

Schwerpunkt

Urban Governance

Editorial

Von Steuerung zu Governance 57
Peter Rohland, Hauptgeschäftsführer des vhw e.V., Berlin



Stadtentwicklung

Metropolitan Governance – Regierbarkeitsprobleme von Großstädten am Beispiel Berlins 59
Prof. Dr. Gunnar Folke Schuppert, Wissenschaftszentrum Berlin

Governance und das Zusammenspiel von politischer Führung und Partizipation 76
Prof. Dr. Hubert Heintel/Dr. Michael Haus, Technische Universität Darmstadt

Governance-Strukturen auf lokaler Ebene – Möglichkeiten und Grenzen direkter und kooperativer Demokratie 82
Prof. Dr. Jörg Bogumil, Ruhr-Universität Bochum

Urban Governance und Stadtentwicklung. Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent 86
Prof. Dr. Heidi Sinning, Fachhochschule Erfurt

Was bringt uns Governance? Effizienzanalyse neuer Kooperationsformen in der Stadtentwicklung 91
Martina Pauly, Forschungs- und Informations-Gesellschaft für Fach- und Rechtsfragen der Raum- und Umweltplanung (FIRU mbH), Kaiserlautern

Urban Governance – Bunte Vielfalt und Fünf Faustregeln für die Praxis 96
Dr. Peter Jakubowski, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Metropolregion Hamburg: Auf dem Weg zu einer Metropolitan Governance? 101
Prof. Dr. Jörg Knieling, Technische Universität Hamburg-Harburg



vhw-Werkstatt

vhw-Veranstaltungen 107



Nachrichten

Fachliteratur 110



WohnungsMarktEntwicklung

Die regionale Geschosswohnungsneubau 2004 112
Bernd Hallenberg, vhw e. V., Berlin

Liebe Leserinnen und Leser,

Ihre Meinung ist uns wichtig!

Wir freuen uns über Ihre Anregungen und Kritik zum Forum Wohneigentum unter

redaktion@forum-wohneigentum.de

Die Redaktion



Peter Rohland

Von Steuerung zu Governance

In den letzten Jahren hat die Diskussion um Governance-Strukturen auf lokaler Ebene eine deutliche Belebung erfahren. Die Ursachen für die verstärkt diskutierte „Governance-Perspektive“ lassen sich auf zwei parallele Entwicklungen zurückführen, die Bogumil in seinem Beitrag in dieser Zeitschrift als „Ökonomisierungstrend“ und „Demokratisierungstrend“ bezeichnet. So haben zum einen – als Folge öffentlicher Haushaltsdefizite sowie einer Liberalisierungspolitik der EU – betriebswirtschaftlich orientierte Verwaltungsmodernisierungskonzepte (Stichwort: Neues Steuerungsmodell) und die Umwandlung kommunaler Einrichtungen in private Organisationsformen (Stichworte: Eigenbetrieb, GmbH, AG) Ökonomisierungstendenzen in der Kommunalverwaltung ausgelöst. Zum anderen sind allgemeine Tendenzen stärkerer gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Selbststeuerung zu beobachten, die zu einer Enthierarchisierung von Staat und Gesellschaft führen und damit ein neues Verhältnis zwischen Kommune und privaten Akteuren einfordern.

Seit den 1990er Jahren lässt sich feststellen, dass diese Neujustierung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft auf der lokalen Ebene über eine flexible, aus formellen und informellen Elementen bestehende Kooperationspolitik erfolgt. Ihr Ziel ist es, öffentliche und private Akteure zusammenzuführen. Auf der lokalen Ebene bedeutet dies, dass Städte bei ihrer öffentlichen Aufgabenwahrnehmung immer stärker mit Bürgern, Wohlfahrts-trägern und Privatunternehmen kooperieren. Bei diesen kooperativen Aushandlungen handelt es sich jedoch nicht um rechtlich vorgeschriebene Beteiligungsverfahren, sondern um freiwillig von den Kommunen eingesetzte dialogorientierte Verfahren. *Local Governance* ist dabei mehr als eine klassische Public Private Partnership, denn es werden nicht nur privatwirtschaftliche Akteure, sondern auch die Bürger als zivilgesellschaftliche Akteure in die Kooperation einbezogen. Für *Local Governance* ist also kennzeichnend, dass eine Zusammenarbeit zwischen Staat, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft angestrebt wird. Sie führt selten zu neuen dauerhaften Institutionen, sondern findet vielmehr als Kooperation bereits bestehender Organisationen statt.

Die in den Governance-Strukturen angelegten netzwerkartigen Beziehungen treten damit an die Stelle von hierarchischen Strukturen mit ihren obrigkeitsstaatlichen Ge- und Verboten. Diese veränderten Modi der Aufgabenerfüllung zeigen sich darin, dass die Kommune Gemeinwohlsicherung in vielen Fällen nicht mehr unter Nutzung ihrer hierarchischen Überlegenheit betreibt, sondern vermehrt Zugriff auf die angesprochenen kooperativen Handlungsformen nimmt. Die „Governance-Per-

spektive“ erlaubt also Neuvermessungen der Arbeits-, Funktionen- und Verantwortungsteilung zwischen kommunalen und privaten Akteuren und der damit verbundenen Kooperationsverhältnisse.

Der Wechsel von der kommunalen Selbsterfüllung hin zur Gewährleistung einer gemeinwohlverträglichen Aufgabenerfüllung durch oder unter Einbeziehung der Privatwirtschaft und der Zivilgesellschaft wird ermöglicht durch die Scharnierfunktion der Gewährleistungsverantwortung. Sie zeigt sich darin, dass die Kommune sich nicht einfach aus der bisher selbst von ihr wahrgenommenen Aufgabe zurückzieht, sondern die Gewährleistungsverantwortung als Rahmensetzer und Regulierer übernimmt. Die Gewährleistungsfunktion der Kommune macht deutlich, dass es in diesem Prozess nicht um die einfache Rückkehr zur „Privatrechtsgesellschaft“ geht und der Bürger sich selbst überlassen bleibt, sondern die Kommune Verpflichtungen zum Schutz des Bürgers anerkennt. Denn wenn es das zentrale Anliegen der Zivilgesellschaft ist, die Selbstregulierungspotentiale der Gesellschaft freizusetzen, folgt hieraus zwangsläufig, dass die Kommune die für ihre Betätigung geeigneten rechtlichen Strukturen bereitstellen muss.

Das Zusammenspiel mit den nichtstaatlichen Akteuren führt notwendigerweise dazu, dass sie die Kommando- und hierarchische Steuerung verlässt und in eine Vielzahl von Rollen schlüpft. Die Rollen können vom Planer zum Initiator, dem Bereitsteller von Infrastruktur bis hin zum Multiplikator reichen. Dies bedeutet für die bisher auf hierarchische Steuerung ausgerichtete kommunale Verwaltung: Sie muss lernen zu verhandeln und zu moderieren. Sie muss die für ihr Handeln maßgebenden verwaltungsexternen und -internen Netzwerke kennen, in und mit ihnen arbeiten können. Damit sind aber auch die Herausforderungen für die Verwaltung benannt. Hierzu zählen insbesondere die Fähigkeit zum kooperativ-koordinativen Handeln durch Modifikationen im Behördenaufbau und in den Entscheidungsabläufen, der Wettbewerb mit anderen Aufgabenträgern sowie eine verstärkte Einstellung auf die Handlungslogik der am Markt operierenden privaten Akteure. Darüber hinaus setzt die Wahrnehmung der Gewährleistungsverantwortung die Vorsorge für die Verfügbarkeit weiterer Handlungsoptionen, etwa im Rahmen der „Auffangverantwortung“ voraus. Dazu kann auch gehören, dass die Kommunen im Falle einer gescheiterten Auslagerung öffentlicher Aufgaben „Rückhloptionen“ bereithalten.

Welche Rolle hat der Bürger vor dem Hintergrund der Local Governance?

In der derzeitigen Verwaltungspraxis spiegelt das Leitbild der Dienstleistungskommune, in der der Bürger als Kunde wahrgenommen wird, den aktuellen Entwicklungstrend in der Verwaltungsmodernisierungsdiskussion wider. Dieses Leitbild bildet die neue Rolle des Bürgers auf der Ebene der lokalen Demokratie nur unzureichend ab. Das Konzept einer neuen Verantwortungsteilung zwischen Kommunen, privatwirtschaftlichen Akteuren und Bürgern macht deutlich, dass der Bürger in einer ganz anderen Dimension in die Wahrnehmung der Gemeinwohlauf-

gaben einbezogen werden soll als bisher. Das in diesem Kontext entwickelte neue Leitbild der bürgerorientierten Kommune greift das Konzept einer Verantwortungsteilung zwischen Kommune und Bürger auf und fordert von ihm eine aktive Rolle bei der Gestaltung der Städte ein. Der Bürger soll sich vom Kunden zum Mitgestalter und „Koproduzenten“ entwickeln. Die Aufforderung zur Übernahme von Mitverantwortung verlangt aber – wie Sinning in ihrem Beitrag in dieser Zeitschrift ausführlich darstellt – zugleich ergänzende Formen und Verfahren der Bürgermitwirkung sowie entsprechende Unterstützungsstrukturen, die Bürgern eine demokratische Teilhabe ermöglichen.

Dass die Zivilgesellschaft in der Stadtentwicklung dieses Leitbild der Bürgerkommune einfordert, ist unbestritten. Ob damit auch ein gangbarer und effizienter Weg der Entscheidungsfindung und der Weiterentwicklung der Planungskultur in Deutschland beschritten wird, lässt sich derzeit noch nicht abschließend beurteilen. Eine Analyse der Möglichkeiten und der Erfolgsfaktoren für die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure erfordert die Weiterentwicklung eines konzeptionellen, kontextreflektierenden Analyseinstrumentariums und umfangreiche methodisch vielfältige empirische Studien. Bisher befindet sich die Forschung noch am Anfang, wie der Beitrag von Pauly in dieser Ausgabe zeigt. Vor uns liegt ein spannendes dynamisches Forschungsfeld, zu dessen Erschließung auch der vhw seinen Beitrag leisten wird.

Peter Rohland

Peter Rohland

Hauptgeschäftsführer des vhw e. V.

Fordern Sie das vhw-Verlagsprogramm an

vhw-Verlags GmbH
Neefestraße 2a, 53115 Bonn
Telefon: 0228/72599-30
Telefax: 0228/72599-19
E-Mail: verlag@vhw-online.de

