



Prof. Dr. Heidi Sinning

# Urban Governance und Stadtentwicklung

## Zur Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent

Für Städte und Gemeinden stellt sich in Bezug auf die Leistungserbringung heute zunehmend die Aufgabe, ihre Fähigkeit zur Organisation vielfältiger Kooperationsbeziehungen mit privaten Akteuren auszubauen. Im Sinne des Governance-Modells eröffnen sich je nach Akteurskonstellation verschiedene Möglichkeiten der Zusammenarbeit. Der Beitrag nimmt diejenigen Kooperationsformen einer Urban Governance in den Blickpunkt, in denen der Bürger als Koproduzent und aktiver Mitgestalter in der Stadt- und Gemeindeentwicklung gefragt ist: Bürgerorientierte Kommune/Partizipation und Bürgerschaftliches Engagement. Nach einer Einordnung, welche Rolle der Bürger im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung hat, geben Einblicke in die Praxis konkrete Vorstellungen von der Ausgestaltung dieser Bürgerrolle. Abschließend wird ein Fazit gezogen, welche Chancen und Grenzen die Zusammenarbeit zwischen Kommune und Bürgerschaft hat.

### Good Urban Governance – Neue Steuerungsformen für Städte und Gemeinden

Aktuelle Herausforderungen der Städte und Gemeinden, wie ökonomischer Strukturwandel, demographischer Wandel, Finanzknappheit etc., stellen die gewohnten Verfahrensweisen und Leistungen der Kommunen in Frage. Durch den Wandel der Altersstruktur und den vielerorts absehbaren Rückgang der Bevölkerung stehen beispielsweise Ausstattungsstandards und Erreichbarkeiten zur Disposition und in zahlreichen Handlungsfeldern sind Anpassungsleistungen zu erbringen. Soll jeder Stadtteil über eine eigene Bücherei verfügen? Wie weit sollen Kinder zukünftig zu Grund- oder weiterführenden Schulen fahren müssen? Sind öffentlich betriebene Schwimmbäder noch finanzierbar? Welche Anforderungen stellt eine seniorengerechte soziale, technische und kulturelle Infrastruktur? etc. – Bei diesen Themen sind Kooperationslösungen eine Möglichkeit, um zu akzeptablen Lösungen und Kompromissen zu gelangen. Als theoretischer Bezugsrahmen einer solchen Kooperationsstrategie kann der Ansatz einer Good Urban Governance zugrunde gelegt werden (vgl. Benz 2001; Kooiman 2002).

Good Governance ist hier als „neue Generation von Staats- und Verwaltungsreform zu sehen, die das wirksame, transparente und partnerschaftsorientierte Zusammenwirken von Staat, Wirt-

schaft und Bürgerschaft zur innovativen Bewältigung gesellschaftlicher Probleme und zur Schaffung von zukunftsweisenden und nachhaltigen Entwicklungsmöglichkeiten und -chancen für alle Beteiligten zum Ziel haben“ (Löffler 2001: 212). Für Städte und Gemeinden stellt sich danach in Bezug auf ihre politisch-administrative Organisation vor allem die Aufgabe, ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation auszubauen. Bei Governance handelt es sich um eine geregelte, aber dennoch flexible Form kooperativer Politik, die Akteure aus Staat/Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenführt. Daraus leiten sich zwei wesentliche Merkmale ab:

- **Koproduktion öffentlicher Leistungen durch Staat/Kommunen, Wirtschaft und Bürgerschaft:** Politik und Verwaltung stehen vor der Aufgabe, private Akteure in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben partnerschaftlich einzubeziehen.
- **Strategischer Einsatz spezifischer Kooperationsformen:** Im Rahmen des Governance-Modells eröffnen sich je nach Akteurskonstellation verschiedene Handlungsfelder der Zusammenarbeit. Zu diesen Kooperationsformen gehören interkommunale Kooperation, Public Private Partnership, Bürgerorientierung/Partizipation, Bürgerschaftliches Engagement, *Corporate Citizenship*, Unternehmensnetzwerke und stadtregionale Partnerschaften als Zusammenarbeit aller drei Akteursgruppen (vgl. Abbildung 1).

In diesem Modell lässt sich eine aktive Rolle des Bürgers vor allem im Rahmen der Bürgerorientierung und Partizipation sowie

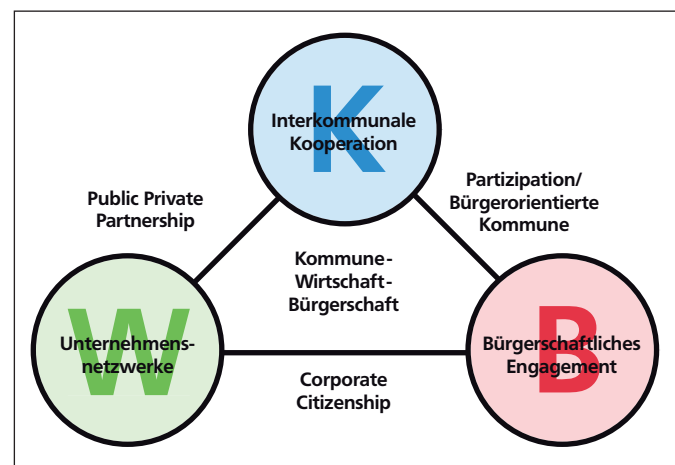


Abb. 1: Kooperationsformen und Einordnung der Partizipation im Governance-Modell. Quelle: verändert nach Bieker u. a. 2004



beim bürgerschaftlichen Engagement ausmachen. Dabei ist die Bürgerschaft neben der Wirtschaft der zweite potenzielle private Partner der Kommunen, der zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen beitragen kann. Es liegt das Verständnis zugrunde, dass sich die Bürgerschaft an gemeinwohlorientierten Aufgaben beteiligt, der Staat und die Kommunen die Erfüllung dieser Aufgaben jedoch weiterhin gewährleisten (vgl. Roth 2002; Sinning 2001). Leistungen durch bürgerschaftliches Engagement sind also eine Ergänzung des öffentlichen Angebots; es geht nicht darum, dieses zu ersetzen.

## Der Bürger als Kunde, Mitgestalter und Koproduzent? – Entwicklungslinien der Verwaltungsmodernisierung

Welche Rollen haben die Bürger vor dem Hintergrund des Good Urban Governance? Welche Veränderungen haben im Selbstverständnis von Städten und Gemeinden stattgefunden? Welche Auswirkungen hat dies auf die Stadtentwicklung?

Es gibt einen reichhaltigen Fundus an Projekten beispielsweise der integrierten Stadtentwicklung, der sozialen Stadterneuerung und des Stadtumbaus, die Ansatzpunkte bieten, Bürger partnerschaftlich einzubeziehen. Denn spätestens seit den 1970er Jahren ist der Bürger und seine aktive Rolle in der Stadt- und Gemeindeentwicklung verstärkt in den Fokus gerückt. In der Folge haben kooperative und kommunikative Prozesse, in denen der Bürger mitwirkt bzw. mitgestaltet, in Planungspraxis und -theorie an Bedeutung gewonnen (vgl. Pröhl/Sinning/Nährlich 2002; Rösener/Selle 2005).

Die Verwaltungsmodernisierung bietet argumentative Verknüpfungspunkte und eine erweiterte Sichtweise auf die Rolle des Bürgers in Städten und Gemeinden. Den konzeptionellen Rahmen für die Verwaltungsmodernisierung bildet das neue Steuerungsmodell (New Public Management), das einen Qualitätsmaßstab für Städte und Gemeinden setzt. Es verschiebt das Selbstverständnis von der Ordnungs- zur Dienstleistungskommune, der Bürger gewinnt als Kunde an Wertschätzung.

Das Anforderungsprofil der „Bürgerkommune“ geht noch einen Schritt weiter (vgl. Banner 1998; Plamper 1998): War der Bürger zunächst noch „Kunde“, dessen Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der Verwaltung als Maßstab angelegt wurde, soll er nun „Mitgestalter“ oder „Koproduzent“ sein, der sich aktiv an der

kommunalen Entwicklung beteiligt. Während das Anforderungsprofil der Dienstleistungskommune in der kommunalen Verwaltungspraxis inzwischen als „state of the art“ zu bezeichnen ist, ist die Bürgerkommune bzw. die bürgerorientierte Kommune noch in der Phase, sich breitenwirksam durchzusetzen. Verschiedene Gründe sprechen für diesen Wandel (vgl. u. a. Bogumil/Holtkamp 2001):

- ❑ **Vom Kunden zum Partner:** Die Bürgerkommune geht fließend in das Vorgänger-Leitbild der Dienstleistungskommune über. Im Mittelpunkt steht ebenfalls der „Kunde Bürger“, auf den die Verwaltung ihr Handeln ausrichten muss, und den sie als Mitgestalter unmittelbar in ein partnerschaftliches Zusammenwirken einbezieht.
- ❑ **Belebung der lokalen Demokratie:** Die Bürgerkommune reagiert auf Diskussionen über den Zustand der kommunalen Demokratie, die Kritikpunkte wie Politikverdrossenheit, Zerfallserscheinungen nachbarschaftlich-sozialer Netze, Desintegration gesellschaftlich benachteiligter Bevölkerungsgruppen u.a.m. in den Blickpunkt rücken. Das Leitbild der Bürgerkommune fordert die Mitverantwortung der Bürger für die Gestaltung ihrer Städte und Gemeinden ein. Zugleich verlangt es ergänzende Formen und Verfahren der Bürgermitwirkung sowie entsprechende Unterstützungsstrukturen, die Bürgern eine demokratische Teilhabe ermöglichen.
- ❑ **Akzeptanz für kommunales Handeln:** Die Bürgerkommune soll zu einer höheren Zufriedenheit der Bürger mit den kommunalen Dienstleistungen und Planungen beitragen. Dabei kommen Transparenz und Dialogorientierung des öffentlichen Handelns eine besondere Bedeutung zu, damit Motive sichtbar und Kritikpunkte aufgegriffen werden können.
- ❑ **Haushaltskonsolidierung und Effizienz:** Die Bürgerkommune ist zugleich eine Antwort auf die Bemühungen der Kommunen, ihre teilweise schwierige Finanzsituation zu konsolidieren. Bürgerschaftliches Engagement gilt im Bereich verschiedener Infrastrukturangebote – bspw. bei Schwimmbädern, Kindergärten oder Kindertagesstätten – als kostengünstigere Alternative zur kommunalen Trägerschaft. Die Bürgerschaft wird „Koproduzent“ öffentlicher Leistungen.

## Anforderungen an die Kommune – Einblicke in die Praxis

Bürgerorientierung und Partizipation zeichnen sich dadurch aus, dass Engagement und Mitsprache der Bürger ideell und auch finanziell unterstützt werden. Wesentliche Unterstützungsstrukturen für bürgerschaftliches Engagement sind (vgl. Pröhl/Sinning/Nährlich 2002):

- ❑ **Lokale Anerkennungs- und Beteiligungskultur:** Mit lokaler Anerkennungs- und Beteiligungskultur ist ein neues partnerschaftliches Verhältnis zwischen Verwaltung, Politik und Bürgerschaft gemeint, bei dem bürgerschaftliches Enga-

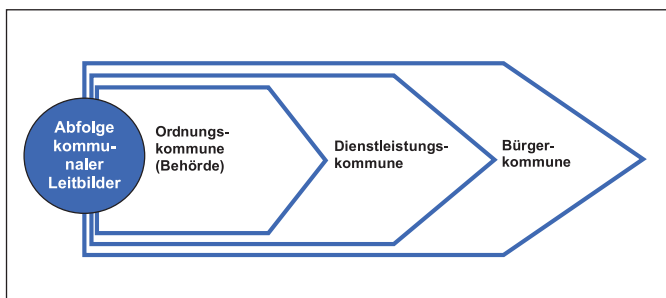


Abb. 2: Von der Ordnungs- zur Bürgerkommune. Quelle: Banner (2003).



gement eine neue Wertschätzung erfährt. Die Stadt Nürtingen entwickelte beispielsweise zahlreiche Instrumente: Unter den Schlagworten Wertschätzung, Würdigung und Weiterbildung verfügt sie über ein ausgeklügeltes Bonus- und Anreizsystem für bürgerschaftlich Engagierte. Instrumente sind zum Beispiel ein Freiwilligenstadtplan, ein Freiwilligenpass, ein Belohnungscheckheft für Engagierte, Freiwilligenseminare, Qualifizierungsmöglichkeiten und Bürgeragenten als Multiplikatoren für Bürgerengagement. Ein verändertes Rollenverständnis von Verwaltung und Politik soll zu einer Dialogkultur beitragen. Die Veranstaltungsreihe „Politiker fragen, Bürger antworten“ deutet den Rollenwandel an (vgl. Langfeld/Wezel/Wolf 2000).

- ❑ **Schnittstellen zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik:** Bürgerbeteiligung und -engagement bedürfen der institutionellen, eindeutig definierten Verankerung, so dass transparent ist, wo Schnittstellen sind und die Mitwirkung an Planungs- und Entscheidungsprozessen möglich ist. Im günstigen Fall gibt es eine Gesamtstrategie, die die Entwicklung von der Dienstleistungs- zur Bürgerkommune ermöglicht. In diesem Sinne hat beispielsweise die Stadt Ulm ihre Reformprozesse – Verwaltungsreform, Dialogmodell und Lokale Agenda 21 – zusammengeführt. Für die politikfeldübergreifende Koordination dienen beispielsweise Stabsstellen – etwa in Nürtingen – die den Auftrag haben, Bürgerorientierung, Bürgerengagement und Partizipation im Kräftefeld von Politik, Verwaltung und Bürgerschaft zu fördern. In Leipzig koordiniert das „Stadtbüro“ den Dialog zwischen Bürgerschaft, Verwaltung und Politik. Regelmäßige Dezentrendialoge mit Leipziger Bürgervereinen und Stadtteilspaziergänge mit Politikern gehören dazu. Ein weitreichendes Beispiel für die Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern an Entscheidungen zeigt Bremen. Im Rahmen des Programms „Wohnen in Nachbarschaften“ (WIN) entwickelten Bürgerinnen und Bürger im Bremer Stadtteil Lüssum Konzepte und entscheiden gemeinsam über die Verteilung der zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

Einen besonderen Stellenwert unter den Beteiligungsformen haben zielgruppenspezifische Angebote. Bremen beteiligt beispielsweise gezielt Jugendliche und Migrantinnen. Unter dem Motto „Die Jugend mischt sich ein“ wirkten Jugendliche intensiv an der Planung und Umsetzung verschiedener Projekte mit, unter anderem an der Entstehung eines Freizeitheims und eines Sportgartens. Mit dem Migrantinnenrat gibt es eine Interessenvertretung für ausländische Frauen.

- ❑ **Infrastruktur für Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement:** Bürgerbeteiligung und bürgerschaftliches Engagement erfordern insbesondere auf Stadtteilebene besondere Orte als räumliche Identifikationspunkte. Dezentrale Bürgerämter, Bürgerbüros und Bürgertreffs, wie beispielsweise in Tübingen, Ulm und Nürtingen, sind Beispiele. Sie ermöglichen interessierten Bürgerinnen und Bürgern, sich über die Dienstleistungen der Stadt und über Mitwirkungsmöglichkeiten zu informieren und fördern so das Bürgerengagement. Kristalli-

### Fokus: Bürgerstiftung Weimar – Mit bürgerschaftlichen Engagement die städtische Lebensqualität erhöhen –

Seit einigen Jahren entstehen in Deutschland zunehmend Bürgerstiftungen. Ein wesentlicher Grund ist dabei, dass „der Staat [und die Kommunen] allein nicht (mehr) in der Lage ist, die materiellen und ideellen Grundlagen des gesellschaftlichen Lebens bereitzustellen. Aufgrund ihrer finanziellen und politischen Unabhängigkeit sind Bürgerstiftungen wie kaum eine andere Institution in der Lage, eine große Vielfalt gemeinnütziger Aktivitäten zu fördern, drängende soziale Probleme in einem Gemeinwesen zu bekämpfen oder ganz einfach die Lebensqualität vor Ort zu erhöhen“ (Walkenhorst o.J.: 1).

2004 gründeten beispielsweise engagierte Bürgerinnen und Bürger in Weimar und der Region eine Bürgerstiftung. Auf ihrer Homepage heißt es: „Dort, wo Kulturstätten und Kinderinstitutionen von der Schließung bedroht und Umweltbelange durch öffentliche Förderungen nicht mehr unterstützt werden, wollen Menschen in ihrer Region helfen und mitgestalten. Auch in Weimar reicht vielen Bürgerinnen und Bürgern das reine Beklagen der desolaten, leeren öffentlichen Kassen nicht mehr aus und sie sind bereit, ihren Lebensmittelpunkt, ihre Stadt zu unterstützen“ (<http://www.buergerstiftungweimar.de>, Zugriff am 12.02.06). Zu ihren Aktivitäten zählt ein Kinder- und Jugendfonds, der sich aus privaten Spendenmitteln finanziert. Er entstand unter anderem vor dem Hintergrund gekürzter Gelder für die Kinder- und Jugendarbeit, der Schließung eines Jugendclubs und der Einstellung eines Mädchen- und eines Aussiedler-Projekts.

Die Bürgerstiftung Weimar betreibt eine EhrenamtsAgentur, die bürgerschaftliches Engagement fördert. Sie berät und vermittelt diejenigen, die sich einbringen und mitgestalten wollen mit Kontakten zu gemeinnützigen Organisationen und Initiativen, Vereinen und Verbänden, die ehrenamtliche Mitarbeiter suchen.

sationspunkte vor Ort entstehen beispielsweise über das vielerorts praktizierte Quartiersmanagement. Ein Quartiersladen ist Treff- und Beratungspunkt zugleich (vgl. Renner/Walther 2000).

## Fazit: Chancen und Grenzen einer Urban Governance

Welche Chancen und Grenzen sind mit der Rolle des Bürgers als aktiver Mitgestalter und Koproduzent öffentlicher Leistungen für die Stadtentwicklung verbunden? Ein abschließendes Fazit fasst die wesentlichen Aspekte zusammen.

### Lebensqualität verbessern

Ein wesentliches Motiv für Bürger, sich für ihre Stadt oder Gemeinde zu engagieren, ist häufig, einen aktiven Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität zu leisten. Diese Bereitschaft, ins-



besondere in unmittelbarem Wohnumfeld und eher projektbezogen als in dauerhafter Verpflichtung mitzuarbeiten, ist ein Potenzial für die Stadtentwicklung. Um es zu nutzen, bedarf es allerdings geeigneter Vorgehensweisen, Instrumente und Anreize, damit Verwaltung, Politik und Bürgerschaft zueinander finden können (vgl. Bischoff/Selle/Sinning 2005).

## Der Bürger als Partner in einer modernen Urban Governance

Die Zukunftsfähigkeit einer Kommune hängt zunehmend davon ab, ob Politik und Verwaltung gemeinsam mit Akteuren aus Bürgerschaft und Wirtschaft tragfähige Visionen entwickeln, Ziele und Maßnahmen formulieren und diese gemeinsam umsetzen. Die Rolle des Bürgers gewinnt in diesem Rahmen an Bedeutung. Das bestehende Potenzial der verschiedenen Kooperationsformen einer Urban Governance wird aber derzeit noch zu wenig genutzt.

Bezogen auf die Zielsetzungen einer Bürgerkommune können in Städten und Gemeinden jedoch die Interessen der Verwaltungsspitzen, der Fachverwaltungen und der Kommunalpolitik durchaus unterschiedlich ausgerichtet sein. Insbesondere bei der Politik steht einer Ausweitung der Partizipation häufig die Angst vor Machtverlust entgegen. Für sie muss sich die Förderung von Bürgerorientierung, Partizipation und bürgerschaftlichem Engagement auszahlen. Bessere Chancen auf Wiederwahl, die Verteidigung ihres Budgets im Kommunalhaushalt, Rationalisierungseffekte u.Ä.m. können dafür Motive sein. Von Seiten der Fachverwaltungen wird oftmals die fachliche Kompetenz der Bürgerschaft bestritten bzw. bei bürgerschaftlichem Engagement wird die langfristige Verlässlichkeit in Zweifel gezogen. Aus Sicht der Hauptverwaltungsbeamten kann Partizipation als Einengung der eigenen Entscheidungsspielräume erscheinen.

Dennoch sind Bürgerorientierung und Partizipation inzwischen vieler Orts anerkannt und haben sich vielfach bewährt. Interessen und Betroffenheiten der Bürgerinnen und Bürger können in kommunale Entwicklungsprozesse einbezogen werden, sei es in Vermittlungsverfahren bei Großinfrastruktur (z. B. Mediationsverfahren Flughafen Berlin und Frankfurt/M.), in Beteiligungsangeboten bei kommunalen Leitbildprozessen (z. B. Hamburg, Köln, Passau) oder beim partizipativen Quartiersmanagement im Stadtumbau Ost und West.

## Neues Selbstverständnis in Politik und Verwaltung etablieren

Maßgebliche Voraussetzung dafür, dass Bürgerorientierung, Partizipation und bürgerschaftliches Engagement mit als offensive Strategie zur Bewältigung kommunaler Herausforderungen eingesetzt werden, ist ein Rollen- bzw. Selbstverständniswandel bei Politik und Verwaltung. Gegenüber dem früheren hierarchischen Denken, das die Bürgerschaft in die Rolle des Bittstellers drängte, war bereits der Wandel zur Dienstleistungs-Kommune ein maßgeblicher Modernisierungsschritt. Die partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Bürgerkommune erfordert darüber hinaus aber eine noch weitergehende Bereitschaft, auf Privilegien

(bspw. Entscheidungskompetenz) und Gewohnheiten (z. B. eingespielte Abläufe) zu verzichten. Eine zukunftsfähige Urban Governance benötigt eine kommunale Kooperations- und Kommunikationskultur, die auf Partnerschaft ausgerichtet ist. Allerdings muss der öffentlichen Hand dabei auch zukünftig die Aufgabe zukommen, Mindeststandards etwa bei Versorgung und Umweltqualität sicherzustellen. Dazu bleibt ein gewisses Maß an verbindlicher, formaler Steuerungsmacht gegenüber privaten Akteuren erforderlich.

Prof. Dr.-Ing. Heidi Sinning

Leiterin des Fachgebiets Planung und Kommunikation der Fachhochschule Erfurt und Gesellschafterin von KoRiS – Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, Hannover.

### Literatur:

- Banner, G. (1998): Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. In: Der Bürger im Staat, H. 4, S. 179-86
- Benz, A. (2001): Vom Stadt-Umland-Verband zu „Regional Governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Bd. II, S. 55-71.
- Bieker, S.; Knieling, J.; Othengrafen, F.; Sinning, H. (2004): Kooperative Stadt-Region 2030. Forschungsergebnisse, Beiträge zu Stadt+Um+Land 2030 Region Braunschweig, Bd. 13, Braunschweig.
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren. Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken, 4. völlig überarbeitete und aktualisierte Auflage, Dortmund.
- Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2001): Die Neugestaltung des kommunalen Kräfte-dreiecks. Grundlegende Konzeption zur Bürgerkommune. In: VOP-Sonderheft 4, S. 10-12.
- Kooiman, J. (2002): Governance. A social-political perspective. In: Grote, Jürgen R. (Hg.), Participatory Governance, Political and Societal Implications, S. 71-96, Opladen.
- Langfeld, G.; Wezel, H.; Wolf, G. (2001): Bürgergesellschaft konkret. Erfahrungen und Initiativen aus Nürtingen, Gütersloh.
- Löffler, E. (2001): Governance – die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. In: Verwaltung und Management, H. 4, S. 212-215.
- Plamper, H. (1998): Obrigkeitliche Kommune, Dienstleistungskommune, Bürgerkommune: Zur aktuellen Reformdiskussion. In: von Trott zu Solz, L. (Hg.), Bürgerorientierte Kommune – Wege zur Stärkung der Demokratie. Eine Gemeinschaftsinitiative der Bertelsmann Stiftung und des Vereins Aktive Bürgerschaft e.V., Bd. 1, S. 11-16, Gütersloh.
- Pröhl, M.; Sinning, H.; Nährlich, S. (Hg.) (2002): Bürgerorientierte Kommunen in Deutschland. Anforderungen und Qualitätsbausteine, Bd. 3, Gütersloh.
- Renner, M.; Walther, U.-J. (2000): Perspektiven einer sozialen Stadtentwicklung, H. 4, S. 326-336.
- Roth, R. (2002): Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Bürgerschaftliches Engagement und Kommunalpolitik in Deutschland zu Beginn des 21. Jahrhunderts. In: Meyer, Thomas; Weil, Reinhard (Hg.), Die Bürgergesellschaft, S. 163-184, Bonn.
- Sinning, H. (2001): Verwaltungsmodernisierung und Planungskommunikation. Qualitätsmanagement für bürgerschaftliche Kommunen. In: RaumPlanung, H. 97, S. 181-186.
- Walkenhorst, P. o. J.: Bürgerstiftungen als neue Organisationsform gemeinnützigen Engagements, verfügbar: [http://www.buergerstiftungen.de/i\\_downloads/downloads\\_texte/info\\_buergerstiftungen\\_deutschland.rtf](http://www.buergerstiftungen.de/i_downloads/downloads_texte/info_buergerstiftungen_deutschland.rtf), Zugriff am 12.02.06.