

Alex Glas

Bürgerschaftliche Partizipation in Local Governance-Arrangements vor dem Hintergrund sich verändernder kommunaler Rahmenbedingungen

Masterarbeit

BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei www.GRIN.com hochladen
und kostenlos publizieren



BÜRGERSCHAFTLICHE PARTIZIPATION IN
LOCAL GOVERNANCE-ARRANGEMENTS VOR DEM HINTERGRUND
SICH VERÄNDERNDER KOMMUNALER RAHMENBEDINGUNGEN



Magisterarbeit zur Erlangung
des akademischen Grades
„Master der Naturwissenschaften“
an der Naturwissenschaftlichen Fakultät
der Universität Salzburg

Eingereicht von Alexander Glas

Salzburg im Juli 2008

1	Einleitung	3
2	Kontext der Kommunalentwicklung	6
2.1	Globalisierung der Wirtschaft und Ökonomisierung der Gesellschaft	7
2.2	Demografischer Wandel und Integration individualisierter Bürger	9
2.3	Politische Trends.....	11
2.4	Ineffiziente Verwaltung und machtlose Politik?.....	14
2.5	Wiederentdeckung der lokalen Ebene	16
2.5.1	Re-scaling.....	17
2.5.2	„Place effects“ und Bürgernähe	18
2.5.3	Alles in Butter?	20
2.6	Wie Steuern?.....	21
3	Governance	23
3.1	Begriffsbestimmung.....	25
3.1.1	Governance als Perspektive	25
3.1.2	Government versus Governance	26
3.1.3	territorial oder funktional?	27
3.2	Begriffsverwendung.....	28
3.2.1	Analytisch	29
3.2.2	Deskriptiv	30
3.2.3	Normativ	30
3.3	Woher kommt Governance?	32
3.3.1	Die Zeit vor Governance	33
3.3.2	Von Management zu Governance	33
3.3.3	Governance als „Weichspüler“	35
3.4	Definitionsversuch	36
4	Local Governance	37
4.1	Woran erkennt man Local Governance-Arrangements?.....	39
4.1.1	Heterarchie und Verantwortungsteilung	39
4.1.2	Schatten der Hierarchie	40
4.1.3	Intermediär und Informal	41
4.1.4	Vision und Dauerhaftigkeit	41
4.1.5	Neue Steuerungs- und Koordinationsformen	42
4.1.6	Alles neu?.....	43
4.2	Was passiert in Local Governance-Arrangements?	44
4.2.1	Verhandlungen	44
4.2.2	Netzwerke	46
4.2.3	Sozialkapital.....	49
4.2.4	Kollektive Lernprozesse.....	51
4.3	Wann entstehen Local Governance Arrangements?	52
4.4	LG - Deus ex Machina vs. Governance-Failure	54

4.4.1	Selektivität	56
4.4.2	Legitimation	58
4.4.3	Output-, Input- und Throughput-Legitimation - die Lösung?	60
4.4.4	Staatsrückzug	61
4.4.5	Wirtschaftsdominanz.....	62
5	Bürgerschaftliche Partizipation noch ein Wundermittel?	63
5.1	Partizipation	64
5.2	Zivilgesellschaft.....	66
5.3	Bürgerschaftliches Engagement	67
5.4	Das Leitbild der Bürgerkommune	68
5.4.1	Kunde	70
5.4.2	Koproduzent.....	70
5.4.3	Auftraggeber	71
5.5	Bürgerschaftliche Partizipation in der Governance-Debatte	71
5.6	Voraussetzungen bürgerschaftlicher Partizipation	72
6	Empirische Erfahrungen mit bürgerschaftlicher Partizipation.....	74
6.1	Kommunikationsbarrieren und unwillige Bürger?	75
6.2	Mythos der Einheit von Bürgerschaft und Zivilgesellschaft	76
6.3	Triviale Konflikte	77
6.4	Legitimationsprobleme ungelöst.....	78
6.5	Ineffizienz und Unkreativität	80
6.6	Irrelevanz und Überforderung	80
6.7	Zivilgesellschaft - Staat	82
6.8	Fehlende Finanzen und widerstrebende Kräfte.....	83
6.9	Zivilgesellschaft - Wirtschaft.....	85
7	Bürgerschaftliche Partizipation in Local Governance-Arrangements?	86
7.1	Nicht-Kooperative Formen bürgerschaftlichen Engagements	87
7.2	Bürger als Individuen?	89
7.3	„Neue“ Gemeinschaften	90
7.4	Intermediäre Organisationen, die „Bürger zweiter Ordnung“	91
7.5	Weshalb nicht geeignete Akteure dennoch miteinbezogen werden.....	92
8	Zusammenfassung	94
8.1	Paradoxie 1: Systemeffizienz vs. Bürgerpartizipation.....	94
8.2	Paradoxie 2: starker vs. schwacher Staat	95
8.3	Mitarbeiten, aber nicht mitreden.....	95
8.4	Kein Königsweg ?.....	96
8.5	Fazit	96
	Literaturverzeichnis.....	100
	Glossar.....	107
	Tabellen und Abbildungsverzeichnis.....	119

1 Einleitung

Governance und bürgerschaftliches Engagement sind in den letzten Jahren zu Top-Themen geworden. In der Planungstheorie, den Politik- und Wirtschaftswissenschaften hat *Governance* seit einigen Jahren Konjunktur, *Partizipation* wird schon seit den 70er Jahren thematisiert, doch heute unter veränderten Vorzeichen. Bereits eine oberflächliche Durchsicht der Neuerscheinungen gibt eine lebhaftere Vorstellung von der Vielfalt der Anwendungsgebiete (z.B. Einig et al. 2003: I). Mittlerweile ist Governance nicht nur im wissenschaftlichen Diskurs ein Modebegriff, die Diskussion um Local Governance unter Beteiligung der *Zivilgesellschaft* hat, auch in der öffentlichen Debatte einen enormen Aufschwung erfahren, wenngleich der Begriff Local Governance selten ausdrücklich vorkommt (vgl. Haus u.a. 2005 und Geis 2005 sowie Greiffenhagen/Neller 2005 in Bernt/Fritsche 2008: 237; Sinning 2006: 87). Die Begriffe Partizipation und Governance haben sich mittlerweile auch in der kommunalen politischen Rhetorik festgesetzt und sind Zauberwörter für die Behebung diverser Probleme, insbesondere auf der lokalen Ebene.

Die Formel „von *Government* zu *Governance*“ (Kooiman 2002; Swyngedouw 2005 in Bernt/Fritsche 2008: 237) steht weltweit für ein Vordringen kooperativer Politikansätze, in denen staatliche *Steuerung* nur noch im Konzert mit anderen Akteuren für möglich gehalten wird (Bernt/Fritsche 2008: 237). „Dialogorientierte Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung sowie eine offene Dialogkultur sind die Grundlage einer nachhaltigen Stadtentwicklung (Renner 2007: 7)“. Derartige Bekenntnisse fehlen in keinen politischen Reden, entsprechende programmatische Forderungen sind von internationalen und supranationalen *Organisationen* (OECD, EU) zu hören und säumen auch die Mehrzahl wissenschaftlicher Arbeiten. Doch um festzustellen, ob Zivilgesellschaft und Governance in der Praxis „good fellows“ sind, bedarf es einer Auseinandersetzung mit den wissenschaftlichen Debatten zu beiden Phänomenen (Geißel 2007: 23f). In dieser Arbeit werde ich Einblick in die aktuelle Debatte geben und die Hoffnungsträger Governance und Partizipation hinsichtlich ihrer Komplementarität betrachten. Vor allem theoretische und praktische Hürden, die mit der Verknüpfung der beiden Trends auf lokaler Ebene verbunden sind, werden nach einer ausführlichen Begriffseingrenzung reflektiert.

Der Governance-Begriff beschreibt die Realität des komplexen Regierens und kollektiven Handelns in *Gesellschaften*, in denen sich die Grenzen des *Staates* sowohl gegenüber der Gesellschaft als auch gegenüber der internationalen Umwelt längst aufgelöst haben (Benz 2004: 5). Local Governance-Strategien versuchen die Komplexität urbanen Lebens sowie die veränderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Sie zielen auf die nachhaltige Verbesserung der Lebensqualität durch Veränderung der Steuerung und Handlungs*koordination* der gestaltenden Akteure eines Gebietes. Neue Kooperationsformen im Sinne strategischer Allianzen zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Akteuren in der Stadt gelten dabei als Königsweg (Jakubowski/Hohn 2007: 49). „Governance“ bleibt folglich nicht nur im wissenschaftlichen Diskurs ein zentrales Thema, sondern betrifft mittlerweile alle gesellschaftlichen Akteure, Bürger und deren organisierte Vereinigungen (Zivilgesellschaft) ebenso wie Unternehmen und Investoren. Insbesondere aber an Politik und Administration auf lokaler Ebene, wo bislang zumindest formal Steuerung und *Koordination* kollektiver Angelegenheiten angesiedelt war, richten sich neue Fragen. Die zunehmende Bedeutung informeller Verfahren und Instrumente in der Stadt- und Regionalplanung führt aber auch dazu, dass Anforderungen an die sozialen Kompetenzen der Planenden und politischen Akteure

steigen (Kilper/Zibel 2005: 177). Die Kenntnis steuerungsrelevanter Wirkungszusammenhänge wird zu einer wichtigen Ressource, um die Herausforderungen der Stadtentwicklung bewältigen zu können (vgl. Heinelt 2006: 239). Hierzu gehört auch die bewusste Auseinandersetzung mit und ein grundlegendes Verständnis von Steuerungs- und Koordinierungsmustern in Governance-Prozessen. Die *Regulation* des Lokalen in ihren vielfältigen Konflikt- und Herrschaftsdimensionen zu begreifen, gewinnt unter diesen Voraussetzungen zunehmend an Bedeutung (Röttger/Wissen 2005: 207).

Der Begriff Governance umschließt ein weites Feld an Beispielen, die für eine Neujustierung des Verhältnisses zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor stehen (Schwalb/Walk 2007: 12). Er taucht in unterschiedlichen Kontexten mit unterschiedlichen Bedeutungen auf, im Bereich des Nationalstaats genauso wie in der internationalen *Politik*. Das Konzept findet Verwendung zur Beschreibung neuer Formen des Regierens in der EU, aber auch in der Debatte über die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung, in Organisationen genauso wie zwischen Organisationen, in der Wirtschaftspolitik, wie in der Arbeitsmarkt- und Umweltpolitik (Benz 2004: 201). Auf der räumlichen Ebene werden Global Governance, European Governance, Regional/Local Governance, Urban Governance und Metropolitan Governance unterschieden. Mutli-level-Governance betrachtet die Koordinierung zwischen diesen Ebenen, Corporate Governance bezieht sich auf Unternehmen. Civic Governance, Communitarian Governance oder Participatory Governance setzen den Schwerpunkt ihrer Betrachtung auf die Gemeinschaft, Zivilgesellschaft oder Community. Der Begriff ist auch häufig in Verbindung mit Collaborative Governance, E-Governance und Good Governance anzutreffen (z.B. Dente et al. 2005:41; Einig et al. 2003: I).

Governance wird sehr unterschiedlich definiert, je nach Anwendungsgebiet und Perspektive variieren die konkreten Gehalte des Begriffs (vgl. Einig et al. 2003: I; Benz 2004: 201). In der Governance-Debatte tauchen je nach Herkunft und Verwendung Erkenntnisse und Begrifflichkeiten aus Wirtschafts-, Politik-, Sozial- und Raumwissenschaften auf. Die Bedeutungen von definierten Fachbegriffen unterscheiden sich zum Teil mit denen der Alltagssprache, deshalb erschien es mir hilfreich im Anhang ein Glossar anzulegen, indem Fachbegriffe aus diesen Disziplinen erklärt werden bzw. deren Abkürzungen zu finden sind. Die entsprechenden Termini sind im Text kursiv gekennzeichnet. Ebenfalls im Anhang befinden sich alle Tabellen und Abbildungen, denn ein Nachschlagen wird an mehreren Stellen empfohlen. Zudem dienen sie in erster Linie der Vertiefung bzw. der ergänzenden Information, der Textinhalt ist auch ohne sie verständlich. Wenn in der folgenden Arbeit von Personen die Rede ist, wird die männliche Schreibweise (z.B. Bürger) verwendet, damit sind sowohl Frauen als auch Männer gemeint.

Obwohl der Begriff Governance der englischen Sprache entstammt und die verbreitete Begriffsverwendung dort schon früher einsetzte, habe ich zur Literaturanalyse aufgrund der grundsätzlich unterschiedlichen Begriffsverwendung keine englischsprachige Literatur aus dem angelsächsischen Raum herangezogen. Das hängt vor allem mit dem anderen britischen Staatsverständnis zusammen, das sich auf Government bezieht. Mit Governance werden alle kollektiven politischen Entscheidungssysteme bezeichnet (Fürst et al. 2004: 6, 30; vgl. auch Definition „Politiknetzwerke“ im Glossar). Außerdem unterscheidet sich die Einbindung der Kommunen ins übergeordnete Staatssystem. Insbesondere US-amerikanische Kommunen verfügen über eine relativ

große fiskalische und ökonomische Selbstverwaltung, einen hohen Grad an Autonomie der Akteure bei geringer institutioneller Verregelung. Die Verhältnisse lassen sich deshalb auf Kontinentaleuropa nicht übertragen. Denn die meisten Kommunen Europas sind im Gegensatz dazu in einen infrastrukturell starken Nationalstaat sowie in die Europäische Union eingebettet. Finanzielle und legale Ressourcen sind weitgehend national oder supranational organisiert (vgl. Pierre: 447; Bahn et al. 2003 in Geißel 2007: 26). Alle in der vorliegenden Arbeit empirischen Beispiele, Entwicklungen und Erkenntnisse beziehen sich, wenn nicht anders angeführt, auf Deutschland.

An dieser Stelle wird schon deutlich, dass der Kontext für die Ausprägung und Grenzen von Governance-Arrangements relevant ist. Die politischen und wissenschaftlichen Debatten umreißen sowohl den Wandel des politisch-administrativen Systems als auch die Konsequenzen der Globalisierung und Deregulierung (Schwalb/Walk 2007: 7). Denn um die Besonderheiten von Local Governance erfassen zu können, müssen die spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen und das Verhältnis der Kommunen zu ihren Bürgern berücksichtigt werden (Holtkamp 2007: 366). Handlungsfähigkeit, die durch Governance erreicht werden soll, erfordert die Kenntnis des umgebenden Kontexts in dem sie erlangt werden soll. Die Rahmenbedingungen unter denen Handlungskoordination und Steuerung auf lokaler Ebene heute stattfinden und Lösungen zur *Interdependenzbewältigung* gesucht werden, werden daher im zweiten Kapitel umfassend dargestellt.

Doch was genau verbirgt sich hinter dem Begriff Governance? Umfasst er tatsächlich die realen Veränderungsprozesse welche Antworten und Perspektiven bietet er? Im dritten Kapitel wird das sorgfältige Erarbeiten des vielschichtigen Begriffs Governance großen Raum beanspruchen, denn „einen Begriff zu haben heißt etwas zu begreifen, heißt die Fähigkeit zu besitzen, einen Gegenstand der Erkenntnis wissenschaftlich zu verstehen und bearbeiten zu können. Genau dieses soll der Governance-Begriff leisten (Benz 2004: 14). Anschließend werden die Merkmale von und Erwartungen an Local Governance herausgearbeitet (Kapitel 4). Die Vorgänge und Mechanismen in *Local Governance-Arrangements* werden ausführlicher beleuchtet, um letztlich die möglichen Formen der Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Akteuren, vor allem der bürgerschaftlichen Akteure im Kapitel 7 zu erörtern. Die Betrachtung von Governance soll allerdings nicht nur auf funktionalistische Weise (optimierte Verfahren und Ergebnisse, mehr Ressourcen, effektivere Verwaltung) erfolgen (vgl. Einig et al. 2005: III), sondern auch die problematischen, in den Kauf genommenen, teilweise nicht intendierten Nebenwirkungen werden am Ende des 4. Kapitels reflektiert.

Im Kapitel 5 steht wieder eine Begriffseingrenzung ins Haus, denn die unzähligen Begrifflichkeiten, die sich auf Partizipation beziehen sorgen für Unübersichtlichkeit und führen vorerst zu keinem Erkenntnisgewinn. Zudem wird auch das Leitbild der Bürgerkommune, das neue Bürgerrollen im eingangs beschriebenen Kontext definiert, vorgestellt und der Frage nachgegangen, ob sich darin neue Handlungsspielräume für die Bürger ergeben. Das Leitbild erlaubt auch die anschließende Darstellung der veränderten Rollen der beteiligten öffentlichen und privaten Akteure (vgl. auch Schwalb/Walk 2007: 17). Insbesondere die Partizipation der Bürgerschaft in Local Governance-Arrangements wird in den Blick genommen. Die Privatwirtschaft als dritter wesentlicher Akteur neben Staat und Zivilgesellschaft, wird in dieser Arbeit nicht näher beleuchtet, wengleich unzählige Wechselwirkungen der Akteure zur Sprache kommen werden.

Die Erfahrungen *bürgerschaftlicher Partizipation* in LGAs werden im Kapitel 6 aus Fallstudien zusammengeführt. Im Fokus stehen die Chancen und Grenzen bürgerschaftlicher Partizipation in unterschiedlichsten Local Governance-Arrangements. Diese Ergebnisse sollen auf das an dieser Stelle ungewöhnlich positionierte Kapitel 7 hinführen. Dort wird der Frage nachgegangen, weshalb sich die Kooperation mit bürgerschaftlichen Akteuren nicht reibungslos gestaltet. Organisationsstrukturelle Probleme der verschiedenen Formen bürgerschaftlichen Engagements werden abgehandelt, um abschließend herauszufiltern in welcher Form bürgerschaftliche Partizipation in Local Governance-Arrangements möglich und sinnvoll ist.

2 Kontext der Kommunalentwicklung

Die in Deutschland geführten Debatten zum Thema Local Governance vollziehen sich häufig vor dem Hintergrund der vermeintlich notwendigen Neuausrichtung staatlicher Leistungen aufgrund ökonomischer oder gesellschaftlicher Zwänge (Lang/Tenz 2007: 3). Denn die politischen, sozioökonomischen und bedingt auch die institutionellen Rahmenbedingungen der Kommunen haben sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten enorm verändert (vgl. Holtkamp 2007: 369). Wer heute darüber nachdenkt, wie Handlungskoordination und Steuerung erfolgen kann, muss auch zur Kenntnis nehmen, dass sich die Rahmenbedingungen vor Ort - und damit auch für die Teilhabe der Bürger an den Geschicken ihrer Städte - in erheblicher Weise verändert haben (vgl. Selle 2007: 67). Globalisierung, Deregulierung, Liberalisierung, Privatisierung, demografischer Wandel, *Individualisierung* und gesellschaftliche Komplexität sind nur einige übergeordnete Trends, die Gestaltungsmöglichkeiten und -erfordernisse der lokalen Ebene beeinflussen. Ihre Wechselwirkungen erfordern veränderte Strukturen und Mechanismen der Steuerung und Koordinierung gegenseitiger Abhängigkeit (Interdependenzbewältigung). Den gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Kontext zu verstehen, ist wesentlich um die Entwicklung von Governance, die damit verbundenen Erwartungen, Auswirkungen verstehen und die Relevanz von Governance auf der lokalen Ebene bewerten zu können.

Die relativ einheitlichen sozioökonomischen Trends sind maßgeblich für den Diskurs und die Etablierung von Partizipation und Local Governance verantwortlich (Lang/Tenz 2007: 3). Die gewandelten gesellschaftlichen, nicht zuletzt finanziellen Rahmenbedingungen staatlichen Handelns, gehen nämlich auch mit einer neuen Aufgabenverteilung zwischen Politik/Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft sowie dem Anspruch des Staates an eine erweiterte Rolle der Bürger einher (Renner 2007: 13). Andererseits unterstützen die Diskurse zu Governance und Partizipation auch den gesellschaftlichen Wandel (Lang/Tenz 2007: 3), denn in zunehmend transnationalen Reformdiskursen stehen die *Effizienz*, die *Effektivität* und die *Input-Legitimität* staatlichen Handelns verstärkt auf dem Prüfstand (Holtkamp et al. 2006 und Vetter/Kersting 2003 in Holtkamp 2007: 369). In der Governance-Debatte gilt beispielsweise die Einbeziehung von marktlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren als effizienzsteigernd und demokratiefördernd. Politische Entscheidungen, die in Governance-Arrangements getroffen werden, sollen auf mehr Kompetenz vertrauen können, besser akzeptiert werden und mitunter kreativere Lösungen hervorbringen (Lang/Tenz 2007: 3).

2.1 Globalisierung der Wirtschaft und Ökonomisierung der Gesellschaft

Zur Charakterisierung der umfassenden sozioökonomischen Strukturveränderungen wird häufig auf das Stichwort „Globalisierung“ zurückgegriffen. Damit wird eine Veränderung der raumzeitlichen Organisation der Wirtschaft angesprochen, die sich durch weltweite Zentrierung von Steuerungsfunktionen und die Dezentralisierung nachgelagerter Tätigkeiten manifestiert (vgl. in Henkel 2000: 4). Ermöglicht wurden Globalisierungsprozesse durch Informations- und Kommunikationstechnologien, stark gesunkene Transportkosten, neue Spielregeln für die Weltwirtschaft (GATT, GATS, WTO bzw. EU), die in der Folge die Grenzen für Kapital, Waren, Dienstleistungen und Personen durchlässiger gemacht haben. Die einzelnen Unternehmen und Arbeitskräfte bewegen sich in größeren Märkten, sehen sich einer größeren Konkurrenz gegenüber und stehen unter Druck höhere Renditen zu erwirtschaften. Rationalisierung, Innovationen, Umstrukturierungen und Fusionierungen sind die Folge (Frey 2005: 559). Um Arbeitsplätze zu erhalten sehen sich Nationalstaaten gezwungen Unternehmen durch Steuervorteile, bessere Infrastruktur, Deregulierungen sowie vereinfachte rasche Verwaltungsverfahren entgegenzukommen und internationale Standortvorteile zu generieren. Zunehmend werben Städte und Gemeinden aber nicht nur um Betriebsansiedlungen, sondern versuchen Hochqualifizierte in Schlüsselbranchen, sogenannten „high potentials“ oder „creative worker“ anzuziehen. Hohe lokale Lebensqualität aber auch ökologisch nachhaltige Entwicklung werden immer mehr zum Standortfaktor. Städte und Gemeinden bemühen sich die immobilen Standortfaktoren attraktiv zu gestalten um mobile Produktionsfaktoren wie Kapital oder Know-how zu binden bzw. anzuziehen (vgl. Frey 2005: 559). Trotz internationalen Standortwettbewerbs wird gleichzeitig auf der kommunalen Ebene immer mehr nach Wegen gesucht, um die wirtschaftlichen Kräfte kontrollieren und regulieren zu können, man versucht sich von der Fixierung auf wettbewerbsfähiges Wirtschaftswachstum zu lösen (vgl. Blowers 2002 in Healey 2004: 12).

Wenn man über die Auswirkungen wirtschaftlicher Globalisierung spricht, kann man die veränderte Bedeutung kommunaler und regionaler Standortpolitik nicht übergehen. Die Region ist von entscheidenden wirtschaftlichen Akteuren aber auch von linken Wirtschaftstheoretikern als ein bevorzugter Handlungsraum entdeckt worden, und wird zunehmend als politische Arena der Interessensartikulation und -durchsetzung benutzt (Röttger/Wissen 2005: 207). Der „Neue Regionalismus“ basiert auf der These, dass die anhaltende Instabilität internationaler Märkte und die technologischen Umbrüche zwangsläufig zu einer Wiederbelebung regionaler Ökonomien führen müssten (Röttger/Wissen 2005: 209). „New Regionalism“ gilt für viele als konkrete Zukunftsutopie, die Selbstorganisation der Bürger und nicht entfremdetes Wirtschaften ins Zentrum stellt. Das Cluster Konzept bildet den ökonomischen Kern des Konzeptes und ist insofern interessant, als Clusterpolitik inzwischen als zentrales Instrument lokaler Staaten Erfolge feiert, um verlorene Handlungsmacht im globalen Kapitalismus wiederzugewinnen (Croach et al. 2004 in Röttger/Wissen 2005: 208f).

Nach wirtschaftsliberalen Vorstellungen müssten Unternehmen und Branchen nicht räumlich konzentriert sein, obwohl besonders die dauerhaften Wettbewerbsvorteile (Konzentration hochspezialisierter Fertigkeiten und Kenntnisse, Institutionen, Konkurrenten, verwandte Unternehmen, anspruchsvolle Kunden) häufig in Regionen liegen („Standortparadox“) (Porter 1993 in Röttger/Wissen 2005: 210). Geographische, kulturelle und institutionelle Nähe führt zu privilegiertem Zugang, engeren Beziehungen, kräftigen Anreizen und weiteren Produktivitäts- und

Innovationsvorteilen, die sich kaum aus der Ferne nutzen lassen (Röttger/Wissen 2005: 210). Demnach sei der lokale Staat der zentrale Ort der Produktion regionaler Bindungen, die den *Exit*-Optionen des global agierenden Kapitals entgegenwirke. Lokale und regionale Regulierung ist somit ein zentrales Moment der Konstitution eines sogenannten „high-road“ Pfades der ökonomischen Restrukturierung (vgl. Dörre 1999 in Röttger/Wissen 2005: 211).

Gleichzeitig löste der Niedergang der kommunistischen Regime, der Washingtonkonsensus bzw. die WTO-Gründung eine bis dahin beispiellose *Ökonomisierung* vieler Lebensbereiche aus. Unter anderem stellte sich die Frage, ob nicht auch der Staat von der Wirtschaft lernen könne und seine Aufgaben effizienter erfüllen muss. Nicht nur private Unternehmen, sondern auch der öffentliche Bereich, müssten sich durch veränderte Rahmenbedingungen neu positionieren (Frey 2005: 559). Die *Ökonomisierung* ist nach Bogumil/Holtkamp (2003: 3-6) auf der lokalen Ebene in folgenden Bereichen zu beobachten: Am offensichtlichsten ist die zunehmende materielle Privatisierung kommunaler Leistungen, der sich schwerpunktmäßig im Ver- und Entsorgungsbereich vollzieht. Parallel dazu haben sich im Zuge des neuen Steuerungsmodells (*New Public Management*) in der Verwaltung stärker autonome leistungsorientierte Bereiche begründet. Entstanden sind größere Fachbereiche mit eigenem Budget, die sich nicht mehr durch Verhandlungen, sondern eher durch quasimarktliche Beziehungen abstimmen. Durch die *Ökonomisierung* der Kommunalverwaltung wird diese zunehmend einer hierarchischen Kontrolle durch Verwaltungsspitze und Kommunalparlament entzogen. Seit den 90er Jahren wurde auch das Planungs- und Verfahrensrecht stärker auf die Bedürfnisse des ökonomischen Systems zugeschnitten. Das führte beispielsweise in Genehmigungsverfahren zu einer nachweisbaren Reduzierung von ökologischen Kriterien, was wiederum zu einer ökologischen Desintegration beigetragen hat. Für die Bevölkerung unmittelbar spürbar ist jedoch die *Ökonomisierung* der Stadtentwicklungspolitik. Stadtplanung wurde in erster Linie der Standortpolitik unterworfen und hat für das Ambiente zu sorgen, damit Investitionsentscheidungen, Firmenverlagerungen und Besucherströme der Zahl nach zunehmen (Dangschat 1999: 35 in Bogumil/Holtkamp 2004: 4). Die *Ökonomisierung* der Stadtentwicklungspolitik und zunehmende interkommunale Konkurrenz haben dazu geführt, dass die Interessen potentieller Investoren heute die Stadtentwicklungspolitik dominieren. Doch je besser die örtlichen Voraussetzungen für transnationale *Netzwerke* sind, desto wahrscheinlicher ist auch eine soziale Heterogenisierung, also eine Spreizung von Einkommen innerhalb dieses Sektors und im Verhältnis zu anderen. In Folge entstand ein Patchwork an sozialen Räumen, die trotz geringer räumlicher Distanz hohe soziale Disparitäten aufweisen (Henkel 2000: 4). Insofern hat die *Ökonomisierung* der aktuellen Stadtentwicklungspolitik, begleitet durch den Abbau von Sozialstandards, zur sozialen Desintegration und Segregation beigetragen (Bogumil/Holtkamp 2004: 5).

Dahlheimer (2007: 57) sieht trotz der häufig beklagten Orientierung an Investoreninteressen vielfältige orts- und regionsbezogene Handlungsspielräume und größere Chancen für lokales und regionales Gestalten als vielen Menschen bewusst ist. Für Bogumil und Holtkamp (2004: 6) hingegen deutet sich dort, wo dezentrale Ressourcenverantwortung (Privatisierung und Liberalisierung) bereits umgesetzt wurde, aufgrund fehlender Instrumente politischen und sozialen Controllings, eher ein Steuerungsverlust der Verwaltungsführung, der kommunalen Entscheidungsträger und der Bürger an. Die umfassende wirtschaftliche Globalisierung und *Ökonomisierung* vieler Lebensbereiche wirkt für

sie auf die *Systemintegration* insgesamt eher desintegrierend. Auch Henkel (2000: 5) diagnostiziert eine zunehmend schwindende lokale Handlungsfähigkeit durch die Integration in globale, soziale wie ökonomische Bezüge. Denn diese existieren vor Ort im besten Fall nebeneinander und können die bisherige Handlungsfähigkeit auf Basis einer sozial integrierten Gemeinschaftlichkeit nur unzureichend ersetzen.

2.2 Demografischer Wandel und Integration individualisierter Bürger

Governance-Diskurse verweisen auf dieses Problem der Reintegration komplexer Gesellschaften insgesamt und die Rolle, welche öffentliche Institutionen dafür überhaupt noch spielen können und müssen (Haus 2004, 2005 und Lange/Schimank 2004 in Haus 2007: 67). Bezüglich Integration werden zwar große Hoffnungen an die Kommunen gerichtet, denn die kommunale Ebene ist den Problemen der Bürger am nächsten und die Kommunalpolitik ist auch heute noch die wichtigste Rekrutierungsquelle für politisches Personal höherer föderaler Ebenen (Bogumil/Holtkamp 2004: 1). Doch die sich im Zuge ökonomischer Restrukturierung und sozialer Entwicklungen ergebenden Desintegrationsphänomene stellen derartige Anforderungen an die Integrationsleistungen des (lokalen) Staates, dass dessen Fähigkeit im Umgang mit sozialen Konflikten und zur Ausbalancierung widersprüchlicher Entwicklungslogiken in Frage steht (Haus 2007: 67).

Traditionell erwuchs Handlungsfähigkeit fast automatisch aus dem gemeinsamen kulturellen (Erfahrungs-) Horizont. Dieser Automatismus der *Sozialintegration* ist heute kaum noch verfügbar. Vielmehr sind die Individuen gezwungen, aus dem ihnen zur Verfügung stehenden Spektrum der Optionen ihr Leben selbst zu gestalten. Die dabei entstehenden Mehrfach-Identitäten bedürfen neuer Formen der Handlungsfähigkeit (Henkel 2000: 3). Mit der Globalisierung der Weltmärkte und der Kompetenzverlagerung in Richtung Europäische Union nimmt das Bedürfnis vieler Bürger zu, sich in einem überschaubaren politischen Bereich zu engagieren. Angesichts der bestehenden Politikerverdrossenheit und Skepsis gegenüber einer ausschließlich repräsentativen Demokratie bietet nur die kommunale Ebene die Möglichkeit die Bürger direkt in die politische Willensbildung miteinzubeziehen, damit kann die Zivilgesellschaft vor Ort zur Sozialintegration beitragen (Bogumil/Holtkamp 2004: 1). Insbesondere lokale Vereine als organisierte Form der Zivilgesellschaft sollen die Integrationskraft der Gesellschaft binden und durch die Bildung sozialen Kapitals zur Integration des einzelnen in der Gesellschaft beitragen und damit Individualisierungstendenzen moderner Gesellschaften ausgleichen (Birkhölzer et al. 2005: 9ff und Anheier et al. 2005: 17 in Schwalb/Walk 2007: 14). Während also die Ökonomisierung der lokalen Politik eher im Zusammenhang mit Desintegration diskutiert wird, wird dem Einsatz kooperativer Demokratieelemente eine stärkere ökologische, soziale und systembezogene Integration zugeschrieben. Durch den Trend der *kooperativen Demokratie* werden inhaltliche Veränderungen der politischen Steuerung auf lokaler Ebene erwartet, die unter dem Begriff Local Governance subsumiert werden (Bogumil/Holtkamp 2004: 20).

Der demografische Wandel stellt die gewohnten Verfahrensweisen und Leistungen der Kommune gleichfalls infrage. Der geringe Anteil von Erwerbstätigen, Fachkräftemangel und die hohe Zahl zu versorgender älterer Menschen werden die Finanzen belasten. Durch den Wandel der Altersstruktur und den vielerorts absehbaren Rückgang der Bevölkerung stehen Ausstattungsstandards und Erreichbarkeit zur Disposition. Anpassungsleistungen der sozialen, technischen und kulturellen

Infrastruktur sind vonnöten (Sinning 2005: 580). Vor allem in peripheren finanzschwachen räumlichen Einheiten werden zur Bewältigung des demografischen Wandels neue Steuerungs- und Koordinationsformen gesucht um die Leistungen der Daseinsvorsorge aufrechterhalten zu können. In Deutschland wird sogar öffentlich diskutiert, ob in allen Kommunen die gleichen Leistungen produziert werden müssen (vgl. Hill 2005: 569), und welche Bedeutung dem in der Verfassung verankerten Gebot der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilräumen“ unter aktuellen Voraussetzung zukommt (vgl. Kersten 2006: 248). Gleichzeitig zeigen Bürger zunehmend Interesse an bürgerschaftlichem Engagement. Dieses steht in Zusammenhang mit dem erkennbaren Bedürfnis, sich auch außerhalb von Parteistrukturen und gesellschaftlichen Großorganisationen für das *Gemeinwohl* zu engagieren und hat auch etwas mit dem Wunsch nach individueller Freiheit und Selbstorganisation zu tun (Dahlheimer 2007: 57). *Bürgerschaftliches Engagement* soll dabei nicht allein defizitäre Leistungserbringung ergänzen, „sondern soll auch soziale Desintegrationserfahrungen aufgrund von Kommerzialisierung und Deregulierung durch Identität stiftende Momente neuer Vergemeinschaftung kompensieren“ (Sack 2007: 256).

Damit wird auch ein bisher unauflösliches Dilemma angesprochen, das im Kapitel Legitimation noch näher betrachtet werden wird: Die gesellschaftliche Komplexität hängt mit der Differenzierung von Gesellschaften zusammen, aus der die Notwendigkeit zur politischen Steuerung partikularer Gruppen ebenso resultiert wie die Widerstände gegen diese Steuerung (Papadopoulos 2004: 226). Eine Rückführung demokratischer Legitimation auf das Gesamtvolk verlangt ein gewisses Maß an Konformität der Bürger, doch das Gegenteil ist der Fall. Sie verändern ihre Funktionen und Rollen („Owner“, „Holder“), und haben sich in verschiedenen Rollen, Interessens- und Verantwortungszusammenhängen ausdifferenziert (Scharpf 2003 und Schmitter 2002 in Hill 2005: 570). Lebensstile, Klassen, Berufsgruppen oder kulturelle *Gemeinschaften* verfolgen angesichts ihrer Unabhängigkeit (insbesondere hinsichtlich der Ressourcenverwendung) ihre eigenen Ziele und ignorieren oft *Externalitäten* ihres Handelns (Papadopoulos 2004: 218). Die zunehmende Diversität der Lebenskonzepte und neuen Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, verlangen adäquate soziokulturelle Konzeptionen und hinterfragen die sozial ordnenden Konzepte der dominanten Gesellschaftsgruppen, die in bisherigen Plänen und Verordnungen Eingang gefunden haben (vgl. Healey 2004: 12). Ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Entwicklungen sowie technischer Wandel haben zu „new types of citizenship“ geführt und erfordern ein „recomposition and rescaling of citizenship“ (Hill 2005: 570).

Soziale Integration als Ausgleich von Interessen, Bewältigung von Konflikten und Befriedigung von Bedürfnissen ist jedenfalls schwieriger geworden und wurde zur Herausforderung für kommunale und regionale Akteure (vgl. Fürst et al. 2004: 21). Denn die Fragmentierung der Interessen und die Vielfalt der Perspektiven lassen sich schwerlich durch konforme uniforme *Prozesse* demokratischer Willensbildung und Entscheidungsfindung einfangen. Vor allem in konflikthafter Prozessen treten soziale Wirklichkeiten und deren Wahrnehmung zu Tage. Diese sind individuell verschieden, erfordern wechselseitiges Lernen und müssen bei der Steuerung kollektiver Angelegenheiten berücksichtigt werden. Manche Politikwissenschaftler vertreten die Ansicht, dass Partizipation von Individuen wenig vernünftig sei, wenn diese zu Lasten der individuellen Interessenverfolgung im privaten Bereich gehe oder behaupten sogar, dass repräsentative Demokratie als Abbild der

Gesellschaft wegen der starken Heterogenität ihrer Bezugsgruppen illusorisch sei (Papadopoulos 2004: 226). Benötigt werden daher vielfältige Arrangements sowie neue Regelungs- und Steuerungsformen, die der Vielfalt gerecht werden und diese gleichzeitig als Ressource nutzen (Hill 2005: 571). „Es gilt, den Wert *deliberativer* oder diskursiver Demokratie zu erlernen, die Angst vor den Bürgern zu verlieren und vielmehr ihre Perspektiven und Ressourcen zu nutzen. Damit würde der Überforderung der Berufspolitik wie der Unterforderung der Bürgerschaft entgegengewirkt“ (Kleger in Gohl 2001: 10).

Für Städte und Gemeinden stellt sich danach in Bezug auf ihre politisch-administrative Organisation vor allem die Aufgabe, ihre Fähigkeit zur Selbstorganisation auszubauen und Kooperationslösungen zu suchen. Sinning (2005: 581) leitet daraus zwei wesentliche Empfehlungen zur Gestaltung des demografischen Wandels ab: Politik und Verwaltung stehen vor der Aufgabe, private Akteure in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben partnerschaftlich einzubeziehen. Die Bürgerschaft ist zum einem als Koproduzent der Kommunen zur Bereitstellung öffentlicher Leistungen gefragt, zum anderen benötigen die Kommunen eine vertrauensvolle Kommunikationskultur, damit eventuelle Einschränkungen öffentlicher Angebote und Leistungen auf Akzeptanz bzw. Verständnis stoßen. Weiters sollen spezifische Kooperationsformen wie interkommunale Kooperation, *Private Public Partnerships* (PPPs), Bürgerorientierung/ Partizipation, Corporate Citizenship, Unternehmensnetzwerke, stadregionale Partnerschaften und Bürgerschaftliches Engagement strategisch eingesetzt werden (Sinning 2005: 581; siehe auch Abbildung 1: Kooperationsformen und Einordnung der Partizipation im Governance-Modell).

2.3 Politische Trends

Die Rahmenbedingungen lokalen Regierens, und Funktionen der Kommunen haben sich durch Globalisierungsprozesse, *New Public Management (NPM)*, aber auch durch einen dominanten Diskurs der Deregulierung und Privatisierung grundlegend verschoben (Sack 2007: 269). Während die Hauptfunktion der Kommunen bis in die 90er Jahre die Sicherstellung der kollektiven Wohlfahrt über die Bereitstellung quasi öffentlicher Güter war, verschob sich seitdem diese Funktion in Richtung Standortkonkurrenz, dabei wird die Entwicklung geeigneter regionaler und kommunaler Wirtschaftsstruktur ins Zentrum gerückt (Schwalb/Walk 2007: 13).

Innerhalb des nationalen Territoriums wird die hierarchische Über- bzw. Unterordnung politischer Handlungsebenen zunehmend in Frage gestellt und nach den Gestaltungspotenzialen dezentraler Steuerungsarrangements gefragt (Benz et al. 2007: 16). Denn gesellschaftliche Probleme haben immer öfter den Charakter von Querschnittsproblemen, d.h. sie berühren die Zuständigkeitsbereiche mehrerer Ressorts, wissenschaftlicher Disziplinen und Steuerungsebenen. Nicht zuletzt haben auch die europäische Integration und die Globalisierung zur Ausbildung vielfältiger vertikaler Verflechtungsbeziehungen beigetragen (vgl. Maynitz 2004: 71). Während beispielsweise die europäische Ebene durch die vertikale Verlagerung an Kompetenzen gewinnt, bleiben insbesondere Kommunen zunehmend weniger eigene Rechte und Gestaltungsmöglichkeiten (Selle 2007: 68). Aufgrund der Verflechtungen der staatlichen Ebenen Bund, Länder und Gemeinden bedeutet das, dass die Reflexion über Local Governance auch diese Mehrebenenendimension (Multi-level Governance) mitzudenken hat (Lang/Tenz 2007: 3).