S. 2002: Jenseits der Face-to-Face-Organisation. Wachstumsprozesse in kapitalmarktorientierten Unternehmen, in: Zeitschrift für Soziologie 31(3), S. 186-210.
- Kühl, S. 1999: Krise, Renaissance oder Umbau von Hierarchien in Unternehmen, Anmerkungen zur aktuellen Managementdiskussion, in: Berliner Debatte Initial (3), S. 3-17.
- Kühl, S. 1998: Wenn die Affen den Zoo regieren. Die Tücken der flachen Hierarchien, Frankfurt/New York: Campus.

- Küpper, W./Felsch, A. 2000: Organisation, Macht und Ökonomie. Mikropolitik und die Konstitution organisationaler Handlungssysteme, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Küpper, W./Ortmann, G. (Hrsg.) 1992: Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Leif, T. (Hrsg.) 1998: Leidenschaft: Recherche. Skandal-Geschichten und Enthüllungs-Berichte, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Löffler, E. 2001: Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung, in: Verwaltung und Management 7(4), S. 212-215.
- Luhmann, N. 1997: Die Gesellschaft der Gesellschaft, 2 Bände, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Luthardt, W./Waschkuhn, A. 1997: Plebiszitäre Komponenten in der repräsentativen Demokratie. Entwicklungsstand und Perspektiven, in: Klein, A./Schmalzbruns, R. (Hrsg.): Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland, Baden-Baden: Nomos, S. 59-87.
- Lynn, L./Heinrich, C./Hill, C. 2001: Improving Governance. A New Logic for Empirical Research, Washington, D.C: Georgetown University Press.
- Machnig, M. 2001a: Organisation ist Politik – Politik ist Organisation. Moderne Parteistrukturen als Voraussetzung für strategische Mehrheitsfähigkeit, in: Forschungsjournal NSB 14(3), S. 30-39.
- Machnig, M. 2001b: Vom Tanker zur Flotte. Die SPD als Volkspartei und Mitgliederpartei von morgen, in: Machnig, M./Bartels, H.-P. (Hrsg.): Der rasende Tanker. Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation, Göttingen: Steidel Verlag, S. 101-117.
- Machnig, M./Bartels, H.-P. (Hrsg.) 2001: Der rasende Tanker. Analysen und Konzepte zur Modernisierung der sozialdemokratischen Organisation, Göttingen: Steidel Verlag.
- March, J./Olsen, J. P. 1994: Institutional Perspectives on Governance, in: Derlien, H.-U./Gerhardt, U./Scharpf, F.W.(Hrsg.): Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz, Baden-Baden: Nomos, S. 249-270.
- Marx, S./Schmachtenberg, R. 2002: Reform der Arbeitsverwaltung. Mehr Wettbewerb und moderne Leitungsstrukturen, in: Bundesarbeitsblatt 4, S. 5-9.
- Mayntz, R. (Hrsg.) 1997: Soziale Dynamik und politische Steuerung – Theoretische und methodische Überlegungen, Frankfurt/New York: Campus.
- Mayntz, R. (Hrsg.) 1992: Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.

- Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hrsg.) 1995: Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York: Campus.
- Mayntz, R./Scharpf, F.W. 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R./Scharpf, F.W. (Hrsg.) Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York: Campus, S. 39-72.
- Meyer, J. W./Rowan, B. 1977: Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in: *American Journal of Sociology* 83(2), S. 340-363.
- Michels, R. 1911: Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens, Leipzig: Klinkhardt 1911.
- Ministerium für Schule, Wissenschaft und Forschung des Landes Nordrhein-Westfalen 2002: Schul-Sponsoring heute. Ein Leitfaden für Schulen und Schulträger; [http://www.schulinfos.de/Schul-Sponsoring\\_heute/Handreichung\\_Sponsoring/Schulsponsoring2\\_2002.pdf](http://www.schulinfos.de/Schul-Sponsoring_heute/Handreichung_Sponsoring/Schulsponsoring2_2002.pdf) (zitiert als MSWF-NRW 2002).
- Minogue, M./Polidano, C./Hulme, D. (Hrsg.) 1998: Beyond the New Public Management. Changing Ideas and Practices in Governance, Cheltenham: Edward Elgar.
- Mintzberg, H. 1991: Mintzberg über Management: Führung und Organisation, Mythos und Realität, Wiesbaden: Gabler.
- Mintzberg, H. 1983: Power in and around Organizations, New Jersey: Engelwood Cliffs.
- Moldaschl, M. 2001a: Reflexive Beratung. Eine Alternative zu strategischen und systemischen Ansätzen, in: Degele, N./Münch, T./Pongratz, H. J./Saam, N. (Hrsg.): *Soziologische Beratungsforschung. Perspektiven für Theorie und Praxis der Organisationsberatung*, Opladen: Leske + Budrich, S. 133-157.
- Moldaschl, M. 2001b: Implizites Wissen und reflexive Intervention, in: Senghaas-Knobloch, E. (Hrsg.): *Macht, Kooperation und Subjektivität in betrieblichen Veränderungsprozessen*, Münster: LIT Verlag, S. 135-168.
- Naschold, F. 1993: *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*, Berlin: Edition Sigma.
- Naschold, F. /Bogumil, J. 2000: *Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive*, 2., vollständig aktualisierte und stark erweiterte Auflage, Opladen: Leske + Budrich.
- Naschold, F./Jann, W./Reichard, C. 1999: *Innovation, Effektivität, Nachhaltigkeit. Internationale Erfahrungen zentralstaatlicher Verwaltungsreform*, Berlin: Edition Sigma.

- Neuberger, O. 1995: Mikropolitik. Der alltägliche Einsatz von Macht in Organisationen, Stuttgart: Ferdinand Enke Verlag.
- Nullmeier, F. 2000a: »Mehr Wettbewerb!«. Zur Marktkonstitution in der Hochschulpolitik, in: Czada, R./Lütz, S. (Hrsg.): Die politische Konstitution von Märkten, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 209-227.
- Nullmeier, F. 2000b: Zwischen Informatisierung und neuem Steuerungsmodell. Zum inneren Wandel der Verwaltungen, in: Martinsen, R./Saretzki, T./Simonis, G. (Hrsg.): Politik und Technik. Analysen zum Verhältnis von technologischem, politischem und staatlichem Wandel am Anfang des 21. Jahrhunderts. PVS-Sonderheft 31, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 248-267.
- OECD 2001a: The OECD Principles of Corporate Governance in German, <http://www.1.oecd.org/daf/governance/principles-ger.htm>.
- OECD 2001b: Governance in the 21st century. Future Studies, Paris: OECD Publication Service.
- OECD 1995: Governance in Transition. Public Management Reforms in OECD Countries, Paris: OECD Publication Service.
- Ortmann, G. 1995: Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ortmann, G. 1992: Handlung, System, Mikropolitik, in: Ortmann, G./Küpper, W. (Hrsg.): Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 217-225.
- Ortmann, G./Becker, A. 1995: Management und Mikropolitik. Ein strukturations-theoretischer Ansatz, in: Ortmann, G.: Formen der Produktion. Organisation und Rekursivität, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 43-80.
- Ortmann, G./Windeler, A./Becker, A./Schulz, H.J. 1990: Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ortmann, G./Windeler, A. (Hrsg.) 1989: Umkämpftes Terrain. Managementperspektiven und Betriebsratspolitik bei der Einführung von Computer-Systemen, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Osborne, D./Gaebler, T. 1992: Reinventing Government. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Ouchi, W. G. 1980: Markets, bureaucracies, and clans, in: Administrative Science Quarterly 25(3), S. 129-141.
- Peters, B. G./Pierre, J. 2000: Governance, Politics and the State, London: Macmillan Press LTD.
- Pfitzer, N./Oser, P./Orth, C. 2002: Zur Reform des Aktienrechts, der Rechnungslegung und Prüfung durch das TransPubG, in: Der Betrieb 55(4), S. 157-165.



- Picot, A./Freudenberg, H./Gaßner, W. 1999: Management von Reorganisationen. Maßschneidern als Konzept für den Wandel, Wiesbaden: Gabler.
- Picot, A./Reichwald, R./Wigand, R.T. 1998: Die grenzenlose Unternehmung: Information, Organisation und Management, Wiesbaden: Gabler.
- Pierre, J. (Hrsg.) 2000: Debating Governance, Oxford: University Press.
- Powell, W. W. 1990: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization, in: Research in Organizational Behaviour 12, S. 295-336.
- Priller, E./Zimmer, A./Anheier, H. K. 1999: Der Dritte Sektor in Deutschland. Entwicklungen, Potentiale, Erwartungen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B9, S. 12-21.
- Pröhl, M. (Hrsg.) 2002: Good Governance für Lebensqualität vor Ort. Internationale Praxisbeispiele für Kommunen, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Prott, J. 2002: Beraternetzwerke von Betriebsräten – Ansätze aktivierender gewerkschaftlicher Betriebspolitik, in: WSI-Mitteilungen 55(7), S. 416-421.
- Prott, J. 2001: Betriebsräte helfen Betriebsräten – Mobilisierungschancen ehrenamtlicher Beteiligung im Beraternetzwerk Küste der Industriegewerkschaft Metall, Arbeitspapier 39 der Hans Böckler Stiftung, Düsseldorf.
- Putnam, R. 2000: Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community, New York: Simon & Schuster.
- Putnam, R. 1993: Making Democracy work. Civic Traditions in Modern Italy, Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Raschke, Joachim 2001: Die Zukunft der Grünen. ›So kann man nicht regieren‹, Frankfurt/New York: Campus.
- Raschke, J. 1993: Die Grünen. Wie sie wurden was sie sind, Köln: Bund Verlag.
- Reichhard, C. 2001: Verwaltungsmodernisierung in Deutschland aus internationaler Perspektive, in: Wallerath, M. (Hrsg.): Verwaltungserneuerung. Eine Zwischenbilanz der Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Baden-Baden: Nomos.
- Reichhard, C. 1998: Wettbewerbselemente in der öffentlichen Verwaltung – Kommentierung aus wissenschaftlicher Sicht, in: König, K./Füchtner, N. (Hrsg.): Schlanker Staat – Verwaltungsmodernisierung im Bund, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, S. 305-326.
- Reichhard, C./Röber, M. 2001: Konzept und Kritik des New Public Management, in: Schröter, E. (Hrsg.): Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich, S. 371-392.

- Reinermann, H./Lucke, J. v. 2001: Speyerer Definition von Electronic Governance, Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Speyer: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Rhodes, R.A.W. 2000: Governance and Public Administration, in: Pierre, J. (Hrsg.): Debating Governance, Oxford: Oxford University Press, S. 54-90.
- Riegraf, B. 1996: Geschlecht und Mikropolitik. Das Beispiel betrieblicher Gleichstellung, Opladen: Leske + Budrich.
- Rüegg-Stürm, J./Achtenhagen, L. 2000: Management-Mode oder unternehmerische Herausforderung: Überlegungen zur Entstehung netzwerkartiger Organisations- und Führungsformen, in: Die Unternehmung 54(1), S. 3-21.
- Rüegg-Stürm, J./Young, M. 2001: Die Bedeutung neuer netzwerkartiger Führungs- und Organisationsformen für die Dynamisierung von Unternehmungen, in: Die Unternehmung 55(3), S. 187-213.
- Sabatier, P.A. 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, A. (Hrsg.): Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148.
- Sabatier, P.A. /Jenkins-Smith, H. C. (Hrsg.) 1993: Policy Chance and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabel, H. 1996: Governance Structures in Deutschland, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 65, Ergänzungsheft 3, S. 103-124.
- SAP 2002: Corporate Governance, <http://www.sap-ag.de/germany/aboutSAP/cgovernance/index.asp>.
- Scharpf, F. W. 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Scherhorn, G. 1997: Das Ganze der Güter, in: Meyer-Abich, K. M. (Hrsg.): Vom Baum der Erkenntnis zum Baum des Lebens. Ganzheitliches Denken in der Natur in Wissenschaft und Wirtschaft, München: Beck, S. 162-251.
- Siemens 2002: Corporate Governance, <http://www.siemens.de/index.jsp>.
- Schimank, U. 1996: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schmid, J. 1998: Verbände. Interessenvermittlung und Interessenorganisation, München [u.a.]: Oldenbourg.
- Schröter, E. (Hrsg.) 2001: Empirische Policy- und Verwaltungsforschung. Lokale, nationale und internationale Perspektiven, Opladen: Leske + Budrich.
- Schuppert, G. F. 2000: Verwaltungswissenschaft. Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden: Nomos.

- Schuppert, G. F. 1989: Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation. Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens, in: Archiv des öffentlichen Rechts (114), S. 127-148.
- Schuster, F. 2001: Benchmarking als Ersatz für Wettbewerb, in: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Reorganisationsstrategien in Wirtschaft und Verwaltung, Opladen: Leske + Budrich, S. 203–228.
- Senghaas-Knobloch, E. (Hrsg.) 2001: Macht, Kooperation und Subjektivität in betrieblichen Veränderungsprozessen, Münster: LIT Verlag.
- Siekmann, H. 1996: Corporate Governance und öffentlich-rechtliche Unternehmen, in: Schenk, K.-E./Schmidtchen, D./Streit, M. E. (Hrsg.): Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat: Neue Formen der Kooperation zwischen Staat und Privaten, Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 15, Tübingen: Mohr, S. 282-313.
- Simon, H. 1945: Administrative Behavior. A Study of Decision-Making-Processes in Administrative Organisations, New York: Macmillan.
- Springer, R./Weitbrecht, H. 1998: Editorial, in: Industrielle Beziehungen 5(1), S. 5-8.
- Staber, U. 2000: Steuerung von Unternehmensnetzwerken: Organisationstheoretische Perspektiven und soziale Mechanismen, in: Sydow, J./Windeler A. (Hrsg.): Steuerung von Netzwerken, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 58-87.
- Steinmann, H./Schreyögg, G. 2000: Management. Grundlagen der Unternehmensführung. Konzepte, Funktionen, Fallstudien, Wiesbaden: Gabler.
- Stiftung Entwicklung und Frieden (Hrsg.) 1995: Nachbarn in Einer Welt: Der Bericht der Kommission für Weltordnungspolitik, Bonn.
- Streeck, W./Schmitter, P.C. 1996: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände?, in: Kenis, P./Schneider, V. (Hrsg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik, Frankfurt/New York: Campus, S. 123-164.
- Sydow, J. 1992: Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Sydow, J./Windeler, A. (Hrsg.) 2000: Steuerung von Netzwerken, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Sydow, J./Windeler, A. (Hrsg.) 1997: Management interorganisationaler Beziehungen. Vertrauen, Kontrolle und Informationstechnik, Opladen: Leske + Budrich.
- Theobald, C. 2000: Zur Ökonomik des Staates. Good Governance und die Perzeption der Weltbank, Baden-Baden: Nomos.

- Theuvsen, L. 1999: Transaktionskostentheorie: Anwendung auf Non-Profit-Organisationen, in: Edeling, T./Jann, W./Wagner, D. (Hrsg.): Institutionenökonomie und Neuer Institutionalismus. Überlegungen zur Organisationstheorie, Opladen: Leske + Budrich, S. 221-245.
- Theuvsen, L. 1997: Interne Organisation und Transaktionskostenansatz. Entwicklungsstand – weiterführende Überlegungen – Perspektiven, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 67(9), S. 971-996.
- Thompson, J.D. 1967: Organizations in Action, New York: McGraw-Hill.
- Walgenbach, P. 1999: Institutionalistische Ansätze in der Organisationstheorie, in: Kieser, A. (Hrsg.): Organisationstheorien, Stuttgart: Kohlhammer, S. 319-353.
- Weber, M. 1972: Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen: Mohr.
- Weick, K. E. 1985: Der Prozess des Organisierens, Frankfurt/Main: Suhrkamp.
- Weick, K. E. 1976: Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: Administrative Science Quarterly 21, S. 1-19.
- Weltbank 1989: Sub-Saharan Africa. From Crisis to Sustainable Growth. A Long-termed Perception Study, Washington D.C.
- Werder, A. v./Minuth, T. 2000: Internationale Kodizes der Corporate Governance, Berlin: Technische Universität.
- Williamson, O. 1990: Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus, Tübingen: Mohr.
- Williamson, O. 1975: Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, New York: Free Press.
- Willke, H. 1995: Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart und Jena: UTB.
- Wissenschaftszentrum Berlin 2002: Corporate Citizenship, Projektbeschreibung, [http://www.wz-berlin.de/ow/inno/networks/networks\\_citizenship.de.htm](http://www.wz-berlin.de/ow/inno/networks/networks_citizenship.de.htm).
- Witt, S.-A. 1998: Unternehmenserwerb und Mikropolitik. Mikropolitische Prozesse als kritische Erfolgsfaktoren beim Unternehmenserwerb, Hamburg: Steuer- und Wirtschaftsverlag.
- Wolf, H. 2000: Das Netzwerk als Signatur der Epoche? Anmerkungen zu einigen neueren Beiträgen zur soziologischen Gegenwartsdiagnose, in: Arbeit. Zeitschrift für Arbeitsforschung, Arbeitsgestaltung und Arbeitspolitik 9(2), S. 95-104.
- Wolf, H. 1997: Das dezentrale Unternehmen als imaginäre Institution, in: Soziale Welt 48(2), S. 207-224.
- Wollmann, H. 2002: German Local Government under the Impact of NPM Modernization and New Direct Democratic Instruments, Diskussionspapier für die gemeinsame internationale Tagung des Research Committee 05 der IPSA

(International Political Science Association) »Comparative Studies of Local Government and Politics« und des DVPW-Arbeitskreises »Lokale Politikforschung« in Stuttgart, 26-27. September 2002.

Zimmer, A. 1998: Der Verein in Gesellschaft und Politik, in: Graf Strachwitz, R. (Hrsg.): Dritter Sektor – Dritte Kraft, Düsseldorf: Raabe, S. 93-125.

10.1 INTERVIEWLEITFADEN

<p style="text-align: center;"><b>Governance – Reformen in den Feldern Wirtschaft, Staat und Zivilgesellschaft – Leitfadengestütztes Telefoninterview –</b></p>		
<b>Institution:</b>		
<b>AnsprechpartnerIn:</b>		
<b>Adresse</b>		
<b>Telefonnummer/e-mail:</b>		
<b>Interview am:</b>		
<b>Dauer des Interviews:</b>		
<b>Inhalt der Reform</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Übergeordnete strategische Zielsetzung</li> <li>▶ operative Ziele/Meilensteine</li> <li>▶ einzelne Maßnahmen/Instrumente</li> </ul>	
	▶ Einordnung in Governance-Reform-Typologie <i>(erfolgt nach dem Telefoninterview anhand einer eigens entwickelten Systematik)</i>	
<b>Gründe/ Ursachen für die Reform</b>		
<b>Akteure</b>	Auftraggeber/Initiator	
	Projekt-/Steuerungsgruppe	
	Externe Begleitung: ja – nein?	
	Beteiligte und Betroffene	
<b>Zeit</b>	Beginn und Ende des Reformprozesses	
	Einzelne Reformphasen	
<b>Controlling</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Findet ein systematisches, paralleles Controlling statt?</li> <li>▶ Wenn ja – von wem und mit welchen Instrumenten?</li> <li>▶ Hat es aufgrund der Controlling-Ergebnisse eine Revision der Zielsetzung, Zeitschiene etc. gegeben?</li> </ul>	

<b>Evaluation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Wird eine Evaluation der Reformergebnisse durchgeführt?</li> <li>▶ Nach welchen Kriterien wird evaluiert?</li> <li>▶ War die Evaluation von Beginn an geplant?</li> <li>▶ Durch wen durchgeführt (Extern/Intern)?</li> </ul>	
<b>(Zwischen) Ergebnis</b>	Was ist nach Einschätzung der beteiligten Akteure das (Zwischen)Ergebnis der Reform? Ziel erreicht? Erfolgreich, aber anderes Ergebnis als erwartet ... Gar gescheitert? Aus welchem Grund?	
<b>Folgen der Reform</b>	(Un)erwartete (positive/negative) Nebeneffekte	
<b>Mikro-politische Einflussfaktoren</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Welche Schwierigkeiten und Stolpersteine sind im Reformprozess aufgetaucht?</li> <li>▶ Wie wurde mit diesen Stolpersteinen umgegangen?</li> <li>▶ Hat man die Schwierigkeiten von Beginn an erwartet?</li> <li>▶ Kam es zu überraschenden, unerwarteten Schwierigkeiten?</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Welche (mikropolitischen) Faktoren haben den Reformprozess begünstigt?</li> <li>▶ Wurde versucht, auf diese Faktoren im Reformprozess Bezug zu nehmen, um die Erfolgsaussichten des Reformvorhabens zu verbessern?</li> </ul>	

## 10.2 GOVERNANCE-REFORMEN IN DEN FELDERN STAAT, WIRTSCHAFT UND ZIVILGESELLSCHAFT – ERGEBNISSE EINER EXPLORATIVEN ÜBERSICHT (ZEITRAUM 1990 – 2002)

(Die grau unterlegten Reformprojekte wurden durch leitfadengestützte Interviews mit beteiligten und betroffenen Akteuren eingehender analysiert)

Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
1. Öffentliche Verwaltung	Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung	Benchmarking in der Bundesverwaltung	Interne GR	Von Hierarchie zu Wettbewerb	Mit dem Projekt Benchmarking-Ringe wird ein Wettbewerbsmechanismus mit differenziellem Charakter in die Bundesverwaltung implementiert. Die Stabsstelle strebt mit der Einführung der Benchmarking-Ringe kein Ranking der Teilnehmer an (das etwa mit Konsequenzen in Bezug auf die Mittelzuweisung verbunden wäre). Die Teilnehmer der Benchmarking-Ringe konkurrieren um ein bestimmtes Image: Wer hat die Vorreiterrolle im Verwaltungsmodernisierungsprozess? Wer kann auf welchen Gebieten gute Leistungen vorweisen? Die Implementierung von Leistungsvergleichen wird durch den Widerspruch zwischen marktlicher Logik (Transparenz in der Leistungserstellung) und der politischen Logik einer Wettbewerbsdemokratie (Profilierungszwänge, Offenlegung von Schwachstellen ist möglichst zu vermeiden) erschwert.
2. Öffentliche Verwaltung	Bundesministerium für Bildung und Forschung	Förderinitiative InnoRegio: Unterstützung der Gründung und Entwicklung von regionalen Netzwerken.	Sektorale GR	Förderung der Vernetzung	Der Staat fördert gezielt die Vernetzung von Akteuren unterschiedlicher Felder (Wissenschaft, Privatwirtschaft, Politik, Verbände etc.) und verändert dadurch die sektorale Steuerungslogik. Zum derzeitigen Zeitpunkt kann noch nicht abgeschätzt werden, wie stabil die Vernetzung (und damit wie erfolgreich das Reformvorhaben) ist.



	Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
3.	Öffentliche Verwaltung	Bundesministerium der Verteidigung	Public Private Partnership bei der Bundeswehr: Am 15.11.1999 haben der Bundeskanzler, der Bundesminister für Verteidigung und Unternehmensführer den Vertrag für »Innovation, Investition und Wirtschaftlichkeit in der Bundeswehr« unterzeichnet. Ziel ist eine strategische Partnerschaft zwischen Bundeswehr und Privatwirtschaft zur Verbesserung der Effizienz der Bundeswehr	Sektorale GR	<i>Wechsel des Feldes:</i> Von Staat zu Markt <i>Wechsel der Governance-Form:</i> Von reiner Hierarchie zur Doppelstruktur von Hierarchie + Markt	
4.	Öffentliche Verwaltung	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung	Reform der Arbeitsverwaltung • Modernisierung der Leitungsstrukturen der Bundesanstalt für Arbeit: Die Leitungsstruktur der BA soll an privatwirtschaftliche Führungsstrukturen angepasst werden. • Einführung von Wettbewerb im Bereich der Arbeitsvermittlung: Private Anbieter und der Vermittlungsdienst der BA sollen um die beste Vermittlung konkurrieren.	Interne und Sektorale GR	Interne GR: Hierarchisierung der Leitungsstrukturen durch Stärkung der Kontrollfunktion des Verwaltungsrates Sektorale GR: Einführung von Wettbewerb in ein ehemals rein staatlich reguliertes Feld; <i>Wechsel des Feldes:</i> Staat und Wirtschaft <i>Wechsel der Governance-Form:</i> Von Hierarchie zu Wettbewerb	An dem neuen Leitungsmodell wird kritisiert, dass der Verwaltungsrat (der ja eigentlich zu einem starken Aufsichtsrat gemacht werden sollte) über wenig Rechte und Kompetenzen verfügt: Die Mitwirkungsmöglichkeiten des Verwaltungsrats liegen unterhalb derer eines privatwirtschaftlichen Aufsichtsrates. Der Verwaltungsrat hat nur Informationsrechte, er kann den Vorstand weder bestellen noch entlassen. Der Verwaltungsrat kann gegenüber dem Bundesarbeitsminister Kritik an der Arbeit des Vorstands äußern – allerdings nur, wenn dieser seine vertraglichen Pflichten verletzt. Die Strukturreform führt keineswegs dazu, dass in der BA moderne Managementstrukturen eingeführt werden; sie wird lediglich zu einer Bundesoberbehörde mit einem Beirat.

	Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
5.	Öffentliche Verwaltung	Bundesministerium der Finanzen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gründung der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Allfinanz-)aufsicht) durch Zusammenlegung der Bundesaufsichtsämter für Kredit-, Versicherungswesen und den Wertpapierhandel.</li> </ul>	Interne GR	Modifikation der bestehenden hierarchischen Governance-Struktur durch Zentralisierung, d.h. keine echte interne GR.	

Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
6. Öffentliche Verwaltung	Bund Bundesbank	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mit dem siebenten Gesetz zur Änderung des Gesetzes der Deutschen Bundesbank wurde eine Reform der Entscheidungs- und Leitungsstrukturen der Bundesbank in die Wege geleitet. Mit Inkrafttreten des Gesetzes wurden die bisherigen drei Leitungsorgane der Bundesbank (Direktorium, Zentralbankrat und Vorstände der Landeszentralbanken) aufgelöst und durch ein einheitliches Leitungsorgan (Vorstand) ersetzt.</li> <li>Im Zuge der Strukturreform verlieren die Präsidenten der Landeszentralbanken ihre Eigenständigkeit. Die Präsidenten der Hauptverwaltungsstellen (der Zusatz-Landeszentralbank; wurde gestrichen) sind nicht mehr im Bundesbankvorstand vertreten; sie sind künftig weisungsabhängig.</li> <li>Die Bundesbank wurde verpflichtet, zusätzlich zum Jahresabschluss eine Plankostenrechnung, einen Investitionsplan und eine Plan-Ist-Analyse durchzuführen.</li> </ul>	Interne GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Stärkung des Kollegialitätsprinzips im Leitungsgremium (das Vetorecht des Präsidenten beschränkt sich nun auf Fragen der Geschäftsverteilung im Vorstand; die Stimme des Präsidenten entscheidet zudem bei Stimmgleichheit).</li> <li>Hierarchisierung der Aufbaustruktur (Kompetenzverlust bei den ehemaligen Landeszentralbanken).</li> <li>Stärkung der unternehmerischen Ausrichtung (Ausgaben- und Kostenkontrolle) durch die Einführung betriebswirtschaftlicher Instrumentarien.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Die Bundesregierung konnte ihr ursprüngliches Reformvorhaben nicht durchsetzen, sondern musste im Verlauf der parlamentarischen Beratungen Zugeständnisse an die Länder akzeptieren, z.B.: <ul style="list-style-type: none"> <li>Die neun Standorte der Hauptverwaltung bleiben alle erhalten. Sie sind zukünftig die regionalen Ansprechpartner für die Wirtschaft und die Politik.</li> <li>Es wurden gesetzliche Regelungen entwickelt, die sicherstellen sollen, dass die Hauptverwaltungen bestimmte Aufgaben dezentral wahrnehmen können. So sollen beispielsweise regionale Kompetenzzentren aufgebaut werden.</li> <li>Der Vorstand (der auf acht Mitglieder vergrößert wurde) wird zukünftig von Bundesregierung und Bundesrat paritätisch besetzt.</li> </ul> </li> </ul>

	<b>Feld</b>	<b>Institution/ Organisation</b>	<b>Reformvorhaben</b>	<b>Interne oder Sektorale GR</b>	<b>Typus der Governance-Reform</b>	<b>Bewertung des Reformergebnisses</b>
7.	Öffentliche Verwaltung	Innenministerium um Rheinland-Pfalz	<p>Reform und Neuorganisation der Landesverwaltung</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Auflösung der Bezirksregierungen</li> <li>• Neuorganisation der Mittelinstanz durch die Einführung eines Direktionsmodells</li> </ul>	Interne GR	Modifikation der bestehenden hierarchischen Governance-Struktur, d.h. keine echte interne GR.	<p>Ursprüngliches Reformziel war die Auflösung einer Hierarchiestufe (Bezirksregierungen) durch Aufgabenverlagerung auf die kommunale bzw. ministerielle Ebene. Dieses vergleichsweise radikale Reformvorhaben erwies sich als nicht durchsetzbar. Mit dem Direktionsmodell wurde ein Kompromiss entwickelt: Die Bezirksregierungen wurden von einem Teil der Aufgaben entlastet. Die Mehrzahl der Aufgaben blieb jedoch in der Verantwortung der Mittelinstanzen. Die Aufgaben wurden zwischen den Behörden der Mittelinstanzen neu aufgeteilt und die Behörden von :Bezirksregierungen; in :Direktionen; umbenannt – an dem dreistufigen Verwaltungsaufbau hat sich im Prinzip jedoch nichts verändert. Es konnte eine leichte Verschlankung der Hierarchie erreicht werden.</p>
8.	Öffentliche Verwaltung	Ministerium für Inneres und Sport Saarland	Projekt Landrätlische Verwaltung; Kommunalisierung unterer Landesbehörden	Interne GR	Modifikation der bestehenden hierarchischen Governance-Struktur durch Dezentralisierung von Aufgaben und Verantwortung, d.h. keine echte interne GR.	<p>Angestrebt war eine konsequente Kommunalisierung staatlicher Sonderbehörden. Dieses Vorhaben konnte nicht realisiert werden. Ein Teil der Sonderbehörden, die sich mit ihrer Kommunalisierung nicht einverstanden erklärten, wurden statt dessen in die Landesverwaltung eingegliedert. Parallel zu den geplanten Dezentralisierungsmaßnahmen fanden damit auch Zentralisierungsprozesse statt. Das vorrangige Ziel des Reformvorhabens – die Kosteneinsparung – konnte jedoch erreicht werden.</p>

	Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
9.	Öffentliche Verwaltung	Länder Hygiene-Institut Hamburg	<p>Umfassender personeller, organisatorischer und betriebswirtschaftlicher Reorganisationsprozess. Im Kontext von Governance-Reformen sind insbesondere zwei Teilreformen von Interesse:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernisierung der Leitungsstruktur: Das ehemalige vierköpfige Direktorium wird durch eine Leitungskonferenz (der Abteilungsleiter) ersetzt. Der Leitungskonferenz steht eine Doppelspitze vor: kaufmännische und fachliche Leitung. Die Position der kaufmännischen Leitung wurde neu eingeführt und sie verfügt, im Vergleich zur fachlichen Leitung, über deutlich mehr Kompetenzen.</li> <li>• Reorganisation der horizontalen und vertikalen Koordinationsstrukturen (durch Ein- und Ausgliederung und Wegfall verschiedener Organisationseinheiten).</li> </ul>	Interne GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enthierarchisierung der Leitungsstruktur durch den Aufbau eines kollegialen Leitungsmodells.</li> <li>• Stärkung der unternehmerischen Ausrichtung des Instituts durch die Einführung einer kaufmännischen Leitung.</li> <li>• Modifikation der hierarchischen Koordination durch Zentralisierungs- und Dezentralisierungsmaßnahmen.</li> </ul>	Die kollegiale Leitungsstruktur hat sich bewährt: Die verschiedenen Organisationseinheiten, zwischen denen es zuvor kaum Verbindungen/Kooperationen gab, verstehen sich nun als Einheit mit gemeinsamen Zielsetzungen. Umstritten bleibt das größere Gewicht der kaufmännischen Leitung gegenüber der wissenschaftlichen Leitung.

	<b>Feld</b>	<b>Institution/ Organisation</b>	<b>Reformvorhaben</b>	<b>Interne oder Sektorale GR</b>	<b>Typus der Governance-Reform</b>	<b>Bewertung des Reformergebnisses</b>
10.	Öffentliche Verwaltung	Staatskanzlei Niedersachsen, Landkreis Goslar	• Initiierung bzw. Förderung bürgerschaftlichen Engagements.	Sektorale GR	<i>Wechsel des Feldes:</i> Von Staat zu Zivilgesellschaft <i>Wechsel der Governance-Form:</i> Von Hierarchie zu Gemeinschaft	In der Anfangsphase konnten viele Bürger für ein ehrenamtliches Engagement aktiviert werden. Wie dauerhaft ihr Engagement und wie stabil das Netzwerk der Aktiven ist, werden die nächsten Jahre zeigen.
11.	Öffentliche Verwaltung	Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz	Durchführung eines Bürgergutachtens zum Verbraucherschutz in Bayern	Sektorale GR	<i>Wechsel des Feldes:</i> Von Staat zu Zivilgesellschaft <i>Wechsel der Governance-Form:</i> Von Hierarchie zu Assoziation  Es handelt sich um keine echte GR, sondern um eine Tendenz zur Assoziation	Beim Aufbau des Staatsministeriums für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz wurden den Bürgern Mitspracherechte eingeräumt. Die Mitspracherechte sind jedoch nicht auf Dauer gestellt; es handelt sich lediglich um eine einmalige Aktion. Zudem sind die Wünsche und Interessen der Bürger für die Verwaltung nicht verbindlich, sondern werden nur als Empfehlungen und Anregungen verstanden. Mit der Durchführung des Bürgergutachtens wurden die Steuerungsformen der Verwaltung nicht grundlegend verändert. Es kann von einer <i>Tendenz zur Assoziation</i> gesprochen werden.
12.	Öffentliche Verwaltung	Bayerisches Staatsministerium für Gesundheit, Ernährung und Verbraucherschutz	Einführung von Projektmanagement	Interne GR	Tendenz zur intra-organisationalen Vernetzung (Von Hierarchie zu Netzwerk)	Ein sukzessiver Wandel der internen Arbeitsorganisation ist angestrebt: Die hierarchische Arbeitsweise soll durch abteilungs- und hierarchieübergreifende Projektarbeit ergänzt werden. (Projektbereich als parallele Struktur zur hierarchischen Aufbauorganisation).

	<b>Feld</b>	<b>Institution/ Organisation</b>	<b>Reformvorhaben</b>	<b>Interne oder Sektorale GR</b>	<b>Typus der Governance-Reform</b>	<b>Bewertung des Reformergebnisses</b>
13.	Öffentliche Verwaltung	Schulen	<p>Aufbau eines Sponsoren-Netzes für die Staatliche Feintechnikschule Villingen-Schwenningen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sponsoring nach dem Prinzip Leistung und Gegenleistung.</li> <li>• Die Schulleitung, das Lehrerkollegium und der Förderverein überlegen gezielt, welche Gegenleistungen sie Firmen für deren Unterstützung anbieten können.</li> <li>• Im offenen Klassenzimmer werden Fortbildungen angeboten. Die Firmen erhalten zudem die Gelegenheit der positiven Selbstdarstellung (in Schulerzeiten, auf Veranstaltungshinweisen etc.).</li> </ul>	Interne GR	Vermarktlichung der Beziehungen zur Umwelt	Die Staatliche Feintechnikschule Villingen-Schwenningen konnte sich ein vergleichsweise großes und stabiles Sponsornetz aufbauen und damit die Mittelkürzungen des Bundes und des Landes teilweise ausgleichen. Die Mehrheit des Lehrerkollegiums unterstützt mittlerweile die veränderte Ressourcenbeschaffungsstruktur. In der Anfangsphase hatten jedoch viele der Kollegen Vorbehalte gegenüber einer Ökonomisierung der Schulstrukturen.

	<b>Feld</b>	<b>Institution/ Organisation</b>	<b>Reformvorhaben</b>	<b>Interne oder Sektorale GR</b>	<b>Typus der Governance-Reform</b>	<b>Bewertung des Reformergebnisses</b>
14.	Öffentliche Verwaltung Hochschulen	Technische Universität München	<p>Konstituierung eines Hochschulrats</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Trennung Leitungs- und Kontrollfunktion</li> <li>• Hochschulleitung verantwortet die strategischen und operativen Entscheidungen</li> <li>• Senat und Hochschulrat sind die Aufsichts- und Kontrollorgane</li> <li>• Senat (9 Mitglieder) und Hochschulrat (7 Mitglieder) bilden zusammen den Verwaltungsrat</li> <li>• In diesem neuen Gremium werden Innensicht (Senat) und Außensicht (Hochschulrat) zusammengeführt</li> <li>• Aufgaben des Verwaltungsrats: Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten, Mitwirkung bei der Entwicklungs- und Bewirtschaftungsplanung der Universität</li> </ul>	Interne GR	Neugestaltung der Leitungs- und Kontrollstrukturen: Durch die Adaption privatrechtlicher Leitungsmodelle findet eine Hierarchisierung der Leitungsstrukturen statt.	



	Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
15.	Öffentliche Verwaltung	Verfassungsreform	<p>Bund/ Länder</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Kommunale und Landesebene:</i> Einführung direktdemokratischer Elemente bei Sachentscheidungen (Bürgerbegehren, Bürgerentscheide bzw. Volksbegehren und -entscheide) im Verlauf der 1990er Jahre in allen Bundesländern (abgesehen von Baden-Württemberg, dort gibt es die Möglichkeit des lokalen Referendums seit Mitte der 1950er Jahre).</li> <li>• <i>Bundesebene:</i> Direktdemokratische Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger wurden nicht gestärkt.</li> </ul>	Interne GR	Wandel der Leitungsstrukturen: Die Partizipationschancen der Bürger bei der Politikformulierung wurden erweitert, ihre Auftragsrolle gestärkt. (Assoziation)	<p><i>Kommunale und Landesebene</i> Die neuen Beteiligungsmöglichkeiten werden nur bedingt genutzt. Das liegt zum einen an der vergleichsweise hohen institutionellen Hürden (was etwa die Höhe der Quoren betrifft); zum anderen scheint es nicht in allen Bundesländern eine ausgeprägte politische Beteiligungskultur zu geben (abgesehen von Bayern, wo die neuen Instrumente recht häufig genutzt werden).</p> <p><i>Bundesebene</i> In der vergangenen Legislaturperiode hatte die Regierungskoalition aus SPD und Bündnis 90/Die Grünen einen Gesetzesentwurf zur Ergänzung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie um direktdemokratische Elemente eingebracht. Die CDU/CSU-Fraktion lehnte die hierfür notwendige Verfassungsreform ab. Für ihre Begründung, bestimmte Kompetenzen erforderlich. Bevor Reformen auf Bundesebene in Angriff genommen würden, solle den Bürgern die Chance gegeben werden, diese Kompetenzen auf der Landes- und Kommunalebene einzüben.</p>

	<b>Feld</b>		<b>Institution/ Organisation</b>	<b>Reformvorhaben</b>	<b>Interne oder Sektorale GR</b>	<b>Typus der Governance-Reform</b>	<b>Bewertung des Reformergebnisses</b>
16.	Öffentliche Verwaltung	Länder	Direktwahl (Reform der Kommunalver- fassung)	Einführung der Direktwahl von Bürgermeistern bzw. von Landräten in allen Bun- desländern im Verlauf der 1990er Jahre (abgesehen von Bayern und Baden- Württemberg, wo dies schon seit langem prakti- ziert wird).	Interne GR	Wandel der Leitungs- strukturen: Die Partizi- pationschancen der Bürger bei der Poli- tikformulierung wur- den erweitert, ihre Auftraggeberrolle ge- stärkt. (Assoziation).	Die Einführung der Direktwahl hat die kommunalen Entscheidungsstrukturen verändert. Direkt gewählte Bürgermeister haben tendenziell ein größeres Interesse, sich an den Bedürfnissen und Wünschen der Bürger zu orientieren.
17.	Öffentliche Verwaltung	Kommunen	Kommunaler Bürgerhaus- halt	Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger am kommunalen Haushalt	Interne GR	Tendenz zur Assoziation: Die Einführung eines Bürgerhaushalts stellt keine echte GR dar, da die eigentliche Steuerungsform nicht verändert wird. Die Informationsrechte der Bürger werden gestärkt, die Informationspflichten der öffentlichen Verwaltung verschärft.	Das Haushaltsrecht des Rates wird durch die Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten nicht eingeschränkt. Der Rat erhält durch die Reform die Chance, den Haushaltsplan stärker an den Interessen der Bürger auszurichten. Die Projektidee basiert auf den drei Teilschritten: <b>Information:</b> Die Bürger werden in verständlicher Form über den kommunalen Haushalt informiert. <b>Konsultation:</b> Die Bürger können zu bestimmten Aspekten ihre Meinung äußern. <b>Transparenz:</b> Der Rat muss seine Haushaltsentscheidungen gegenüber den Bürgern begründen.

Feld	Krankenhäuser	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
18. Öffentliche Verwaltung		Klinikum Nürnberg	<p>Innere und äußere Strukturreform des Klinikums</p> <p><i>Ziele der äußeren Strukturreform:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Wandel der Rechtsform von einem kommunalen Regiebetrieb in ein eigenständiges Kommunalunternehmen</li> </ul> <p><i>Ziele der inneren Strukturreform:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Schaffung einer effizienten Leitungsstruktur (Wechsel von einer berufsständischen Leitungsstruktur zu einer objektbezogenen, das gleichberechtigte Dreierdirektorium wird durch ein vierköpfiges Gremium mit einem Vorstand ersetzt).</li> <li>Herstellung interner Märkte durch die Einführung von Kunden-Lieferanten-Beziehungen zwischen den Organisationseinheiten.</li> </ul>	Interne GR	<p>Abkehr von der bürokratischen Steuerungsform durch eine Vermarktlichung der internen horizontalen und vertikalen Arbeitsbeziehungen</p> <p>Vermarktlichung durch Rechtsformwandel</p> <p>Hierarchisierung der Leitungsstruktur.</p>	Das zentrale Reformziel – Steigerung der wirtschaftlichen Effizienz – konnte erreicht werden. Keine Aussage bezüglich der Effizienz der neuen Leitungsstruktur
19. Öffentliche Verwaltung	Museen	Kulturbetriebe Dortmund	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gründung des kommunalen Eigenbetriebs »Kulturbetriebe Dortmund« (Zusammenschluss der Museen, Bibliotheken, der Volkshochschule, der Musikschule und des Stadtarchivs der Stadt Dortmund).</li> </ul>	Interne GR	Vermarktlichung	Top-down Governance-Reform: Die betroffenen Betriebe wurden vor vollendete Tatsachen gestellt.

Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
20. Öffentliche Verwaltung	Museen Reiss-Museum Mannheim	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gründung der Reiss-Museums-Gesellschaft GmbH =&gt; Der Förderverein des Museums stellt das Stammkapital für die Gründung der GmbH zur Verfügung, die erwirtschafteten Überschüsse kommen dem Museum zugute.</li> <li>Gründung eines Museums-shops, der ausschließlich von Ehrenamtlichen betrieben wird</li> </ul>	Interne GR	Zugleich Vergemeinschaftung und Vermarktlichung; Ehrenamtliche Mitarbeiter sorgen für eine verbesserte Marktorientierung des Museums.	Die GR-Reform scheint gelungen. Für die Betreibung des Museumsshop gibt es ausreichend Freiwillige. In dem Museum engagieren sich fast ausschließlich Rentner/Pensionäre, die ihre Zeit vergleichsweise frei einteilen können.
21. Öffentliche Verwaltung	Stadtwerke München Kommunale Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>Einführung eines Center-Konzeptes</li> <li>Rechtsformwandel vom kommunalen Eigenbetrieb zur GmbH</li> </ul>	Interne und Sektorale GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Interne GR: Abkehr von der bürokratischen Steuerungsform – Vermarktlichung der internen Arbeitsbeziehungen</li> <li>Sektorale GR: <i>Wechsel des Feldes</i> Von Staat zu Wirtschaft</li> <li><i>Wechsel der Governance-Form:</i> Von Hierarchie zu Markt</li> </ul>	Die Beschäftigten haben sich, trotz anfänglicher Schwierigkeiten, mit dem Paradigmenwechsel von der bürokratischen Steuerung zum Marktmechanismus sehr stark identifiziert – zu stark. Die negativen Eigenschaften der internen Vermarktlichung traten zu Tage (Stichwort »Center-Egoismus«). Mittlerweile wurden daher einige Marktelemente wieder relativiert. So sind beispielsweise die internen Preise für ein Jahr verbindlich festzulegen.

	Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
22.	Wirtschaft	hanse Wasser Bremen GmbH	Privatisierung der Aufgaben der Abwasserbeseitigung durch die Umwandlung des kommunalen Eigenbetriebs in ein am Markt agierendes Dienstleistungsunternehmen. Als Organisationsform wurde hierfür ein Kooperationsmodell gewählt, an dem die Stadtgemeinde Bremen mit 25,1% und der private Dritte mit 74,9% beteiligt ist.	Sektorale GR	<i>Wechsel des Feldes</i> Von Staat zu Wirtschaft <i>Wechsel der Governance-Form:</i> Von Hierarchie zu Markt	Der mehrheitliche Verkauf des Teilbetriebs Abwasser der Bremer Entsorgungsbetriebe wurde am 1.1.1999 durchgeführt – die Governance-Reform ist (zumindest was das formelle Reformziel betrifft) gelungen.
23.	Wirtschaft	Post und Telekomunikation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Am 1.8.1996 trat das Telekommunikationsgesetz (TKG) in Kraft, mit dem eine Privatisierung des Postwesens und der Telekommunikation in die Wege geleitet wurde.</li> <li>• Um den in Artikel 87 Abs. 1 GG formulierten Infrastruktursicherungsauftrag zu erfüllen, wurde eine neue Bundesbehörde aufgebaut.</li> <li>• Die Regulierungsbehörde für den Telekommunikationsmarkt nahm am 1.1.1998 – dem Stichtag der umfassenden Liberalisierung des Telekommunikationsmarktes – ihre Arbeit auf.</li> </ul>	Sektorale GR	<i>Wechsel des Feldes:</i> Von Staat zu Wirtschaft <i>Wechsel der Governance-Form:</i> Von Hierarchie zu Markt Aber: Parallel zur Vermarktlichung findet mit dem Aufbau der Regulierungsbehörde eine Hierarchisierung statt.	

Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
24. Wirtschaft	Unternehmen	<p>Reform der Corporate Governance durch das Gesetz zur Kontrolle und Transparenz im Unternehmensbereich (KonTraG), das Gesetz zur weiteren Reform des Aktien- und Bilanzrechts zu Transparenz und Publizität (TransPuG) und den Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stärkung der Kontrollfunktion des Aufsichtsrates (z.B. durch Präzisierung und Erweiterung der Informationspflichten des Vorstands gegenüber dem Aufsichtsrat und durch die Bildung von Ausschüssen im Aufsichtsrat).</li> <li>• Erhöhung der Transparenz der Unternehmensführung, z.B. durch die Einführung eines Überwachungssystems.</li> </ul>	Interne GR (Leitung und Kontrolle)	Modifikation der bestehenden hierarchischen Struktur.	Ob der >Comply or Explain<-Mechanismus des Corporate Governance Kodexes wirksam ist, muss sich erst noch erweisen.

	<b>Feld</b>	<b>Institution/ Organisation</b>	<b>Reformvorhaben</b>	<b>Interne oder Sektorale GR</b>	<b>Typus der Governance-Reform</b>	<b>Bewertung des Reformergebnisses</b>
25.	Wirtschaft	Virtuelle Fabrik Baden-Württemberg	Aufbau vertikaler und horizontaler Kooperationsstrukturen zwischen selbständigen Unternehmen	Interne GR	Neugestaltung der Beziehungen zur Umwelt durch Vernetzung: Die Unternehmen schließen sich zu einem Netzwerk zusammen, behalten aber dennoch ihre rechtliche Selbstständigkeit – aus dem ehemals kompetitiven Verhältnis entwickelt sich eine kooperative Beziehung.	Die Netzwerkkonstituierung scheint gelungen, Zwischen den Unternehmen hat sich das für die Netzwerksteuerung notwendige Vertrauensverhältnis herausgebildet. Über die langfristige Stabilität des Netzwerkes können derzeit noch keine Aussagen getroffen werden.
26.	Wirtschaft	z.B. Esso, SAP, Siemens	Corporate Social Relationship: Bürgerschaftliches Engagement von privaten Unternehmen: Sie unterstützen kulturelle, soziale, ökologische etc. Projekte.	Interne GR	Neugestaltung der Beziehungen zur Umwelt durch Vergemeinschaftung. Unternehmen suchen aktiv Kontakt zu zivilgesellschaftlichen Akteuren.	Corporate Social Relationship wird in der Bundesrepublik fast ausschließlich von großen Unternehmen praktiziert. Anders als in den USA haben die Unternehmen ihr bürgerschaftliches Engagement noch nicht in die Unternehmensstrategie eingebunden. Die konkreten Erfahrungen mit dem bürgerschaftlichen Engagement sind je nach Unternehmen unterschiedlich – den offiziellen Verlautbarungen nach zu urteilen, wird die Initiative sowohl von der Mehrzahl der Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen als auch von den involvierten zivilgesellschaftlichen Akteuren begrüßt.

Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
27. Wirtschaft	MA&T Sell & Partner GmbH und die Technologieberatungsstelle des DGB Landesbezirks NRW	<p>Vernetzte Betriebsratsarbeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unternehmenskooperationen bzw. Unternehmensnetzwerke machen eine Vernetzung der Betriebsräte der beteiligten Unternehmen notwendig, um eine wirksame und effiziente Interessenvertretung sicherzustellen.</li> <li>• Unternehmenskooperationen können dazu führen, dass die verbrieften Mitbestimmungsrechte nicht mehr ausgeübt werden können. =&gt; Eine Kooperation mit den Betriebsräten der anderen Unternehmens ist notwendig, um die Interessenvertretung im eigenen Betrieb auszuüben. Beispiele:</li> <li>• Der eigene Betrieb ist abhängig von anderen: Produktionsplanung und Schichtplanung im eigenen Betrieb werden vom kooperierenden Unternehmen bestimmt.</li> <li>• Andere Betriebe sind abhängig vom eigenen: Es wird nur noch mit Zulieferern kooperiert, die ein bestimmtes Umweltsystem eingeführt haben; zahlreiche Mitarbeiter der bisherigen Zulieferer sind davon betroffen.</li> <li>• Gleiche Trends betreffen mehrere Betriebe, wie z.B. Fachkräftemangel; die Betriebsräte müssen in Fragen der Qualifizierung kooperieren.</li> </ul>	Interne GR	Neugestaltung der Beziehungen zur Umwelt durch Vernetzung. Auf die Vernetzung von Unternehmen reagieren die Betriebsräte der betreffenden Unternehmen ebenfalls mit einer Vernetzung.	



Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
28.	Zivilge- sellschaft  Gewerk- schaften	<p>Aufbau von Betriebsräte-Netzwerken</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aufgrund von Personalengpässen wurde beschlossen, ehrenamtliche Mitglieder stärker in die Beratung von Betriebsräten einzubinden.</li> <li>• Betriebsräte beraten nun Betriebsräte.</li> <li>• Zur Organisation der Beratungsarbeit wurde ein Netzwerk von Betriebsräten aufgebaut, die bereit sind, ehrenamtlich andere Kollegen zu unterstützen.</li> <li>• Die Betriebsräte werden von der Gewerkschaft für ihre neuen Aufgaben geschützt.</li> </ul>	Interne GR	Vernetzung	<p>Der Gewerkschaft ist es gelungen, das Unterstützungspotenzial ihrer ehrenamtlichen Mitglieder zu aktivieren.</p> <p>Die neue Organisationsform ist jedoch nicht frei von Konflikten: Die hauptamtlichen Mitarbeiter befürchten z.T. einen Status- und Machtverlust. Konflikte und Reibereien zwischen den ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitgliedern sind die Folge.</p>

	Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
29.	Zivilgesellschaft	Gewerkschaften Ver.di	<p>Gründung von Ver.di durch den Zusammenschluss von 5 Einzelgewerkschaften um</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitgliederinteressen besser durchzusetzen.</li> <li>• Den Herausforderungen des Strukturwandels zu begegnen.</li> <li>• Die tarifpolitische Wirkung zu erhöhen.</li> <li>• Den Mitgliederschwund zu stoppen.</li> </ul>	Sektorale GR	Das gewerkschaftliche Handlungsfeld wurde durch die Gründung von Ver.di hierarchisiert. Fünf alte Gewerkschaften verschwand – eine neue entstand.	Die Zusammenarbeit der 5 Gewerkschaften verläuft in der Praxis nicht reibungslos: Es sind noch längst nicht alle Zuständigkeiten geklärt und Posten vergeben. Das interne mikropolitische Taktieren zur Macht- und Einflussicherung absorbiert viel Energie und Aufmerksamkeit. Die Vereinheitlichung der verschiedenen Organisationsstrukturen bereitet in der Praxis Schwierigkeiten. (Wie stark ist der Einfluss ehemals großer Gewerkschaften in der neuen Organisation? Fühlen sich ehemals kleine Gewerkschaften angemessen repräsentiert? Welche Rechte und Pflichten hatten Haupt- und Ehrenamtliche in den verschiedenen Einzelgewerkschaften? Welche sollen sie zukünftig haben? Wer wird wie eingruppiert? Wie stark ist die Repräsentation in der Fläche?).

Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
30.	Zivilgesellschaft  Parteien  SPD	<p>Aufbau einer Netzwerkpartei</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktive Vernetzung der verschiedenen Organisationseinheiten (z.B. Parteienzentrale und Fraktion oder Partei- und gesellschaftliche Unterstützungsgruppen).</li> <li>• Nominierung von Wahlkreisandidaten durch Nichtmitglieder (Landesverband NRW).</li> <li>• Öffnung der Listen für Quereinsteiger (10 von außen).</li> <li>• Regeln zur Verjüngung der Fraktion (30 unter 40).</li> <li>• Foren zu unterschiedlichen Themenfeldern (Wissenschaftsforen, Kulturforen, Jugendforen =&gt; Vernetzung der Parteimitglieder jenseits der klassischen Organisationsstruktur).</li> <li>• Technische Vernetzung der verschiedenen Organisationseinheiten durch Nutzung neuer Kommunikationsmedien.</li> <li>• Virtuelle Ortsvereine.</li> </ul>	Interne GR	<p>Intraorganisationale Vernetzung (technische und soziale Vernetzung, z.B. durch Foren).</p> <p>Interorganisationale Vernetzung (Partei- und andere gesellschaftliche Gruppierungen).</p> <p>Assoziierung (Stärkung direktdemokratischer Steuerungsformen =&gt; Nominierung von Wahlkreisandidaten durch Nichtmitglieder).</p>	Dass sich die SPD zur Netzwerkpartei entwickeln wird, ist noch unstritten. Vor allem auf Ortsvereins-Ebene stehen die Akteure dem Reformprogramm skeptisch gegenüber.

	Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
31.	Zivilgesellschaft	Deutsches Rotes Kreuz Berlin	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganisation der horizontalen und vertikalen Koordination durch die Fusion von Kreisverbänden und den Aufbau zentraler Einheiten (Kosten-Leistungs-Rechnung, Verhandlung mit Kostenträgern, Qualitätsmanagement).</li> <li>• Reform des Leitungsmodells durch die Einführung von hauptamtlichen Vorständen.</li> <li>• Einführung eines verpflichtenden Risikomanagements.</li> </ul>	Interne GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hierarchisierung (und Professionalisierung) der Aufbauorganisation durch die Bildung von Stabsstellen und Einführung eines Risikomanagements.</li> <li>• Schwächung des assoziativen Elements in einem Landesverband durch den Austausch der ehrenamtlichen Vorstände durch hauptamtliche Vorstände.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Das neue Leitungsmodell (hauptamtliche Vorstände) wird bislang nur in einem Landesverband praktiziert. Der Bundesverband begrüßt generell die Professionalisierung der Leitung von Einrichtungen des DRK; in den Landes- und Ortsverbänden stößt die Reform des Leitungsmodells aber auf wenig Gegenliebe, da sie das Selbstverständnis des DRK (Primat des Ehrenamtes) in Frage stellt.</li> <li>• Die Einführung des Risikomanagements geht nicht ohne Auseinandersetzungen vonstatten. Der Aufbau des internen Überwachungs- und Steuerungssystems erfordert in der Mehrzahl der Fälle eine Veränderung der Satzung der Einzelverbände. Für die Einzelverbände bedeutet das verpflichtende Risikomanagement den Verlust ihrer rechtlichen bzw. wirtschaftlichen Unabhängigkeit.</li> </ul>

	Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
32.	Zivilgesellschaft Wohlfahrtsverbände	Arbeiterwohlfahrt Schleswig-Holstein	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rechtsformwandel bei einzelnen Wirtschaftsbetrieben (Ausgliederung aus dem Verein und Überführung in eine gGmbH).</li> <li>Neuordnung des Verhältnisses ehrenamtlicher und hauptamtlicher Mitarbeiter.</li> <li>Reorganisation der Aufbaustruktur (Bildung von 4 Regionalgesellschaften)</li> <li>Aufbau zentraler Serviceeinheiten.</li> <li>Überlegung für die Zukunft: Aufbau einer Spartenorganisation oder einer Holding-Struktur.</li> </ul>	Interne GR	<p>Schwächung des assoziativen Elements durch:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Vermarktlichung einzelner Wirtschaftsbe-triebe.</li> <li>Übernahme der wirt-schaftlichen Steuer-ung der Betriebe durch hauptamtliche Kräfte (Hierarchisie-rung).</li> </ul> <p>Hierarchisierung der Aufbauorganisation.</p>	Die Neuordnung des Verhältnisses von ehren-amtlichen und hauptamtlichen Kräften ist schwierig zu bewerten. Einerseits werden den ehrenamtlichen Kräften Aufgabengebiete ent-zogen. Andererseits wird innerhalb der AWO diese neue Aufgabengliederung als eine Stär-kung der Rolle der Ehrenamtlichen interpretiert. Die Ehrenamtlichen können sich nun, da sie von der Frage der wirtschaftlichen Steuerung und Kontrolle der Betriebe entlastet sind, wieder auf ihre eigentlichen Aufgabe – die politische Ar-beit – konzentrieren.
33.	Zivilgesellschaft Umweltverbände	Greenpeace	<ul style="list-style-type: none"> <li>Neugestaltung der Lei-tungsstruktur: Gründung der so genannten »Ent-scheidergruppe« als neues Leitungsgremium; Ein-führung eines Konferenz-systems zur Beteiligung der Beschäftigten an den Ent-scheidungen des Leitungs-gremiums.</li> <li>Neugliederung der Auf-baustruktur: Implementie-rung einer weiteren Hierar-chiestufe (Teamleiter), Integration des Verwal-tungsbereichs in die Team-struktur.</li> </ul>	Interne GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enthierarchisierung des Leitungsmodells.</li> <li>Dezentralisierung der vertikalen und horizontalen Koordi-nation.</li> </ul>	Der Reformdruck wurde in erster Linie von den Beschäftigten erzeugt. Die Beschäftigten kriti-sierten die hierarchischen Entscheidungs- und Führungsstrukturen bei Greenpeace, die den Grundsatz der Beteiligungsorientierung zur Folge werden ließen. Mit der neuen Leitungsstruktur werden den Be-schäftigten zwar mehr Mitsprachemöglichkei-ten eingeräumt, zudem sind in der obersten Lei-tungsebenen nun alle Organisationseinheiten repräsentiert – dennoch kann lediglich von einer »Enthierarchisierung« gesprochen werden. Die Entscheidergruppe hat gegenüber der Kon-ferenz der Mitarbeiter nur Informationspflich-ten. Die Entscheidergruppe kann sich ohne Konsequenzen über die Meinung der Beschäf-tigten hinwegsetzen, wenn diese ihre Entschei-dungen kritisieren.

	<b>Feld</b>	<b>Institution/ Organisation</b>	<b>Reformvorhaben</b>	<b>Interne oder Sektorale GR</b>	<b>Typus der Governance-Reform</b>	<b>Bewertung des Reformergebnisses</b>
34.	Zivilgesellschaft	Förderverein Schwimmbad Alhorn e.V.	Übernahme der Betreibung eines Schwimmbades durch zivilgesellschaftliche Akteure.	Sektorale GR	<i>Wechsel des Feldes:</i> Von Staat zu Zivilgesellschaft <i>Wechsel der Governance-Form:</i> Von Hierarchie zu Assoziation	Die Reforminitiative ging vom Förderverein aus. Dieser wollte zu Beginn lediglich die Sanierung unterstützen. Das jetzt bestehende Betreibermodell ist ein Ergebnis der (nicht immer einfachen) Verhandlungen mit dem Rat. Für alle Beteiligten hat sich die gefundene Lösung als positiv erwiesen.
35.	Zivilgesellschaft	Bürgerstiftung Hamburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gemeinschaftsstiftung von HamburgerInnen, die das Gemeinwesen in ihrer Stadt nachhaltig stärken und eine bürgernahe und demokratische Erneuerung fördern möchten.</li> <li>Die Stiftung will als Katalysator für bürgerschaftliches Engagement wirken.</li> </ul>	Sektorale GR	Assoziation	Mit der Gründung von Bürgerstiftungen treten im Feld der Zivilgesellschaft neue Akteure in Erscheinung. Indem sie aktiv öffentliche Aufgaben und Anliegen unterstützen, verändern sie die Aufgaben- und Verantwortungstellung zwischen Staat und Gesellschaft.
36.	Zivilgesellschaft	Evang. Kirche Hesse-Nassau	Neugestaltung der Regionalstruktur und Abbau von Doppelstrukturen durch eine Stärkung der mittleren Ebene im dreistufigen Aufbau (Dezentralisierung) und den Aufbau von Kompetenz- bzw. Profilstellen (Zentralisierung von Aufgaben und Verantwortung).	Interne GR	Modifikation der bestehenden hierarchischen Struktur durch gleichzeitige Zentralisierung (oder besser: Professionalisierung) und Dezentralisierung.	Mit dem Reformvorhaben wurde kein grundlegender Wandel der Steuerungsformen, sondern nur eine Umformung der bestehenden hierarchischen Struktur angestrebt. Aber auch diese Restrukturierung konnte nicht in der geplanten Art und Weise umgesetzt werden. So mussten beispielsweise Kompromisse in Bezug auf die Größe der Dekanate ausgehandelt werden.

	Feld	Institution/ Organisation	Reformvorhaben	Interne oder Sektorale GR	Typus der Governance-Reform	Bewertung des Reformergebnisses
37.	Zivilgesellschaft Kirchen	Evangelische Kirche Heidelberg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• »Aus 4 mach 1«: 4 selbstständige Rechtsträger wurden zu einem verschmolzen.</li> <li>• Neustrukturierung der Leitungsaufgaben durch die Zusammenlegung der geistlichen und verwaltungstechnischen Leitung.</li> <li>• Gründung eines neuen Leitungsgremiums (Stadt-synode).</li> <li>• Öffnung der Synode für Quereinsteiger.</li> </ul>	Interne GR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hierarchisierung der Aufbaustruktur (4 selbstständige Rechtsträger werden zu einem verschmolzen).</li> <li>• Einführung assoziativer Elemente in die Leitungsstruktur (Gründung eines Kirchenparlaments).</li> </ul>	Das geplante Reformziel wurde erreicht, auch wenn der Weg durch viele unerwartete Stolpersteine erschwert wurde.

**In der edition der Hans-Böckler-Stiftung sind bisher erschienen:**

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
30	<i>Werner Maschewsky</i> <b>Psychisch gestört oder arbeitsbedingt krank?</b>	10,23	13030	3-928204-95-5
31	<i>Lothar Kamp</i> <b>Betriebs- und Dienstvereinbarungen Telearbeit</b>	8,18	13031	3-935145-01-2
32	<i>Dorit Sing, Ernst Kistler</i> <b>Neue Chancen für Frauen?</b>	10,23	13032	3-935145-02-0
33	<i>Stefan Eitenmüller, Konrad Eckerle</i> <b>Umfinanzierung der Altersicherung</b>	14,32	13033	3-935145-03-9
34	<i>Reinhard Schüssler, Oliver Lang, Hermann Buslei</i> <b>Wohlstandsverteilung in Deutschland 1978 – 1993</b>	16,36	13034	3-935145-04-7
35	<i>Sieglinde Fries, Rudolf Hickel, Herbert Mai, Ulrich Mückenberger (Hrsg.)</i> <b>Modernisierung des öffentlichen Dienstes – eine Zukunftsbilanz</b>	6,14	13035	3-935145-06-3
36	<i>Christina Klenner (Hrsg.)</i> <b>Arbeitszeitgestaltung und Chancengleichheit für Frauen</b>	8,18	13036	3-935145-07-1
37	<i>Susanne Gesa Müller, Matthias Müller</i> <b>Betriebs- und Dienstvereinbarungen Outsourcing</b>	8,18	13037	3-935145-08-X
38	<i>Petra Wassermann, Andrea Hofmann</i> <b>Vorhandene Kräfte bündeln</b>	12,78	13038	3-935145-09-8
39	<i>Wolfgang Rudolph, Wolfram Wassermann</i> <b>Das Modell »Ansprechpartner«</b>	12,78	13039	3-935145-10-1
40	<i>Winfried Heidemann, Angela Paul-Kohlhoff, Susanne Felger</i> <b>Berufliche Kompetenzen und Qualifikationen Vocational Skills and Qualifications</b>	8,18	13040	3-935145-11-X
41	<i>Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.)</i> <b>Beschäftigung – Arbeitsbedingungen – Unternehmensorganisation</b>	8,18	13041	3-935145-12-8
42	<i>Hans-Böckler-Stiftung (Hrsg.)</i> <b>Employment, working conditions and company organisation</b>	8,18	13042	3-935145-13-6
43	<i>Beate Beermann/Christina Klenner</i> <b>Olympiareife Mannschaften gesucht?</b>	10,23	13043	3-935145-15-2



Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
44	<i>Diether Döring/Hermann Henrich</i> <b>Konzeptionelle Überlegungen zu einem Tarifrentenmodell</b>	10,23	13044	3-935145-16-0
45	<i>Winfried Heidemann</i> <i>Unter Mitarbeit von: Lothar Kamp, Hartmut Klein-Schneider, Siegfried Leittretter, Mathias Müller, Susanne Gesa Müller</i> <b>Weiterentwicklung von Mitbestimmung im Spiegel betrieblicher Vereinbarungen</b>	8,18	13045	3-935145-17-9
46	<i>Volker Eichener, Sabine Schaaf, Frank Schulte, Jörg Weingarten</i> <b>Erfolgsfaktoren für Biotechnologie-Regionen</b>	17,90	13046	3-935145-18-7
47	<i>Hartmut Klein-Schneider</i> <b>Betriebs- und Dienstvereinbarungen Personalplanung</b>	8,18	13047	3-935145-19-5
48	<i>Boy Lüthje</i> <b>Arbeitnehmerinteressen in einem transnationalen IT-Unternehmen</b>	10,23	13048	3-935145-120-9
49	<i>Marianne Giesert/Jürgen Tempel</i> <b>Gesunde Unternehmen – arbeitsfähige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter</b>	10,23	13049	3-935145-21-7
50	<i>Peter Kalkowski/Matthias Helmer/Otfried Mickler</i> <b>Telekommunikation im Aufbruch</b>	10,23	13050	3-935145-22-5
51	<i>Dunja M. Mohr</i> <b>Lost in Space: Die eigene wissenschaftliche Verortung in und außerhalb von Institutionen</b>	14,32	13051	3-935145-23-3
53	<i>Wolfhard Kohte</i> <b>Störfallrecht und Betriebsverfassung</b>	10,23	13053	3-935145-25-X
54	<i>Manfred Deiß/Eckhard Heidling</i> <b>Interessenvertretung und Expertenwissen</b>	13,29	13054	3-935145-28-4
55	<i>Herbert Bassarak/Uwe Dieter Steppuhn (Hrsg.)</i> <b>Angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen in Bayern</b>	15,00	13055	3-935145-29-2
56	<i>Herbert Bassarak/Uwe Dieter Steppuhn (Hrsg.)</i> <b>Angewandte Forschung und Entwicklung an Fachhochschulen Sozialer Arbeit</b>	23,00	13056	3-935145-30-6
57	<i>Heide Pfarr (Hrsg.)</i> <b>Ein Gesetz zur Gleichstellung der Geschlechter in der Privatwirtschaft</b>	12,00	13057	3-935145-31-4
58	<i>Stefan Eitenmüller</i> <b>Reformoptionen für die gesetzliche Rentenversicherung</b>	15,00	13058	3-935145-32-2

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
59	<i>Bernd Kriegesmann/Marcus Kottmann</i> <b>Neue Wege für Personalanpassungen in der Chemischen Industrie</b>	10,00	13059	3-935145-33-0
60	<i>Hans-Böckler-Stiftung/DGB-Bundesvorstand</i> <b>Welthandelsorganisation und Sozialstandards</b>	7,00	13060	3-935145-34-9
61	<i>Renate Büttner/Johannes Kirsch</i> <b>Bündnisse für Arbeit im Betrieb</b>	11,00	13061	3-935145-35-7
62	<i>Elke Ahlers/Gudrun Trautwein-Kalms</i> <b>Entwicklung von Arbeit und Leistung in IT-Unternehmen</b>	9,00	13062	3-935145-36-5
63	<i>Thomas Fritz/Christoph Scherrer</i> <b>GATS 2000. Arbeitnehmerinteressen und die Liberalisierung des Dienstleistungshandels</b>	12,00	13063	3-935145-37-3
64	<i>Achim Truger/Rudolf Welz Müller</i> <b>Chancen der Währungsunion – koordinierte Politik für Beschäftigung und moderne Infrastruktur</b>	13,00	13064	3-935145-38-1
65	<i>Martin Sacher/Wolfgang Rudolph</i> <b>Innovation und Interessenvertretung in kleinen und mittleren Unternehmen</b>	19,00	13065	3-935145-39-X
66	<i>Volker Meinhardt/Ellen Kirner/ Markus Grabka/Ulrich Lohmann/Erika Schulz</i> <b>Finanzielle Konsequenzen eines universellen Systems der gesetzlichen Alterssicherung</b>	12,00	13066	3-935145-40-3
67	<i>Thomas Ebert</i> <b>Langfrist-Arbeitszeitkonten und Sozialversicherung</b>	12,00	13067	3-935145-41-1
68	<i>Jan Priewe unter Mitarbeit von Christoph Scheuplein und Karsten Schuldt</i> <b>Ostdeutschland 2010 – Perspektiven der Innovationstätigkeit</b>	23,00	13068	3-935145-42-X
69	<i>Sylke Bartmann/Karin Gille/Sebastian Haunss</i> <b>Kollektives Handeln</b>	30,00	13069	3-935145-43-8
70	<i>Bernhard Nagel</i> <b>Mitbestimmung in öffentlichen Unter- nehmen mit privater Rechtsform und Demokratieprinzip</b>	12,00	13070	3-935145-44-6
72	<i>Eva Kocher</i> <b>Gesetzentwurf für eine Verbandsklage im Arbeitsrecht</b>	12,00	13072	3-935145-46-2

Nr.	Autor/Titel	€	Bestell-Nr.	ISBN-Nr.
73	<i>Hans-Böckler-Foundation (ed.)</i> <b>Future Works</b>	10,00	13073	3-935145-47-0
74	<i>Reinhard Schüssler/Claudia Funke</i> <b>Vermögensbildung und Vermögensverteilung</b>	16,00	13074	3-935145-48-9
76	<i>Christine Schön</i> <b>Betriebliche Gleichstellungspolitik</b>	12,00	13076	3-935145-50-0
77	<i>Volker Korthäuer/Marius Tritsch</i> <b>US-Cross-Border-Lease</b>	8,00	13077	3-935145-51-9
78	<i>Jörg Towara</i> <b>Tarifvertragliche Regelungen zur Teilzeitarbeit</b>	8,50	13078	3-935145-52-7
79	<i>Anja Riemann</i> <b>Auswertung und Darstellung gesetzlicher Bestimmungen zur Teilzeitarbeit</b>	8,00	13079	3-935145-53-5
80	<i>Heide Pfarr/Elisabeth Vogelheim</i> <b>Zur Chancengleichheit von Frauen und Männern im Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit</b>	12,00	13080	3-935145-56-X
81	<i>Wilfried Kruse/Daniel Tech/Detlev Ullenbohm</i> <b>Betriebliche Kompetenzentwicklung. 10 Fallstudien zu betrieblichen Vereinbarungen</b>	12,00	13081	3-935145-57-8
82	<i>Stefan Bach/Bernd Bartholmai</i> <b>Perspektiven der Vermögensbesteuerung in Deutschland</b>	12,00	13082	3-935145-58-6
84	<i>Henry Schäfer</i> <b>Sozial-ökologische Ratings am Kapitalmarkt</b>	16,00	13084	3-935145-60-8
85	<i>Maliszewski/Neumann</i> <b>Bündnisse für Arbeit – Best Practice aus Ländern und Regionen</b>	14,00	13085	3-935145-61-1
86	<i>Matthias Müller</i> <b>International Accounting Standards</b>	9,00	13086	3-935145-62-4
87	<i>Arno Prangenberg</i> <b>Grundzüge der Unternehmensbesteuerung</b>	8,00	13087	3-935145-63-2
88	<i>Klaus Jacobs/Jürgen Wasem</i> <b>Weiterentwicklung einer leistungsfähigen und solidarischen Krankenversicherung unter den Rahmenbedingungen der europäischen Integration</b>	12,00	13088	3-935145-64-0

**Bestellungen  
bitte unter  
Angabe der  
Bestell-Nr. an:**



Kreuzbergstraße 56  
40489 Düsseldorf  
Telefax: 02 11 / 408 00 90 40  
E-Mail: mail@setzkasten.de

## **Hans-Böckler-Stiftung**

Die Hans-Böckler-Stiftung ist das Mitbestimmungs-, Forschungs- und Studienförderungswerk des Deutschen Gewerkschaftsbundes. Gegründet wurde sie 1977 aus der Stiftung Mitbestimmung und der Hans-Böckler-Gesellschaft. Die Stiftung wirbt für Mitbestimmung als Gestaltungsprinzip einer demokratischen Gesellschaft und setzt sich dafür ein, die Möglichkeiten der Mitbestimmung zu erweitern.

## **Mitbestimmungsförderung und -beratung**

Die Stiftung informiert und berät Mitglieder von Betriebs- und Personalräten sowie Vertreterinnen und Vertreter von Beschäftigten in Aufsichtsräten. Diese können sich mit Fragen zu Wirtschaft und Recht, Personal- und Sozialwesen, Aus- und Weiterbildung an die Stiftung wenden. Die Expertinnen und Experten beraten auch, wenn es um neue Techniken oder den betrieblichen Arbeits- und Umweltschutz geht.

## **Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut (WSI)**

Das Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Institut (WSI) in der Hans-Böckler-Stiftung forscht zu Themen, die für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer von Bedeutung sind. Globalisierung, Beschäftigung und institutioneller Wandel, Arbeit, Verteilung und soziale Sicherung sowie Arbeitsbeziehungen und Tarifpolitik sind die Schwerpunkte. Das WSI-Tarifarchiv bietet umfangreiche Dokumentationen und fundierte Auswertungen zu allen Aspekten der Tarifpolitik.

## **Forschungsförderung**

Die Stiftung vergibt Forschungsaufträge zu Strukturpolitik, Mitbestimmung, Erwerbsarbeit, Kooperativer Staat und Sozialpolitik. Im Mittelpunkt stehen Themen, die für Beschäftigte von Interesse sind.

## **Studienförderung**

Als zweitgrößtes Studienförderungswerk der Bundesrepublik trägt die Stiftung dazu bei, soziale Ungleichheit im Bildungswesen zu überwinden. Sie fördert gewerkschaftlich und gesellschaftspolitisch engagierte Studierende und Promovierende mit Stipendien, Bildungsangeboten und der Vermittlung von Praktika. Insbesondere unterstützt sie Absolventinnen und Absolventen des zweiten Bildungsweges.

## **Öffentlichkeitsarbeit**

Im Magazin »Mitbestimmung« und den »WSI-Mitteilungen« informiert die Stiftung monatlich über Themen aus Arbeitswelt und Wissenschaft. Mit der homepage [www.boeckler.de](http://www.boeckler.de) bietet sie einen schnellen Zugang zu ihren Veranstaltungen, Publikationen, Beratungsangeboten und Forschungsergebnissen.

Hans-Böckler-Stiftung  
Abteilung Öffentlichkeitsarbeit  
Hans-Böckler-Straße 39  
40476 Düsseldorf  
Telefax: 0211/7778 - 225  
[www.boeckler.de](http://www.boeckler.de)

**Hans Böckler  
Stiftung** 

Fakten für eine faire Arbeitswelt.

