

Contribution to the international conference „Governance and Sustainability – New challenges for the state, business and civil society“

Organised by the Institute for Ecological Economy Research (IOEW), Berlin, Friedrich–Ebert–Stiftung (FES), Berlin

30th September and 1st October, 2002 in Berlin

Nachhaltige Verwaltung oder verwaltete Nachhaltigkeit? Wechselwirkungen zwischen Governance und Organisation am Beispiel bundesdeutscher Kommunalverwaltungen¹

Hildegard Pamme, Universität Duisburg, Institut für Politikwissenschaft

1. Am Anfang war....Verwaltung oder Nachhaltigkeit?

In der Agenda 21 ist die kommunale Ebene aufgefordert worden, lokale Dialog- und Konsultationsprozesse zu starten, um lokale Nachhaltigkeitsstrategien zu erarbeiten. Die zehnjährige Erfahrung mit diesen Lokalen Agenda 21 Prozessen hat die herausgehobene Rolle von Kommunalverwaltungen in diesen Prozessen gezeigt. Dabei ist deutlich geworden, dass sich die Organisation „Kommunalverwaltung“ verändern muss, will sie den Ansprüchen einer ökologischen Nachhaltigkeit² gerecht werden. Veränderungsimpulse zielen insbesondere auf eine präventive, langfristige und querschnittsorientierte Bearbeitung von Themen sowie auf eine partizipative Öffnung der Politikvorbereitungs-, Entscheidungs- und Implementationsstrukturen. Die „nachhaltigen“ Veränderungsvorschläge treffen jedoch nicht auf einen „luftleeren Raum“. Die Erfahrungen der letzten zehn Jahre zeigen auch, dass das politisch-administrative System auf lokaler Ebene als ganzes und insbesondere die Kommunalverwaltungen Veränderungsimpulsen aus ganz anderen Bereichen ausgesetzt gewesen sind.

Hier wird daher folgende These vertreten: Die im lokalen Nachhaltigkeitsdiskurs vorgeschlagene Governance-Struktur, mit der Nachhaltigkeit organisationspezifisch für bundesdeutsche Kommunalverwaltungen umgesetzt werden soll, kann mit Blick auf eine Ökologisierung der Kommunalverwaltung nur unzureichende Wirkungen entfalten. Die

¹ Der Aufsatz fasst die vorläufigen Thesen im Rahmen meines Promotionsvorhabens zugespitzt zusammen und ist als „work in progress“ zu verstehen.

² Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart 2002

Ursache liegt in einem organisationstheoretischen Dilemma: Um überhaupt organisationale Wirkungen zu entfalten, müssen die organisationsspezifischen Pfadabhängigkeiten berücksichtigt werden. Mit steigender Berücksichtigung organisationaler Pfadabhängigkeiten schwindet jedoch das Ausmaß materieller Veränderungsmöglichkeiten. Für Aspekte lokaler Nachhaltigkeit bedeutet das, dass die Nachhaltigkeitsidee derart strukturiert wird, dass die ihr innewohnenden Ökologisierungspostulate an organisationsspezifische Rationalitäten angepasst werden. Die Erwartungen, die an einen nachhaltigen Organisationswandel gestellt werden, müssen daher heruntergeschraubt werden.

Lokale Nachhaltigkeit kann ökologische Innovationspotentiale nur innerhalb der bestehenden Rationalitätskriterien entfalten und diese stehen unter den Vorzeichen einer wachsenden Tendenz zur Ökonomisierung kommunalen Handelns.

Um diese These genauer zu entfalten, werde ich im folgenden zunächst

- den spezifischen Governance-Ansatz für Kommunalverwaltungen (Kapitel 2) und die organisationsspezifischen Eigenlogiken der lokalen Verwaltungsebene (Kapitel 3) beschreiben,
- Giddens Strukturierungstheorie sowohl als Metatheorie einer Organisationsbetrachtung als auch als Analyseperspektive rekursiver (Re-)Konstitutionsbedingungen vorstellen (Kapitel 4),
- und meine in den einzelnen Kapiteln näher spezifizierten Thesen immer wieder mit Beispielen veranschaulichen.

2. Das Governance-Konzept der „Nachhaltigkeitskommune“³

Im Rahmen meines Promotionsvorhabens habe ich zahlreiche Dokumente des Nachhaltigkeitsdiskurses daraufhin befragt, welche Vorstellung einer „nachhaltigen

³ Speier, Frank/Fiederer, Hans-Jürgen/Klee, Günther: Nachhaltige Entwicklung und kommunale Verwaltungsmodernisierung. Entlastungspotenziale und Durchsetzungschancen eines integrativen Ansatzes. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen. Tübingen 2000, S. 215ff. (künftig: Speier/Fiederer/Klee: Nachhaltigkeit und Verwaltungsmodernisierung (2000))

Kommunalverwaltung“ sie verfolgen. Die Analyse ergibt die folgende spezifische Governance-Struktur.

Die Philosophie dieser Governance-Struktur ist dabei von einer querschnittsorientierten Themenbearbeitung, einer Orientierung an Langfristigkeit und einer verstärkten Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Formulierung und Umsetzung von Politik geprägt, wie sie auch für die gesamte Debatte um die institutionelle Dimension von Nachhaltigkeit kennzeichnend ist.⁴

Die einzelnen Elemente der Governance-Struktur einer „nachhaltigen Kommunalverwaltung“ lassen sich mit Bezug auf eine akteursspezifische Perspektive als Strategien des Kapazitätsaufbaus und der Vernetzung kennzeichnen. Vernetzungen werden sowohl organisationsintern als auch –extern angestrebt. Dazu zählen im Einzelnen:

- Vernetzungen mit anderen Städten sowohl innerhalb der Industrieländer als auch zwischen Industrie- und Entwicklungsländern,
- Vernetzungen zwischen städtischen Ballungsräumen und der Region,
- Vernetzungen innerhalb der Akteure des lokalen politisch-administrativen Systems,
- die Vernetzung zwischen Rat und Verwaltung,
- die Etablierung von Abstimmungsverfahren insbesondere zwischen den Akteuren der Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftsplanung,
- die Zusammenarbeit in ämterübergreifenden Arbeits- bzw. Projektgruppen.

Auch der Aufbau von Kapazitäten wird sowohl innerhalb wie auch außerhalb der Organisationsumwelt angestrebt. Hier werden folgende Strategien genannt:

- Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Kommunen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene hinsichtlich Finanzierung und Aufgabenkompetenz,
- Maßnahmen der Kommunalen Entwicklungszusammenarbeit als Einsatz für die Stärkung von Kommunalverwaltungen in den Entwicklungsländern,

⁴ Brand, Karl-Werner/ Fürst, Volker/ Lange, Hellmuth/ Warssewa, Günter: "Bedingungen einer Politik für Nachhaltige Entwicklung". Sondierungsprojekt im BMBF-Förderschwerpunkt "Sozial-ökologische Forschung" (SOE 23). Endbericht. Bremen, München 2001, insbesondere S. 8 (im folgenden: Brand/Fürst/Lange/Warssewa: Bedingungen nachhaltiger Entwicklung (2001))

- die Einführung neuer Verhandlungs- und Moderationsverfahren innerhalb der Verwaltung in Verbindung mit einer professionellen Moderation,
- der Kapazitätsaufbau nachhaltiger Handlungsfähigkeit bei den VerwaltungsmitarbeiterInnen durch systematische Aus-, Fort- und Weiterbildungen sowie Maßnahmen zur Steigerung der Motivation,
- personeller und institutioneller Kapazitätsaufbau für im politischen Leben benachteiligte Gruppen.

Lässt man zahlreiche politikfeldspezifische Nachhaltigkeitskonzepte – wie ich es aus forschungspragmatischen Gründen in meiner Analyse tun musste – außen vor, lassen sich im Nachhaltigkeitsdiskurs darüber hinaus zahlreiche organisationsspezifische Ansatzpunkte einer Nachhaltigkeitskommune finden. Sie zielen insgesamt darauf ab, die Organisation der Kommunalverwaltung an einem ökosystembezogenen Ansatz auszurichten und das Vorsorge- und Verursachungsprinzip in allen einschlägigen Politikfeldern umzusetzen. Die derzeit auf der kommunalen Ebene stattfindenden Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen, namhaft das Neue Steuerungsmodell⁵, das Leitbild der Bürgerkommune⁶ und das strategische Management⁷ sollen für eine Veränderung der organisatorischen Grundausrichtung der Kommunalverwaltung auch unter den Vorzeichen lokaler Nachhaltigkeit nutzbar gemacht werden. Elemente dieser binnenorientierten Verfahren mit z. T. beträchtlichen Außenwirkungen sind:

- die Durchführung kommunaler Öko-Audits bzw. anderer Umweltmanagementsysteme bzw. Umweltverträglichkeitsprüfungen,
- die Einführung von Nachhaltigkeitsindikatoren,
- die Etablierung einer kommunalen Naturhaushaltswirtschaft,
- die Ausrichtung von Satzungen, kommunalen Steuern und Gebühren an Nachhaltigkeit,

⁵ Vgl. für einen Überblick: Blanke, Bernhard/ Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/ Wewer, Göttrik: Handbuch zur Verwaltungsreform. Opladen 2001

⁶ Vgl. für einen Überblick: Plamper, Harald: Bürgerkommune: Was ist sie? Was soll sie sein? Was ist zu tun? Hans-Böckler-Stiftung. Arbeitspapier 32. Düsseldorf 2000

⁷ Vgl. für einen Überblick: Strategisches Management I: Leitbericht für Politik und Verwaltungsführung. KGSt-Bericht 08/2000; Strategisches Management II: Wege zur Gesamtstrategie. KGSt-Bericht 09/2000

- die Ausrichtung der gesamten sektoralen Entwicklungsplanung am Leitbild der Nachhaltigkeit, insbesondere die Flächennutzungs- und Bebauungsplanung, die Verkehrsentwicklungsplanung sowie energiewirtschaftliche Planungen und Klimaschutzkonzepte,
- die Verbesserung der Erhebung und Verarbeitung von Umweltdaten,
- die Durchführung von Umweltplanung,
- die Ausrichtung des Stadt- bzw. Regionalmarketings am Leitbild der Nachhaltigkeit.

Fasst man das Governance-Konzept der Nachhaltigkeitskommune unter Rationalitätskriterien (vgl. Kapitel 3) zusammen, zielen die einzelnen Vernetzungs- und Kapazitätsstrategien auf eine größere Input-Legitimation und eine größere ökologische Effektivität. Fraglich ist, inwieweit diese Rationalitätskriterien anschlussfähig an die organisationsspezifischen Eigenheiten von Kommunalverwaltungen sind.

3. Organisationsspezifische Eigenheiten von Kommunalverwaltungen

Kommunalverwaltungen verfügen im Gegensatz zu den Organisationen des privaten Sektors idealtypisch über eine doppelte Legitimation.⁸ Sie sind sowohl Arbeitsorganisationen als auch politische Organisationen. Organisationszweck der Arbeitsorganisation ist die Abarbeitung und Umsetzung von bestimmten vorgegebenen Aufgaben. Der öffentliche Sektor ist darüber hinaus an die korrekte Anwendung von Rechtsnormen gebunden. Handlungsleitende Rationalitäten sind Kooperation und Effizienzorientierung. Als politische Organisation, also als Bestandteil eines lokalen politisch-administrativen Systems, folgen Kommunalverwaltungen politischen Logiken wie der Konkurrenz um Wählerstimmen, der politischen Zielerreichung (Effektivität/ Output-Legitimation) und der demokratischen Legitimation (Input-Legitimation). Hier ist ein grundsätzliches Spannungsverhältnis zwischen den Rationalitäten des bürokratischen Rechtsstaates, der politischen Demokratie und des Marktes angelegt. Die organisationsspezifischen Eigenheiten von Kommunalverwaltungen bewegen sich innerhalb dieses Spannungsverhältnisses.

⁸ Wesentliche Ideen verdanke ich: Bogumil, Jörg: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung. Baden -Baden 2001 (künftig: Bogumil: Modernisierung lokaler Politik (2001)).

Dazu einige Anmerkungen: Als Teil der Bundesländer in die föderativen Strukturen der Bundesrepublik eingebettet, wird die durch das Grundgesetz gewährleistete kommunale Selbstverwaltung durch die Verengung des kommunalen Finanzrahmens, die rechtlichen Vorgaben der EU, des Bundes und der Länder sowie die begrenzte Einflußmöglichkeit der Kommunen auf ihre Einnahmgestaltung beschränkt. Gleichwohl verbleiben den Kommunen Handlungsmöglichkeiten, da zwar häufig geregelt ist, welche Aufgaben sie erfüllen müssen, die Art und Weise der Aufgabenerfüllung aber den Kommunen selbst überlassen bleibt. Der öffentlichen Verwaltung kommt ein Funktionsprimat bei der Umsetzung legislativer Programme zur gesellschaftlichen Problemlösung zu. Dies gilt insbesondere für die Kommunalverwaltung, da hier ca. 80% aller Bundes- und Landesgesetze umgesetzt werden. Seit Beginn der 90er Jahre ist die Kommunalpolitik mit Veränderungsprozessen auf verschiedensten Ebenen konfrontiert. Die folgende Aufzählung gibt dazu einen Überblick.

- Die bundesdeutschen Städte sind von Globalisierungs- wie von Regionalisierungstendenzen betroffen. Kennzeichen des Globalisierungsprozesses sind aus wirtschaftspolitischer Perspektive die Inter- bzw. Transnationalisierung auf den Finanz-, Güter- und Realkapitalmärkten sowie die Beschleunigung von Produkt- und Prozessinnovationen durch Wissenschaft und Technik. Gleichzeitig ballen sich zusammenhängende wirtschaftliche Aktivitäten in regionalen Wachstumspolen.
- Die Krise der öffentlichen Haushalte insgesamt hat dazu geführt, dass sich die Städte- und Gemeinden seit Anfang der 90er Jahre auf einem strengen Konsolidierungskurs befinden. Im Jahr 2001 lagen ihre Gesamtausgaben unter dem Niveau von 1993. Ursache für die Finanzmisere sind wegbrechende Einnahmen z. B. bei der Gewerbesteuer, steigende Ausgaben bei den Sozialtransfers und Finanzierungslasten für alte Defizite.⁹
- Auch auf der kommunalen Ebene gibt es einen Trend zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben bzw. öffentlicher Unternehmen. Häufig zu beobachten sind Vermögens-, Finanz- und Verfahrensprivatisierungen und funktionelle Privatisierungen, während die

⁹ Vgl. Gemeindefinanzierungsbericht 2002. Städtische Finanzen: Kollaps oder Reformen! (Kurzfassung). In: der städtetag 4/2002, S. 4-11 (künftig: Gemeindefinanzierungsbericht 2002); kritisch: Däke, Karl Heinz: Entwicklungen der Kommunal Finanzen im Jahr 2002 in Deutschland. Statement des Präsidenten des Bundes der

vollständige Aufgabenverlagerung in den Privaten Sektor eher selten ist. Ursache dieser Privatisierungstendenzen sind zum Teil europäische Liberalisierungs- und Deregulierungsvorgaben (z. B. Energiewirtschaft, Wasserwirtschaft), zum Teil aber auch Haushaltskonsolidierungsbestrebungen.¹⁰

- Im Zuge der Wiedervereinigung sind die Kommunalverfassungen in den neuen und alten Bundesländern reformiert worden. Trotz weiterhin bestehender Differenzen ist damit bundesweit die Direktwahl der Bürgermeister eingeführt und das Kompetenzgefüge zwischen Bürgermeister, Rat und Verwaltung verändert worden. Darüber hinaus besteht nun in allen Bundesländern die institutionelle Möglichkeit der Bürgerschaft, durch Bürgerbegehren oder Bürgerentscheid direkten Einfluß auf kommunalpolitische Entscheidungen zu nehmen.¹¹
- Ebenfalls mit bundesweiter Wirkung sind die Kommunen von einer Modernisierungswelle im Geist des New Public Management erfaßt worden. Maßgeblich für die bundesdeutsche Entwicklung ist das Neue Steuerungsmodell (NSM) der KGSt gewesen.¹² Nach dem die erste Euphorie über die Modernisierungsanstrengungen verpufft ist, gibt es neuere Tendenzen, die Modernisierungsbemühungen unter dem Leitbild der „Bürgerkommune“ und durch die Einführung des „Strategischen Managements“ fortzuführen.
- Festzustellen ist desweiteren eine Ausweitung von Formen kooperativer Demokratie. Idealtypisch lassen sich hier Formen finden, bei denen BürgerInnen als Auftraggeber in der Planungsphase politischer Entscheidungen mit einbezogen werden. Zum anderen werden BürgerInnen als Mitgestalter im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung und der bürgerschaftlichen Selbsthilfe kommunale Aufgaben in der Implementationsphase

Steuerzahler auf der Pressekonferenz am 03.05.2002 in Berlin. Vgl. http://www.steuerzahler-nrw.de/Statement_030502.pdf; Stand 26.8.2002 (künftig: Däke: Kommunalfinanzen (2002))

¹⁰ Schuppert, Gunnar Folke: Verwaltungswissenschaft. Baden-Baden 2000, S. 366ff.

¹¹ Vgl. für eine Übersicht: Grunow, Dieter/Pamme, Hildegard: Städte und Gemeinden aus verfassungsrechtlicher Perspektive. In: Bellers, Jürgen/Frey, Rainer/Rosenthal, Claudius: Einführung in die Kommunalpolitik. München, Wien 2000, S. 45-70

¹² Vgl. den gelungenen Überblick über Konzeption und Umsetzung des NSM bei: Bogumil: Modernisierung lokaler Politik (2001), S. 108ff.

übertragen.¹³ In diese Veränderungstendenz sind auch Lokale Agenda 21 Prozesse einzuordnen.

Fraglich ist, ob und wenn ja inwiefern sich die organisationsspezifischen Eigenheiten von Kommunalverwaltungen durch die hier nur cursorisch beschriebenen Veränderungstendenzen selbst verändert haben. Dazu ist eine Analyse der Veränderungswirkungen vonnöten. Hier wird insgesamt von der These einer Ökonomisierung der Kommunalpolitik ausgegangen. Auch wenn es durch die Reform der Kommunalverfassungen zu Verschiebungen in der Führungsorganisation der Kommunen gekommen ist, bleiben diese im folgenden aus Platzgründen unberücksichtigt.¹⁴ Zu den Wirkungen der Veränderungstendenzen im Einzelnen:

- Durch die Globalisierungs- und Regionalisierungstendenzen („Glokalisierung“) wird die politische Bedeutung der Städte und Gemeinden gestärkt.¹⁵ Aus regulationstheoretischer Perspektive werden durch die Globalisierungstendenzen folgende Verschiebungen in der Prioritätensetzung kommunaler Aufgabenerfüllung festgestellt bzw. prognostiziert:
 - a) Der Bedeutungszuwachs zeigt sich einerseits darin, dass die europäische und weltweite Standortkonkurrenz für beeinflussbar gehalten wird. Eine günstige Positionierung soll z. B. durch institutionelle Ressourcen, neue Produktionsmodelle oder neue unternehmerische Organisationsformen erreicht werden. Es erfolgt damit eine Konzentration auf die Organisation lokaler Wettbewerbsfähigkeit. In der politischen Auseinandersetzung werden gesellschaftspolitische Aspekte ökonomischen Prioritäten untergeordnet. Der Stadtentwicklung bzw. dem Stadtmarketing wird immer mehr die Rolle zukommen, Perspektiven für eine konkurrenzfähige Position in der internationalen Arbeitsteilung, als Konsumzentrum, als Nachfrager staatlicher Fördermittel und als Standort für Kultur-, Wissenschafts- oder Forschungseinrichtungen zu entwickeln und diese zu vermarkten.

¹³ Vgl. ebd., S. 211

¹⁴ Vgl. ebd., S. 192ff.

¹⁵ Vgl. im folgenden: Mayer, Margit: Kritische Stadtforschung. In: Görg, Christoph/Roth, Roland (Hrsg.): Kein Staat zu machen - zur Kritik der Sozialwissenschaften. Münster 1998, S. 427-445

b) Andererseits führen die komplexen und widersprüchlichen Tendenzen der Globalisierung zu einer Ausdifferenzierung des Stadtsystems und zu seiner Hierarchisierung. Dadurch wird der lokale Staat mit neuen sozialen Problemen und Polarisierungen sowie mit neuen Umweltproblemen konfrontiert, die es „vor Ort“ kleinzuarbeiten gilt. Traditionelle wohlfahrtsstaatliche Leistungen erodieren von „welfare“ zur „workfare“.¹⁶

Soziale Spaltungen werden weniger eine Frage sozialer Ungerechtigkeit als vielmehr Probleme der öffentlichen Sicherheit und Standortpflege.

c) Nicht-staatliche Akteure werden stärker in lokale Entscheidungs- und Implementationsprozesse eingebunden. Gerade für gesellschaftskritische bzw. reformatorische Kräfte beinhalten diese veränderten Konstellationen sowohl neue Gelegenheitsstrukturen als auch die Gefahr von Instrumentalisierungen.

- Ihre desolante Finanzsituation zwingt die Städte auch weiterhin dazu, auf Konsolidierungskurs zu bleiben und schränkt ihren Handlungsspielraum z. T. drastisch ein. Nicht nur, dass kommunale Investitionen nach wie vor zurückgefahren werden müssen¹⁷ und in den FNL weiter das Personal reduziert wird. In den Großstädten können Einsparungen nicht mal zur Konsolidierung genutzt werden, sondern müssen dazu herangezogen werden, laufende Ausgaben zu finanzieren. Das geht zum Teil so weit, dass Städte, die schon seit Jahren gezwungen sind, Sparpotentiale auszuschöpfen, bundes- und landesrechtliche Pflichtaufgaben nicht mehr finanzieren zu können.¹⁸
- Die Einführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben das repräsentative Demokratiemodell eher funktional ergänzt als ersetzt. Die Mitwirkungsbereitschaft konnte nicht direkt, wahrscheinlich aber indirekt über die öffentlichkeitswirksame Diskussion der in direktdemokratischen Entscheidungen anstehenden Themen vergrößert werden. BürgerInnen fassen weiterhin also nur in geringem Umfang selbst wichtige und weit reichende kommunalpolitische Beschlüsse. Gleichwohl entfalten die

¹⁶ Vgl. Jessop, Bob: Veränderte Staatlichkeit. Veränderung von Staatlichkeit und Staatsprojekten. In: Grimm, Dieter (Hg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 43-73

¹⁷ Sie liegen nach den Haushaltsplandaten 2002 um ein Drittel niedriger als 1992. Vgl. Gemeindefinanzierungsbericht 2002, S. 13

direktdemokratischen Elemente jedoch Vorwirkungen, die die Akteure der repräsentativen Strukturen dazu veranlassen, politische Ergebnisse direktdemokratischer Entscheidungen zu antizipieren, sie in ihr Entscheidungskalkül mit einzubeziehen und damit die Kooperations- und Kompromissbereitschaft mit gesellschaftlichen Akteuren zu stärken.¹⁹

- Obwohl die Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung à la Neues Steuerungsmodell die Arbeitsstrukturen im Binnenbereich der Kommunalverwaltung an der Oberfläche verändert haben, können unter arbeitsökonomischen Gesichtspunkten nur partielle Verbesserungen festgestellt werden. Die am Leitbild der legislatorischen Programmsteuerung ausgerichtete Veränderung des Verhältnisses zwischen Rat und Verwaltung hat nicht gegriffen und muss aus steuerungs- und demokratietheoretischer Perspektive als von Anfang an naiv bewertet werden. Festzustellen ist eine Stärkung des Effizienzdenkens. Darunter ist eine Dominanz betriebswirtschaftlicher Argumentationen in der kommunalpolitischen Entscheidungsfindung zu verstehen.

Diese Entpolitisierungstendenz bedeutet nicht, dass politische Steuerungsmechanismen der Kommunalverwaltungen außer Kraft gesetzt sind, wohl aber, dass durch den Sachzwang der „Haushaltskonsolidierung“ der politische Gestaltungswille unter einen sich verschärfenden Rechtfertigungsdruck gerät. Unter diesen Vorzeichen sind auch die neueren Tendenzen der Modernisierungsdebatte, Bürgerkommune und Strategisches Management zu betrachten.²⁰

- Die Ausweitung kooperativer Formen von Demokratie ist auf Seiten der Kommunen häufig finanzpolitisch (Haushaltskonsolidierung, Einsparungen) und wahltaktisch motiviert. Unter bestimmten Bedingungen kann es dennoch zu mehr

¹⁸ Ebd.; Däke: Kommunal Finanzen (2002)

¹⁹ Vgl. im Überblick: Bogumil: Modernisierung lokaler Politik (2001), S. 205ff. und empirisch fundiert: Kost, Andreas: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid. Genese, Programm und Wirkungen am Beispiel Nordrhein-Westfalen. Dissertation. Schwalbach/Ts. 1999

²⁰ Vgl. für eine unterschiedlich kritische Bewertung der Modernisierungsprozesse: Bogumil: Modernisierung lokaler Politik (2001), S. 169ff. und Felder, Michael: Vom "muddling through" zurück zum "eisernen Käfig"? Aktuelle Strategien der Verwaltungsmodernisierung. In: Zeitschrift marxistische Erneuerung, 34/1998, S. 91-109

Mitsprachemöglichkeiten, zu Qualitätssteigerungen öffentlicher Dienstleistungen und zu neuen Beteiligungsmöglichkeiten kommen.²¹

- Die Privatisierungstendenzen werden die Machtbeziehungen zwischen den kommunalen Akteuren und Institutionen verändern. Die Bedeutung der Kommune als Leistungserbringer der Daseinsvorsorge nimmt ab. Zu erwarten ist ein Bedeutungszuwachs der kommunalen Moderations- und Steuerungsressourcen. Damit sinkt die Einflußmöglichkeit von Kommunen auf sozial-ökologische Problemlagen auf der Angebotsseite. Plausibel ist auch, dass es in der Logik der Privatwirtschaft auch für ehemals öffentliche Güter zu einer Externalisierung von Kosten kommt, die erneute (Re-)Regulierungen nach sich ziehen. Insgesamt ziehen die Handlungslogiken des Marktes in die Produktion ehemals öffentlicher Güter ein. Für VerbraucherInnen kann es dadurch zu einer stärkeren Orientierung an Qualität und Kosten der Güter kommen. Für die kommunale Steuerungsinstanz bleibt fraglich, ob die sich abzeichnenden Konzentrationsprozesse in einzelnen Privatisierungsbereichen (z. B. Energiewirtschaft) nicht zu einer Schwächung der Steuerungsposition und damit langfristig zu einer Marginalisierung gesellschaftspolitischer Aspekte im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess führt.²²

Damit wird hier insgesamt die These vertreten, dass sich das eingangs als für die Kommunalverwaltung als typisch herausgearbeitete Spannungsverhältnis zwischen den Rationalitäten des bürokratischen Rechtsstaates, der politischen Demokratie und des Marktes zu Gunsten von Wirtschaftlichkeitserwägungen verändert hat. Die feststellbaren Veränderungen im Bereich der politischen Legitimation sind unter diesen Vorzeichen zu sehen. Zu vermuten ist langfristig eine schwindende Orientierung an politischen Zielsetzungen (Effektivität) der politischen Organisation.

Am Beispiel der Verwaltungsmodernisierung à la Neuem Steuerungsmodell soll diese These verdeutlicht werden.

²¹ Bogumil: Modernisierung lokaler Politik (2001), S. 237ff.

²² Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik: Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenbereiche in Kommunen – sozial-ökologische Problemlagen und Chancen für eine nachhaltige Entwicklung. Abschlußbericht

Aufgrund der unterschiedlichen Logiken von Verwaltungsmodernisierungsprozessen und Lokale Agenda Prozessen ist davon auszugehen, dass Einsparpotentiale unter dem Gesichtspunkt der Ressourceneffizienz durchaus ökologisch positive Folgewirkungen haben können, dass sie aber unter dem Primat monetärer Einspareffekte stehen.²³ Dies bestätigt das einzige unter diesem Aspekt untersuchte Fallbeispiel Horb am Neckar (25 000 Einwohner, Baden-Württemberg).²⁴ Bei der Bewirtschaftung des Schwimmbades und des Kindergartens sank der Ressourceneinsatz. Ebenso wurde schneller und gezielter gegen Ressourcenverschwendung vorgegangen. Dies erfolgte jedoch zunächst aus Einsparmotiven. Bei Konflikten zwischen ökonomischen und ökologischen Zielen richtete man sich an einer rein monetären Optimierung aus, die zudem an den spezifischen Interessen der dezentralen Einheiten orientiert gewesen ist. Die eingesparten Budgetmittel können entlang dieser Interessenlage ökologisch förderlich oder kontraproduktiv eingesetzt werden. Dieses begrenzte Beispiel trifft sicher auch auf viele andere Städte zu.

4. Die strukturationstheoretische Analyseperspektive

Giddens Theorie der Strukturation²⁵ lässt sich für die Analyse von Organisationen auf zweierlei Weise nutzbar machen: Zum einen bietet sie Ansatzpunkte für eine metatheoretische Perspektive auf die Organisationstheorie.²⁶ Zum anderen lassen sich mit Giddens Vorschlag zur Vermittlung zwischen Struktur und Handlung, konkrete (Re-

des Sondierungsprojektes im Rahmen des Förderschwerpunktes „Sozial-ökologische Forschung“ des BMBF. Berlin 2001

²³ Pamme, Hildegard: „Global denken, lokal handeln“ im „Dienstleistungsunternehmen Stadt“? Lokale Agenda 21 und Neues Steuerungsmodell – Chancen und Widersprüche. In: Heinelt, Hubert/Mühlich Eberhard (Hrsg.): „Lokale Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Opladen 2000, S. 119-140

²⁴ Speier, Frank/Fiederer, Hans-Jürgen/Klee, Günther: Nachhaltige Entwicklung und kommunale Verwaltungsmodernisierung. Entlastungspotenziale und Durchsetzungschancen eines integrativen Ansatzes. Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung Tübingen. Tübingen 2000 (künftig: Speier/Fiederer/Klee: Nachhaltigkeit und Verwaltungsmodernisierung (2000)), S. 76ff.

²⁵ grundlegend: Giddens, Anthony: The Constitution of Society. Cambridge 1984; für eine Übersicht: Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Windeler Arnold: Organisation als reflexive Strukturation. In: Ortmann, Günther/Sydow, Jürgen/Türk, Klaus (Hrsg.): Theorien der Organisation. Die Rückkehr der Gesellschaft. 2. Auflage. Wiesbaden 2000, (künftig: Ortmann/Sydow/Türk: Theorien der Organisation (2000)), S. 315-354 (künftig: Ortmann/Sydow/Windeler: Reflexive Strukturation (2000))

²⁶ Ortmann, Günther/Sydow, Jörg/Türk, Klaus: Organisation, Strukturation, Gesellschaft. Die Rückkehr der Gesellschaft in die Organisationstheorie. In: Ortmann/Sydow/Türk: Theorien der Organisation (2000), S. 16-34

Konstitutionsverhältnisse beschreiben,²⁷ die – im vorliegenden Fall – die Wechselwirkungen zwischen nachhaltiger Governance und Kommunalverwaltung näher charakterisieren. Zentral für die Analyseperspektive dieses Aufsatzes sind beide Lesarten. Der spezifische strukturationstheoretische Blickwinkel soll im folgenden erläutert werden.

Zentral für das Verständnis des Giddens'schen Theorieentwurfs sind die Begriffe der Rekursivität und Dualität von Struktur. Auf einen einfachen Nenner gebracht, macht Giddens darauf aufmerksam, dass gesellschaftliche Strukturen den individuellen Handlungen von Akteuren nicht gegenüberstehen, sondern unmittelbar in Handlungen mit einfließen.

Umgekehrt schaffen die Handlungen von Akteuren Strukturen.

„Rekursivität heißt (demnach, Anmerk. der Verf.), daß der Output einer Operation/Transformation als neuer Input in eben diese Operation/Transformation wieder eingeht, und genau das ist es, was mit der *im* und *durch das* Handeln (re-)produzierten Struktur geschieht: Sie ist (mitlaufendes) Resultat des Handelns und geht in weiteres Handeln als ein ‚Medium‘ ein.“²⁸ (Hervorhebung im Original). Die rekursive Reproduktion sozialer Struktur erfolgt, weil sie in der (handlungs-)praktischen Bewußtheit der Akteure präsent ist und dort als Medium wirkt, an dem sich Handeln orientiert. Dabei besitzen Akteure sowohl die Fähigkeit, in laufende Ereignisse einzugreifen bzw. diese zu beeinflussen („capability“), als auch die Fähigkeit, eigenes Handeln im Kontext ständiger reflexiver Verhaltenssteuerung zu rationalisieren („knowledgeability“). Trotz dieses Potentials zur Intentionalität und Reflexion handeln Akteure überwiegend routinisiert, da das Wissen um die strukturellen Bedingungen in nicht-bewußter bzw. implizit akzeptierter Form in ihrem Geiste liegt. Neben dem Verhältnis von Akteur und Struktur ist für das Verständnis der Theorie der Strukturierung auch eine analytische Differenzierung von sozialen Dimensionen bedeutsam. Strukturen versteht Giddens als Regeln und Ressourcen, die interaktive Beziehungen über Zeit und Raum stabilisieren. Regeln können sich auf die Konstitution von Sinn oder auf die Beachtung von Rechten und Verpflichtungen beziehen. Auf der Ebene der Struktur bezeichnet Giddens die Regeln der Sinnkonstitution als Signifikation, die der Beachtung von

²⁷ Vgl. für einen Überblick über ähnliche Forschungen: Ortmann/Sydow/Windeler: Reflexive Strukturation (2000), S. 321ff.

Rechten und Verpflichtungen als Legitimation. Bei den Ressourcen unterscheidet Giddens allokativen und autoritativen Ressourcen (Domination). Allokative Ressourcen beziehen sich auf Formen des Vermögens zur Umgestaltung der Herrschaft über Objekte, Güter oder materielle Phänomene. Unter autoritativen Ressourcen versteht Giddens Formen des Vermögens der Herrschaft über Akteure.

Die Strukturebene (Signifikation, Legitimation, Domination) hat virtuellen Charakter. Regeln und Ressourcen fassen demgegenüber den Aspekt von Strukturen, der im handlungspraktischen Wissen der Akteure existiert. Die „Dualität der Struktur“ zeigt sich nun in ihrer Verknüpfung mit der Ebene der Interaktionen (Kommunikation, Machtausübung, Sanktionierung) über Modalitäten (Interpretative Schemata, Machtmittel, Normen).

Modalitäten sind dabei die im Hier und Jetzt vom jeweiligen Akteur mit spezifischer Biographie und Kompetenz zur Anwendung gelangten Regeln bzw. genutzten Ressourcen.

Modalitäten sind also die Art und Weise, wie ein konkreter Akteur die handlungsbegrenzenden und handlungsermöglichenden Strukturen in die Tat umsetzt.

Giddens differenziert den Strukturbegriff also horizontal und vertikal. „Dualität der Struktur“ meint also insgesamt, dass die Modalitäten gleichzeitig als Medien des Handelns und der Interaktion und als Strukturmomente daraus resultierender institutioneller Ordnungen aufzufassen sind. Die Akteure verwenden Deutungsschemata, normative Regeln und Ressourcen als Medien zur Kommunikation von Sinn, zur Erzeugung normativer Bindungen und zur Mobilisierung von Macht.

Als Resultat des Handelns bilden die Regeln und Ressourcen zugleich die kognitiven, normativen und Herrschafts-Aspekte institutioneller Ordnungen.

Für die Analyse von Organisationen geht es neben der Vermittlung von Struktur und Handlung also insgesamt darum, die Beziehungen zwischen den sozialen Dimensionen zu erhellen. So rückt in den Blick, dass kognitive Ordnungen und interpretative Muster nicht nur in kommunikativen Akten konstituiert, reproduziert und modifiziert werden. Sie geraten gleichzeitig unter den Einfluss von Macht und ökonomischen Interessen, die wiederum zu

²⁸ Ortmann/Sydow/Windeler: Reflexive Strukturierung (2000), S. 318/19

einem erheblichen Teil von existierenden Deutungsmustern abhängen. Oder eine andere Beziehung: Unser Verständnis des Seienden hängt wesentlich von unseren legitimen Soll-Vorstellungen ab und umgekehrt. Schließlich besteht auch ein Zusammenhang zwischen Legitimität auf der einen und Machtfragen und ökonomischen Herrschaftsverhältnissen auf der anderen Seite. Es geht also um die Rekursivität wechselseitiger Konstitutionsbedingungen zwischen Signifikation, Legitimation und Herrschaft (resp. kommunikativem, legitimatorischem, politischen und ökonomischen Handeln). Neben dieser Analyse rekursiver (Re-)Konstitutionsverhältnisse kann Giddens horizontale und vertikale Differenzierung von Struktur und Handlung auch als metatheoretische Orientierung für die Organisationstheorie dienen. Die komplexen Zusammenhänge in Organisationen werden theoretisch vielfach in einer der Dimensionen fokussiert. Daher bietet es sich an, Repräsentanten einzelner solcher Fokussierungen auszuwählen, um einen systematischen Überblick zu erhalten. Für den Bereich der Legitimation ist der organisationssoziologische Neo-Institutionalismus und für den Bereich der Signifikation das Konzept des Organisationslernens ausgewählt worden. Den Besonderheiten der öffentlichen Verwaltung gegenüber privaten Organisationen wird dadurch Rechnung getragen, dass für den Bereich der Domination die Analyse der organisationsspezifischen Eigenheiten von Kommunalverwaltungen (vgl. Kapitel 3) herangezogen wird.

4.1 Lokale Nachhaltigkeit aus neo-institutionalistischer Perspektive

Die Frage nach institutionellen Hindernissen einer Politik der Nachhaltigkeit bzw. institutionellen Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit ist im Nachhaltigkeitsdiskurs lange Zeit vernachlässigt worden. Erst in jüngerer Zeit findet eine breitere Beschäftigung statt.²⁹

²⁹ Vgl. dazu: Brand/Fürst/Lange/Warsewa: Bedingungen nachhaltiger Entwicklung (2001); Jörissen, Juliane/ Kopfmüller, Jürgen/ Brandl, Volker/ Paetau, Michael: Ein integratives Konzept nachhaltiger Entwicklung. Forschungszentrum Karlsruhe. Technik und Umwelt. Wissenschaftliche Berichte FZKA 6393. Karlsruhe 1999; Kopatz, Michael: Institutionelle Reformen für integrative Handlungsstrategien der öffentlichen Kommunalverwaltung im Rahmen der Modernisierungspraxis. Abschlußbericht des Sondierungsprojektes. Wuppertal 2001; Minsch, Jürg/ Feindt, Peter-Henning/ Meister, Hans-Peter/ Schneidewind, Uwe/ Schulz, Tobias: Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission

Obwohl die einzelnen Beiträge unterschiedlich ausgerichtet sind, fehlt überall eine neo-institutionalistische Perspektive vor spezifisch organisationstheoretischem Hintergrund. Dazu sollen exemplarisch drei Vorschläge gemacht werden.

Wesentlich für neo-institutionalistische Ansätze ist die Annahme von Pfadabhängigkeiten.³⁰

(1) Das bedeutet, dass intentionale Veränderungsprozesse oder sozialer Wandel immer von vorgefundenen sozialen Strukturen, oder hier: Institutionen, „vorprogrammiert“ werden, dass Veränderungsprozesse selbst intendierte, aber vor allem auch nicht-intendierte Effekte zeitigen, die in der Zukunft zu neuen Pfadabhängigkeiten führen und schließlich, dass die Wirkungen von Veränderungsprozessen von diesen Pfadabhängigkeiten in Richtung eines beharrenden und inkrementalen Wandels beeinflusst werden. Dabei geht auch der neo-institutionalistische Ansatz nicht von einfachen Kausalbeziehungen aus, so dass an die differenziertere strukturationstheoretische Perspektive rekursiver (Re-)Konstitutionsverhältnisse angeknüpft werden kann. Zusammen mit einer neo-institutionalistischen Perspektive auf Rationalitätskriterien,³¹ ist für eine lokale Politik der Nachhaltigkeit mit Blick auf die organisationsspezifischen Eigendynamiken von Kommunalverwaltungen unter diesem Aspekt von folgenden Entwicklungstendenzen auszugehen:

- 1) Lokale Nachhaltigkeit wird an die Verschiebungen innerhalb des kommunalpolitischen Rationalitätsgefüges in Richtung Effizienz anknüpfen. Aus der Perspektive des Nachhaltigkeitsdiskurses verlagert sich damit der Schwerpunkt immer mehr in Richtung einer starken wirtschaftlichen Nachhaltigkeit. Lokale Nachhaltigkeit wird immer mehr mit Fragen struktureller Konkurrenzfähigkeit gekoppelt. In diesen Kontext ist auch die Annäherung zwischen lokalen Nachhaltigkeitspolitiken und den Konzepten des

"Schutz des Menschen und der Umwelt" des 13. Deutschen Bundestages. Berlin, Heidelberg 1998; Prittwitz, Volker: Institutionelle Arrangements und Zukunftsfähigkeit. In: Prittwitz: Institutionelle Arrangements (2000), S. 12-37; Voß, Jan-Peter/Barth, Regine/Ebinger, Frank: Abschlußbericht zur Sondierungsstudie "Institutionelle Innovationen im Bereich Energie- und Stoffströme". BMBF-Förderschwerpunkt sozial-ökologische Forschung. Freiburg, Darmstadt 2001

³⁰ Vgl. grundlegend: David, Paul A.: Clio and the Economics of QWERTY. In: American Economic Review 2/1985, S. 332-337; Übersicht aus politikwissenschaftlicher Sicht: Pierson, Paul: Increasing Returns, Path Dependence and the Study of Politics. In: American Political Science Review 94/2000, S. 251–267

Stadtmarketings einzuordnen:³² Das Stadtmarketing ist ein Instrument kommunaler Wirtschaftsförderung, die im Kern darauf zielt, neue Betriebe und investitionswillige Unternehmen anzuwerben und solche Infrastrukturen bereitzustellen, die bereits ansässige Betriebe zufrieden stellen (s.o.). Dass dabei auch immer mehr sog. „weiche“ Standortfaktoren wie z. B. kulturelle Einrichtungen, Erholungsgebiete im Grünen, die bildungspolitische Infrastruktur oder spektakuläre Events eine Rolle spielen, ist seit langem bekannt. Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung tut dem Stadtimage gut, postuliert und suggeriert es doch einen ausgewogenen Umgang mit der Natur, soziale Gerechtigkeit und eine prosperierende lokale Wirtschaft.

Die konflikthafte Spannung zwischen den Nachhaltigkeitsdimensionen in der städtischen Realität, verliert sich in positiven Werbeslogans. Beteiligung zielt nicht mehr auf kooperative Mitentscheidung, sondern auf „corporate identity“.

- Dabei verbleibt den Nachhaltigkeitsakteuren, die sich an einer ökologisch starken Nachhaltigkeit orientieren, ein politischer Gestaltungsspielraum. Dieser verengt sich jedoch im Sinne der Rekursivität und Dualität von Struktur: Die Verschiebungen auf der Ebene der Domination werden im Handeln der Akteure reproduziert. Zwar gibt es zahlreiche Projekte im Rahmen Lokaler Agenda Prozesse, die Umweltbewußtsein stärken, Ressourceneinsätze vermindern und belohnen, regenerative Energien fördern oder alternative Möglichkeiten zum Auto bieten und die positive ökologische Wirkungen haben. Hier wird aber die Position vertreten, dass auch diese sinnvollen Projekte von ihrer Legitimitätswirkung i. S. symbolischer Politik (s.u.) oder aber von den Effizienzerwägungen kommunaler Haushalte abhängig sind.

Nun könnte ja mit Giddens genauso gut argumentiert werden, dass das Leitbild der Nachhaltigkeit auf der Ebene Signifikation, Strukturmuster und Handlungsspielräume auf der Ebene der Domination beeinflusst. Dies ist auch der Fall und hier werden i. S. von Giddens auch Handlungsmöglichkeiten eröffnet. Die Tatsache, in welchem Umfang Lokale Agenda 21

³¹ Lepsius, Rainer M.: Institutionalisation und Entinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien. In: Göhler, Gerhard (Hrsg.): Institutionenwandel. Opladen 1997, S. 57-69.

³² caf agenda transfer. Agentur für Nachhaltigkeit GmbH: Lokale Agenda 21 (Hrsg.): Vom Projekt zum Programm. Wuppertal 2001, S. 17

Prozesse auf der kommunalen Ebene Fuß gefasst haben, ist dafür ein eindrückliches Beispiel. Mit Jepperson³³ (2) kann jedoch gezeigt werden, dass diese Wechselwirkungen nicht gleichwertig, sondern schwächer ausfallen: Jepperson argumentiert, dass Institutionen graduell unterschiedlich institutionalisiert sein können, so dass von ihnen unterschiedlich starke handlungsermöglichende bzw. handlungsbegrenzende Einflüsse ausgehen. Maßstab für die unterschiedlichen Grade der Institutionalisierung ist nach Jepperson das Ausmaß der Verwundbarkeit gegenüber aktiven sozialen Eingriffen. Der Institutionalisierungsgrad ist hoch, wenn eine Institution gegenüber kollektiven Aktivitäten kaum noch verwundbar ist. Sie wird gesteigert, je mehr die betrachtete Institution in ein Gefüge von anderen Institutionen eingebunden ist. Institutionalisierung meint dabei den Prozess, den ein bestimmtes soziales Muster durchläuft, um für seine Wirksamkeit nicht mehr einer sozialen Mobilisierung oder kollektiven Handlung zu bedürfen. Die institutionalisierten Rationalitätskriterien (= Institution im organisationssoziologischen Sinn) der Kommunalverwaltung sind eng mit den politischen Institutionen (im politikwissenschaftlichen Sinn) verknüpft. Nachhaltigkeit kann zwar auf sich institutionalisierende Strukturen (Lokale Agenda 21 Prozesse, nationale Nachhaltigkeitsstrategien, Beratungsagenturen usw.)³⁴ zurückgreifen, gleichwohl entfalten diese eine weitaus schwächere Prägkraft i. S. v. Jepperson.

Und schließlich können aus einer strukturationstheoretisch vermittelten, neo-institutionalistischen Perspektive auch Aussagen im Hinblick auf das Verhältnis der Rationalitätskriterien der Effektivität und Legitimität gemacht werden. In der Tradition von March/Olson³⁵ spitzt Brunsson³⁶ die Unterscheidung zwischen einer in Organisationen herrschenden Legitimations- („talk“) und Implementationsperspektive („action“) weiter zu.

³³ Jepperson, Ronald L.: Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism. In: Powell, Walter W./Di Maggio, Paul J. (Hrsg.): The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago, London 1991, S. 143-163

³⁴ Vgl. zur Übersicht: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Handbuch Lokale Agenda 21. Wege zur nachhaltigen Entwicklung in den Kommunen Berlin 1998

³⁵ March, James G./Olson, Johan P.: The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. American Political Science Review, 3/1984, S. 734-749

³⁶ Brunsson, Nils: The Organisation of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations. Chichester u.a. 1989

Diese Perspektiven entsprechen den in Kapitel 3 vorgestellten Handlungsrationitäten von Effektivität und Legitimität. Die in der Implementationsforschung festgestellten Vollzugsdefizite hält Brunsson für zwangsläufig, da Organisationsergebnisse im wesentlichen dazu dienen, den eigenen Bestand durch die Schaffung von Legitimität zu sichern. Vollzugsdefizite sind aus Organisationsperspektive also „nötig“, um den in der Organisationsumwelt bestehenden inkonsistenten und widersprüchlichen Normen gerecht zu werden. Eine Integration dieser Inkonsistenzen und Widersprüchlichkeiten ist nur durch ein strukturelles Abweichen von „talk“ und „action“ möglich. Dabei stehen beide Logiken in rekursiven Konstitutionsverhältnissen: Aus der Akteursperspektive der Organisationsmitglieder ist ein Festhalten an der Effektivitätslogik nötig, um der Organisation durch den „Effektivitätsmythos“ Legitimität zu verschaffen, sonst wirkt die Organisation scheinheilig und damit legitimitätsschädigend. Die Legitimationsperspektive gewinnt erst durch ihre Leistungsfähigkeit bei der Integration widersprüchlicher und inkonsistenter Umwelterwartungen ihre Bedeutung. Aus dieser Perspektive sind die geringen Wirkungen Lokaler Agenda 21 Prozesse aus Implementationsperspektive nicht weiter verwunderlich.³⁷ Sie sind primär als Legitimitätsstrategien und erst sekundär als Implementationsstrategien zu verstehen.

Dies zeigen auch die Analysen zu den in Lokalen Agenda Prozessen vorherrschenden Beteiligungsformen des Deutschen Institutes für Urbanistik aus den Jahren 1997 und 1999.³⁸ Hier wird deutlich, dass in den Mitgliedsstädten des Deutschen Städtetages Beteiligungsformen der einfachen Information (Pressearbeit, Informationsschriften, Ausstellungen) und dialogische Informationen (Vorträge und Diskussionen, Beratungen, Befragungen und Interviews) vorherrschen. Kooperationen i. S. v. echter Entscheidungsbeteiligung (Runde Tische, Mediation) kommen kaum vor. Im Bereich der dialogischen bzw. aktivierenden Beteiligung (Zukunftswerkstätten, Bürgerbeirat, Anwaltsplanung usw.) ist ein Aufwärtstrend zu erkennen gewesen. Ziel eines dialogisch-

³⁷ Vgl. zur Übersicht: Pamme, Hildegard: Local Agenda 21 and Local Government in Germany: A view inside. In: Stephan, Petra (ed.): Learning from each other in North and South: Local Agenda 21 in Germany and the Republic of Korea. INEF-Report 48/2000, S. 41-53

³⁸ Vgl. ebd.

kooperativen Politikansatzes wie er durch das Governance-Konzept einer nachhaltigen Kommunalverwaltung gefordert wird, ist es, die Akzeptanz und Transparenz politischer Entscheidungen zumindest auch durch aktivierende Beteiligungsformen zu erhöhen. Hier besteht deutlicher Handlungsbedarf, sollen Lokale Agenda 21 Prozesse nicht auf der Ebene von Informationsveranstaltungen verbleiben.

Lokale Agenda 21 Prozesse werden daher nicht umsonst optimistisch als Prozess- und Deutungsinnovationen³⁹ bzw. als Such-, Lern- und Entscheidungsprozesse⁴⁰ verstanden. Den Möglichkeiten und Grenzen dieser Perspektive, die auch als „lernende Organisation“ gekennzeichnet wird, ist weiter auf den Grund zu gehen.

4.2 Lokale Nachhaltigkeit aus der Perspektive des Organisationslernen

Im folgenden soll Organisationslernen weder als Metapher benutzt werden, noch auf die zahlreichen unterschiedlichen Implikationen von Konzepten zum Organisationslernen hingewiesen werden.⁴¹ Um zu prüfen, welche Erwartungen an das Konzept des Organisationslernens zu richten sind, wird im folgenden auf ein integratives Konzept von Lernen zurückgegriffen, das im Zusammenhang mit empirischen Arbeiten in der Kommunalverwaltung entstanden ist.⁴²

Der Vorgang des Lernens von psychischen wie sozialen Systemen umfaßt hier die Weiterentwicklung der Wissensbestände eines Systems und die damit verbundene Überarbeitung der Wirklichkeitskonstruktion. Auf der individuellen Ebene ist Lernen ein psychischer Vorgang, auf der kollektiven Ebene ein kommunikativer. Organisationslernen ist damit das Ergebnis der Kommunikation zwischen den Systemmitgliedern.

³⁹ Feindt, Peter Henning/Tscheulin, Jochen: Lokale Agenda als Deutungs- und Prozeßinnovation. In: Institut für Organisationskommunikation/Zentrum für kommunale Entwicklungszusammenarbeit (Hrsg.): Was heißt hier Agenda? Analysen - Erfahrungen - Beispiele. Dettelbach 1999. S. 247-257

⁴⁰ : Böhm, Birgit: Agenda 21 und Nachhaltige Entwicklung - Neue Anforderungen an Kommunalverwaltungen. Ergebnisse eines Workshops vom 24.4.2001. Hannover 2001

⁴¹ Vgl. zur Übersicht: Berthoin Antal, Ariane: Die Dynamik der Theoriebildungsprozesse zum Organisationslernen. In: Albach, Horst/Dierkes, Meinolf/ Berthoin Antal, Ariane /Vaillant, Kristina (Hrsg.): Organisationslernen - institutionelle und kulturelle Dimension. Berlin 1998

⁴² Klimecki, Rüdiger G./Laßleben, Hermann/Thomae, Markus: Organisationales Lernen. Ein Ansatz zur Integration von Theorie, Empirie und Gestaltung. Diskussionspapier 26. Konstanz 1999

Zur Beschreibung des integrativen Lernkonzepts werden dessen formale Komponenten herausgegriffen. Lernen ist dann ein Prozess, der sich aus der Phase der Informationswahrnehmung, der Informationsinterpretation und der Informationsspeicherung zusammensetzt. Weitere Komponenten leiten sich einerseits vom kommunikativen Charakter organisationaler Lernprozesse (Lernträger, Lernmedien) bzw. andererseits vom seinen Informationsverarbeitungscharakter (Lernauslöser, Lernfaktoren, Lernergebnisse) ab. Insgesamt können die Lernergebnisse – und das ist trotz wechselnder Bezeichnungen common sense auch in anderen Konzepten des Organisationslernens – von unterschiedlicher Reichweite sein. Aus einer praxisrelevanten Perspektive wird dabei zwischen „inkrementalem“ und „fundamentalem“ Lernen unterschieden. Unter „inkrementalem Lernen“ wird die Identifikation und Korrektur von Problemen innerhalb des bestehenden Denk- und Normsystems verstanden. „Fundamentales Lernen“ schließt demgegenüber auch Veränderungen des Normgefüges ein. Ohne das Konzept im Einzelnen zu beschreiben, sind für die hier interessierende Fragestellung folgende empirisch belegte Zusammenhänge interessant. Inkrementales Lernen ist die Reaktion auf erfahrungsbasierte Informationen, wird durch die Spezifität vorhandener Wissensbestände begünstigt und schlägt sich in der Verbesserung formaler Managementsysteme nieder. Mehrdeutige Informationen zielbasierter Natur setzt dagegen eine hohe Anschlußoffenheit der vorhandenen Wissenssysteme voraus, können jedoch auch fundamentale Lernprozesse initiieren. Für das Governance-Konzept der Nachhaltigkeitskommune bedeutet das folgendes: Da es sowohl auf strategischen wie auf bürokratischen Maßnahmen basiert, kann grundsätzlich sowohl inkrementales wie fundamentales Lernen ausgelöst werden. Dabei bergen inkrementale Lernprozesse, die durch bürokratische Maßnahmen induziert sind, höhere Anschlußfähigkeiten an verwaltungsinterne Pfadabhängigkeiten und dies nicht nur im Sinne der Ökonomisierungsthese, sondern auch im Sinne der weiterhin wirksamen Rationalitätskriterien von Legitimation und Effektivität. Fraglich ist jedoch, wie tiefgreifend solche Lernprozesse sind. Dem potenziell größeren Lernerfolg, den strategische Maßnahmen

induzieren, steht gegenüber, dass sie weit voraussetzungsvoller sind, als die durch bürokratische Maßnahmen induzierten.

Gleichzeitig sind diese durchaus optimistischen Einschätzungen durch andere Erkenntnisse aus der Organisationstheorie zu relativieren:

- Im Modell bleibt die Machtdimension organisationaler Lernmodelle – wie auch in zahlreichen anderen Konzepten organisationellen Lernens – ausgeblendet. Auch Lernen ist nicht frei von individuellen Interessen und organisationalen Logiken und geht insgesamt mit einer (Re-)Formulierung von Macht- und Einflußbereichen einher, die zu Unsicherheiten und Blockaden führen können.⁴³ Am Beispiel Lokaler Agenda 21 Prozesse wird dies besonders durch Schnittstellenproblematik zwischen Rat/Verwaltung auf der einen und den neu entstandenen Dialog- und Konsensstrukturen auf der anderen Seite sichtbar.
- Auch inkrementelles Lernen ist aufgrund des Konzeptes der begrenzten Rationalität voraussetzungsvoll. Informationsfülle, nicht existierende unbegrenzte Rationalität hinsichtlich der Entscheidungskriterien und des Entscheidungsmodus können intendierte Lerneffekte behindern. Aufgrund der Komplexität von Situationen ist auch fraglich, ob die Übertragung einer Erfahrung in die Zukunft optimal ist. Problematisch ist schließlich die Übertragung von individuellem Wissen in die Organisationspraxis, da das Handlungsrepertoire durch soziale Normen und Organisationsregeln begrenzt ist.⁴⁴
- Lernprozesse müssen nicht zwangsläufig zu einem besseren Verfahren oder einer besseren Politik führen. Sie können mit Blick auf intendierte Effekte auch dysfunktional sein. Dieses Argument knüpft an die neo-institutionalistische Perspektive an: Auch hier überwiegen Bestand- und Legitimationsinteressen der Organisation vor Effektivitätserwägungen.⁴⁵

⁴³ Hanft, Anke: Organisationales Lernen und Macht - Über den Zusammenhang von Wissen, Lernen, Macht und Struktur. In: Schreyögg, Georg/Conrad, Peter (Hrsg.): Managementforschung 6. Berlin New York 1996, S. 133-162

⁴⁴ Wiesenthal, Helmut: Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen: Literaturreport und Ergänzungsvorschlag In: Zeitschrift für Soziologie, 2/1995, S. 137-155; hier: S. 147ff. (künftig: Wiesenthal: Organisationslernen (1995))

⁴⁵ Vgl. dazu: Bußmann, Werner: Lernen unter komplexen Bedingungen. In: Bußmann, Werner (Hrsg.): Lernen in Verwaltungen und Policy-Netzwerken. Chur 1994, S. 55-74, hier: S. 63ff.

- Fundamentale Lernprozesse bedürfen starker Lernauslöser wie z. B. manifeste Identitäts- oder Organisationskrisen, die beispielsweise durch die interpretative Verarbeitung von Umweltschocks ausgelöst sein können. Insbesondere die „core beliefs“ einer Organisation werden vor Infragestellungen z. B. durch den Wandel peripherer Annahmen geschützt. Eine aus organisationstheoretischer Sicht möglicherweise praktikable aber risikoreiche Alternative besteht darin, statt das Norm- und Deutungsgefüge zu verändern, an entscheidenden Stellen das Personal auszutauschen.⁴⁶

Diese Befunde lassen sich insgesamt strukturartionstheoretisch pointieren: Auch Prozesse des Organisationslernens sind in das dichte Geflecht rekursiver (Re-)Konstitutionsprozesse eingebunden, wie sie in Kapitel 4 aufgezeigt wurden. Mag diese Einsicht auf den ersten Blick simpel erscheinen, wird sie in der Regel in den Debatten des Organisationslernens übersehen.

Dies gilt auch für die Einführung von Umweltmanagementsystemen. Zwar liegen für die Implementation des Öko-Audits oder von Managementsystemen nach dem ISO 14001 Standard bislang noch keine empirische Daten vor. Erste Hinweise lassen sich jedoch aus ersten Erkenntnissen über die Implementationswirkungen in der privaten Wirtschaft gewinnen.⁴⁷ Inwieweit von der Umsetzung eines Öko-Audits in die untersuchten Betriebe Lernprozesse in Richtung einer verstärkten Ökologieorientierung ausgehen, bleibt ambivalent. Umweltmanagementsysteme schaffen zwar eine institutionalisierte Ausgangsbasis für weitere Lernprozesse, einiges deutet jedoch darauf hin, dass kurzfristige Kostenorientierungen einer langfristigen Ökologisierung im Wege stehen. Trotz ungenügender Beteiligung der MitarbeiterInnen in die Implementation von Öko-Audits zeigt sich aber, dass hier große Motivationspotentiale entfaltet werden. Unter diesem Aspekt bietet das Öko-Audit gute Voraussetzungen für Lernprozesse, die nur von der Verordnungsorientierung der Norm gedämpft werden.

⁴⁶ Wiesenthal: Organisationslernen (1995), S. 149f.

⁴⁷ Vgl. im folgenden: Dyllick, Thomas/Hamschmidt, Jost: Wirkungen von Umweltmanagementsystemen. Eine Bestandsaufnahme empirischer Studien. In: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht, 4/1999, S. 507-541, insbesondere S. 526ff.

Das Beispiel Öko-Audit bietet darüber hinaus auch Hinweise auf eine Bestätigung der Ökonomisierungsthese: In der Privatwirtschaft hat es zu bedeutenden Kosteneinsparungen innerhalb der Betriebe geführt. Sie basieren weitgehend auf einer Verbesserung der Ressourceneffizienz. In den Bereichen Energie-, Wasser- und Rohstoffeinsatz sowie im Abfall- und Entsorgungsbereich verbinden sich ökonomische und ökologische Optimierungspotentiale.

Unklar bleibt jedoch, ob die Einführung eines Umweltmanagementsystems auch mit der Formulierung anspruchsvollerer Umweltziele einhergeht. Ob durch die Umweltmanagementsysteme die absoluten Umweltbelastungen sinken, bleibt in den untersuchten Studien offen.

6. Verwaltete Nachhaltigkeit oder nachhaltige Verwaltung? Abschließende Gedanken aus politisch-praktischer Perspektive

Die einzelnen Thesen des vorliegenden Beitrages weisen eher in Richtung verwalteter Nachhaltigkeit als in Richtung nachhaltiger Verwaltung. Ihre strukturierende Wirkung insbesondere mit Blick auf Ökonomisierungstendenzen entfalten die organisationsspezifischen Eigendynamiken durch das Zusammenwirken unterschiedlicher Einflüsse und Kompatibilitäten. Zum einen werden die Vorgänge auf der lokalen Ebene durch übergreifende gesellschaftliche Entwicklungstrends (z. B. Globalisierung) beeinflusst. Zum anderen erweisen sich die Ökonomisierungstendenzen durch die parallele Prozessorientierung lokaler Nachhaltigkeit und lokaler Verwaltungsmodernisierungsstrategien als besonders anschlussfähig. Schließlich sind auch in lokalen Politikarenen Akteurskonstellationen anzutreffen, die andere dominieren.

Obwohl ich mit meinen Thesen auch auf Handlungsmöglichkeiten verweise (vgl. meine Ausführungen zum Organisationslernen), sind sie insgesamt eher ernüchternd. Welche politisch-praktischen Konsequenzen lassen sich daraus schließen?

Die Analysen zeigen am Beispiel der Kommunalverwaltungen, dass die Hoffnungen, die in eine Politik der ökologisierten Nachhaltigkeit gesetzt worden sind, zu hoch gegriffen waren. Zahlreiche Akteure insbesondere aus dem Bereich der ehemaligen Protest- und

Kampagnenpolitik verlassen aus Enttäuschung wieder den möglichen Innovationspfad. Mir geht es um etwas anderes: Meine kritische Analyse soll die „Vision Nachhaltigkeit“ auf den Boden inkrementeller Politik zurückholen. Da der „große Wurf“ kaum gelingen wird, sollte insbesondere im Bereich institutioneller Nachhaltigkeit mehr Versuch und Irrtum zugelassen werden. Das bedeutet auch kritische Bilanzen zu ziehen und nicht jedes Nachhaltigkeitsprojekt als „best practice“ Beispiel zu verkaufen. Trotz den festgestellten bzw. zu erwartenden Ökonomisierungstendenzen schaffen auch innovative Politikmuster Pfadabhängigkeiten, die unter bestimmten Voraussetzungen („windows of opportunity“), Chancen für eine ökologische Nachhaltigkeitspolitik eröffnen. Dazu gehört auch die Tatsache, dass kommunale Verwaltungen durch die zahlreichen Nachhaltigkeitsaktivitäten nicht mehr daran vorbeikommen, sich im unsicheren Dreieck ökologischer Tragfähigkeit, sozialer Gerechtigkeit und ökonomischem Wohlstand zu bewegen. Zu vorsichtiger Hoffnung veranlasst nicht zuletzt Giddens, der Akteuren „capability“ und „knowledgeability“ zubilligt.

Kontakt:

Hildegard Pamme

Universität Duisburg

Institut für Politikwissenschaft

Lotharstr. 63

47048 Duisburg

pamme@uni-duisburg.de