

Zertifizierung in der Stadtentwicklung

Eine institutionenökonomische und steuerungstheoretische Betrachtung
der Zertifizierung in Prozessen der Planung und Umsetzung städtebaulicher
Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene

vom Fachbereich Raum- und Umweltplanung
der Technischen Universität Kaiserslautern
zur Verleihung des akademischen Grades Doktor-Ingenieur (Dr.-Ing.)
genehmigte Dissertation von

Diplom-Ingenieur Jan Hogen

Mündliche Prüfung am 19.09.2012

Dekan:

Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach

Vorsitzende der Prüfungskommission:

Prof. Dr.-Ing. habil. Karina Pallagst

Betreuer und Berichterstatter:

Prof. Dr.-Ing. Gerhard Steinebach

Prof. Dipl.-Ing. Elke Pahl-Weber

Technische Universität Kaiserslautern

D 386

Inhaltsübersicht

Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XIV
Abkürzungsverzeichnis	XV
Kurzfassung.....	XIX
A Einführung	1
1 Einleitung	3
1.1 Problemstellung.....	3
1.2 Zielsetzung und forschungsleitende Fragestellungen	6
1.3 Aufbau und Methodik.....	8
2 Bestehende Zertifizierungssysteme in Bauwesen und Stadtentwicklung	13
2.1 Bedeutungsgewinn von Nachhaltigkeitszielen in öffentlicher Vergabe und Beschaffung und gewandeltes Qualitätsverständnis in Bau- und Immobilienwirtschaft .	13
2.2 Bewertung und Zertifizierung von Bauprodukten und Bauwerken.....	17
2.3 Bewertung und Zertifizierung von Stadtquartieren	28
2.4 Zertifizierung kommunaler Programme und Maßnahmen	34
2.5 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen	38
B Zertifizierung.....	41
3 Zertifizierung als System der Setzung von Forderungen, der Qualitätsprüfung und Zertifikatsvergabe	43
3.1 Elemente der Zertifizierung und der Zertifizierungssysteme	43
3.2 Organisation von Zertifizierungssystemen	62
3.3 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen	74
4 Institutionenökonomischer und steuerungstheoretischer Erklärungsrahmen der Zertifizierung	81
4.1 Institutionen- und organisationstheoretischer Erklärungsrahmen.....	82
4.2 Institutionenökonomische Analyse: Zertifizierung als Instrument zur Reduzierung von Informations- und Verhaltensunsicherheit	92

4.3 Steuerungstheoretische Analyse: Zertifizierung als Instrument staatlicher Steuerung.....	139
C Zertifizierung in der Stadtentwicklung.....	179
5 Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene.....	181
5.1 Wandel der Organisation- und Steuerungsformen: Von der imperativen Angebotsplanung zum kooperativen städtebaulichen Projektmanagement	183
5.2 Institutionenökonomische Rahmenbedingungen der Zertifizierung im Rahmen von Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene	188
5.3 Anlässe der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene	204
5.4 Instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene	239
5.5 Grenzen und Prämissen der Setzung von Standards und Qualitätsforderungen an die Bewertungseinheit.....	253
D Schluss.....	257
6 Zentrale Erkenntnisse und weiterer Forschungsbedarf.....	259
6.1 Zentrale Erkenntnisse	259
6.2 Weiterer Forschungsbedarf und Ausblick.....	275
E Anhang.....	281
Quellenverzeichnis.....	283
Lebenslauf.....	295

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	XI
Tabellenverzeichnis	XIV
Abkürzungsverzeichnis	XV
Kurzfassung.....	XIX
A Einführung	1
1 Einleitung	3
1.1 Problemstellung.....	3
1.2 Zielsetzung und forschungsleitende Fragestellungen	6
1.3 Aufbau und Methodik.....	8
2 Bestehende Zertifizierungssysteme in Bauwesen und Stadtentwicklung	13
2.1 Bedeutungsgewinn von Nachhaltigkeitszielen in öffentlicher Vergabe und Beschaffung und gewandeltes Qualitätsverständnis in Bau- und Immobilienwirtschaft	13
2.2 Bewertung und Zertifizierung von Bauprodukten und Bauwerken.....	17
2.2.1 Standardisierungs-, Normungs-, Bewertungs- und Zertifizierungsaktivitäten im Bauwesen	17
2.2.2 Verbandseigene, staatliche und kommunale Zertifizierungssysteme für Gebäude	22
2.3 Bewertung und Zertifizierung von Stadtquartieren	28
2.3.1 BREEAM Communities	29
2.3.2 LEED for Neighborhood Development	30
2.3.3 Qualität im Quartier – Geprüfte Lebensqualität in Siedlungen	31
2.3.4 DGNB Neubau gemischte Stadtquartiere NSQ	31
2.4 Zertifizierung kommunaler Programme und Maßnahmen	34
2.5 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen	38

B Zertifizierung	41
3 Zertifizierung als System der Setzung von Forderungen, der Qualitätsprüfung und Zertifikatsvergabe	43
3.1 Elemente der Zertifizierung und der Zertifizierungssysteme	43
3.1.1 Ansätze des Qualitätsbegriffs.....	43
3.1.2 Zertifizierung und Akkreditierung	48
3.1.3 Zertifikat, Gütesiegel und Qualitätszeichen	51
3.1.4 Elemente strukturierter Bewertungs- und Zertifizierungsprozesse	52
3.1.4.1 Sach- und Werteebene	52
3.1.4.2 Standardisierung und Normung	53
3.1.4.3 Audit, Konformitätsprüfung, Beurteilung und Qualitätsbewertung.....	56
3.1.4.4 Bewertungs- und Kennzeichnungskonzepte.....	59
3.2 Organisation von Zertifizierungssystemen	62
3.2.1 Grundlegende Steuerungsmodelle der Zertifizierung	62
3.2.2 Akteure und Modelle der Aufbauorganisation in Zertifizierungssystemen.....	64
3.2.3 Exkurs: Aufbau- und Ablauforganisation des Umweltzeichens „Der Blaue Engel“	67
3.3 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen	74
4 Institutionenökonomischer und steuerungstheoretischer Erklärungsrahmen der Zertifizierung	81
4.1 Institutionen- und organisationstheoretischer Erklärungsrahmen	82
4.1.1 Institutionen- und Organisationsbegriff.....	82
4.1.2 Funktionen und Durchsetzung von Institutionen	84
4.1.3 Entstehung und Legitimation von Institutionen	86
4.1.4 Analyse und Bewertung von Institutionen.....	87
4.1.5 Institutionentheoretische Einordnung von Zertifizierung	90

4.2 Institutionenökonomische Analyse: Zertifizierung als Instrument zur Reduzierung von Informations- und Verhaltensunsicherheit	92
4.2.1 Institutionenökonomische Theorien der Organisation.....	93
4.2.1.1 Grundannahmen der ökonomischen Theorie.....	93
4.2.1.2 Zentrale Ansätze und Grundannahmen der Neuen Institutionenökonomie	95
4.2.1.3 Erkenntnisinteresse der ökonomischen Institutionenanalyse.....	99
4.2.1.4 Kriterien der ökonomischen Institutionenanalyse.....	102
4.2.1.5 Institutionenökonomische Einordnung von Zertifizierung	104
4.2.2 Erklärungsrahmen der Theorie der Verfügungsrechte	104
4.2.2.1 Erkenntnisinteresse und Grundkonzept	105
4.2.2.2 Hauptaussagen und Kritik	108
4.2.2.3 Verfügungsrechtstheoretische Einordnung von Zertifizierung.....	109
4.2.3 Erklärungsrahmen der Prinzipal-Agent-Theorie (Agenturtheorie)	111
4.2.3.1 Erkenntnisinteresse und Grundkonzept	111
4.2.3.2 Agenturprobleme: Probleme in Prinzipal-Agent-Beziehungen.....	114
4.2.3.3 Lösung von Agenturproblemen: Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen....	117
4.2.3.4 Kritik.....	121
4.2.3.5 Agenturtheoretische Einordnung von Zertifizierung	122
4.2.4 Erklärungsrahmen der Transaktionskostentheorie	127
4.2.4.1 Erkenntnisinteresse und Grundkonzept	128
4.2.4.2 Probleme und Merkmale von Transaktionen	129
4.2.4.3 Lösungsmöglichkeiten von Transaktionsproblemen.....	131
4.2.4.4 Kritik.....	132
4.2.4.5 Transaktionskostentheoretische Einordnung von Zertifizierung.....	133
4.2.5 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen	135
4.3 Steuerungstheoretische Analyse: Zertifizierung als Instrument staatlicher Steuerung	139
4.3.1 Erklärungsrahmen der Steuerungstheorie.....	140
4.3.1.1 Ansätze des Steuerungsbegriffs.....	141

4.3.1.2	Entwicklung der Steuerungstheorie	143
4.3.1.3	Erkenntnisinteresse der Steuerungstheorie	145
4.3.1.4	Steuerungsfunktionen, -modelle und -instrumente	147
4.3.1.5	Exkurs: Wandel der Steuerungsformen und -instrumente in Umweltpolitik und Umweltrecht	150
4.3.2	Einordnung der Zertifizierung in das System staatlicher Steuerungsinstrumente.....	152
4.3.2.1	Zertifizierung im Rahmen der staatlichen Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen	153
4.3.2.2	Zertifizierung als Instrument direkter staatlicher Steuerung in Form substituierender oder teilsubstituierender Zertifizierungspflichten	155
4.3.2.3	Zertifizierung als indirektes Steuerungsinstrument.....	157
4.3.2.3.1	Zertifizierung als Entscheidungsgrundlage für die ökonomische Anreizgestaltung und Finanzierung	159
4.3.2.3.2	Zertifizierung als Instrument indirekter staatlicher Steuerung durch Kooperation, regulierte Selbstregulierung, Strukturierung und prozedurale Steuerung	160
4.3.2.3.3	Zertifizierung als Instrument indirekter staatlicher Steuerung durch Information und Überzeugung	167
4.3.2.4	Zertifizierung und planerische Instrumente	169
4.3.3	Zwischenfazit und Schlussfolgerungen	175

C Zertifizierung in der Stadtentwicklung..... 179

**5 Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und
Maßnahmen auf Stadtquartiersebene..... 181**

5.1 Wandel der Organisation- und Steuerungsformen: Von der imperativen
Angebotsplanung zum kooperativen städtebaulichen Projektmanagement

5.2 Institutionenökonomische Rahmenbedingungen der Zertifizierung im Rahmen von
Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf
Stadtquartiersebene

5.2.1 Verfügungsrechte und deren Austausch im Kontext der Planung und
Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen

5.2.2	Austauschbeziehungen und Agenturprobleme im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen	193
5.2.3	Transaktionen und Transaktionsprobleme im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen	200
5.3	Anlässe der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene	204
5.3.1	Akteure, Organisations- und Verfahrensformen der Neuentwicklung auf Entwicklungs- und Umstrukturierungsflächen.....	206
5.3.1.1	Entwicklung durch Gemeinde	208
5.3.1.2	Entwicklung durch private Dritte: Investorenmodelle.....	214
5.3.1.3	Entwicklung in Kooperation: Gemischt privat-öffentliche Modelle.....	219
5.3.2	Akteure, Organisations- und Verfahrensformen der Bestandsentwicklung....	223
5.3.2.1	Förmliche Gesamtmaßnahmen der städtebaulichen Bestandsentwicklung	228
5.3.2.2	Nichtförmliche private Bestandsentwicklung	233
5.3.2.3	Private Initiativen zur Stadtentwicklung	236
5.4	Instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene.....	239
5.5	Grenzen und Prämissen der Setzung von Standards und Qualitätsforderungen an die Bewertungseinheit	253
D	Schluss	257
6	Zentrale Erkenntnisse und weiterer Forschungsbedarf	259
6.1	Zentrale Erkenntnisse	259
6.1.1	Anlässe und Besonderheiten bestehender Zertifizierungssysteme in Bauwesen und Stadtentwicklung	259
6.1.2	Elemente und Grundmodelle der Zertifizierung als System der Setzung von Forderungen, der Qualitätsprüfung und Zertifikatsvergabe	260
6.1.3	Zertifizierung als institutionelles Arrangement zur Reduzierung von Qualitäts- und Verhaltensunsicherheiten in ökonomischen Austauschbeziehungen.....	263

6.1.4	Zertifizierung als Steuerungsinstrument.....	267
6.1.5	Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene	270
6.2	Weiterer Forschungsbedarf und Ausblick.....	275
E	Anhang.....	281
	Quellenverzeichnis.....	283
	Lebenslauf.....	295

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Aufbau der Arbeit [eigene Darstellung]	8
Abbildung 2: Struktur des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude BNB	24
Abbildung 3: Verfahren des Zertifizierungssystems „Nachhaltiges Bauen in der HafenCity“	27
Abbildung 4: Kriterienkatalog des Zertifizierungssystems LEED Neighborhood Development	31
Abbildung 5: Kriterienkatalog des Zertifizierungssystems DGNB Neubau gemischte Stadtquartiere (Stand 2012)	33
Abbildung 6: Ablauf des Zertifizierungsverfahrens „Meilenstein 2012“	36
Abbildung 7: Notwendige Organisationsstruktur in der Kommune im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens „Meilenstein 2012“	37
Abbildung 8: Bewertungssystem des Zertifizierungsverfahrens „Meilenstein 2012“	37
Abbildung 9: Grundbegriffe des Begriffskomplexes Qualität	46
Abbildung 10: Mögliche Gegenstände (Einheiten) einer Qualitätsbetrachtung	47
Abbildung 11: Stufen und Begriffe in der Struktur der Zertifizierung	51
Abbildung 12: Elemente strukturierter Qualitätsbewertungssysteme	53
Abbildung 13: Auditarten und deren Zielstellungen	58
Abbildung 14: Modell der Aufbauorganisation eines unternehmens- bzw. organisationseigenen Zertifizierungssystems	65
Abbildung 15: Modell der Aufbauorganisation eines verbandseigenen Zertifizierungssystems	65
Abbildung 16: Modell der Aufbauorganisation eines Systems staatlich akkreditierter Zertifizierung	66
Abbildung 17: Aufbauorganisation des Zertifizierungssystems des Umweltzeichens „Der Blaue Engel“ ..	69
Abbildung 18: Kombiniertes Wort- und Bildzeichen „Der Blaue Engel“	74
Abbildung 19: Ebenen, Elemente und Akteure eines Zertifizierungssystems	75
Abbildung 20: Grundmodell der Aufbauorganisation eines Systems akkreditierter Zertifizierung	79
Abbildung 21: Eingrenzung des weiteren Untersuchungsrahmens anhand des Grundmodells eines Zertifizierungssystems	81
Abbildung 22: Probleme in einer arbeitsteiligen Tauschwirtschaft	97
Abbildung 23: Die Prinzipal-Agent-Beziehung	113

Abbildung 24: Typische Agenturprobleme und Möglichkeiten zu deren Lösung	121
Abbildung 25: Einsatzfelder der Zertifizierung zur Lösung von Agenturproblemen.....	126
Abbildung 26: Staatlich akkreditierte Zertifizierung als spezielle Form des Zusammenwirkens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure	176
Abbildung 27: Entwicklung des Selbstverständnisses der räumlichen Planung.	184
Abbildung 28: Multiple Prinzipal-Agent-Beziehungen.....	197
Abbildung 29: Probleme in der arbeitsteiligen Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen	198
Abbildung 30: Einsatzfelder der Zertifizierung zur Lösung von Agenturproblemen.....	199
Abbildung 31: Austauschbeziehungen im Rahmen der Angebotsplanung.....	209
Abbildung 32: Austauschbeziehungen beim Grundstücksverkauf im Fall des kommunalen Zwischenerwerbs.....	209
Abbildung 33: Austauschbeziehung im Rahmen der Finanzierung der Vorleistungen der Gemeinde	210
Abbildung 34: Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Treuhänder.....	212
Abbildung 35: Austauschbeziehungen im Rahmen der Städtebauförderung	213
Abbildung 36: Austauschbeziehungen im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme	213
Abbildung 37: Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Developer im Rahmen der vorhabenbezogenen Bebauungsplanung	216
Abbildung 38: Austauschbeziehung zwischen Developer und Dienstleistern bzw. Auftragnehmern	216
Abbildung 39: : Austauschbeziehungen im Rahmen der Fremdfinanzierung.....	217
Abbildung 40: : Austauschbeziehungen bei Grundstücks-, Objektverkauf oder Vermietung [Eigene Darstellung]	217
Abbildung 41: Austauschbeziehungen in Investorenwettbewerb und Grundstücksverkauf	220
Abbildung 42: Austauschbeziehungen im Geschäftsbesorgermodell	220
Abbildung 43: Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Geschäftsbesorger im Rahmen der vorhabenbezogenen Bebauungsplanung	221
Abbildung 44: Austauschbeziehungen in der Vermarktung	221
Abbildung 45: Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Treuhänder.....	230
Abbildung 46: Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Maßnahmenträger.....	230
Abbildung 47: Austauschbeziehung im Rahmen der Städtebauförderung	231

Abbildung 48: Austauschbeziehungen aufgrund von Betroffenheit.....	231
Abbildung 49: Austauschbeziehungen im Rahmen der Vermarktung privater Erneuerungs- und Sanierungsleistungen.....	234
Abbildung 50: Austauschbeziehung im Rahmen privater Initiativen.....	237
Abbildung 51: Austauschbeziehungen in Folge privat initiiertes Maßnahmen.....	237
Abbildung 52: Privatverbandliches und staatlich akkreditiertes Organisationsmodell als Pole der organisatorischen und steuerungsinstrumentellen Ausgestaltungsmöglichkeiten.....	240

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Auditformen und Gegenstände der Zertifizierung	57
Tabelle 2: Merkmalspaare zur Unterscheidung der Ausgestaltung von Bewertungs- und Kennzeichnungskonzepten	59
Tabelle 3: Systematik staatlicher Steuerungsinstrumente	153
Tabelle 4: Kernziele des steuerungsinstrumentellen Einsatzes von Zertifizierungssystemen und -verfahren	176
Tabelle 5: Akteure im Rahmen der städtebaulichen Planung und Umsetzung [eigene Darstellung]	196
Tabelle 6: Angebots- und vollzugsorientierte planungsrechtliche Strategien der Baulandschaffung	206
Tabelle 7: Grundtypen der Entwicklungsmodelle	208
Tabelle 8: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen der klassische Angebotsplanung und Zwischenerwerbsmodelle	211
Tabelle 9: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen des Treuhandmodells	214
Tabelle 10: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen des Developermodells	218
Tabelle 11: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen des Geschäftsbesorgermodells	223
Tabelle 12: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen städte- baulicher Gesamtmaßnahmen	233
Tabelle 13: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen der selbständigen privaten Erneuerung	235
Tabelle 14: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen privater Initiativen zur Stadtentwicklung	238
Tabelle 15: Instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsvariationen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen	242
Tabelle 16: Instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zertifizierung	252
Tabelle 17: Kriterien für eine Potenzial- und Wirkungsanalyse der instrumentellen und organisatorischen Ausgestaltungsvariationen der Zertifizierung	277

Abkürzungsverzeichnis

A	Agent
Abb.	Abbildung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
BAM	Bundesanstalt für Materialforschung
BauGB	Baugesetzbuch
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMI	Bundesministerium des Innern
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BNB	Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude
BRE	Building Research Establishment
BREEAM	Building Research Establishment Environmental Assessment Method
bzw.	beziehungsweise
CE	Conformité Européenne
CEN	Europäisches Komitee für Normung
d.h.	das heißt
DGNB	Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e.V.
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
ebd.	ebenda
EMAS	Eco Management and Audit Scheme
EN	Europäische Norm
EnEV	Energieeinsparverordnung
EPD	Environmental Product Declaration
EU	Europäische Union
FP 6	Sixth Framework Programme/ 6. EU-Forschungsrahmenprogramm
FP 7	Seventh Framework Programme/ 7. EU-Forschungsrahmenprogramm
GG	Grundgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
IBU	Institut Bauen und Umwelt e.V.
ILS	Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung
i.S.	im Sinne
ISO	International Organization for Standardization
Jh.	Jahrhundert
Kap.	Kapitel

LCA	Lifecycle analysis
LMI	Lead Market Initiative
LEED	Leadership in Energy and Environmental Design
MKULNV	Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW
NahWoh	Qualitätssiegel Nachhaltiger Wohnungsbau
ND	Neighborhood development
NSQ	Neubau Stadtquartier
P	Prinzipal
QM	Qualitätsmanagement
RAL	Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V.
StBauFG	Städtebauförderungsgesetz
s.u.	siehe unten
TC	Technical Committee
TÜV	Technischer Überwachungs-Verein
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UK	United Kingdom
U.S.	United States
USA	United States of America
USGBC	U.S. Green Building Council
vgl.	vergleiche
WGBC	World Green Building Council
z.B.	zum Beispiel

Kurzfassung

In anderen Bereichen bereits seit längerer Zeit bekannt und erprobt, hat die Zertifizierung mit den neusten Ansätzen der Auszeichnung von Stadtquartieren nun auch die Aufgabengebiete der Stadtplanung erreicht. Mit zunehmender Abkehr von der imperativen Planung hin zu kooperativen Handlungsweisen in der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen verändern sich die Austauschbeziehungen der beteiligten privaten und öffentlichen Akteure. Dies geschieht in einer Form, in der das private gewinnorientierte Handeln und die Implementierung von Instrumenten, die der Effizienzsteigerung der Transaktionen dienen, zunehmend an Bedeutung gewinnen. Der Wandel der Organisationsformen in einzelnen Bereichen der Stadtentwicklung, speziell im Rahmen der vorhabenbezogenen Planung und der städtebaulichen Projektentwicklung, führt zu einer Vielzahl an Anlässen für den Einsatz von Zertifizierungssystemen und -verfahren.

Zielsetzung der Arbeit ist es, modellhaft instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsformen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen aufzuzeigen sowie Implementationsformen und -grenzen in Bezug auf informelle und formelle Prozesse der Planung und Umsetzung zu bestimmen. Um die Analyse sowie die Übertragung der Zertifizierung auf die spezifischen Bereiche der Stadtplanung und Stadtentwicklung durchzuführen, erfolgt eine theoriegeleitete Untersuchung über mehrere wissenschaftliche Disziplinen hinweg. In der Arbeit wird insbesondere auf die Theorien der Neuen Institutionenökonomie zurückgegriffen. Die Theorie der Verfügungsrechte, die Prinzipal-Agent-Theorie und die Transaktionskostentheorie dienen als Grundlage zur Erklärung der Zielsetzungen, Interventionslogiken und Mechanismen von Zertifizierung in ökonomischen Austauschbeziehungen. Die Steuerungstheorie dient der Einordnung der Zertifizierung als Steuerungsinstrument und der Erklärung der steuerungsinstrumentellen Absichten einer Zertifizierung.

Die im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen relevanten Faktoren der Qualitätsunsicherheit, des opportunistischen Verhalten und der Spezifität der Transaktionen wurden hinsichtlich ihrer zentralen Rolle dargelegt und berücksichtigt. Zielkonflikte und Informationsasymmetrien in den Austauschbeziehungen der vielfältigen an der Planung und Umsetzung der städtebaulichen Projekte und Maßnahmen Beteiligten wurden analysiert und als Anlass der Zertifizierung identifiziert.

Im Ergebnis werden Empfehlungen und differenzierte Modellvariationen für die institutionelle Ausgestaltung von Systemen und Verfahren der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene abgeleitet und die Grenzen und Prämissen der Zertifizierung dargelegt.

A Einführung

1 Einleitung

1.1 Problemstellung

Zertifizierung ist vor allem bekannt und erprobt im Rahmen der Kontrolle von Produkten anhand technischer Standards im Bereich der produzierenden Wirtschaft und als Verbraucherinformation in Form von Produktkennzeichnungen. Neben diesen Zertifizierungsformen zeigen sich in der jüngeren Vergangenheit auch zunehmend staatliche und supranationale (europäische) Initiativen und Regelungen zur Zertifizierung und Akkreditierung, die beispielsweise auch die Leistungsfähigkeit von Abfallentsorgungsbetrieben, das Umweltmanagement von Unternehmen und Organisationen, die Programme von Studiengängen oder die Qualität von Pflegeleistungen, betreffen.

Diese Entwicklungen und die Vielzahl verschiedener Audits und Labels zeigen einen deutlichen Trend, Qualität durch Indikatoren, Kennzahlen, Prädikate und Vergleiche messbar, bewertbar und somit öffentlich kommunizierbar zu machen. Die Bewertungssysteme und Zertifikate dienen als Grundlage für den Informationsaustausch. Eine Komprimierung von Information kann hilfreich sein, um konkrete und handhabbare Grundlagen zur Bewertung zu schaffen.

Als bauproduktsspezifische Kennzeichnung wird Zertifizierung bereits seit längerem auch in der Bauwirtschaft eingesetzt und hat über die Gebäudezertifizierung inzwischen neben der Bau- auch die Immobilienwirtschaft sowie alle am Bau Beteiligten erreicht. Dies ist als Reaktion auf eine steigende Nachfrage nach Mess- und Vergleichbarkeit für bauliche Qualitäten in der Bau- und Immobilienwirtschaft zu verstehen. Insbesondere zertifizierte Qualitäten des nachhaltigen Planens, Bauens und Betriebens sind in bestimmten Immobilienklassen inzwischen Standard und folglich Erfolgsfaktor in Bezug auf Investitionsstrategien. Beschränkte sich Zertifizierung im deutschen Bau- und Immobiliensektor zunächst auf die Bewertung von neu errichteten Dienstleistungs- und Verwaltungsgebäuden, so zeigen sich zwischenzeitlich neben der Erweiterung um Varianten zur Bewertung weiterer Gebäudetypen (beispielsweise von Wohngebäuden) und Bestandsgebäuden auch Bewertungsvarianten für den Neubau von Stadtquartieren. Mit den neusten Ansätzen der Zertifizierung der Planung von Stadtquartieren hat die Zertifizierung nun auch die Aufgabenfelder von Städtebau und Stadtplanung erreicht.

Mit zunehmender Abkehr von der imperativen Planung hin zu kooperativen, arbeitsteiligen Ansätzen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen verändern sich die Austauschbeziehungen in Planung und Umsetzung. Dies geschieht in einer Form, in der das private, gewinnorientierte Handeln Dritter und die Implementierung

von Instrumenten, die der Effizienzsteigerung der Transaktionen dienen, zunehmend an Bedeutung gewinnen. Dieser Wandel der Organisationsformen in einzelnen Bereichen der Stadtentwicklung, speziell im Rahmen der kooperativen, vorhabenbezogenen Planung und der Umsetzung städtebaulicher Projekte, führt zu einer Vielzahl an denkbaren Anlässen für den Einsatz von Zertifizierungssystemen und -verfahren.

Die vorwiegend privatverbandlich motivierten Aktivitäten in Bezug auf die Implementierung einer Zertifizierung in der Stadtentwicklung werden in Deutschland anders als in Großbritannien oder den USA erst seit rund vier Jahren intensiver in Politik sowie Bau- und Immobilienwirtschaft diskutiert. Die insbesondere seitens unterschiedlicher Interessensverbände kontrovers geführte Debatte um die Zertifizierung in der Stadtentwicklung zielt vor allem auf deren instrumentelle Zielsetzung, Potenziale und Risiken ab.¹ Kritik äußert sich dahin gehend, dass aufgrund einer Nachfrage nach komprimierter Information seitens unterschiedlicher wirtschaftlich agierender Marktteilnehmer zunehmend Zertifizierungssysteme entwickelt würden, die für die Vermarktung bestimmt, wenig transparent, plausibel und fundiert sind. Bezug nehmend auf bestehende Zertifizierungsansätze im baulichen und räumlichen Kontext äußert sich Skepsis, ob die angloamerikanischen Ansätze auf die Verhältnisse in Deutschland übertragbar sind und ein für das im Vergleich einfach abzugrenzende System Gebäude entwickelter Zertifizierungsansatz auf ein System Quartier übertragen werden kann. Es wird bemängelt, dass der Frage nach der Definition der Qualitäten städtischer Quartiere und des zugrunde liegenden sozial-kulturellen Wertesystems nicht genügend nachgegangen wird [DV 2009, 6ff.].

Zwischenzeitlich hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) eine Regelung über die Nutzung und die Anerkennung von Bewertungssystemen für das nachhaltige Bauen veröffentlicht.² Vorläufig soll es seitens des BMVBS kein Anerkennungsverfahren für ein Bewertungssystem für Stadtquartiere geben. Das BMVBS sieht für Stadtquartiere sowie öffentliche Anlagen und Gebäude ein herausragendes öffentliches Interesse und ein besonderes öffentliches Abstimmungserfordernis mit den Trägern öffentlicher Belange, der Wohnungswirtschaft und den Verbraucher- und Mieterverbänden [BMVBS 2010a, 4].

¹ Der Bericht „Zertifizierung in der Stadtentwicklung – Bericht und Perspektive“ der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. in Kooperation mit dem BMVBS liefert ein erstes Meinungsbild zur Leistungsfähigkeit und zu eventuellen Fehlentwicklungen von Zertifizierungen und Gütesiegeln in der Stadtentwicklung. Vgl. [DV 2009].

² Bekanntmachung des BMVBS über die Nutzung und die Anerkennung von Bewertungssystemen für das nachhaltige Bauen vom 15.04.2010: „Für Gebäude und Anlagen mit öffentlicher Nutzung (insbesondere Gebäude und bauliche Anlagen der sozialen, technischen und Verkehrsinfrastruktur wie z.B. Schulen und Lehrgebäude, Versorgungsnetze, Brücken und Tunnel), für Wohngebäude sowie Stadtquartiere besteht ein herausragendes öffentliches Interesse und ein besonderes öffentliches Abstimmungserfordernis mit den Trägern öffentlicher Belange, der Wohnungswirtschaft und den Verbraucher- und Mieterverbänden. Hier erfolgt kein ‚Anerkennungsverfahren‘. BMVBS unterstützt hier nur das mit den vorgenannten Kreisen abgestimmte System.“ [BMVBS 2010a, 4]

Die dargestellten Entwicklungen und die kurz umrissene Debatte geben den Anlass für die in der vorliegenden Arbeit erfolgende Auseinandersetzung mit der Zertifizierung in der Stadtentwicklung aus Sicht der Planungswissenschaften.

Ein Bedarf der wissenschaftlichen Auseinandersetzung besteht neben den bereits skizzierten, bislang jedoch vorwiegend politisch diskutierten, Problemfeldern, hinsichtlich einer systematischen, weiterführenden Analyse. Im Rahmen dieser muss, losgelöst von bereits in den bestehenden Systemen definierten Betrachtungsgegenständen, gefragt werden, ob und inwiefern ein System bzw. Mechanismus mit den Elementen der Zielkonkretisierung, der Standardsetzung und Bewertung sowie der Kenn- und Auszeichnung spezifischer Qualitäten eine Bereicherung des deutschen Planungssystems, insbesondere hinsichtlich des zunehmenden kooperativen Handelns der Kommunen mit privaten Akteuren der Stadtentwicklung, darstellen kann.

Bei näherer Betrachtung der bestehenden Ansätze, fällt auf, dass die organisatorischen wie auch steuerungsinstrumentellen Grundlagen einer Zertifizierung, speziell in Bezug auf die Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen, nicht umfassend untersucht sind. Es stehen sowohl eine Klärung des Verhältnisses einer Zertifizierung zu informellen und formellen Planungsprozessen wie auch eine ergebnisoffene Überprüfung allgemeiner Anwendungsmöglichkeiten und konkreter Anwendungsvoraussetzungen einer Zertifizierung in der Stadtentwicklung aus.

Der Rückgriff auf Kennziffern oder Orientierungswerte als Hilfsmittel in der städtebaulichen Planung stellt keinen neuen Ansatz dar, sondern entspricht der gängigen Praxis in Bedarfsermittlungen, im Entwurf oder in der städtebaulichen Kalkulation. Auch treten zwischenzeitlich verstärkt Fragen der Wirkungsmessung, hinsichtlich eines zielgenauen und effizienten Mitteleinsatzes, und Forderungen nach Transparenz in der Planung, Förderung und Umsetzung auf der städtebaulichen Ebene in den Vordergrund.

Wenig Erfahrung zeigt sich hingegen in der Stadtplanung bezüglich der Kenn- und Auszeichnung als Kernelementen einer Zertifizierung. Diese in der Planung bislang wenig verbreiteten Elemente werden aufgegriffen und einer theoriegeleiteten Analyse hinsichtlich bestehender und möglicher neuer Anwendungsfelder unterzogen. Hierbei bietet es sich an, zum einen auf Anwendungszusammenhänge, in denen Zertifizierung bereits länger Gebrauch findet, wie z.B. das betriebliche Qualitätsmanagement, zurückzugreifen und die gewonnenen Erkenntnisse, unter Beachtung der besonderen Rahmenbedingungen, Gegenstände und Funktionen der Planung, zu übertragen. Zum anderen bedarf es einer theoretischen Fundierung, um die angesprochenen spezifischen Mechanismen und Elemente einer Zertifizierung erklären und instrumentell verwerten zu können.

1.2 Zielsetzung und forschungsleitende Fragestellungen

Ausgehend von dem skizzierten Forschungsbedarf werden die institutionellen Organisationsformen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf der Ebene von Stadtquartieren als Einsatzfeld einer Zertifizierung in den Mittelpunkt der Betrachtung gestellt.

Das Ziel der Arbeit ist es,

- modellhaft **instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsformen der Zertifizierung** im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen aufzuzeigen sowie
- **Implementationsformen und -grenzen** in Bezug auf informelle und formelle Prozesse der Planung und Umsetzung

zu bestimmen. Weitere Unterziele der Arbeit sind:

- Die Bestimmung und Darstellung der für die Anwendung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen relevanten Grundprinzipien und Elemente der Zertifizierung,
- die theoriegeleitete Analyse der Interventionslogiken der Zertifizierung und
- die systematische Erörterung alternativer instrumenteller und organisatorischer Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen unter besonderer Betrachtung der aufgaben- und akteursbezogenen Anwendungsanlässe und -bedarfe in informellen und formellen Planungs- und Entscheidungsprozessen.

Aus dem Untersuchungsbedarf und der Zielsetzung der vorliegenden Arbeit werden folgende zentralen forschungsleitenden Fragestellungen abgeleitet:

- Wie gestalten sich die Elemente, Abläufe und Systeme einer Zertifizierung? Lassen sich grundlegende Steuerungs- und Prozessmodelle der Zertifizierung ableiten? Lassen sich Prämissen und Grenzen der Zertifizierung formulieren?
- Welche Funktionen und Interventionslogiken verfolgt die Zertifizierung? Welche steuerungsinstrumentellen Absichten lassen sich mit Zertifizierung erreichen?
- Wie gestalten sich die Akteurskonstellationen in der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen? Welche Entwicklungsmodelle und Ak-

teursszenarien lassen sich anhand von Planungsfällen und Verfahrenstypen formulieren? Welche instrumentellen und organisatorischen Ausgestaltungsformen der Zertifizierung lassen sich daraus ableiten?

Um anhand der forschungsleitenden Fragestellungen die Analyse sowie die Übertragung der Zertifizierung auf die spezifischen Bereiche der Stadtplanung und Stadtentwicklung durchzuführen, erfolgt eine theoriegeleitete Untersuchung über mehrere wissenschaftliche Disziplinen hinweg. In der Arbeit wird auf folgende Disziplinen und Themenbereiche zurückgegriffen:

- Die Qualitätswissenschaft (Qualitätsforschung), die grundlegende Erkenntnisse zum Qualitäts- und Gütebegriff sowie zur Entwicklung, Bewertung, Sicherung und Management von Qualität liefert.
- Die Neue Institutionenökonomie (inklusive der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agent-Theorie und der Transaktionskostentheorie), die als Grundlage zur Erklärung der Zielsetzung und Mechanismen von Zertifizierung in ökonomischen Austauschbeziehungen herangezogen werden.
- Die Steuerungstheorie, die der Einordnung der Zertifizierung als (staatliches) Steuerungsinstrument dient.
- Die Stadtplanung, die als konzeptionelle und verfahrensbezogene Ebene in den Aufgabenbereichen der Neuentwicklung und Baulandschaffung auf Entwicklungs- und Umstrukturierungsflächen sowie der Maßnahmen und Initiativen in der Bestandsentwicklung herangezogen wird.
- Die Immobilienökonomie, die ergänzend zur Betrachtung der städtebaulichen Projektentwicklung einbezogen wird.

Ein weiteres Ziel dieser Arbeit ist es demnach, Erkenntnisse unterschiedlicher Theoriebildung, insbesondere der ökonomischen Organisationstheorien und der Steuerungstheorie aufzugreifen, bezüglich des Instruments der Zertifizierung aufzubereiten und bezogen auf den Betrachtungsgegenstand der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen für den Aufgabenbereich der Stadtplanung handhabbar zu machen. Somit ist die Arbeit als ein Beitrag insbesondere der wirtschaftswissenschaftlichen und steuerungstheoretischen Fundierung des Planungswissens zu verstehen.

1.3 Aufbau und Methodik

Die für die Arbeit relevanten und dargestellten Ziele und Fragestellungen werden anhand des folgenden Aufbaus bearbeitet (vgl. Abb. 1):

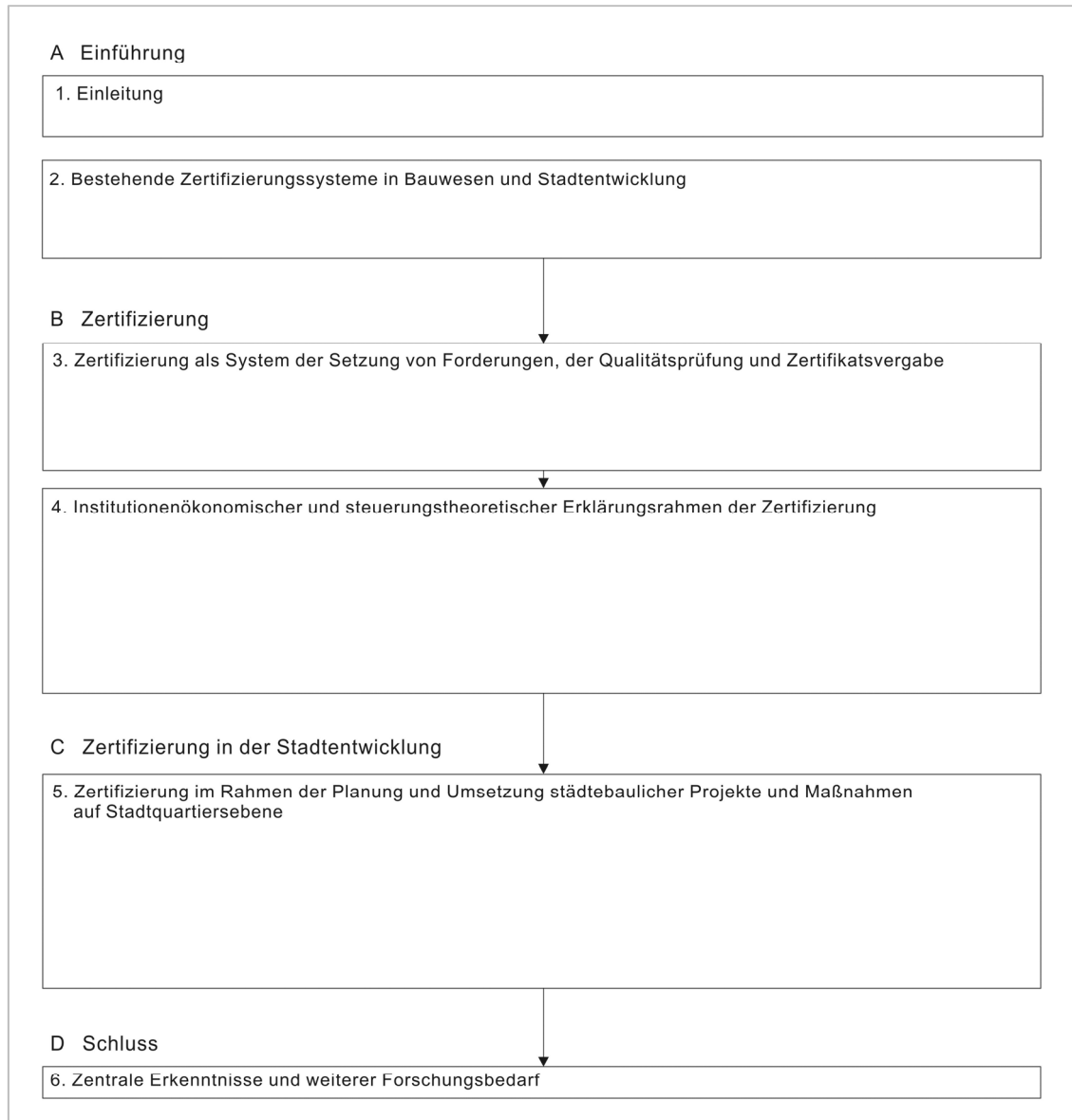


Abbildung 1: Aufbau der Arbeit [eigene Darstellung]

In **Teil A** werden nach der **Einführung** in die Thematik (**Kap. 1**) in **Kap. 2** zunächst der Bedeutungsgewinn von Nachhaltigkeitszielen und Qualitätsbewertungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft und die Entwicklung der bisherigen Ansätze der Zertifizierung im Bauwesen und in der Immobilienwirtschaft erörtert. In einem **Überblick über den aktuellen Stand der Entwicklung bestehender Systeme der Zertifizierung** in der Stadtentwicklung im internationalen und nationalen Kontext wird deren Entstehung aus der Normierung und Zertifizierung von Baustoffen und Gebäuden betrachtet. Darüber hinaus werden

auch aktuelle Zertifizierungsansätze für kommunale Planungen und Programme dargestellt.

In **Teil B** werden die **theoretischen Grundlagen der Zertifizierung** dargelegt.

In **Kap. 3** werden zunächst die **Grundlagen, Grundprinzipien und Einsatzfelder des Systems der Zertifizierung** bestehend aus Qualitätsbewertung bzw. Konformitätsprüfung sowie Kenn- und Auszeichnung betrachtet. In einer systematisierenden Analyse werden die grundlegenden Zertifizierungsformen (Produkt-, Prozess- und Systemzertifizierung), die Strukturen, Stufen, Phasen und Abläufe der Verfahrensmodelle sowie spezifische Elemente der Bewertungssysteme, die grundlegenden Aufbauorganisationen sowie Akteurs- und Steuerungsmodelle dargelegt.

Kap. 4 beruht auf zwei Theoriesträngen, welche die bisherige Entwicklung des Instruments der Zertifizierung bestimmen und die für die Übertragung auf den planerischen Kontext und den Bewertungsgegenstand der Stadtquartiersplanung relevant sind. Als theoretisches Fundament der Übertragung erfolgt die Darstellung des **organisations- und institutionstheoretischen** sowie des **steuerungstheoretischen Erklärungsrahmen der Zertifizierung**.

Die organisationstheoretischen und institutionenökonomischen Ansätze (**Kap. 4.1** und **Kap. 4.2**) eignen sich, um Wirkungsmodelle und akteursbezogene Konstellationen bestehender Zertifizierungsansätze zu analysieren und deren Rolle in Austauschbeziehungen zwischen ökonomisch agierenden Akteuren erkennen, erklären und übertragen zu können. Es werden Prinzipal-Agenten-Beziehungen und das Problem von Informationsasymmetrien beleuchtet sowie die theoretische Basis für Lösungsansätze mittels Zertifizierung über Signaling und Screening gelegt. Neben der Darstellung der relevanten marktökonomischen Grundlagen werden die relevanten organisations- und institutionstheoretischen Grundlagen der Theorie der Verfügungsrechte, der Prinzipal-Agent-Theorie und der Transaktionskostentheorie vorgestellt.

In der daran anschließenden Erörterung des steuerungstheoretischen Erklärungsrahmens (**Kap. 4.3**) der Zertifizierung werden mögliche Steuerungsformen der Zertifizierung dargelegt. Die Ausführungen dienen zum einen der steuerungstheoretischen Einordnung der Zertifizierung und zum anderen als theoretischer Rahmen für die Entwicklung differenzierter instrumenteller Modellvarianten der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene.

Die Betrachtung der zwei Theoriegebäude der Neuen Institutionenökonomie als aktuelle wirtschaftswissenschaftliche Theorie und der politikwissenschaftlichen (bzw. rechts- und

verwaltungswissenschaftlichen) Institutionen- und Steuerungstheorie erfolgt mit dem Ziel, sowohl die ökonomischen Beweggründe der Entwicklung von Zertifizierungssystemen in der Stadtentwicklung als auch einen möglichen staatlichen Steuerungswillen erklären zu können. Darüber hinaus werden theoriegeleitet alternative strategische Ausrichtungen der Zertifizierung in der Stadtentwicklung aufgezeigt.

Der Verfasser ist sich der Ausschnitthaftigkeit und Selektivität bewusst, die durch die Wahl des theoretischen Zugangs festgelegt wurde. Auch bedarf es an dieser Stelle des Hinweises auf die Unterschiedlichkeit und die sich daraus ergebende zwingende Beibehaltung der inhaltlichen Trennung der beiden theoretischen Zugänge – Neue Institutionentheorie als wirtschaftswissenschaftliche Organisationstheorie auf der einen und politikwissenschaftliche Steuerungstheorie auf der anderen Seite. Dennoch zeigen sich vielfältige Überschneidungsbereiche. Beide Theoriestränge dienen dazu, das Problem in der jeweiligen Sichtweise zu erklären und mögliche Lösungsansätze aufzuzeigen – aber auch, ein möglichst vielfältiges Bild der wirtschaftlichen und steuerungspolitischen Potenziale und Grenzen der Zertifizierung darzulegen. Insbesondere die gewählten ökonomischen Theorien erscheinen aufgrund ihrer Zugänglichkeit als besonders geeignet, ebenso einfache und gleichzeitig klar umrissene Modellansätze für den Einsatz der Zertifizierung zu formulieren.

Teil B liefert somit eine theoriegeleitete, vergleichende deskriptive Analyse (Literaturanalyse) des Instruments der Zertifizierung. Als Ergebnis der organisationstheoretischen und institutionsökonomischen sowie steuerungstheoretischen Instrumentenanalyse erfolgt jeweils die Ableitung deskriptiver Modelle.

In **Teil C** erfolgt die **systematische Übertragung** der gewonnenen Erkenntnisse auf den Betrachtungsgegenstand der **Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene**.

In **Kap. 5** werden die in Kap. 4 gelegten theoretischen Grundlagen in Bezug auf die Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen aufgegriffen und vertieft (Kap. 5.1 und Kap. 5.2). Es werden mögliche Anlässe sowie Akteurskonstellationen der Anwendung einer Zertifizierung erörtert. In einer systematischen Betrachtung werden die verfahrensbezogenen und instrumentellen Übertragungsmöglichkeiten der Zertifizierung auf die Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen dargestellt. Neben der Erörterung möglicher Zertifizierungsformen (Produkt- und Prozesszertifizierung) werden in einer modellhaften Betrachtung anhand differenzierter Planungsfälle und Verfahrensmodele Anlässe der Zertifizierung abgeleitet (Kap. 5.3).

Im Anschluss an die Erörterung der Anwendungsanlässe und -bedarfe sowie der akteursbezogenen Steuerungspotenziale erfolgt die Ableitung modellhafter instrumenteller und

organisatorischer Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zertifizierung in informellen und formellen Prozessen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene (Kap. 5.4). Daran anschließend wird die im Rahmen der räumlichen Planung besonders relevante Problematik der Setzung von Standards und Qualitätsforderungen an die Bewertungseinheit dargestellt (Kap. 5.5).

Teil C liefert als Ergebnis einer theoriegeleiteten Untersuchung präskriptive Modellvariationen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene sowie die Formulierung von Grenzen und Prämissen der Zertifizierung.

Teil D (Kap. 6) fasst die **zentralen Erkenntnisse** der Arbeit als Schlussfolgerungen für die Theorie und Praxis der Zertifizierung in der Stadtentwicklung zusammen und formuliert **Empfehlungen** sowie den weiteren interdisziplinären **Forschungsbedarf**. An dieser Stelle erfolgt abschließend die Ableitung von Kriterien für eine verfahrensbezogene und instrumentelle Potenzialanalyse der in Kap. 5 dargestellten instrumentellen und organisatorischen Modellvariationen.

2 Bestehende Zertifizierungssysteme in Bauwesen und Stadtentwicklung

Die folgenden Ausführungen dienen zunächst dem Überblick über den aktuellen Stand der Entwicklung von Zertifizierungssystemen in der Stadtentwicklung im internationalen und nationalen Kontext und deren Entstehung aus Zertifizierungssystemen für Bauprodukte und Gebäude. Die Darstellungen bilden die Bandbreite des Einsatzes von Zertifizierung in Bauwesen, Immobilienwirtschaft und Stadtentwicklung ab.

Sie erfolgen ferner zur differenzierten Ableitung des Forschungsbedarfs für die theoriegeleiteten Betrachtungen der Zertifizierung in Kap. 3 und 4. Darüber hinaus dienen sie der systematischen Ableitung grundlegender Möglichkeiten und Formen einer Zertifizierung in der Stadtentwicklung als aktuelle Ausgangssituation (vgl. Kap. 5).

Vorangestellt wird eine Erörterung des Bedeutungsgewinns von Nachhaltigkeitszielen und Qualitätsbewertungen in der Bau- und Immobilienwirtschaft und der damit eng verbundenen Entwicklung der bisherigen Ansätze der Zertifizierung im Bauwesen und in der Immobilienwirtschaft. Sie ist wichtig, um bestehende Ansätze der Zertifizierung von Stadtquartieren und insbesondere deren Entstehung aus Zertifizierungssystemen für Gebäude erklären zu können.

2.1 Bedeutungsgewinn von Nachhaltigkeitszielen in öffentlicher Vergabe und Beschaffung und gewandeltes Qualitätsverständnis in Bau- und Immobilienwirtschaft

Das Bauwesen hat aufgrund großer Energieverbräuche und Massenströme sowie der Langlebigkeit von Bauprodukten und Bauwerken erhebliche und langwierige Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft. Die bereits seit der Ölkrise in den 1970er Jahren gefestigte Erkenntnis der Abhängigkeit der Menschheit von Wirtschaftswachstum und fossilen Brennstoffen beeinflusst auch das Bauwesen in Form weit reichender Anforderungen an das Planen, Bauen und Betreiben von Gebäuden [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 6-8].

In politischer Hinsicht erfolgte in den letzten Jahren sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene eine intensive Auseinandersetzung mit dem Bereich des Planens, Bauens und Betriebens von Immobilien. Diese bewegen sich zwischen der Allgemeinwohlsicherung auf der einen und der Marktentwicklung auf der anderen Seite. Aufbauend auf die 2001 von den Staats- und Regierungschefs der EU beschlossene und 2006 erweiterte **EU-Strategie für nachhaltige Entwicklung** rief die EU-Kommission im Dezember 2007 eine **Leitmarktinitiative (Lead Market Initiative for Europe LMI)** für Europa aus. Diese identifi-

ziert u.a. den Themenbereich „Nachhaltiges Bauen“ („Sustainable Construction“) als ein wesentliches Handlungsfeld und stellt den Bedarf eines an den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung orientierten Planens und Bauens bzw. Beschaffens sowie Betreibens und Nutzens von Gebäuden heraus. Die identifizierten Märkte sollen gezielt entwickelt und die Vermarktung von Innovation erleichtert werden. Neben der Einführung EU-weiter Energieeffizienzziele wird die Entwicklung europäischer Standards angestoßen, die das nachhaltige Bauen fördern sollen. Zur Umsetzung der Aufgaben auf dem Gebiet des nachhaltigen Bauens sollen nach dem Aktionsplan (Action Plan for Sustainable Construction) neben Rechtsvorschriften auch politische Instrumente wie das öffentliche Auftragswesen im Sinne einer **sozialen, umweltbezogenen und innovative Aspekte berücksichtigenden Beschaffung** (Green Public Procurement GPP) und die **Normung, Kennzeichnung und Zertifizierung** eingesetzt werden. In Bezug auf letztere fordert die EU-Kommission von den Mitgliedsstaaten, der Industrie und Forschung die Entwicklung eines **Bewertungsrahmens inklusive Bewertungsmethoden und -standards**. Auf nationaler Ebene in Deutschland formuliert die **nationale Nachhaltigkeitsstrategie** „Perspektiven für Deutschland“ aus dem Jahr 2002 ebenfalls Ziele hinsichtlich des Planens, Bauens und Betreibens von Immobilien. Bereits Ende 2001 wurde mit dem „**Runden Tisch Nachhaltiges Bauen**“ ein Gremium bestehend aus Vertretern von Verbänden der Bauwirtschaft und Industrie sowie der Bauverwaltungen und der Wissenschaft zur Unterstützung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) eingerichtet. Es beschäftigt sich mit den notwendigen Regelungen des Nachhaltigen Bauens des Bundes. Als ein Ergebnis entstand der mittlerweile fortentwickelte „**Leitfaden Nachhaltiges Bauen**“ als Arbeitshilfe für Bauvorhaben des Bundes. Diese für Bundesbaumaßnahmen zu beachtende Richtlinie bezieht sich auf Planung, Bauen, Bauunterhaltung, Betriebs und Nutzung von Gebäuden und Liegenschaften des Bundes. Mit diesem Leitfaden versucht die öffentliche Hand auch ihrer Vorbildrolle gerecht zu werden. Hinzu tritt die vermehrte Integration von Nachhaltigkeitsaspekten bei Bauvorhaben u.a. durch **staatliche Förderprogramme** (z.B. die KfW-Programme oder Städtebauförderungsprogramme)³ [Kommission 2007, o.S.; Ebert/Eßig/Hauser 2010, 19; Lützkendorf 2010, 1].

In Bezug auf die **privaten Akteure in der Immobilien- und Bauwirtschaft** zeigt sich ebenfalls eine zunehmende Bedeutung nachhaltiger Entwicklungs- und Qualitätsziele. Diese Veränderung privater Zielsetzungen ist u.a. an die Umsetzung von **Strategien zur Wertsteigerung und Risikominimierung** gekoppelt. In den kommenden Jahren werden sich Entwicklungen wie beispielsweise steigende Rohstoffpreise, Energieunsicherheiten, eventuell verschärfte gesetzliche Auflagen, ein verändertes öffentliches Bewusstsein und

³ Für einen Überblick über die aktuellen Rahmenbedingungen und Initiativen auf nationaler Ebene im Bereich des nachhaltigen Bauens vgl. [BMVBS 2011; www.nachhaltigesbauen.de].

Verschiebungen zwischen Angebot und Nachfrage in bedeutender Weise auf die Wertentwicklung, die Vermarktbarkeit und Rentabilität von Immobilien auswirken. Die Relevanz dieser Entwicklungen für die Immobilienwirtschaft haben die meisten Marktteilnehmer im Zuge der jüngsten Marktabkühlung erkannt. Infolgedessen messen viele Akteure der Bau- und Immobilienwirtschaft Nachhaltigkeitszielen eine zunehmende Bedeutung in ihrem täglichen Wirtschaften bei [Friedemann 2010, 109].

Die Erkenntnis, dass sich der wirtschaftliche Wandel auch in hohem Maße auf den Gebäudesektor auswirkt, führt dazu, dass Bauherren und Nutzer in wachsendem Maße Qualitäten, die sich an den Prinzipien einer nachhaltigen Entwicklung orientieren, bei Neubaumaßnahmen, der Sanierung im Bestand und im Betrieb von Gebäuden einfordern. Grundsätzlich ist festzustellen, dass für alle an Planung, Bau und Betrieb beteiligten Akteure Aspekte der Nachhaltigkeit zu einem bedeutenden **Entscheidungskriterium** sowohl im Rahmen der **Planung** als auch der **Vermarktung** von Gebäuden werden [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 19f.]. Entsprechende Kenntnisse und Referenzen werden zum Wettbewerbsfaktor und es entstehen neue Arbeitsmärkte und Berufsfelder, wie das des „Nachhaltigkeitsberaters“ [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 6-8, 20ff.]. Es findet ein Übergang von einem reinen Kosten- zu einem Qualitäts- und Kompetenzwettbewerb statt. Da Gebäudeplaner, Projektentwickler, Bauunternehmen, Produktentwickler und -anbieter sowie Fondsiniciatoren über Bewertungs- und Zertifizierungsverfahren Qualitäten signalisieren möchten und Verbraucher, anmietende Unternehmen, Banken und Versicherungen entsprechende Informationen im Zuge ihrer Entscheidungsprozesse einfordern, wird eine erweiterte Bereitstellung und Interpretation von Informationen und Bewertungsergebnissen notwendig [Lützkendorf 2010, 1f.]. Bewertungs- und Zertifizierungssysteme werden somit zu Mitteln der Reduzierung von unternehmerischem Risiko und finden Verwendung im Rahmen des Risikomanagements der Immobilienwirtschaft (vgl. Kap. 5.2). Der Informationsbedarf steigt auch, da immer höhere Flexibilität der baulichen Konzepte und kürzere Amortisierungszeiten gefordert werden und sich hinsichtlich der Akteurskostellationen eine zunehmende Trennung der Rollen von Investor und Nutzer zeigt [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 19f.]. Somit kann der Bewertung nachhaltiger Qualitäten eine zentrale Bedeutung in Bau- und Immobilienwirtschaft beigemessen werden, die sich in den letzten zwei Jahrzehnten auch in der gestiegenen Anzahl der Bewertungs- und Zertifizierungssysteme sowie der zertifizierten Immobilien äußert [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 24].

Besonders **institutionelle Anleger** sehen Zertifizierung als geeignete Form für eine systematische Erfassung und eindeutige Darstellung nachhaltiger Gebäudequalitäten an, wobei vielfach Marketingaspekte im Vordergrund stehen. Das Interesse insbesondere der institutionellen Anleger an Investitionen in nachhaltige Objektqualitäten hat im Zuge der Krise nachweislich zugenommen. Untersuchungen auf dem US-amerikanischen Büroimmobili-

enmärkten bescheinigen zertifizierten Immobilien zu Vergleich mit konventionellen Vergleichsobjekten höhere Mieteinkünfte, geringere Leerstände und insgesamt höhere Verkaufserlöse. Infolgedessen werden nachhaltige Immobilien inzwischen als eigene Assetklasse behandelt und institutionelle Investorengruppen bieten als alternative Anlageformen inzwischen erste „Green Building Funds“ an. Im Rahmen von Projektentwicklungen und Neubauvorhaben werden Zertifikate als Voraussetzungen in den jeweiligen Anlagestrategien ausgewiesen [Friedemann 2010, 110f.]. Im Rahmen veränderter Investitionsstrategien erhoffen sich die Investoren neben der Qualitätssicherung auch die Generierung von Mehrwerten [Busch/Wegehaupt 2010, 62; Friedemann 2010, 109ff.].

In einzelnen Teilmärkten, primär bei Projektentwicklungen an zentralen Standorten und von hochwertigen Büroimmobilien, konnten sich Bewertungssysteme und Nachhaltigkeitszertifikate innerhalb kurzer Zeit als Standard durchsetzen.⁴ Somit scheint Zertifizierung „nachhaltiger“ Qualitäten im Bauwesen und in der Immobilienwirtschaft bislang eng mit Projektplanung und Bautätigkeit verbunden zu sein. Jedoch sind es die Entwicklungen im Bestand, die das tragende Element des täglichen Transaktionsgeschäfts der Investorenschaft ausmachen. Hier zeigen sich Grenzen für die Marktrelevanz der gängigen Zertifizierungssysteme für Gebäude. Der personelle und zeitliche Aufwand der komplexen Bewertungssysteme bei Bestandsimmobilien ist im Vergleich zum daraus entstehenden Nutzen vielfach zu hoch [Friedemann 2010, 109ff.].⁵

In den letzten Jahren zeigen sich dementsprechend auch intensive Bemühungen der Trägergesellschaften, ihre Zertifizierungssysteme um marktfähige und für Investoren interessante, überarbeitete Varianten für Bestandsimmobilien zu erweitern. Als weiteren Grund für die nicht umfassende Akzeptanz der Systeme können die den Interessen von Investoren nicht immer entsprechenden Inhalte und Bewertungsmethoden der Systeme aufgeführt werden, wie beispielsweise die noch zu technische und zu wenig sozial-funktionale Gebäudequalitäten berücksichtigende Ausrichtung der Systeme [Friedemann 2010, 109ff.; Busch/Wegehaupt 2010, 60; Wagner-Muschiol/Friedemann 2009, 88f.].

Da die Vorvermietung und Mieteinkünfte im Allgemeinen einen bedeutenden Teil im Rahmen der Rendite-Risiko-Abwägungen von Investoren einnehmen, spielt auch die Sicht der **Mieter** auf Zertifikate eine signifikante Rolle [Friedemann 2010, 112; Wagner-

⁴ Die überragende Mehrzahl der in Deutschland zertifizierten oder vorzertifizierten (und noch nicht realisierten) Objekte sind erst vor kurzem fertig gestellt worden oder befinden sich noch im Bau [Friedemann 2010, 111].

⁵ So steht beispielsweise der Aufwand für die (Wieder-)Beschaffung der Objektdokumentation vielfach in keinem vertretbaren Verhältnis zum Ertrag. Nach FRIEDEMANN müssen Zertifikate für nicht erstklassische Objekte und Bestandsimmobilien als kostenneutraler Teil der täglichen Chancen-Risiko-Abwägungen Bedeutung erlangen, um eine entsprechende Marktrelevanz zu entwickeln [Friedemann 2010, 111]. Zu den Besonderheiten der Zertifizierung von Bestandsgebäuden vgl. u.a. [Lakenbrink 2009].

Muschiol/Friedemann 2009, 88]. U.a. um den sich selbst auferlegten unternehmerischen Nachhaltigkeitszielen (Corporate Social Responsibility, CSR) und der unternehmerischen Nachhaltigkeitsberichterstattung nachzukommen, erzielen zertifizierte Mietflächen hauptsächlich bei der institutionellen Mieterschaft gewerblich genutzter Immobilien – insbesondere großen international tätigen Unternehmen – eine deutliche Nachfrage. Marktrelevanz entwickeln die Zertifikate hier nur bei Erstbezug oder hochwertigen Objekten an zentralen Standorten. Im Bestand suchen derartige Mietergruppen vielfach nach kooperativen Ansätzen mit den Vermietern zur Realisierung von Nachhaltigkeit beim Mietflächenmanagement [Friedemann 2010, 112f.; Wagner-Muschiol/Friedemann 2009, 89].

Diese Ausführungen verdeutlichen, dass es momentan für die Trägergesellschaften der Zertifikate (vgl. Kap. 2.2.2) notwendig erscheint, die Marktrelevanz ihrer Systeme in den relevanten Teilmärkten international weiter auszudehnen bzw. im Hinblick auf Bestandsimmobilien erstmalig aufzubauen. Bei der notwendigen Adaption und Anpassung der Systeme wird es daher eine Berücksichtigung der Interessen der Marktakteure, d.h. hauptsächlich der Investoren und Mieter, geben müssen, eventuell aufgrund des Zertifizierungsaufwandes unter einem Verzicht auf allzu hohen fachlichen und methodischen Anspruch der Bewertungssysteme.

2.2 Bewertung und Zertifizierung von Bauprodukten und Bauwerken

Der folgende Überblick über die Entwicklungsgeschichte von Bewertungs- und Zertifizierungssystemen im Bauwesen und in der Immobilienwirtschaft dient als Basis, um die jüngsten Entwicklung hinsichtlich deren Ausweitung auf die Ebene von Stadtquartieren erklären zu können.

2.2.1 Standardisierungs-, Normungs-, Bewertungs- und Zertifizierungsaktivitäten im Bauwesen

Wie in vielen anderen Wirtschafts-, Dienstleistungs- und Gesellschaftsbereichen wird Zertifizierung auch im Bauwesen als bauprodukte- und bauteilespezifische Kennzeichnung⁶ bereits seit längerem angewandt und hat über die Gebäudezertifizierung inzwischen neben der Bauwirtschaft auch die Immobilienwirtschaft sowie alle am Bau Beteiligten erreicht. Ihren Ausgang finden die vielfältigen Standardisierungs-, Bilanzierungs-, Bewertungs- und Zertifizierungsaktivitäten u.a. in der **Normung** als Vereinheitlichung und Konkretisierung von technischen Prozessen und Begriffen für Bauindustrie und Bauwesen

⁶ Zur genaueren Differenzierung der Begriffe Baustoff, Bauprodukt, Bauteil, Bausatz sowie zu den Bauteilen gezählte Anlagen vgl. u.a. [Holoubek 2007b, 547], Art. 2 Begriffsbestimmungen Bauproduktenverordnung VO (EU) 305/2011 sowie die Protokollerklärung Nr. 3 zur Bauproduktenrichtlinie 89/106/EWG.

sowie der Setzung von Standards zur Qualitätssicherung im Bausektor. Es erfolgt eine stete Fortentwicklung **bauökologischer** und **bauphysikalischer Handlungsmöglichkeiten** und **Methoden**, insbesondere die Verbesserung von Analyse- und Bilanzierungsmethoden. Dies führt in den letzten Jahrzehnten zur Weiterentwicklung der Baustoff- und Bauteilebewertung hin zu Ansätzen sektoraler und ganzheitlicher Gebäudebewertung sowie deren Übertragung auch auf die städtebauliche Ebene.

In den 1980er und 1990er Jahren wurden zunächst für die Bewertung von Baumaterialien, und hier insbesondere für die Bewertung ihrer Beiträge zum Umweltschutz, verschiedene Methoden entwickelt. Mit dem steigenden Interesse der Gesellschaft für die Umwelt entstanden auch in der Baupraxis Forderungen nach einer einheitlichen Bewertungsmethode, um die Umweltverträglichkeit von Baumaterialien und -produkten messbar zu machen [Haas 1999, 36]. Aus dem Bedarf, umweltorientiert entscheiden und bauen zu können, wurden Informations- und Bewertungsinstrumente als Hilfe für die Akteure im Planungs- und Bauprozess entwickelt. Diese dienten zunächst dazu, die Komplexität von Bauteilen zu beschreiben und darzustellen und gleichzeitig transparent und handhabbar aufzubereiten [Gruhler 1999, 125]. In den 1990er Jahren wurden verstärkt Forderungen nach der Entwicklung von Instrumenten zur umfassenden und vergleichbaren Darstellung und Auszeichnung von beispielhaften Leistungen laut. Eine kontinuierliche Fortentwicklung wissenschaftlich fundierter und gesellschaftlich akzeptabler Orientierungen zur Einschätzung der ökologischen Effizienz der Bauproduktion und ihrer Produkte wurde gekoppelt mit Anreizen zu deren Umsetzung. Somit sollten sich besonders anerkennungswerte freiwillige Umwelleistungen im Bauwesen von einer wachsenden allgemeinen Öko-Rhetorik abheben können [Blum/Deilmann/Neubauer 1999, 28; Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 532].

Die Bandbreite der bestehenden Werkzeuge für die Bewertung und gegebenenfalls auch Zertifizierung von Bauprodukten und Bauwerken unterscheidet sich dabei nicht nur erheblich hinsichtlich der **Zielgruppe** (Planer, Bauherren, Projektentwickler, Bauindustrie) und der **Bewertungsinhalte**, sondern auch hinsichtlich der **Betrachtungsphase** im Lebenszyklus (Planung, Erstellung, Nutzung, Rückbau, Entsorgung) [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 24]. Neben Element- und Bauteilekatalogen, Baustoffinformationssystemen, Bauproduktdatenbanken und Ausschreibungshilfen⁷ sowie Checklisten und Leitlinien (z.B. Leitfaden

⁷ Beispielsweise steht u.a. mit der deutschen Baustoffdatenbank **Ökobau.dat**, als Gliederung von Baustoffen und Komponenten für die Bestimmung globaler ökologischer Wirkungen, eine vereinheitlichte Datenbasis für ökologische Bewertungen von Bauwerken zur Verfügung [www.nachhaltigesbauen.de/oekobaudat]. Das webbasierte ökologische Baustoffinformationssystem **WECOBIS** bietet Informationen zu Umwelt- und Gesundheitsaspekten wichtiger Bauproduktgruppen an [www.wecobis.de]. Der in der Entwicklung befindliche **DGNB Navigator** stellt ein Instrument dar, das den Produktauswahlprozess durch Produktinformation unterstützten kann [www.dgnb-navigator.de].

Nachhaltiges Bauen des BMBVS) lassen sich als verfügbare Bewertungsinstrumente folgende Teilgruppen nennen [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 24; Hegger et al. 2008, 191]:⁸

- Planungs- und Bewertungshilfsmittel (z.B. Tools für Lebenszyklusanalysen und Ökobilanzierungen),
- Produktkennzeichnungen (z.B. Produktzertifikate, Selbstdeklarationen oder Umweltproduktdeklarationen EPD) und
- Gebäudezertifikate (z.B. Energieausweis und Nachhaltigkeitszertifikat).

Die als Planungs- und Bewertungshilfsmittel zu verstehende **Lebenszyklusanalyse-Methode** (Lifecycle analysis – LCA) wird seit Beginn der 1990er Jahre eingesetzt, um Umwelteinflüsse eines Produktes in allen Lebensphasen von der Rohstoffgewinnung bis hin zur Abfallverarbeitung analysieren zu können. Sie stellt eine Reaktion auf Interpretationsprobleme, z.B. bezüglich der Umwelt- oder Gesundheitsverträglichkeit von Produkten im Vergleich zu Alternativen, und den damit verbundenen Bedarf von Baufachleuten (Architekten, Bauherren, Baufirmen, Behörden) an Methoden zum Abwägen und Koppeln relevanter Daten verschiedener Produktalternativen dar. In der Folge wurden in die Produktinformation und Gebäudebewertung weitere Aspekte wie die Lebensdauer, die Instandhaltung und die Gesundheitskonsequenzen aufgenommen. Darüber hinaus entsteht durch die Anwendung von LCA auch die Möglichkeit zu monetarisieren⁹ [Haas 1999, 36ff.].

Als **Ökobilanzen** werden Analyse- und Bewertungsinstrumente bezeichnet, die speziell die lebenswegbezogenen Umweltwirkungen des Bilanzierungsgegenstandes innerhalb eines festgelegten Bilanzraumes quantifiziert abbilden und beurteilen können [Bartolles 1999, 114; Gruhler 1999, 125; Tanaka/Sedlbauer 1999, 144f.].¹⁰ Ökobilanzen finden ebenfalls seit Beginn der 1990er Jahre Anwendung auf Produkte im Bauwesen. Zunächst erfolgten Ökobilanzierungen für Baustoffe, später auch für Bauteile und komplette Gebäude, bei denen aufgrund der Langlebigkeit eine Bewertung innerhalb der Gesamtlebensdauer von grundlegender Bedeutung ist [Bartolles 1999, 114; Gruhler 1999, 125].

Aufbauend auf den Methoden der Ökobilanzierung wurde sogenannte **umweltbezogene Produktkennzeichnungen** (Environmental Product Declaration EPD) entwickelt. Neben

⁸ Einen allgemeinen Überblick über private und hoheitliche Strategien und Instrumente für das Nachhaltige Bauen in Deutschland liefert BMVBS 2011.

⁹ Hierdurch und durch die Ermittlung vorrangig quantitativer Verbrauchs- und Belastungsgrößen entsteht der Eindruck, dass mit derartigen Bilanzierungsmethoden Umweltwirkungen genau und eindeutig abgebildet und beurteilt werden können [Gruhler 1999, 125].

¹⁰ Ein standardisiertes Verfahren für Ökobilanzen liefern DIN EN ISO 14040 und DIN EN ISO 14044.

den Ökolabels und zertifizierten Produktkennzeichnungen (Typ I, z.B. das "natureplus"-Zeichen oder der "Blaue Engel" für bestimmte Bauprodukte) und den Selbstdeklarationen (Typ II) bilden diese den dritten Typ von Umweltdeklaration nach der Systematik der Normenreihe DIN EN ISO 14020 (vgl. Kap. 3.1.4). Die in verschiedenen europäischen Ländern existierenden EPD für Bauprodukte enthalten ökobilanzbasierte Indikatoren beispielsweise zum Beitrag des Produkts zum Treibhauseffekt, zur Ressourcennutzung, Versauerung, Überdüngung, Smogbildung, zur Flächennutzung oder spezifischen toxischen Wirkungen auf Menschen und Ökosysteme. Hinzu treten Aussagen zu besonders umweltschonenden Aspekten sowie Hinweise auf besondere umweltschonende Nutzungsregeln. Die EPD für Bauprodukte dienen vorwiegend der detaillierten Information von Geschäftspartnern, dem Marketing und zur Kommunikation mit Investoren und anderen Anspruchsgruppen. In Deutschland entstehen die EPD (Umweltdeklaration Typ III) für Bauprodukte¹¹ im Institut Bauen und Umwelt e.V. (IBU).¹²

Bezüglich des Nutzens dieser Bewertungsmethoden und Kennzeichnungen wird vorwiegend mit einem globalen Umweltnutzen argumentiert. Diese traditionell im Mittelpunkt stehende Schonung der natürlichen Ressourcen gilt auch für die von der Produktebene auf die Gebäudeebene und die städtebauliche Ebene erweiterten LCA und Bilanzierungen (vgl. Kap. 2.2.2). Lokale Probleme insbesondere soziokultureller Art rücken bislang meist in den Hintergrund. Eine Weiterentwicklung will die Entwicklung von **Gebäudezertifikaten der 2. Generation** darstellen (vgl. Kap. 2.2.2). Diese streben in Reaktion auf den erkannten Erweiterungsbedarf des zunächst lediglich auf Umweltaspekte beschränkten Informationsrahmens eine ganzheitliche Nachhaltigkeitsbeurteilung an. Ziel dieser Zertifikate ist eine umfassende Qualitätsbewertung eines Gebäudes als Gesamtsystem, bei der die bestehenden Instrumente zur Beurteilung (Energieeffizienz, Ökobilanzierung, Lebenszykluskostenanalyse etc.) gebündelt werden [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 24]. Hierbei erfolgt die Einbindung funktionsbezogener, technischer, ökonomischer sowie zunächst gesundheitsorientierter, inzwischen aber auch soziokultureller, gestalterischer und prozessbezogener Aspekte [Wagner-Muschiol/Friedemann 2009, 89].

¹¹ Die deutsche EPD für Bauprodukte entspricht der Norm zur Typ-III-Bauproduktdeklaration nach DIN EN ISO 21930, die wiederum auf der für alle Produkte geltenden DIN EN ISO 14025 beruht [www.nachhaltigesbauen.de; Braune et al. 2007, 10f.]. Das IBU als EPD-Programmbetreiber und Initiative der Baustoffindustrie arbeitet in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung und dem Umweltbundesamt sowie einem Sachverständigenausschuss mit Vertretern der genannten Behörden, der Bundesanstalt für Materialforschung (BAM), Bauwissenschaftler und Umweltverbände.

¹² Die EPD geht dabei in den Kennzeichnungsmöglichkeiten umweltbezogener und nachhaltiger Produktqualitäten nach wie vor über die CE-Kennzeichnung hinaus. Zur neuen EU-Bauproduktenverordnung (BauPVO, Verordnung EU 305/2011), die die bisherige Bauproduktenrichtlinie (Richtlinie 89/106/EWG) ablöst, eine europaweit einheitliche CE-Kennzeichnung für Bauprodukte gewährleisten soll und insbesondere hinsichtlich der Grundanforderung „Hygiene, Gesundheit und Umweltschutz“ an Bauwerke novelliert sowie der neuen Grundanforderung „Nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen“ an Bauwerke ergänzt wurde vgl. u.a. [www.nachhaltigesbauen.de; www.umweltbundesamt.de/produkte/bauprodukte].

Für die aktuelle Entwicklung von Gebäudebewertungsansätzen und auch deren Ausdehnung auf die städtebauliche Ebene von Stadtquartieren mag mitunter die methodische Weiterentwicklung der LCA ausschlaggebend sein. Wichtig ist hier die These, dass je größer die zu beurteilenden Einheiten sind, desto größer auch die Wirkung ist. Dies führt dazu, dass die ursprünglich für Produktanalysen entwickelte LCA auf größere Einheiten übertragen wird und sich in der Folge mit einer geringeren Genauigkeit zufrieden gibt. Um eine große Einheit, z.B. ein Gebäude, beurteilen zu können, muss diese aus den kleinsten Einheiten, d.h. den LCA-Studien der Rohstoffe, Materialien, Produkte und Bauteile zusammengestellt werden [Haas 1999, 38].

Die Bewertung und Zertifizierung von Bauwerken begann schon in den frühen 1990er Jahren. In den letzten Jahren hat dieses Thema auch verstärkt in Deutschland durch eine intensive Forschung stark an Dynamik gewonnen.¹³ Es ist eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze entstanden, die jeweils den Beitrag eines einzelnen Bauwerkes zu einer nachhaltigen Entwicklung beschreiben, bewerten, zertifizieren und kommunizieren bzw. die Nachhaltigkeit von Gebäuden im Sinne einer erweiterten Qualität messbar und vergleichbar machen wollen. Teilweise aufbauend auf die bereits angesprochenen Leitfäden zum nachhaltigen Bauen, Checklisten oder Datenbanken sowie Bilanzierungsmethoden wurden abhängig von den gesellschaftspolitischen, kulturellen, planungssystematischen und genehmigungsrechtlichen, aber auch zum Teil klimatischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Länder oder Regionen strukturierte Bewertungs- und Zertifizierungssysteme für Gebäude entwickelt. Des Weiteren unterscheiden sich vor allem auch deren Herangehensweisen, die methodischen und datentechnischen Grundlagen, die Bilanzierungsmodelle sowie Bewertungskriterien und Indikatoren [www.nachhaltigesbauen.de; Ebert/Eßig/Hauser 2010, 8, 24ff.; Lützkendorf 2010, 1f.].

In Anbetracht von Forderungen nach Transparenz sowohl für die Öffentlichkeit wie auch für Investoren und Bauherren wird die Entwicklung und Anwendung derartiger Systeme – teilweise in einem abgestimmten Vorgehen, teils aber auch auf getrennten Wegen – von Regierungen, Kommunen und von der Bau-, Wohnungs- und Immobilienwirtschaft getragenen NGOs betrieben (vgl. Kap. 2.2.2). Eine weltweit mindestens organisatorische und strukturelle Vereinheitlichung der Zertifizierungssysteme für Bauwerke ist in absehbarer

¹³ Die Forschungsaktivitäten finden sich nach LÜTZKENDORF vor allem in der Weiterentwicklung von Planungswerkzeugen und Bewertungshilfsmitteln sowie von Prüf- und Analysemethoden, der Erarbeitung und Erprobung von Grundlagen für die Bewertung der Nutzerzufriedenheit, der methodischen Weiterentwicklung der Lebenszykluskostenanalyse, der Integration von Nachhaltigkeitsaspekten in die Methoden und Instrumente der Immobilienwirtschaft, der Entwicklung von Lösungen zur Vermeidung von Bauabfällen sowie in der Verbesserung der Recyclingfähigkeit, der Dauerhaftigkeit bzw. der Anpassungsfähigkeit von Systemen und Konstruktionen, der Beschreibung und Sicherstellung der Umnutzungsfähigkeit von Gebäuden sowie in Techniken und Verfahren zur Erhöhung der Effizienz aber auch der Bedienerfreundlichkeit, zur Vereinfachung der Wartung sowie zur Rückbaufähigkeit von Bauwerken und Bauteilen [Lützkendorf 2010, 1].

Zeit aufgrund der regionalen Unterschiede und des Wettbewerbs um internationale Marktanteile noch nicht zu erwarten, obwohl die einzelnen Systeme und ihre zum Teil international agierenden Trägerorganisationen zunehmend in Dachorganisationen wie dem World Green Building Council (WGBC) und sogenannten Regional Networks miteinander kooperieren [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 6f.; www.worldgbc.org].

Forderungen nach einem übergreifenden Gütesiegel oder zumindest der Harmonisierung im Sinne allgemein anerkannter Konventionen, die Vergleiche zwischen den bislang sehr unterschiedlichen Ansätzen ermöglichen, zeigen sich bereits seit Ende der 1990er Jahre [Lützkendorf 2010, 2; Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 541]. Insbesondere auf europäischer Ebene, auf der sektorale Kennzeichnungen wie der Energiepass inzwischen nahezu obligatorisch EU-weit eingeführt sind, fehlen aus Sicht der Europäischen Union einheitliche, dem Energiepass ähnlich einfache, verständliche aber dennoch exakte Bewertungssysteme für eine ganzheitliche Bewertung der Nachhaltigkeit von Bauwerken [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 6].¹⁴ Hinzu treten seit 2002 Normungsvorhaben wie z.B. die Arbeitsgruppen des internationalen ISO/TC 59/CS 17 „Nachhaltiges Bauen“, das europäische Normungsgremium CEN/TC 350 „Nachhaltigkeit von Gebäuden“ und der deutsche Normungsausschuss NA 005-01-31 AA „Nachhaltiges Bauen“. Diese verfolgen das Ziel einer internationalen bzw. europäischen Harmonisierung der Grundlagen des nachhaltigen Bauens und dessen Bewertung [www.nachhaltigesbauen.de].¹⁵ Darüber hinaus werden durch die Europäische Union in entsprechenden Programmen (FP6 und FP7) die Forschung zu ganzheitlichen Bewertungsmethoden und europaweiten Indikatoren sowie Mindeststandards für Nachhaltigkeitsbewertungen von Gebäuden gefördert (z.B. LEnSE 2006-2007 [www.lensebuildings.com], OPEN HOUSE 2010-2013 [www.openhouse-fp7.eu] und SUPER BUILDING 2010-2013) [www.superbuildings.eu]).

2.2.2 Verbandseigene, staatliche und kommunale Zertifizierungssysteme für Gebäude

Die vielen bestehenden internationalen Bewertungs- und Zertifizierungssysteme für Gebäude wurden zwischenzeitlich in einer Vielzahl an Studien hinsichtlich ihres strukturellen Aufbaus und der methodischen Ausgestaltung beschrieben, analysiert und in unter-

¹⁴ Einen sektoralen nicht ganzheitlichen Ansatz verfolgt auch das im Jahr 2004 durch die Europäische Union vorgestellte Label GreenBuilding, das im Rahmen der Energie- und Klimaschutzpolitik der Europäischen Union speziell auf die Energieeffizienz von Nichtwohnungsbauten abzielt [www.eu-greenbuilding.org; Ebert/Eßig/Hauser 2010, 72ff.].

¹⁵ Die internationale Normung spricht bislang anders als die bereits existierenden gängigen Zertifizierungssysteme für Gebäude die Säulen Ökonomie und Soziales nur auf der allgemeinen Ebene (General Principles) an. Die Umweltdeklaration sollte jedoch zur Nachhaltigkeitsdeklaration ausgebaut werden. Im europäischen Normungsprojekt werden bereits auch soziale und ökonomische Aspekte des nachhaltigen Bauens bearbeitet. Zum aktuellen Stand der Normungen vgl. [www.nachhaltigesbauen.de] und [www.nabau.din.de].

schiedlichen Zusammensetzungen verglichen.¹⁶ Im Folgenden werden lediglich die weltweit und insbesondere in Europa am weitesten auf dem Markt verbreiteten bzw. in ihren Strukturen und Herangehensweisen differenzierteren Systeme kurz betrachtet.

Im Zuge der in den 1990er Jahren entwickelten **1. Generation von Bewertungs- und Zertifizierungssystemen** für Gebäude werden im Rahmen eines Green-Building-Approachs vorrangig Energie-, Umwelt- und Gesundheitsaspekte eines Gebäudes betrachtet [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 26, 94ff.]. Zu nennen sind vor allem das britische System **BREEAM** (Building Research Establishment Environmental Assessment Method) und das US-amerikanische System **LEED** (Leadership in Energy and Environmental Design).

Das seit 1990 in Großbritannien durch das ehemals staatliche, im Jahr 1997 privatisierte, Bauforschungsinstitut **BRE** (Building Research Establishment) stetig weiter entwickelte Gebäudebewertungs- und -zertifizierungssystem **BREEAM** stellt als ältestes Bewertungssystem für nachhaltiges Bauen das Vorbild für die Systeme anderer Länder dar.¹⁷ Das BREEAM-Bewertungsschema für Gebäude ist u.a. in Varianten für Büros, Industrieanlagen, Schulen, Gerichte, Gefängnisse, Einzelhandelsgebäude, Krankenhäuser, Ökohäuser, Wohnanlagen und Wohnhäuser verfügbar. BREEAM ist mit über 200.000 zertifizierten und über 1 Mio. registrierten Gebäuden das System mit der größten quantitativen Verbreitung (Stand 2012). Dies liegt u.a. an gesetzlich verpflichtenden Regelungen auf Basis der BREEAM-Anforderungen in Großbritannien. So fordert der im Jahr 2006 beschlossene „**Sustainable Procurement Action Plan**“ eine verpflichtende Einhaltung des BREEAM-Excellent-Standards oder einer äquivalenten Bewertung bei allen Regierungsneubauten und -sanierungen. Mit dem „**Code for Sustainable Homes**“ wurden 2008 im Bereich des Wohnungsbaus verbindliche nationale Standards festgelegt, nach denen Wohnungsneubauten zertifiziert werden müssen. Infolgedessen liegt ein besonderer Schwerpunkt der BREEAM-Zertifizierung auf dem Wohnungsbau [www.breeam.org; Ebert/Eßig/Hauser 2010, 25f.; Ernst & Young Real Estate 2008, 11ff.; Braune et al. 2007, 7f.].

1998 startete das nordamerikanische Label **LEED** des **USGBC** (U.S. Green Building Council) – einer NGO – mit ersten Zertifizierungen im Bereich von Büro- und Verwaltungsgebäuden.¹⁸ Das US-amerikanische Ratingsystem LEED umfasst inzwischen acht Varianten für die Bewertung und Zertifizierung umweltfreundlichen und ressourcenschonenden Bauens.

¹⁶ Vgl. hierzu u.a. [Nguyen/Altan 2011; BMVBS 2010b; Ebert/Eßig/Hauser 2010; Wiedermann/Schultheis 2009; Ernst & Young Real Estate 2008; Gertis et al. 2008; Haapio 2008; Braune et al. 2007; Aotake et al. 2005; Kawazu et al. 2005; Forsberg/Malmborg 2004; Yates/Baldwin 1998].

¹⁷ Zur Entwicklung, Ausgestaltung und Verbreitung der BREEAM-Zertifizierungssystematik vgl. [www.breeam.org] sowie u.a. [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 30ff.].

¹⁸ Zur Entwicklung, Ausgestaltung und Verbreitung der LEED-Zertifizierungssystematik vgl. [www.usgbc.org] sowie u.a. [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 38ff.].

Zwar stellt LEED weltweit das bekannteste Zertifizierungssystem dar, erreicht aber mit knapp 11.500 zertifizierten und etwa 53.000 registrierten Gebäude (Stand 2010) bei weitem nicht die Registrierungs- und Zertifizierungszahlen des britischen Systems BREEAM [www.usgbc.org; Ebert/Eßig/Hauser 2010, 26, 39; Ernst & Young Real Estate 2008, 11ff.; Braune et al. 2007, 9f.].

Während in Ländern wie Großbritannien, den USA oder Frankreich eine Strategie der Vorgabe quantitativ aufgestellter Umweltziele vorwiegend in Form von Kriterienkatalogen verfolgt wurde, erfolgte in Deutschland zur Umsetzung ökologischer und energetischer Aspekte im Bauwesen seit Ende der 1980er Jahre vor allem ein wissenschaftlich orientierter, empirisch ökologischer Ansatz über den Bau von Niedrigenergiebauten und Passivhäusern [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 23; Gauzin-Müller/Favet/Pront 2002, 18ff.].¹⁹ In dieser wissenschaftlichen Tradition stehen auch die Bewertungsmethoden der **2. Generation von Bewertungs- und Zertifizierungssystemen**. Diese verfolgen aufbauend auf den Erfahrungen der Instrumente der ersten Generation einen ganzheitlichen Ansatz. Dieser umfasst den gesamten Lebenszyklus und über ökologische und soziokulturelle Kriterien hinaus auch ökonomische und technisch-funktionale Aspekte sowie die Standort- und Prozessqualität (vgl. Abb. 2) [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 23, 26, 48ff.; Wagner-Muschiol/Friedemann 2009, 89].

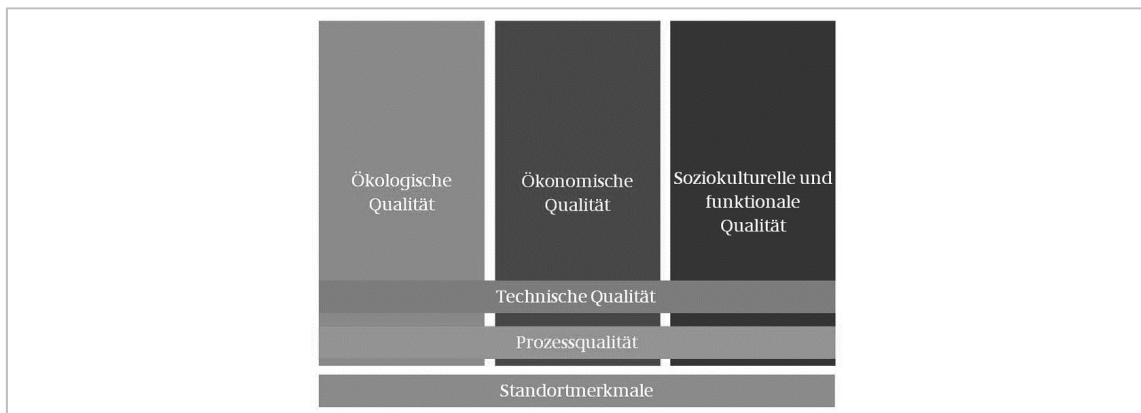


Abbildung 2: Struktur des Bewertungssystems Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude BNB
[www.nachhaltigesbauen.de]

¹⁹ Aufbauend vor allem auf bauökologischer Grundlagerecherche entstand in Deutschland seit den 1980er eine Vielzahl unterschiedlicher Gebäudepässe und -gütesiegel, die von der Dokumentation der allgemeinen baulichen Qualität des Gebäudes bis hin zu explizit ökologisch orientierten Gütesiegeln reichen. Als Beispiele für diese frühen Ansätze von Gebäudepässen und bauökologischen Gütesiegeln lassen sich in Deutschland z.B. der Gebäude-Pass der Landesgewerbeanstalt Bayern (LGA Gebäude-Pass) und die „Grüne Hausnummer“ des Saarländischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Verkehr nennen. Der LGA Gebäude-Pass als Bau-Qualitätszertifikat stellt kein „Öko-Siegel“ dar, sondern umfasst eine ausführliche allgemeine qualitätsbezogene Beschreibung des Bauvorhabens (Gebäude oder Wohnung) verbunden mit einem Zertifikat. Die „Grüne Hausnummer“ kann als eine öffentliche Auszeichnung für umweltbewusste Hausbesitzer bzw. auch Haushalte angesehen werden [Ministerium für Umwelt des Saarlandes 2009, 1ff.; Blum/Deilmann/Neubauer 1999, 28ff., www.baulabel.de]. Eine gesetzliche Regelung erfolgte in diesem Bereich zwischenzeitlich u.a. durch die Einführung der Energieeinsparverordnung (2002), die die ältere Heizungsanlagen-Verordnung (HeizAnV) und die Wärmeschutzverordnung (WärmeschutzV) vereinte.

Seit 2009 ist mit dem „**Deutschen Gütesiegel Nachhaltiges Bauen**“²⁰ ein Zertifizierungssystem für die freiwillige Bewertung von Büro- und Verwaltungsneubauten am Markt verfügbar. Es ist das Ergebnis einer gemeinsamen Entwicklung der in diesem Zusammenhang 2007 gegründeten **Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen e.V. (DGNB)** und des **Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS)**. Auf der Basis deutscher bzw. internationaler Baustandards und Normen wurde ein Kriterienkatalog zur ganzheitlichen Betrachtung und Bewertung von Nachhaltigkeitsaspekten für Gebäude und ein Verfahren zu deren Zertifizierung entwickelt [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 6; Ernst & Young Real Estate 2008, 11ff.; Gertis et al. 2008, 251ff.; www.dgnb.de; www.nachhaltigesbauen.de].

Zwischenzeitlich treiben die DGNB und das BMVBS ihre Bestrebungen zur Entwicklung weiterer Systemvarianten, die auf der Grundstruktur des Bewertungssystems für Büro- und Verwaltungsbauten aufbauen, jeweils einzeln weiter voran. Die DGNB bietet unter der Bezeichnung **DGNB Zertifikat** inzwischen eine Vielzahl marktfähiger bzw. in der Pilotphase befindlicher Varianten von Gebäudezertifizierungen an.²¹ Ein Zertifikat bzw. Vorzertifikat wurde bislang an 230 Objekte verliehen (Stand Mai 2012) [www.dgnb.de].

Das BMVBS entwickelt das ursprüngliche Bewertungssystem unter der Bezeichnung **BNB** (Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude BNB) für den Neubau nationaler Verwaltungs- und Bürogebäude des Bundes stetig weiter und ergänzt dieses um weitere Varianten (z.B. BNB - Neubau Unterrichtsgebäude - Testversion 2011). Das Bewertungssystem wird von Seiten des BMVBS nicht als Zertifizierungssystem, sondern als „technische Regeln“ für die Bewertung von eigenen Bundesbauten angesehen. Nach Aussagen des BMVBS bedarf eine Anwendung des Systems über die nationalen Grenzen hinaus einer den individuellen Randbedingungen des jeweiligen Landes und der Klimazone entsprechenden Anpassung. Für eine Anwendung auf andere Gebäudetypen sind zunächst dem Gebäudetyp entsprechende Anforderungen herzuleiten und ebenfalls das System dementsprechend anzupassen. Eine freiwillige Nutzung dieses Bewertungssystems durch Marktakteure ist möglich. Sie unterliegt jedoch, wie auch die hoheitliche Anerkennung weiterer Bewertungssysteme durch das BMVBS, einem gesonderten Regelungsverfahren [www.nachhaltigesbauen.de].²²

²⁰ Zur Entwicklung, Ausgestaltung und Verbreitung der DGNB-Zertifizierungssystematik vgl. [www.dgnb.de] sowie u.a. [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 48ff.].

²¹ U.a. für Büro- und Verwaltungsgebäude (Neubau, Modernisierung und Bestand) sowie den jeweiligen Neubau von Bildungsbauten, Wohngebäuden, unterschiedlicher Handelsbauten wie Verbrauchermärkte, Einkaufszentren und Shopping Center, Hotels, Industriebauten wie Logistikgebäuden oder Produktionsstätten, Krankenhäuser und Laborgebäude [www.dgnb.de].

²² Zu den Regelungen über die Nutzung und die Anerkennung von Bewertungssystemen für das nachhaltige Bauen vgl. die Bekanntmachung des BMVBS vom 15.04.2010 [BMVBS 2010a].

Als weiteres Beispiel eines gebäudebezogenen Bewertungs- und Zertifizierungssystems in Deutschland ist Anfang 2012 in einer Zusammenarbeit von BMVBS und der Wohnungswirtschaft das „**Qualitätssiegel Nachhaltiger Wohnungsbau**“ (**NahWoh**) entstanden. Das Bewertungssystem wurde durch eine im Rahmen des „Runden Tisches Nachhaltiges Bauen“ eingerichtete und durch das BMVBS unterstützte Arbeitsgruppe „Nachhaltiger Wohnungsbau“ (AG 8) entwickelt. Um die Rahmenbedingungen und Interessen der Wohnungswirtschaft in besonderer Weise berücksichtigen zu können, wirken in der Arbeitsgruppe die wohnungs- und immobilienwirtschaftlichen Bundesverbände und Unternehmen der Wohnungswirtschaft mit. Außerdem werden weitere aufgrund ihrer Tätigkeit mit diesen verwandte Organisationen und Einrichtungen sowie Vertreter relevanter Akteursgruppen und Forschungseinrichtungen einbezogen. Träger für die Vergabe des Qualitätssiegels auf Basis einer Zertifizierungsordnung ist der sich in der Gründung befindende „Verein zur Förderung der Nachhaltigkeit im Wohnungsbau i.G.“. Kernziel der Bestrebungen ist die Bereitstellung einer freiwilligen kostengünstigen Zertifizierungsmöglichkeit. Mit diesem System können neu zu errichtende Mehrfamilienhäuser, aber auch größere Baugruppen und Wohnanlagen beschrieben, bewertet und mit einem Gütezeichen ausgezeichnet werden. Die Kriterien für die Bewertung der Wohnungsneubauten zielen u.a. auf Ressourcenschonung, Energieeffizienz, hohe Bau- und Wohnqualität, die aktive Einbeziehung der zukünftigen Bewohner und wirtschaftliche Rentabilität ab [www.nachhaltigesbauen.de; www.nawoh.de].

Beispiel für ein **kommunales System zur Bewertung und Zertifizierung von Bauwerken** ist das **Zertifizierungssystem „Nachhaltiges Bauen in der HafenCity“**. Das Zertifizierungsverfahren für Gebäude in der HafenCity Hamburg wurde 2007 im Auftrag der städtischen HafenCity Hamburg GmbH durch die Gesellschaft für ökologische Bautechnik Berlin mbH (GföB) entwickelt. Es ist als Reaktion auf den damals noch herrschenden Mangel an einem in Deutschland verfügbaren und den Ansprüchen der städtischen Entwicklungsgesellschaft genügenden Gebäudezertifizierungssystem zu verstehen. Der Träger, die HafenCity Hamburg GmbH, sieht das System als ein zentrales Element der nachhaltigen Entwicklungsstrategie für die HafenCity an und will damit entsprechende Anreize für beste nachhaltige Gebäudestandards schaffen. Die Kriterien des kommunalen Bewertungssystems fokussieren insbesondere die überobligatorische Reduzierung des Primärenergiebedarfs der Gebäudenutzung, den nachhaltigen Umgang mit öffentlichen Gütern, den Einsatz umweltschonender Baustoffe. Des Weiteren werden aus Nutzersicht relevante Aspekte der Gesundheit und Behaglichkeit sowie ein nachhaltiger Betrieb des Gebäudes miteinbezogen. Neben Wohn- und Bürogebäuden können auch Hotels, Einzelhandelsimmobilien und gemischt genutzte Immobilien bezüglich besonderer Leistungen (Silber) und außergewöhnlicher Leistungen (Gold) zertifiziert werden. Varianten für die Nutzungen Gastronomie und Bildung sind angedacht und sollen bei Bedarf in Zukunft ergänzt werden. Über die

Zertifikate hinaus wird unter den zertifizierten Objekten in einem Turnus von etwa zwei Jahren der Umweltpreis der HafenCity vergeben [HafenCity 2010, 2, 7f.].

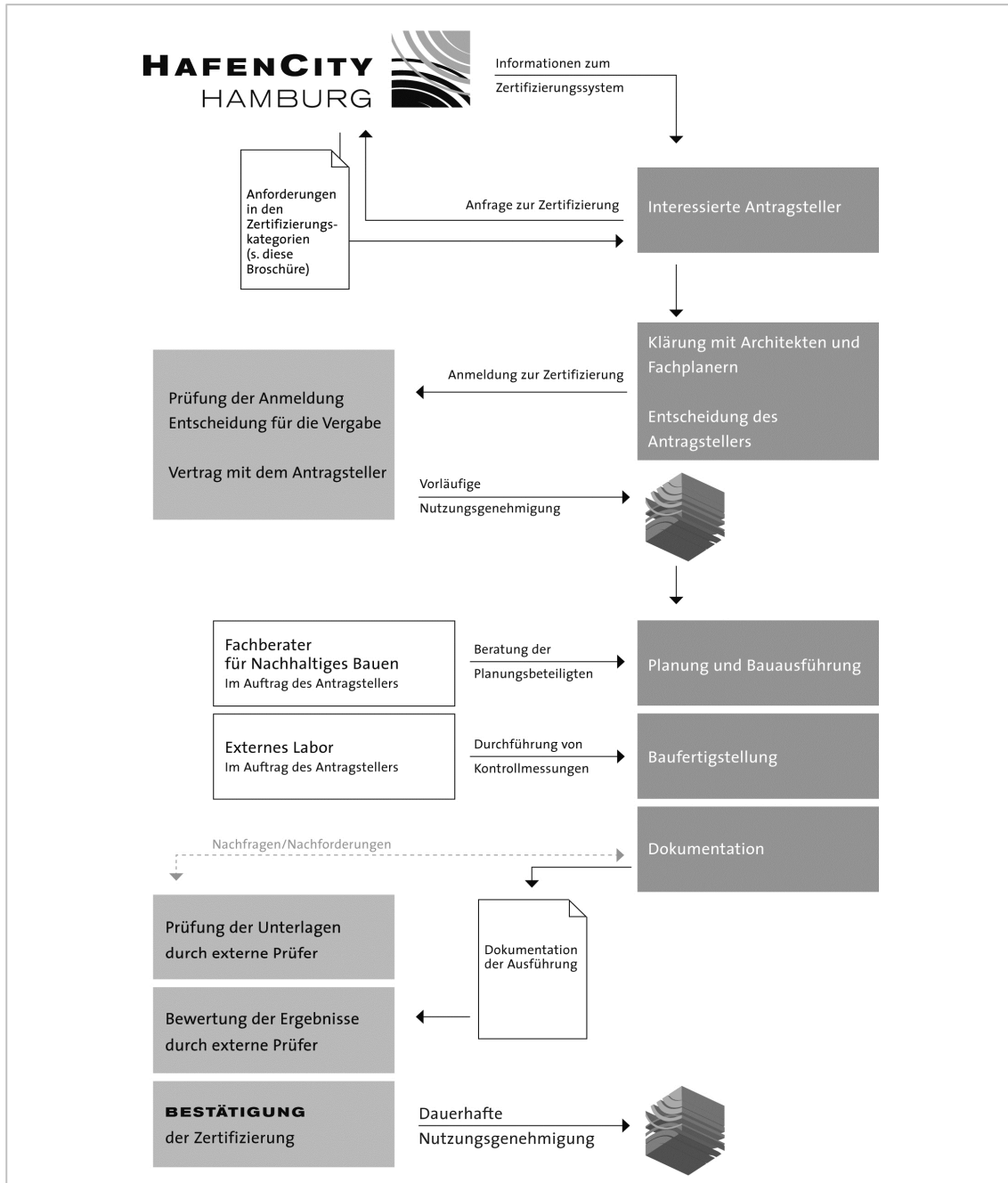


Abbildung 3: Verfahren des Zertifizierungssystems „Nachhaltiges Bauen in der HafenCity“ [HafenCity 2010, 12]

Im Jahr 2010 erfolgte eine Überarbeitung des Systems, die u.a. aus den neuen Anforderungen der EnEV 2009 resultierte, aber auch eine Verfeinerung von Regelungen aufgrund der Erfahrungen aus bereits erfolgten Zertifizierungen umfasste. In enger Abstimmung mit der DGNB wurde eine hohe Konformität mit deren Qualitätskriterien erreicht. Jedoch wird das Zertifikat nach wie vor von der HafenCity Hamburg GmbH verliehen (vgl. Abb. 3). Dies

geschieht u.a., um passender auf die spezifischen Rahmenbedingungen der Kerninnenstadt HafenCity eingehen und gegebenenfalls flexibler weitere Anpassungen vornehmen zu können. Hinzu treten vertragliche Regelungen zwischen der HafenCity Hamburg GmbH und den Bauherren, die über die reine Bauqualität hinaus zur Sicherung der Nutzungsqualität in der Betriebsphase dienen. Gleichzeitig eröffnet die erreichte weitgehende Konformität mit dem DGNB-Zertifikat den Bauherren die Möglichkeit mit Hilfe sich überlappend der Zertifizierungsdokumentation auf einfachem Wege auch dieses Gütezeichen für das zu bewertende Objekt zu erhalten [HafenCity 2010, 3].

2.3 Bewertung und Zertifizierung von Stadtquartieren

Während die Bewertung und Zertifizierung von Bauwerken wie beschrieben bereits auf eine längere internationale Entwicklung von über 20 Jahren zurückgreifen kann, befinden sich die bereits bestehenden Systeme der Zertifizierung im stadträumlichen Kontext nach wie vor noch in der Erprobungsphase. Dieses verzögerte Zuwenden auf städtische Teilbereiche als Bezugseinheit ist nicht einer mangelnden Relevanz der Thematik sondern der Komplexität des räumlichen Betrachtungsgegenstandes geschuldet [DV 2009, 20]. Jedoch zeigt sich bei allen international agierenden Trägerorganisationen seit längerem eine Tendenz zur Ausweitung der Betrachtungsperspektive auf größere Gebäudekomplexe, Siedlungen oder Stadtteile [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 7]. Ebenso finden diese Entwicklungen auch zunehmend international in der Wissenschaft an Beachtung, wie mehrere Studien zu den bereits vorliegenden Systemen belegen.²³

Es finden sich international inzwischen eine größere Auswahl an Trägerorganisationen und Zertifizierungssystemen, die Varianten ihrer Systeme auch für den räumlichen Kontext, d.h. speziell für die Planung und Realisierung von städtebaulichen Projekten und Maßnahmen auf Ebene der Stadtquartiere, entwickelt haben oder solche anstreben. Dazu gehören Bewertungs- und Zertifizierungssystemen für Neighborhoods, Communities, Siedlungen oder den Neubau von Stadtquartieren. In ihrer Entwicklung am weitesten fortgeschritten sind das durch das britische Building Research Establishment (BRE) entwickelte System BREEAM Communities und das System LEED-Neighborhood Development des United States Green Building Council (USGBC). Auch in Deutschland finden sich weitere Ansätze für eine Zertifizierung von Stadtquartieren (u.a. DGNB NSQ und THS/TÜV Rheinland Geprüfte Lebensqualität in Siedlungen).

²³ Vgl. u.a. [Haapio 2012; Kyrkou/Karthaus 2011; DV 2009; Karol/Brunner 2009].

2.3.1 BREEAM Communities

BREEAM Communities basiert auf den Erfahrungen, die seit 1990 durch die stetige Weiterentwicklung der BREEAM-Gebäudezertifikate gewonnen wurden. Mitte 2009 startete BREEAM Communities nach einem internen Review-Verfahren in die Pilotphase. Anhand von Projekten in den neun englischen Regionen wurde der Bewertungsrahmen erprobt. Bekannte Projekte sind das „Athletes' Village London 2012“ und der Hauptsitz von BBC in Manchester „MediaCityUK“. Nach einer Revision soll Mitte 2012 eine überarbeitete Version für das United Kingdom sowie eine im Einzelfall mit BRE abzustimmende Version (Bespoke BREEAM Communities) für Projekte außerhalb zu Verfügung stehen. BREEAM Communities wurde in einem Top-Down-Ansatz als Zertifizierungssystem für „New Development Projects“ und „Regeneration Projects“ entwickelt und ist Teil einer staatlichen Strategie zur Förderung nachhaltiger Stadtquartiere. Das BREEAM Communities Scheme ist konzipiert als Hilfestellung für Planer und Entwickler, um in verschiedenen Phasen des Planungsprozesses die Nachhaltigkeit von Projektentwicklungsanträgen zu verbessern und unabhängig zu bescheinigen. Zum Teil wird das BREEAM Communities Scheme mit regionalspezifischen „Regional Sustainability Checklists“ verknüpft. Zwischenzeitlich wurde die gesetzliche Einführung eines auf den Grundlagen des BREEAM Communities Scheme beruhenden verbindlichen „Code for Sustainable Communities“, der einen nationalen Bewertungsrahmen für nachhaltige Planung von Stadtquartieren darstellen soll, angestrebt. Dieser erfuhr jedoch bislang keine Umsetzung. Entwicklungsprojekte können bislang in zwei Phasen des Planungsprozesses zertifiziert werden [www.breeam.org; Haapio 2012, 165ff.; DV 2009, 22ff.].

- Durch ein optionales „Interim Certificate“ (Vorzertifikat) kann eine Projektplanung auf einem frühen Stand zertifiziert werden.
- Auf der zweiten Stufe wird durch ein obligatorisches „Final Certificate“ die detaillierte finale Projektplanung vor dem verbindlichen Genehmigungsverfahren überprüft.

Dabei werden ökologische, soziale und ökonomische Nachhaltigkeitsziele betrachtet. Für darauf folgende Projektphasen ist eine Zertifizierung als „Post-construction Review“ und „Post-occupancy Evaluation“ geplant, d.h. direkt nach der Baufertigstellung sowie zu einem späteren, bewohnten Zeitpunkt. Die Grundlage der Bewertung bildet ein Katalog aus Kriterien in acht Kategorien (Klima, Gesellschaft, Place making, Gebäude, Verkehr und Mobilität, Ökologie, Ressourcen, Handel). Das durch das Building Research Establishment

(BRE) erteilte BREEAM Communities-Zertifikat wird ergänzend zum Bauantrag im Genehmigungsverfahren eingereicht [www.breeam.org; Haapio 2012, 165ff.; DV 2009, 22ff.].²⁴

2.3.2 LEED for Neighborhood Development

Das US-amerikanische System **LEED for Neighborhood Development** (LEED ND) wurde in einem Bottom-Up-Ansatz als Zertifizierungssystem für die freiwillige Bewertung von „Development and Redevelopment Projects“ entwickelt. Es integriert die Prinzipien des „Smart Growth“ und des „New Urbanism“ und stellt eine Zusammenarbeit zwischen USGBC, Congress for the New Urbanism und Natural Resources Defense Council dar. Diese spielen im öffentlichen Planungssystem der USA als Think Tanks und NGO-Netzwerke eine nicht unwesentliche Rolle bei der Entwicklung von Qualitätszielen in der Planung. Im Jahr 2007 wurde eine Pilotphase mit 240 Projekten weltweit eröffnet. Die Post-Pilot-Version von LEED ND ist seit Ende 2009 öffentlich zugänglich. Projekte können nach LEED ND in drei Stufen im Rahmen eines Drittparteienaudits (vgl. Kap. 3.1.4.3) zertifiziert werden [www.usgbc.org; Haapio 2012, 165ff.; DV 2009, 21ff.]:

- In der ersten Stufe (Optional Pre-review) wird die grundsätzliche Konformität mit den LEED-Standards geprüft.
- Die zweite Stufe (Certification of an Approved Plan) ermöglicht es, nach Vorlage aller notwendigen Genehmigungen das Projekt als „LEED ND Certified Plan“ zu bewerben.
- Das endgültige Zertifikat (Certification of a completed Neighborhood Development) wird in der dritten Stufe im Rahmen der Fertigstellung der Bauwerke ausgestellt.

Wie die anderen LEED-Systeme besteht das LEED ND-System aus zwingend zu erfüllenden Voraussetzungen (prerequisites) und optionalen Kriterien, die mit Punkten bewertet werden. Die Grundlage der Bewertung bilden Kriterien in vier Kategorien (Smart location and linkage, Neighborhood Pattern and Design, Green Infrastructure and Buildings, Innovation and Design Process; vgl. Abb. 4). Abhängig von der erreichten Punktzahl wird ein Zertifikat in Silber, Gold oder Platin vergeben [www.usgbc.org; Haapio 2012, 165ff.; DV 2009, 21ff.].²⁵

²⁴ Vertiefend zu Kriterien, Struktur und Verfahren von BREEAM Communities vgl. [BRE Global 2011] und [www.breeam.org] sowie u.a. [Haapio 2012; DV 2009].

²⁵ Vertiefend zu Kriterien, Struktur und Verfahren von LEED ND vgl. [USGBC 2012] und [www.usgbc.org] sowie u.a. [Haapio 2012; DV 2009].

LEED® FOR NEIGHBORHOOD DEVELOPMENT		110 TOTAL POINTS POSSIBLE
	SMART LOCATION & LINKAGE 27 POSSIBLE POINTS	
PREREQ 1	Smart Location	REQ
PREREQ 2	Imperiled Species and Ecological Communities	REQ
PREREQ 3	Wetland and Water Body Conservation	REQ
PREREQ 4	Agricultural Land Conservation	REQ
PREREQ 5	Floodplain Avoidance	REQ
CREDIT 1	Preferred Locations	●●●●●●●●●●
CREDIT 2	Brownfield Redevelopment	●●
CREDIT 3	Locations w/ Reduced Automobile Dependence	●●●●●●●●
CREDIT 4	Bicycle Network and Storage	●
CREDIT 5	Housing and Jobs Proximity	●●●
CREDIT 6	Steep Slope Protection	●
CREDIT 7	Site Design for Habitat/ Wetland & Water Body Conservation	●
CREDIT 8	Restoration of Habitat/Wetlands and Water Bodies	●
CREDIT 9	Long-Term Cnsvrtn. Mgmt. of Habitat/Wetlands & Water Bodies	●
	NEIGHBORHOOD PATTERN & DESIGN 44 POSSIBLE POINTS	
PREREQ 1	Walkable Streets	REQ
PREREQ 2	Compact Development	REQ
PREREQ 3	Connected and Open Community	REQ
CREDIT 1	Walkable Streets	●●●●●●●●●●
CREDIT 2	Compact Development	●●●●●●●●
CREDIT 3	Mixed-Use Neighborhood Centers	●●●●
CREDIT 4	Mixed-Income Diverse Communities	●●●●●●●●
CREDIT 5	Reduced Parking Footprint	●
CREDIT 6	Street Network	●●
CREDIT 7	Transit Facilities	●
CREDIT 8	Transportation Demand Management	●●
CREDIT 9	Access to Civic and Public Spaces	●
CREDIT 10	Access to Recreation Facilities	●
CREDIT 11	Visitability and Universal Design	●
CREDIT 12	Community Outreach and Involvement	●●
CREDIT 13	Local Food Production	●
CREDIT 14	Tree-Lined and Shaded Streets	●●
CREDIT 15	Neighborhood Schools	●
	GREEN INFRASTRUCTURE & BUILDINGS 29 POSSIBLE POINTS	
PREREQ 1	Certified Green Building	REQ
PREREQ 2	Minimum Building Energy Efficiency	REQ
PREREQ 3	Minimum Building Water Efficiency	REQ
PREREQ 4	Construction Activity Pollution Prevention	REQ
CREDIT 1	Certified Green Buildings	●●●●●
CREDIT 2	Building Energy Efficiency	●●
CREDIT 3	Building Water Efficiency	●
CREDIT 4	Water-Efficient Landscaping	●
CREDIT 5	Existing Building Use	●
CREDIT 6	Historic Resource Preservation and Adaptive Reuse	●
CREDIT 7	Minimized Site Disturbance in Design and Construction	●
CREDIT 8	Stormwater Management	●●●●
CREDIT 9	Heat Island Reduction	●
CREDIT 10	Solar Orientation	●
CREDIT 11	On-Site Renewable Energy Sources	●●●
CREDIT 12	District Heating and Cooling	●●
CREDIT 13	Infrastructure Energy Efficiency	●
CREDIT 14	Wastewater Management	●●
CREDIT 15	Recycled Content in Infrastructure	●
CREDIT 16	Solid Waste Management Infrastructure	●
CREDIT 17	Light Pollution Reduction	●
	INNOVATION & DESIGN PROCESS 6 POSSIBLE POINTS	
CREDIT 1	Innovation and Exemplary Performance	●●●●●
CREDIT 2	LEED Accredited Professional	●
	REGIONAL PRIORITY CREDIT 4 POSSIBLE POINTS	
CREDIT 1	Regional Priority	●●●●
40-49 POINTS: CERTIFIED 50-59 POINTS: SILVER 60-79 POINTS: GOLD 80+ POINTS: PLATINUM FOR MORE INFORMATION SEE THE LEED REFERENCE GUIDE FOR GREEN NEIGHBORHOOD DEVELOPMENT		

Abbildung 4: Kriterienkatalog des Zertifizierungssystems LEED Neighborhood Development
[www.usgbc.org]

2.3.3 Qualität im Quartier – Geprüfte Lebensqualität in Siedlungen

Einen Ansatz zur Bewertung und Zertifizierung von Wohnsiedlungen in Deutschland stellt das durch die THS Wohnen GmbH zusammen mit der TÜV Rheinland AG seit 2007 entwickelte private Zertifizierungssystem „**Qualität im Quartier – Geprüfte Lebensqualität in Siedlungen**“ dar. Mit diesem will die THS Wohnen GmbH²⁶ als freies Wohnungsunternehmen ergänzend zu einem Portfoliomanagement die eigenen Wohnungsbestände vergleichbar machen [DV 2009, 25ff.].

2.3.4 DGNB Neubau gemischte Stadtquartiere NSQ

Als weiterer deutscher Ansatz eines Zertifizierungssystems für den Neubau von Stadtquartieren findet sich die Variante „**DGNB Neubau gemischte Stadtquartiere NSQ**“ der Zertifizierungssystematik der DGNB. Auf Basis dieser Systemvariante erfolgten im Jahr 2011 erste Zertifizierungen bzw. Vorzertifizierungen von 12 Pilotquartieren in Deutschland,

²⁶ Seit Anfang 2012 firmiert die THS GmbH zusammen mit der Evonik Wohnen GmbH als Vivawest Wohnen GmbH und stellt mit 130.000 Wohnungen das drittgrößte deutsche Immobilienunternehmen und den Branchenführer in Nordrhein-Westfalen dar.

Luxemburg und der Schweiz. Die Marktversion erscheint voraussichtlich Mitte 2012. Eine weitergehende Internationalisierung des Systems wird mittelfristig durch die DGNB angestrebt. Als Adressaten der Systemvariante nennt die DGNB sowohl Kommunen als auch private Bauherren und Projektentwickler. Das Zertifizierungssystem bezieht sich auf den Neubau von Quartieren mit einer gemischten Nutzung. Eine Bewertung und Zertifizierung bestehender Quartiere ist möglich, wie die Zertifizierung des Pilotprojektes Quartier Potsdamer Platz zeigt. Diese steht jedoch nicht im Fokus. Eine eigene Variante für Bestandszertifizierung wie bei der Gebäudezertifizierung existiert bislang nicht [www.dgnb.de; DGNB 2011b; Schehrer-Kammler 2011, o.S.].

Die zu bewertenden Quartiere müssen bestimmte Mindestanforderungen erfüllen. Als Gebäudeensemble verstanden müssen sie beispielsweise über öffentliche bzw. öffentlich zugängliche Räume (Erschließung und Freiräume) verfügen. Darüber hinaus ist eine Mindestgröße von einem Hektar Bruttobauland angedacht. Die Kriterien des Bewertungssystems sind begrifflich denen des Gebäudezertifizierungssystems angelehnt, jedoch inhaltlich neu aufgebaut und um weitere Kriterien ergänzt (vgl. Abb. 5). Sie fokussieren auf die städtebauliche Struktur und die Infrastruktur des Quartiers. Gesprochen wird von dem Raum „zwischen“ den Gebäuden. Dies erfolgt zum Teil unter Einbeziehung der Umgebung des Quartiers. Die Gebäude selbst werden nur in Basiswerten miteinbezogen. Die Analyse und Bewertung erfolgt auf Basis von den Gebäuden übergeordneten Konzepten. Die Zertifizierung kann in drei Stufen ablaufen [www.dgnb.de; Anders 2011, o.S.; DGNB 2011a, 27; DGNB 2011b, o.S.; DGNB 2010, 1; Schehrer-Kammler 2011, o.S.]:

- Neben der Möglichkeit eines Vorzertifikats auf Basis eines „Rahmenplans“ (Phase 1: Planung) sollen zwei Arten eines Vollzertifikats angeboten werden.
- Dies sind ein fünf Jahre gültiges Zertifikat nach der Fertigstellung von 75 % der Erschließung (Phase 2: Erschließung) und
- ein unbegrenzt gültiges Zertifikat nach Fertigstellung von 75 % der Bebauung (Phase 3: Quartier).

Hauptkriterien- gruppe	Kriterien- gruppe	Nr.	Kriterium	Gewich- tung
Ökologische Qualität (22,5%)	Wirkungen auf die globale und lokale Umwelt	ENV1.1	Ökobilanz	3
		ENV1.2	Gewässer- und Bodenschutz	2
		ENV1.3	Veränderung des Stadtklimas	3
		ENV1.4	Artenvielfalt und Vernetzung	2
		ENV1.5	Berücksichtigung von möglichen Umwelteinwirkungen	2
	Ressourceninanspruchnahme und Abfallaufkommen	ENV2.1	Flächeninanspruchnahme	3
		ENV2.2	Gesamtprimärenergiebedarf und Anteil erneuerbarer Primärenergie	3
		ENV2.3	Energieeffiziente Bebauungsstruktur	2
		ENV2.4	Ressourcenschonende Infrastruktur, Erdmassenmanagement	2
		ENV2.5	Lokale Nahrungsmittelproduktion	1
		ENV2.6	Wasserkreislaufsysteme	2
Ökonomische Qualität (22,5%)	Lebenszykluskosten	ECO1.1	Lebenszykluskosten	3
		ECO1.2	Fiskalische Wirkungen auf die Kommune	2
	Wertentwicklung	ECO2.1	Wertstabilität	1
		ECO2.2	Flächeneffizienz	3
Soziokulturelle und funktionale Qualität (22,5%)	Soziale Qualitäten	SOC1.1	Soziale und funktionale Vielfalt	2
		SOC1.2	Soziale und erwerbswirtschaftliche Infrastruktur	2
	Gesundheit, Behaglichkeit und Nutzerzufriedenheit	SOC2.1	Objektive / Subjektive Sicherheit	2
		SOC2.2	Aufenthaltsqualität in öffentlichen Räumen	2
		SOC2.3	Lärm- und Schallschutz	2
	Funktionalität	SOC3.1	Freiflächenangebot	3
		SOC3.2	Barrierefreiheit	2
		SOC3.3	Nutzungsflexibilität und Bebauungsstruktur	2
	Gestalterische Qualität	SOC4.1	Städtebauliche Einbindung	3
		SOC4.2	Städtebauliche Gestaltung	2
		SOC4.3	Nutzung von Bestand	2
		SOC4.4	Kunst im öffentlichen Raum	1
Technische Qualität (22,5%)	Technische Infrastruktur	TEC1.1	Effiziente IT und Kommunikations-Infrastruktur	1
		TEC1.2	Energietechnik	2
		TEC1.3	Effiziente Abfallwirtschaft	2
		TEC1.4	Regenwassermanagement	3
	Technische Qualität	TEC2.1	Demontage-, Trenn- und Recyclingfreundlichkeit der Infrastruktur	1
		TEC2.2	Instandhaltung, Pflege, Reinigung	2
	Verkehr / Mobilität	TEC3.1	Qualität der Verkehrssysteme	3
		TEC3.2	Qualität der MIV-Infrastruktur	1
		TEC3.3	Qualität der ÖPNV-Infrastruktur	1
		TEC3.4	Qualität der Radverkehr -Infrastruktur	1
		TEC3.5	Qualität der Fußgänger-Infrastruktur	1
Prozessqualität (10%)	Partizipation	PRO1.1	Partizipation	3
		PRO2.1	Verfahren zur Konzeptfindung	2
	Qualität der Planung	PRO2.2	Integrale Planung	3
		PRO2.3	Kommunale Mitwirkung	2
		PRO3.1	Steuerung	2
	Qualität der Abwicklung und Bauausführung	PRO3.2	Baustelle, Bauprozess	2
		PRO3.3	Vermarktung	2
PRO3.4		Qualitätssicherung und Monitoring	2	

Abbildung 5: Kriterienkatalog des Zertifizierungssystems DGNB Neubau gemischte Stadtquartiere
(Stand 2012) [Anders 2012, 215]

2.4 Zertifizierung kommunaler Programme und Maßnahmen

Während in anderen fachlichen und gesellschaftlichen Zusammenhängen zwischenzeitlich eine Vielzahl an Zertifizierungsmöglichkeiten insbesondere für unterschiedliche Fragen des Qualitätsmanagements in Kommunen entstanden ist²⁷, finden sich bislang nur äußerst wenige Ansätze der Zertifizierung im Bereich der räumlichen Planung.

Als aktuelles und in seiner Struktur in Deutschland bislang alleinstehendes Beispiel für die Zertifizierung kommunaler Programme und Maßnahmen kann das Zertifizierungssystem „**Meilenstein 2012 - Das Zertifikat für flächensparende Kommunen in Nordrhein-Westfalen**“ („Meilenstein 2012“) heran gezogen werden, das das Themenfeld der Flächeninanspruchnahme und -versiegelung aufgreift. Es stellt einen Versuch der Landesregierung Nordrhein-Westfalens dar, mit Hilfe eines kontinuierlichen Bewertungsprozesses und der Vergabe eines Zertifikats Anreize für Kommunen zum landespolitisch gewollten sparsamen und überlegten Umgang mit Flächen zu setzen [LAG 21 2012, 4, 10ff.; Dittrich-Wesbuer/Reuter 2011, 14; www.meilenstein-nrw.de].

Das Zertifizierungssystem „Meilenstein 2012“ wurde im Auftrag des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (MKULNV) in einer Zusammenarbeit aus der Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (LAG 21), der Kommunal- und Abwasserberatung NRW (KUA) sowie des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) und einem Expertenteam aus Vertretern der Modellkommunen, der Landesregierung, der kommunalen Spitzenverbände, der Regionalplanung sowie der Wirtschaft entwickelt und erprobt. „Meilenstein 2012“ ist offen für alle Kommunen in Nordrhein-Westfalen [LAG 21 2012, 5, 7ff.; Dittrich-Wesbuer/Reuter 2011, 14].

Das Zertifizierungsverfahren soll einen weiteren Ansatz zur Förderung eines nachhaltigen Umgangs mit Flächen darstellen und insbesondere zur weiteren Verbreitung des Flächenmanagementsystems beitragen.²⁸ Dabei baut es auf den Erfahrungen aus der Umsetzung des ebenfalls von der LAG 21 entwickelten und bereits in einigen Kommunen in Nordrhein-Westfalen getesteten kommunalen Flächenmanagementsystems auf. Neben den bereits durchgeführten Modellprojekten soll „Meilenstein 2012“ einen weiteren Beitrag zur

²⁷ Z.B. das Zertifizierungsverfahren "Kinder- und familienfreundliche Kommunen" im Landkreis Calw [www.kreis-calw.de] oder das Zertifizierungsverfahren im Rahmen des GUT DRAUF-Programms der BZgA, das der Qualitätssicherung von Qualitätsmanagementsystemen zur Gesundheitsförderung in Jugendeinrichtungen dient [www.gutdrauf.net].

²⁸ Das Ziel der Einführung des Systems und der Auszeichnung von Kommunen ist insbesondere die Verstetigung der Arbeit in den bisherigen Modellkommunen sowie das Erreichen des 5 ha-Ziels für NRW (abgeleitet vom 30 ha-Ziel auf Bundesebene) [LAG 21 2012, 5].

Versachlichung der Diskussion und Verstetigung der bereits initiierten Prozesse leisten.²⁹ Ziel ist es, die Akzeptanz und Anerkennung kommunalen Flächenmanagements zu verbessern. So soll das System mit seinem Kriterienkatalog und Bewertungsansatz helfen, Vergleichsmaßstäbe in Bezug auf die Reduzierung der Flächeninanspruchnahme zu konkretisieren sowie eine „gute fachliche Praxis“ zu definieren. Letztlich besteht für den Zertifikatsgeber durch Aus- und Kennzeichnung die Möglichkeit der Anerkennung besonderer kommunaler Anstrengungen sowie Bestätigung und Unterstützung örtlicher Prozesse [LAG 21 2012, 4, 7ff.; Dittrich-Wesbuer/Reuter 2011, 14]. Die Funktion der Auszeichnung als wettbewerbswirksames Alleinstellungsmerkmal („Leuchtturmfunktion“) verliert jedoch bei einer wie angestrebt flächenhaften Anwendung des Verfahrens an Bedeutung.

Als Modell der teilweise vorstrukturierten Strategieentwicklung und Entscheidungsfindung in der Siedlungs- und Flächenentwicklung wird dem Zertifizierungsverfahren insbesondere in mittleren und kleineren Kommunen eine positive Wirkung beigemessen. Als weitere eventuell zukünftige Funktion wird die mögliche Einbindung des Zertifizierungsverfahrens in die Vergabep Praxis und Förderpolitik des Landes genannt. Demnach könnte die Zertifizierung in Zukunft als Anreizsystem „ein[en] Ansatzpunkt für eine stärker an Nachhaltigkeitskriterien ausgerichtete Förderpolitik des Landes“ darstellen. Eine entsprechende Absichtserklärung weist der Koalitionsvertrag der Landesregierung aus dem Jahr 2010 auf [LAG 21 2012, 9f.].³⁰

Hinsichtlich des Aufbaus und des Ablaufs der Zertifizierung baut „Meilenstein 2012“ auf Erfahrungen u.a. mit Umweltmanagementsystemen wie EMAS (Eco Management and Audit Scheme) auf.³¹ Das Bewertungssystem wurde als Kombination aus qualitativen und prozesshaften Kriterien sowie konkreten Maßzahlen konzipiert [Dittrich-Wesbuer/Reuter 2011, 14]. Das Zertifizierungsverfahren umfasst mehrere Schritte (vgl. Abb. 6).³²

²⁹ Insbesondere der Integration von Kosten-Nutzen-Aspekten bezogen auf die Flächeninanspruchnahme und deren Kommunikation wird große Bedeutung zugemessen [LAG 21 2012, 9].

³⁰ Nach der im Koalitionsvertrag 2010 verankerten politischen Zielsetzung der Landesregierung NRW soll neben Informationsmaßnahmen und rechtlichen Steuerungsinstrumenten u.a. im kommunalen Finanzausgleich ein Anreizsystem für die Kommunen geschaffen werden, das einen sparsamen Umgang mit Fläche belohnen soll. Somit sollen von den Kommunen erbrachte Leistungen zum Naturschutz oder zur Flächenschonung gefördert und belohnt werden [NRWSPD/Bündnis 90/Die Grünen NRW 2010, 40].

³¹ Vertiefend zum Umweltmanagementsystem EMAS vgl. u.a. [Lottermoser 2007, 110ff.].

³² Vertiefend zu Aufbauorganisation, Prozessschritten, Bewertungssystem und -verfahren sowie Zeichenvergabe innerhalb des Zertifizierungssystems Meilenstein 2012 vgl. [LAG 21 2012, 14ff.].

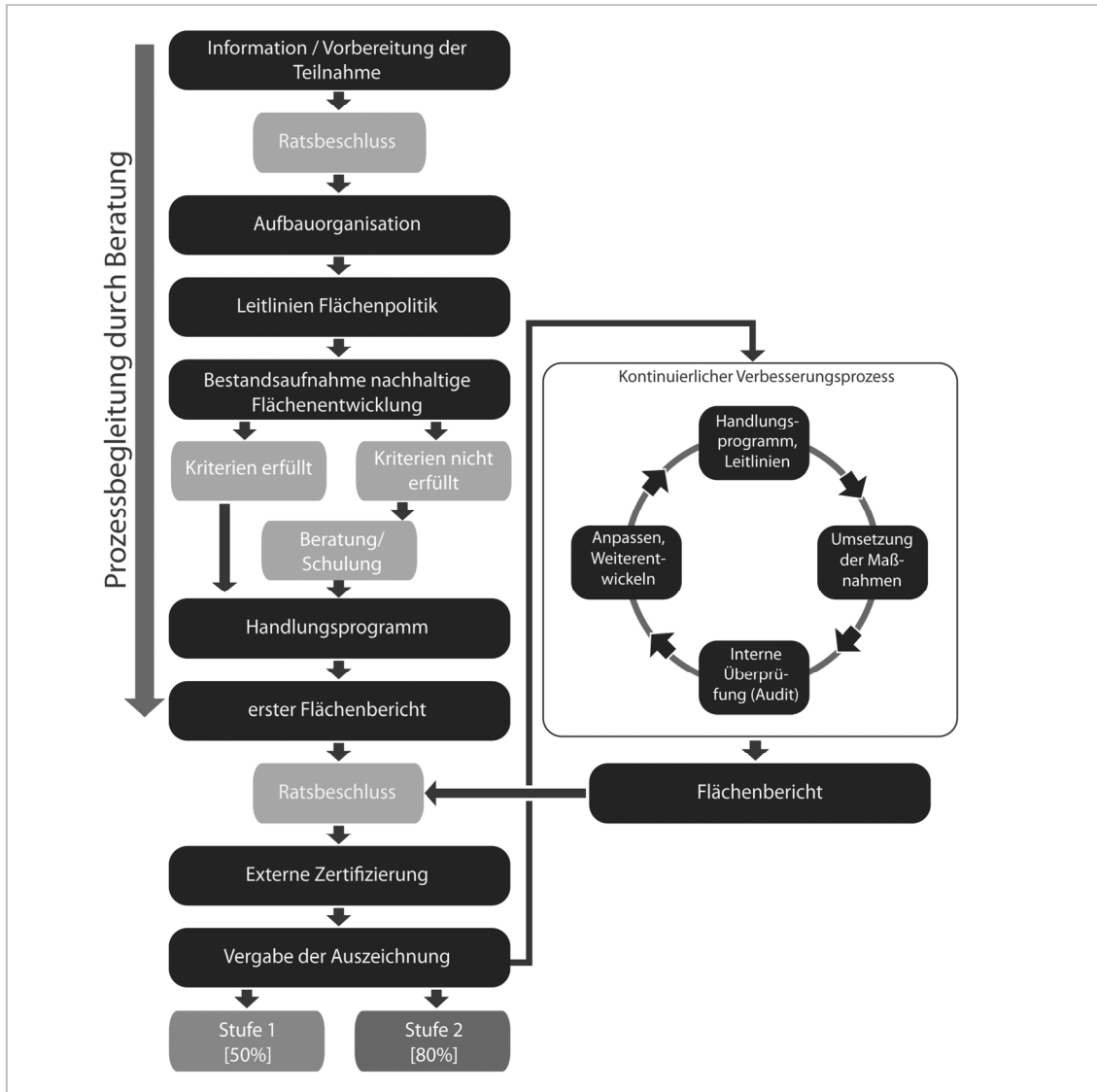


Abbildung 6: Ablauf des Zertifizierungsverfahrens „Meilenstein 2012“ [LAG 21 2012, 14]

Voraussetzung der freiwilligen Zertifizierung ist ein auf strategischen Grundlagen basierender Nachweis von Programmen und Maßnahmen zur Reduzierung der Flächeninanspruchnahme (kommunales Programm- und Maßnahmenkonzept) und deren Erfolg bei der Umsetzung (Evaluierungskonzept). Konkret müssen ein Handlungsprogramm erarbeitet und umgesetzt sowie die durchgeführten Maßnahmen einer der laufenden Evaluation unterzogen werden [LAG 21 2012, 5]. Kern des Verfahrens bzw. Voraussetzung für die freiwillige Zertifizierung stellt die Implementation eines nachhaltigen kommunalen Flächenmanagements durch die Kommune dar. Dieses umfasst neben dem Aufbau einer legitimierten und querschnittsorientierten Organisationsstruktur die Entwicklung von Leitlinien der kommunalen Flächenpolitik, die Bewertung der Ist-Situation und die Aufstellung konkreter Handlungsprogramme [LAG 21 2012, 14ff.; LAG 21 2011, 2f.].

Das Zertifizierungsverfahren verfolgt einen Managementansatz, der die Kommunen dazu bringt, sich auf konkrete Maßnahmen, Verantwortlichkeiten und Zeiträume festzulegen

[LAG 21 2012, 5]. Legitimation erfährt die Zertifizierung durch kommunale Ratsbeschlüsse. So müssen für die Zulassung notwendig die Teilnahme am Verfahren sowie als Grundlage des Audits das Handlungsprogramm und der Flächenbericht durch die Kommune beschlossen werden (vgl. Abb. 7) [LAG 21 2012, 9, 14ff.].

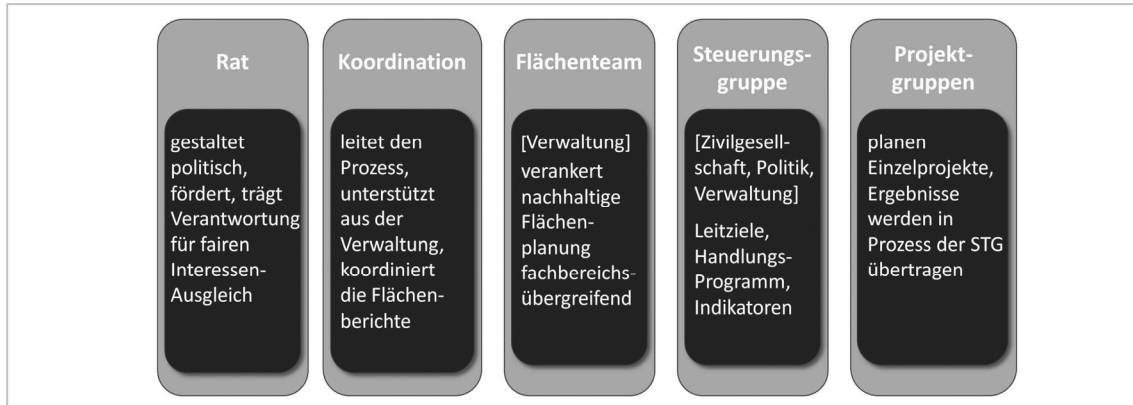


Abbildung 7: Notwendige Organisationsstruktur in der Kommune im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens „Meilenstein 2012“ [LAG 21 2012, 15]

Als Gegenstand des durch einen externen Auditor durchgeführten Auditverfahrens wird zunächst die kommunale „Flächensituation“ über quantitative Kriterien bewertet. Daneben erfolgt in drei weiteren Bereichen eine qualitative Bewertung der verwendeten planerischen bzw. flächenpolitischen Steuerungsinstrumente, der Maßnahmen zur Kommunikation und Kooperation sowie der Organisationsstrukturen [LAG 21 2012, 18f.; Dittrich-Wesbuer/Reuter 2011, 15]. Bewertet werden quantitative Werte der konkreten Problemsituation, deren Entwicklung sowie gesamtstädtische Planungs- und Managementkonzepte zu deren Verbesserung (vgl. Abb. 8).

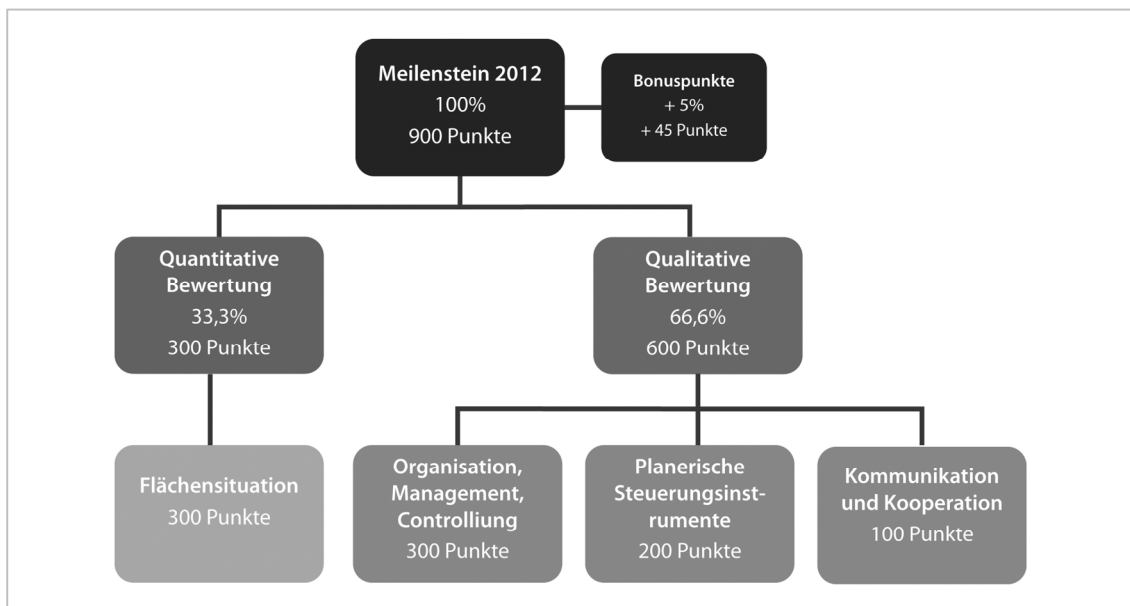


Abbildung 8: Bewertungssystem des Zertifizierungsverfahrens „Meilenstein 2012“ [LAG 21 2012, 18]

Hinsichtlich der quantitativen Kriterien kann über die Formulierung von Sollwerten für die einzelne Kommune und den Abgleich mit dem Realwert vor Ort eine vergleichende Einordnung im Verhältnis zu allen Kommunen in Nordrhein-Westfalen und somit eine konkrete relative Bewertung erfolgen [Dittrich-Wesbuer/Reuter 2011, 15]. Anders als die dargestellten Nachhaltigkeitszertifikate für Gebäude und Stadtquartiere erhebt das Zertifizierungsverfahren „Meilenstein 2012“ nicht den Anspruch einer ganzheitlichen Bewertung, sondern fokussiert – ausgehend von der politischen Zielsetzung – auf ein sektorales Problem- und Handlungsfeld.

Die Zeichenvergabe erfolgt – das Erreichen eines obligatorischen Mindestwertes in allen Bereichen sowie die politische Legitimation durch Ratsbeschlüsse vorausgesetzt – in einer stufenweisen Einordnung anhand von zwei Anforderungsstufen (Zertifizierungswert 1 und 2) und ermöglicht damit auch eine schrittweise Verbesserung der Kommunen. Der erstmaligen Einstufung muss ein jährlich durch die Kommune in einem Selbstaudit aufzustellender und zu beschließender Flächenbericht der LAG 21 als Reporting zur Validierung vorgelegt werden (vgl. Kap. 4.2.3.3). Dies wird als Teil eines „kontinuierlichen Verbesserungsprozesses“ verstanden, der nach drei Jahren auch eine komplette Re-Zertifizierung der kommunalen Flächensituation, Programme und Maßnahmen vorsieht [LAG 21 2012, 5, 19ff.; Dittrich-Wesbuer/Reuter 2011, 14; LAG 21 2011, 3].

2.5 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen

Die bisher erfolgten Ausführungen zur Entstehung von Zertifizierungssystemen im Bauwesen und in der Stadtentwicklung machen deutlich, dass verschiedene Ausgangsbedingungen und Anlässe die Entwicklung der Zertifizierung von Bauprodukten und Bauwerken sowie deren Übertragung auf städtebauliche Projekte und Maßnahmen auf Ebene von Stadtquartieren begründen bzw. beeinflussen. Zum einen sind es die ambitionierten Qualitätsziele, die im Zuge der Entstehung des ökologischen bzw. nachhaltigen Planens und Bauens in Deutschland und in ähnlichen Bewegungen im internationalen Kontext (Green Building, Smart Growth, New Urbanism) in den letzten Jahrzehnten entwickelt wurden. Zum anderen wurde der Prozess insbesondere durch Bestrebungen nach Normung und Standardisierung von Baustoffen, Bauteilen und Prozessen in der Bauwirtschaft beschleunigt. Neben dem Eigeninteresse der Wirtschaft können die Normungsprozesse aber auch als Ergebnis von Forderungen nach Verständigung auf Standards des nachhaltigen Bauens auf europäischer Ebene angesehen werden. In diesem Zusammenhang gestaltet sich Zertifizierung somit als Bestätigung der Einhaltung von Normen und Standards sowie der Erfüllung bestimmter Qualitäten.

Aus der beschriebenen Entstehungsgeschichte lassen sich an dieser Stelle erste spezifische Eigenschaften von Zertifizierungssystemen ableiten: So streben alle Systeme eine Bewertung von Qualitäten an, mit deren Hilfe eine einfache Kommunikation der Qualitäten und Ergebnisse ermöglicht und eine Nachfrage nach diesen Qualitäten stimuliert werden soll. In der unterschiedlichen Organisation der Zertifizierung zeigt sich, dass sich mit der Etablierung derartiger Bewertungsinstrumenten auf den verschiedenen Maßstabsebenen unterschiedliche Ziele und Intentionen verbinden und kanalisieren lassen. In den spezifischen Intentionen der Akteure zeigen sich bislang auch die größten Unterschiede in den Systemen. Die Bewertungs- und Zertifizierungssysteme sind in ihrer Konzeption abhängig von den Vorstellungen und Anforderungen der Trägerorganisationen z.B. in Bezug auf den Betrachtungsrahmen, die Bewertungskriterien und die Wertmaßstäbe, aber vor allem bezüglich der Zielgruppen der Zertifikate und der Dynamik der Systementwicklung.

Die beschriebenen spezifischen Elemente der Zertifizierung als Qualitätsbewertung sowie die Wirkmechanismen und verschiedenen Intentionen von Zertifizierungssystemen werden in den nächsten Kapiteln zunächst allgemein und anschließend darauf aufbauend bezogen auf die Planung und Realisierung von städtebaulichen Projekten und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene theoretisch analysiert und eingeordnet. Dabei steht aufgrund der Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit nicht die Erörterung einer angemessenen bzw. praktikablen Ausgestaltung der Bewertungssysteme im Vordergrund. Vielmehr werden die relevanten Funktionen, Zielgruppen und grundlegende Organisationsfragen aus institutionenökonomischer Sicht geklärt sowie eine steuerungstheoretische Einordnung und systematische Erörterung der instrumentellen Ausgestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf die Betrachtungsebene der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf der Ebene von Stadtquartieren vorgenommen. Im Einzelnen lässt sich aus den bisherigen Ausführungen der in der Einleitung formulierte Untersuchungsbedarf wie folgt vertiefen:

Neben der Erörterung grundlegender Begriffe wie Qualität, Zertifizierung und Akkreditierung bedarf es zunächst der systematisierenden Betrachtung möglicher Organisationsformen und Verfahrensformen einer Zertifizierung. Auf dieser Basis erfolgt die Ableitung eines Grundmodells der Zertifizierung (vgl. Kap. 3) als Grundlage für die spätere Formulierung alternativer Modellvarianten einer Zertifizierung der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene der Stadtquartiere (vgl. Kap. 5).

Daneben zeigt sich bereits in der Darstellung zur Entstehung von Zertifizierungssystemen in Bauwesen und Stadtentwicklung, dass auch die relevanten ökonomischen Mechanismen sowie die Marktrelevanz von Zertifizierungen aus Sicht der Bau- und Immobilienwirtschaft betrachtet werden müssen. Nachhaltigkeitsaspekte haben als besondere Form bzw.

Anforderung an die Qualität einer Einheit als Entscheidungskriterium im Rahmen der Planung, der Vermarktung und auch im Zuge von Investitionsprozessen an Bedeutung gewonnen. Zertifizierte Qualitäten werden als Signal verwendet. In diesem Zusammenhang stellen sich u.a. die Frage, wie Zertifizierung als instrumentelles Arrangement ökonomisch erklärbar ist, wie sich der beschriebene Bedeutungsgewinn spezifischer (nachhaltiger) Qualitätsaspekte im wirtschaftlichen Austausch erklären lässt und welche Rolle die Akzeptanz der Gütesiegel durch die Zertifikatsnehmer bzw. -adressaten spielt (vgl. Kap. 4.1 und 4.2).

Anhand der unterschiedlichen Organisationsformen und der Ausgestaltung der staatlichen Beteiligung an den Systemen bzw. deren rechtlicher Implementation zeigt sich, dass auch die Frage nach dem Ausmaß des politischen Steuerungswillens (z.B. Kennzeichnungspflicht für Wohngebäude in Großbritannien durch den Code for Sustainable Homes) und möglicher staatlicher Steuerungsformen beachtenswert ist. In Bezug auf die allgemeinen instrumentellen Ausdifferenzierungsmöglichkeiten bzw. die Weiterentwicklung der bestehenden Systeme und deren Implementation in Planungs- und Entscheidungsprozesse ergibt sich weiterer Untersuchungsbedarf (vgl. Kap. 4.3 und Kap. 5). Die deutschen planungssystematischen Rahmenbedingungen stellen sich tiefgreifend anders dar als beispielsweise die der britischen und amerikanischen Beispiele. Die bestehenden internationalen Ansätze bedürfen demnach der Einordnung in das jeweilige nationale System aus Planung und Genehmigung. Sie können nur begrenzt bzw. nur in Abhängigkeit von der angestrebten instrumentellen Ausgestaltung als Vorlage für Modellansätze der Zertifizierung von Stadtquartieren und Stadtquartiersplanung in Deutschland dienen.

Ausgehend von der Beschreibung der Interessen von Investoren, Eigentümern und Mietern im Fall der Zertifizierung von Gebäuden stellt sich die Frage nach den spezifischen Gruppen, die als Adressaten für die Zertifizierung in der Stadtentwicklung relevant sein können. Darüber hinaus gilt es u.a. die Relevanz externer Effekte und Kosten sowie den möglichen Umgang damit zu untersuchen (vgl. Kap. 5.2 und Kap. 5.3).

Die Forderungen nach einer an Nachhaltigkeitszielen ausgerichteten öffentlichen Beschaffung legen Fragen nach den Integrationsmöglichkeiten von Qualitätsaspekten im Rahmen staatlicher Förderprogramme und Vergabeverfahren nahe. Neben den bereits bestehenden Ansätzen der Zertifizierung von Stadtquartieren und der aktuellen Entwicklung weiterer Zertifizierungsansätze dienen insbesondere die Ausführungen zur Zertifizierung kommunaler Programme und Maßnahmen als Basis der weiteren Betrachtung. Somit werden in einer bewusst weiter gefassten Sichtweise die Möglichkeiten der Zertifizierung sowohl von städtebaulichen Projekten und Planungen als auch von Programmen und Maßnahmen mit der Bezugsebene des Stadtquartiers betrachtet (vgl. Kap. 6).

B Zertifizierung

3 Zertifizierung als System der Setzung von Forderungen, der Qualitätsprüfung und Zertifikatsvergabe

Ausgehend von dem in Kap. 2 gegebenen Überblick über die Entstehung sowie die vielfältigen Anwendungszusammenhänge und Ausgestaltungsformen der Zertifizierung in Bauwesen, Immobilienwirtschaft und Stadtentwicklung folgt in Kap. 3 auf eine begriffliche Eingrenzung eine systematisierende Betrachtung der Zertifizierung als System der Setzung von Forderungen, der Qualitätsprüfung und der Zeichenvergabe.

3.1 Elemente der Zertifizierung und der Zertifizierungssysteme

In Kap. 3.1 werden die **grundlegenden Begriffe** zum Verständnis der Zertifizierung dargestellt und die **Grundprinzipien** und **Elemente** von Zertifizierungssystemen erörtert.

3.1.1 Ansätze des Qualitätsbegriffs

Wie soeben bereits angedeutet nehmen Zertifizierungssysteme in der Regel für sich in Anspruch, die **Qualität** der betrachteten Gegenstände (Produkte, Dienstleistungen, Personen, Organisationen) zu bewerten und hervorzuheben.

Die **Entstehung** und die **inhaltlichen Grundlagen** des Begriffs der Qualität lassen sich bis ins Altertum zurückführen.³³ Aristoteles (384-322 v. Chr.) nennt Substanz, Relation, Quantität und Qualität in seiner Schrift "Metaphysik" als die grundlegenden Kategorien zur Beschreibung des Wesens der Dinge [Bruhn 2008, 33; Kamiske/Brauer 2006, 172ff., 246ff.]. Haben über mehrere Jahrtausende lang nur die Philosophen in ihrer Begriffs- und Vorstellungswelt den Begriff Qualität verwendet, so änderte sich das im 19. Jh. im Zuge der Entstehung der Massenproduktion grundlegend. Zwar mündete keiner der bis dahin formulierten philosophischen Ansätze unmittelbar in die Anwendung des Begriffs Qualität, wie er heute beispielsweise im industriellen Wirtschaftsleben Anwendung findet, dennoch lassen sich in den philosophischen Theorien Fundamente heutiger Überlegungen zum Begriffsverständnis von Qualität erkennen [Hansen 1996, 6; 8ff.].

Der Begriff der Qualität erfährt in unserer heutigen Gesellschaft eine fast ubiquitäre Verwendung. Nach allgemein sprachlicher Auffassung umschreibt Qualität die „Beschaffenheit“, „Güte“ oder den „Wert“ eines Objektes [Bruhn 2008, 33]. Insbesondere die Werbung in den Medien benutzt den Begriff im Sinne „des unendlich Guten“ als Kaufan-

³³ Der Begriff Qualität stammt aus dem Lateinischen: qualis = wie beschaffen, qualitas = Beschaffenheit, Eigenschaft eines Gegenstandes.

reiz sowohl bei hochkomplexen als auch einfachen Produkten (**Werbungs-begriff Qualität**) [Geiger/Kotte 2008, 67].

Eine wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Begriff der Qualität (**Fachbegriff Qualität**) erfolgt vor allem in den speziellen Qualitätswissenschaften als Teil der Ingenieurwissenschaften. Auch in der Forschung zum Qualitätsmanagement als Teil des funktionalen Managements in den Wirtschaftswissenschaften – hier vor allem in der Betriebswirtschaftslehre – und in anderen Sozial- und Geisteswissenschaften³⁴ findet eine Auseinandersetzung mit dem Begriff statt. Die anhaltenden Diskussionen um den Fachbegriff Qualität prägen vielfach Missverständnisse und Fehldeutungen.³⁵ In deren Folge ist es bislang nicht abschließend gelungen, ein tragfähiges und allgemein akzeptiertes Qualitätsverständnis zu schaffen. Somit lässt sich eine allgemeingültige und disziplinübergreifende Definition des Begriffs Qualität nicht finden [Bieback 2008, 197; Bruhn 2008, 33; Stockmann 2006, 22ff.]. Aus den genannten Gründen wird an dieser Stelle zunächst auf das bisweilen eher abstrakte Verständnis des Qualitätsbegriffs innerhalb der internationalen Fachsprache des Qualitätsmanagements zurückgegriffen.

Im Zusammenhang mit der Entwicklung des Qualitätsmanagements definiert heute die internationale Norm DIN EN ISO 9000:2008 Qualität als „Grad, in dem ein Satz inhärenter Merkmale Anforderungen erfüllt“.³⁶ Diese **normierte Definition des Qualitätsbegriffs** wurde im Zuge von Normungsbestrebungen nationaler und internationaler Organisationen mehrfach umgearbeitet.³⁷ Die Begriffsfestlegung versucht den Qualitätsbegriff in seiner ganzen Komplexität und Vielschichtigkeit zu erfassen, erscheint jedoch nicht immer uneingeschränkt geeignet, allgemein gefasste Fragestellungen zur Qualitätsprüfung beantworten zu können [Kamiske/Brauer 2006, 170].

In Anlehnung an die normierten Definitionen des Qualitätsbegriffs kann nach GEIGER/KOTTE Qualität in einer zweckmäßigen **Definition des Fachbegriffs Qualität** verstanden werden als die „**Relation zwischen realisierter Beschaffenheit und geforderter Beschaffenheit**“ [Geiger/Kotte 2008, 68].³⁸ Daraus ergibt sich, dass Qualität stets etwas

³⁴ Z.B. in den Erziehungs-, Pflege- oder Kommunikationswissenschaften.

³⁵ Zur Diskussion um die Abgrenzung von Werbungs-begriff und Fachbegriff Qualität vgl. [Geiger/Kotte 2008, 72].

³⁶ Inhärent bedeutet hierbei einer Einheit innewohnend bzw. als ständiges Merkmal der Einheit auftretend.

³⁷ DIN EN ISO 9000:2000 definierte Qualität als "Vermögen einer Gesamtheit inhärenter Merkmale eines Produktes, Systems oder Prozesses zur Erfüllung von Forderungen von Kunden und anderen interessierten Parteien" in Verbindung mit der Anmerkung, dass die Benennung „Qualität“ zusammen mit Adjektiven wie schlecht, gut oder ausgezeichnet verwendet werden darf. DIN EN ISO 8402:1995 definierte Qualität als „die Gesamtheit von Merkmalen (und Merkmalsausprägungen) bezüglich ihrer Eignung, festgelegte und vorausgesetzte Erfordernisse zu erfüllen“.

³⁸ Zur Verbreitung des Verständnisses von Qualität im Sinne des beschriebenen Fachbegriffs Qualität und einer gemeinsprachlichen Anwendung dessen haben in den letzten Jahrzehnten insbesondere der Verbraucherschutz und die Verbraucherberatung beigetragen. So entsprechen beispielsweise die Qualitätsurteile der Stiftung Warentests durch die Zusammensetzung aus zahlreichen qualitätsrelevanten Merkmalsgruppen, und deren einzeln anhand von

bezüglich gesetzter **Anforderungen** an die **Beschaffenheit** der betrachteten **Einheit** Realisiertes darstellt. Es kann somit keine geforderte Qualität, sondern nur Forderungen hinsichtlich der Beschaffenheit einer Einheit geben [Geiger/Kotte 2008, 68].

In der Industrie wird in einer verbreiteten Definition Qualität als Grad der **Konformität** mit technischen Normen und Spezifikationen verstanden (vgl. Kap. 3.1.4.2). Diese nach scheinbar objektiven Kriterien bzw. Anforderungen erfolgende Beurteilung mag in einigen technischen Anwendungsgebieten ausreichend sein, in denen es möglich erscheint, die Anforderungen an die technische Beschaffenheit der Einheit im Rahmen von Normungsverfahren zu definieren. Um der Definition von KOTTE/GEIGER gerecht zu werden, bedarf es in anderen Zusammenhängen jedoch vielfach der weiteren Berücksichtigung von Bedürfnissen und Erfordernissen, die beispielsweise aus Kunden- und Nutzersicht festgelegt werden. Die Qualität einer Einheit kann nicht oder nur unzureichend bestimmt werden, solange nicht die Bewertung des Nutzens durch den Nutzer, also subjektive Nutzenabwägungen, Forderungen, Wünsche oder Erwartungen und darüber hinaus der situative Kontext und die kulturellen Besonderheiten miteinbezogen werden [Hansen 1996, 12f.; Stockmann 2006, 22ff.]. Nach KAMISKE/BRAUER stellt Qualität keine rein technische Größe dar. Sie lebt vor allem von der Einstellung der Menschen zu ihr. Qualität sollte als Denkeinheit begriffen werden, die auch immer von einer Geisteshaltung bestimmt wird [Kamiske/Brauer 2006, 2]. Dies wird umso deutlicher, wenn neben technischen Anforderungen und Wirtschaftlichkeitsaspekten auch Forderungen wie Gesetzeskonformität, Umweltverträglichkeit, sozialer Zusammenhalt oder Kundenzufriedenheit mit in die Betrachtung einfließen [Kamiske/Brauer 2006, 246ff.; Stockmann 2006, 23].

Qualität sollte des Weiteren als summarische Größe verstanden werden, deren Messbarkeit ein grundsätzliches Problem darstellt, es sei denn die Anforderungen an die Einheit lassen sich abschließend über genaue Spezifikationen abbilden [Kamiske/Brauer 2006, 171]. Gleichzeitig kann festgehalten werden, dass die Gesamtheit der Qualitätsmerkmale einer Einheit wenn überhaupt nur sehr global mit einem einzigen verbalen Ausdruck gekennzeichnet werden kann. Auch eine Kennzeichnung mit nur einem einzigen Zahlenwert wird der Komplexität des Qualitätsbegriffs in keiner Weise gerecht [Geiger/Kotte 2008, 71].

Um ein genaueres Verständnis des Fachbegriffs Qualität zu erlangen bedarf es der Entflechtung der vier Basisbegriffe **Einheit**, **Beschaffenheit**, **Forderung** und **Anspruchsklasse** (vgl. Abb. 9) [Geiger/Kotte 2008, 70].

Einzelanforderungen bewerteten Qualitätsmerkmalen dem Begriffsverständnis des Fachbegriffs Qualität [Geiger/Kotte 2008, 70].

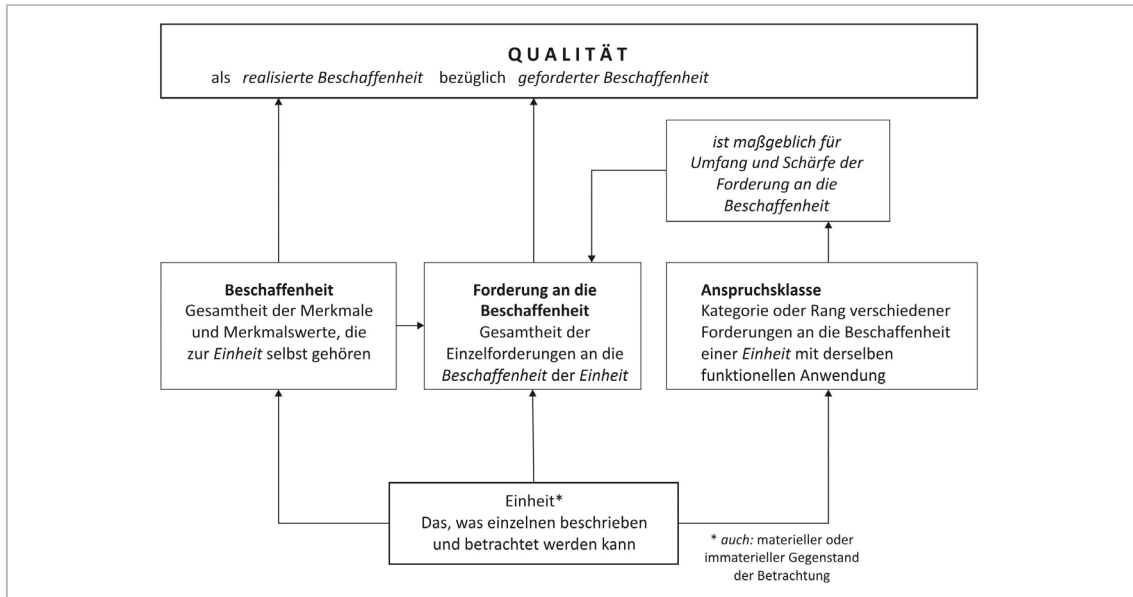


Abbildung 9: Grundbegriffe des Begriffskomplexes Qualität [eigene Darstellung nach Geiger/Kotte 2008, 69]

Die **Einheit** als der jeweilige Gegenstand der Qualitätsbetrachtung stellt das dar, was einzeln beschrieben und betrachtet werden kann. Es kann sich hierbei um einen materiellen wie auch immateriellen Gegenstand der Betrachtung handeln.³⁹ Die Einheit kann ein „Produkt“ als das Ergebnis einer Tätigkeit oder eines Prozesses, die Tätigkeit oder der Prozess selbst sowie ein System, eine Person oder eine Kombination aus solchen Gegenständen darstellen. Durch die Zusammenstellung bzw. die Unterteilung von Einheiten ergeben sich neue Einheiten (vgl. Abb. 10) [Bruhn 2008, 34; Geiger/Kotte 2008, 61ff.].

Entsprechend der der Qualitätsbetrachtung zugrunde liegenden Einheit kann differenziert werden zwischen:

- der **Produktqualität** als Ergebnisqualität von Tätigkeiten oder Prozessen,
- der **Prozessqualität**,
- der **Qualität von Systemen** bzw. **Organisationen** und
- der **Qualität** (oder Fähigkeiten) **einer Person**.

Ausgehend von der Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung wird häufig auf die Qualität der zu diesem Ergebnis führenden Prozesse oder das gesamte System geschlossen [Gropp 2009, 9]. Um einen eventuell unbemerkten Wechsel der betrachteten Einheit und

³⁹ Im normierten Bereich ist der Begriff der Einheit seit Einführung der DIN EN ISO 9000:2000-12, Qualitätsmanagementsysteme – Grundlagen und Begriffe verschwunden. Als Grund werden u.a. Differenzen innerhalb der internationalen Normungsgremien hinsichtlich der sprachlichen Formulierung angeführt. Gleichzeitig zeigen sich einzelne nationale Bestrebungen, diese Änderungen wieder rückgängig zu machen [Geiger/Kotte 2008, 61, 71f.].

daraus resultierende Missverständnisse zu vermeiden, sollte bei jeder Qualitätsbetrachtung, insbesondere bei Prozessen und ihren Ergebnissen, die zu betrachtende Einheit sorgfältig festgelegt und klar abgegrenzt werden [Geiger/Kotte 2008, 63f.].

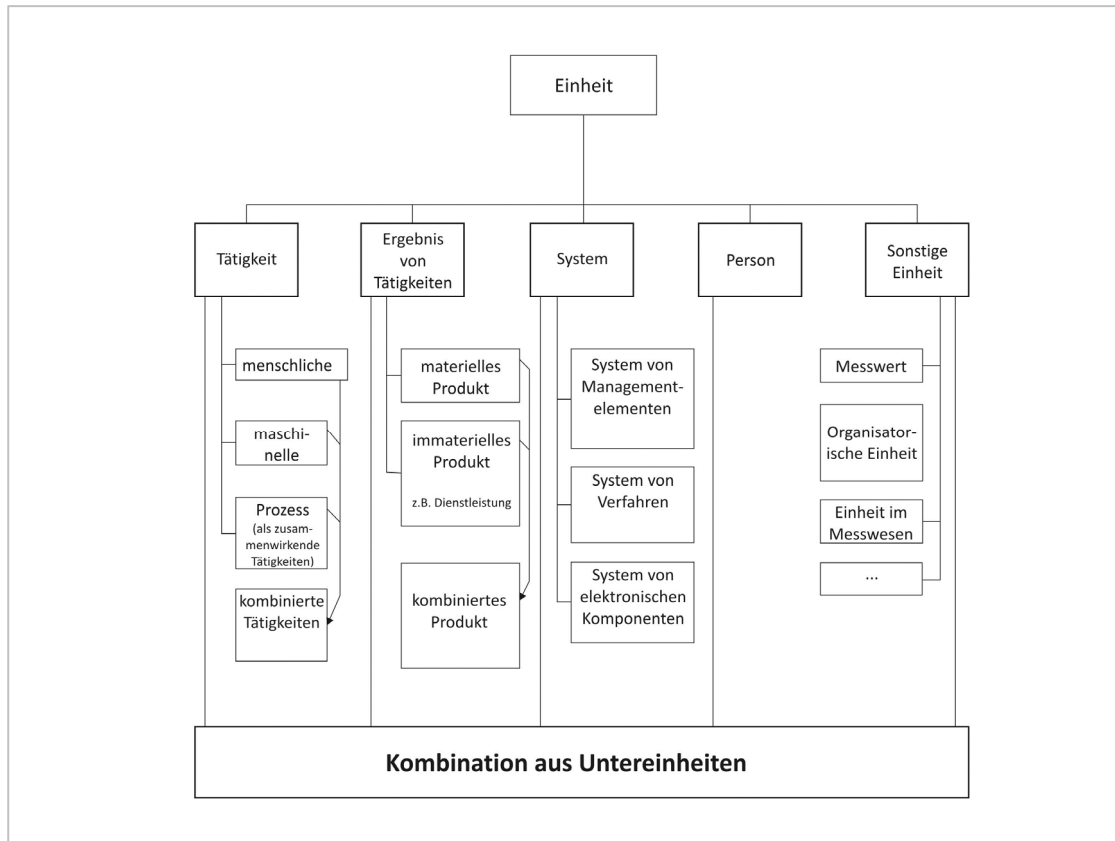


Abbildung 10: Mögliche Gegenstände (Einheiten) einer Qualitätsbetrachtung [eigene Darstellung nach Geiger/Kotte 2008, 62]

Die **Beschaffenheit** stellt die „Gesamtheit der Merkmale und Merkmalswerte einer Einheit“, d.h. alle äußeren und inneren sowie funktionsbezogenen Merkmale, dar [Bruhn 2008, 34; Geiger/Kotte 2008, 57, 64ff.]. Da nicht alle Merkmale der Beschaffenheit Qualitätsmerkmale sind, muss die Relation ihrer Istwerte zu den Sollwerten Merkmal für Merkmal ermittelt und betrachtet werden [Geiger/Kotte 2008, 70]. Die übliche Hervorhebung spezieller z.B. zuverlässigkeitsbezogener, sicherheitsbezogener, designbezogener, funktionsbezogener oder umweltbezogener Merkmalsgruppen im Rahmen der Beschaffenheit einer Einheit erscheint nützlich. Jedoch sind Versuche, die Merkmalsgruppen voneinander abzugrenzen oder sie einander zuzuordnen, oftmals irreführend und bezogen auf obige Definition im Grunde systemwidrig [Geiger/Kotte 2008, 64].

Die **Forderung** stellt die „Gesamtheit der betrachteten Einzelforderungen an die Beschaffenheit einer Einheit in der betrachteten Konkretisierungsstufe der Einzelforderungen“ dar [Bruhn 2008, 34; Geiger/Kotte 2008, 69, 154ff.]. Forderungen bilden hierbei die Erfordernisse oder Erwartungen ab, die „festgelegt, üblicherweise vorausgesetzt oder verpflichtend“ sind.

tend“ sind [Geiger/Kotte 2008, 57]. Die Setzung von Forderungen kann dabei in unterschiedlichen Verfahren und aus unterschiedlicher Blickrichtung erfolgen. Mehrdimensionale Perspektiven können sich beispielsweise aus Forderungen aus Sicht eines Nutzers oder Kunden, der Wettbewerber und des eigenen Unternehmens ergeben [Bruhn 2008, 36f.].

Unter **Anspruchsklasse** werden „Kategorie oder Rang verschiedener Forderungen an die Beschaffenheit einer Einheit mit derselben funktionellen Anwendung“ verstanden.⁴⁰ In diesem Fall besteht für den Marktteilnehmer bei derselben Funktion und dem gleichen Zweck der Einheit eine Wahlmöglichkeit aus einer Rangfolge unterschiedlicher angebotener Beschaffenheiten [Geiger/Kotte 2008, 57, 64f.].

3.1.2 Zertifizierung und Akkreditierung

In einer eng gefassten Definition lässt sich **Zertifizierung** bezeichnen als die seitens eines externen und unabhängigen Dritten durchgeführte Überprüfung (Drittparteienuidit, vgl. Kap. 3.1.4.3), ob ein Produkt, eine Dienstleistung, ein Prozess, eine Person, eine Stelle oder ein System bestimmten, vorher definierten Anforderungen entspricht oder festgelegte Eigenschaften aufweist. Dieser Schritt der Überprüfung wird auch als **Konformitätsprüfung** bezeichnet. Die Prüfung ist verbunden mit einer entsprechenden Bestätigung dieser Konformität [Gropp 2009, 11; Bieback 2008, 33; Bruhn 2008, 424; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 27; Holoubek 2007a, 505; Mittmann/Steffen/Wlodka 1993, 44].⁴¹ Diese **Bestätigung der Konformität** erfolgt in der Regel durch die Vergabe eines Zeichens in Form einer Kenn- bzw. Auszeichnung (**Zertifikat**, vgl. Kap. 3.1.3). Hierin unterscheidet sich die Zertifizierung von anderen Formen der Bewertung und Überwachung, wie beispielsweise den unterschiedlichen Arten der Evaluation, die in der Regel keine Kenn- bzw. Auszeichnung vorsehen.⁴²

Die Stelle, die Zertifizierungen durchführt, wird als **Zertifizierungsstelle** bezeichnet. Von einem **Zertifizierungssystem** kann gesprochen werden, falls über eine Einzelfallbetrachtung hinaus für einen bestimmten Zertifizierungsgegenstand Regelungen zur Aufbau- und Vergabeorganisation getroffen sind (u.a. zur Bewertungsform, den Vergabekriterien, der Vergabeverfahrensgestaltung sowie zu Ausbildungsprogrammen und -stellen für die Ausbildung von Auditoren und zum Aufbau von Zulassungs- und Prüfstellen) [Bieback

⁴⁰ Als Beispiel können die 1. Klasse und 2. Klasse der Deutschen Bahn genannt werden.

⁴¹ DIN EN ISO/IEC 17000:2005 Ziffer 5.5 definiert Zertifizierung als „Bestätigung durch dritte Seite bezogen auf Produkte, Prozesse, Systeme oder Personen“. Bestätigung wird nach Ziffer 5.5 definiert als „Erstellen einer Konformitätsaussage auf der Grundlage einer Entscheidung, die der Bewertung folgt, dass die Erfüllung festgelegter Anforderungen dargelegt wurde“. Konformitätsbewertung ist nach Ziffer 2.1 die „Darlegung, dass festgestellt Anforderungen, bezogen auf ein Produkt, einen Prozess, ein System, eine Person oder Stelle erfüllt sind“.

⁴² Zur Definition, Formen und Standards der Evaluation vgl. u.a. [DeGEval 2008; Stockmann 2006], bezogen auf Planwerke und Planungsprozesse der Raumplanung u.a. [Mangels 2006; Sedlacek 2004; Weith 2007].

2008, 33, 189ff.; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 27ff.; Holoubek 2007a, 505; Gropp 2009, 7f.; Mittmann/Steffen/Wlodka 1993, 44].

In einem weiter gefassten Zertifizierungsverständnis können unter Zertifizierung auch Überprüfungen ohne Einbindung einer unabhängigen Stelle in eigener Sache durch ein Selbstaudit, eine selbständig ausgestellte Konformitätserklärung im Sinne einer Selbstzertifizierung⁴³ sowie als Zertifizierung durch Kunden verstanden werden (Zweitparteienaudit, vgl. Kap. 3.1.4.3).

Wenn keine gesetzlichen Regelungen vorliegen, kann jedermann und jede Stelle Zertifizierungen durchführen. Es bedarf hierzu im Allgemeinen keiner besonderen Berechtigung. Jedoch unterziehen sich Zertifizierungsstellen auch ohne gesetzlichen Zwang oftmals einer **Akkreditierung** durch eine externe Stelle, um entsprechende Vertrauenswürdigkeit (z.B. gegenüber potenziellen Kunden oder Nutzern) zu erlangen. Eine **Akkreditierung** umfasst zunächst lediglich die **Feststellung** und **Bestätigung** durch eine übergeordnete Instanz, dass eine Stelle (Zertifizierungs-/ Konformitätsbewertungsstelle) die **Kompetenz** aufweist, um bestimmte (Prüf- und Zertifizierungs-)Aufgaben durchzuführen.⁴⁴ Hierzu müssen bestimmte vorher festgelegte Anforderungen erfüllt werden.⁴⁵ Demnach leiten sich sowohl die Kompetenz und Unabhängigkeit sowie die Integrität der Zertifizierungsstellen aus deren Akkreditierung durch die übergeordnete Akkreditierungsstelle ab. Eine **Akkreditierungsstelle** ist folglich eine Stelle, die Akkreditierungen durchführt.⁴⁶ Eine Akkreditierungsstelle gründen und Akkreditierungen von Zertifizierungsstellen durchführen kann bei fehlenden gesetzlichen Regelungen grundsätzlich wiederum jedermann [Bieback 2008, 30ff.; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 10, 32f.; Kamiske/Brauer 2006, 377ff.; Mittmann/Steffen/Wlodka 1993, 42ff.].

Neben dieser grundsätzlichen Freiheit zeigen sich in der jüngeren Vergangenheit zunehmend staatliche und supranationale (europäische) Initiativen und Regelungen zur Zertifi-

⁴³ Anders als bei einer Zertifizierung durch Dritte erfolgt bei einer Selbstzertifizierung die Zertifikatsvergabe in eigener Sache – nicht durch eine unabhängige Stelle. Eine Selbstzertifizierung kann als firmeneigene Kennzeichnung anhand selbst definierter Standards, die das Unternehmen selbst entwickelt und aufgestellt hat oder als Selbstbewertung und -auszeichnung anhand durch Dritte - beispielsweise einen Branchenverband - festgelegte Standards durchgeführt werden (vgl. Kap. 3.1.4.3).

⁴⁴ DIN EN ISO/IEC 17000:2005 Ziffer 5.6 definiert Akkreditierung als „Bestätigung durch eine dritte Stelle, die formal darlegt, dass eine Konformitätsbewertungsstelle die Kompetenz besitzt, bestimmte Konformitätsbewertungsaufgaben durchzuführen“. Der Begriff der Akkreditierung wird in anderen Bereichen weiter gefasst und einhergehend mit sprachlicher Unklarheit analog zur Zertifizierung auch für die Prüfung von Dienstleistungen, Managementsystemen oder Studiengängen verwendet. Vgl. [Bieback 2008, 34].

⁴⁵ Z.B. die strikte Trennung zwischen Prüfer und Geprüftem, die kommerzielle, finanzielle und urheberrechtliche Unabhängigkeit der Prüfstelle vom Zeichennehmer oder die Entkoppelung des Entlohnungsschema des Prüfpersonals von den Ergebnissen oder der Anzahl der durchgeführten Prüfungen [Holoubek 2007a, 510].

⁴⁶ Zu den Anforderungen an Akkreditierungsstellen vgl. u.a. Verordnung über die Anforderungen und das Verfahren für die Anerkennung von Konformitätsbewertungsstellen (AnerkV) oder Normenreihe DIN EN ISO/IEC 17000 ff. bzw. DIN EN 45000 ff.

zierung und Akkreditierung.⁴⁷ Im Rahmen der staatlichen Regelungen bleibt in vielen Fällen die Zertifizierung Aufgabe akkreditierter bzw. dazu berechtigter, privatrechtlich organisierter Stellen [Berghaus 1993, 3ff.; Bieback 2008, 30; Böshagen 1993, 17ff.; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 10ff.; Mittmann/Steffen/Wlodka 1993, 41ff.; Theuer 1993, 79ff.]. Im Fall **staatlich geregelter Zertifizierungssysteme** darf anders als im Bereich rein privater Zertifizierungssysteme nicht jede Stelle Zertifizierung durchführen. Die Zertifizierungsstelle bedarf hierzu einer auf Grundlage einer Akkreditierung durch eine dem staatlichen Bereich zugeordneten Einrichtung erteilten **Berechtigung**.⁴⁸ Akkreditierung ist im Fall staatlich akkreditierter Zertifizierungssysteme nicht gleich zu setzen mit der Berechtigung zur Durchführung. Die Einräumung des Rechts, Zertifizierungen durchzuführen, stellt einen eigenen Akt dar. Jedoch fallen **Kompetenzfeststellung** und **Berechtigungserteilung** in vielen Anwendungsfällen akkreditierter Zertifizierungssysteme in einem Akt zusammen.⁴⁹ Des Weiteren unterliegen die Zertifizierungsstellen im Rahmen staatlich akkreditierter Zertifizierungssysteme der **laufenden Überwachung** durch eine dem staatlichen Bereich zugeordnete Einrichtung [Bieback 2008, 33-35, 193f.; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 10, 32f.; Mittmann/Steffen/Wlodka 1993, 42ff.].

Zertifizierung wird wie beschrieben in unterschiedlichen Bereichen eingesetzt. Jedoch lässt sich aufgrund von zahlreichen Gemeinsamkeiten bestehender Zertifizierungssysteme eine **Grundstruktur der Zertifizierung** formulieren [Bieback 2008, 186]. In dieser Grundstruktur können je nachdem, ob es sich um eine akkreditierte Zertifizierung oder eine nicht akkreditierte Zertifizierung handelt, **drei bzw. zwei Ebenen** unterschieden werden [Bieback 2008, 29; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 38; Gropp 2009, 7; Mittmann/Steffen/Wlodka 1993, 42ff.]:

- Die Ebene der Akkreditierung durch eine Akkreditierungsstelle,
- die Ebene der eigentlichen Zertifizierung durch eine Zertifizierungsstelle und
- die Ebene der Gegenstände der Zertifizierung und der Zertifikatsnehmer.

⁴⁷ Diese betreffen neben dem klassischen Bereich der Überprüfung der Sicherheit technischer Produkte beispielsweise die Leistungsfähigkeit von Abfallentsorgungsbetrieben, das Umweltmanagement von Unternehmen und Organisationen, die Programme von Studiengängen oder die Qualität von Pflegeleistungen entsprechender Einrichtungen.

⁴⁸ Die Einbindung in den staatlichen Bereich fällt unterschiedlich aus. Akkreditierungsstellen können zur unmittelbaren Staatsverwaltung, z.B. staatliche Behörden wie die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik, oder zur mittelbaren Staatsverwaltung, z.B. Körperschaften des öffentlichen Rechts wie die Landes- oder Bundesverbände der Pflegekassen, Stiftungen des öffentlichen Rechts wie der Akkreditierungsrat im Bereich der Studiengänge oder Beliehene wie RAL, gehören. Zu differenzierten Ausgestaltungsformen staatlich akkreditierter Zertifizierungssysteme (vgl. Kap. 3.2).

⁴⁹ Akkreditierung und Berechtigungserteilung erfolgen in der Regel als Verwaltungsakt [Bieback 2008, 29].

Die **akkreditierte Zertifizierung** stellt demnach ein gestuftes Prüfsystem dar (vgl. Abb. 11), bestehend aus den Stufen der Zertifizierung des Betrachtungsgegenstandes und der vorgeschalteten Akkreditierung zur Feststellung der Kompetenz der Zertifizierungsstelle. Im Rahmen nicht akkreditierter Zertifizierung entfällt die Stufe der Akkreditierung (zur unterschiedlichen Ausgestaltung von Zertifizierungsverfahren vgl. Kap. 3.2) [Bieback 2008, 29; Mittmann/Steffen/Wlodka 1993, 42ff.].

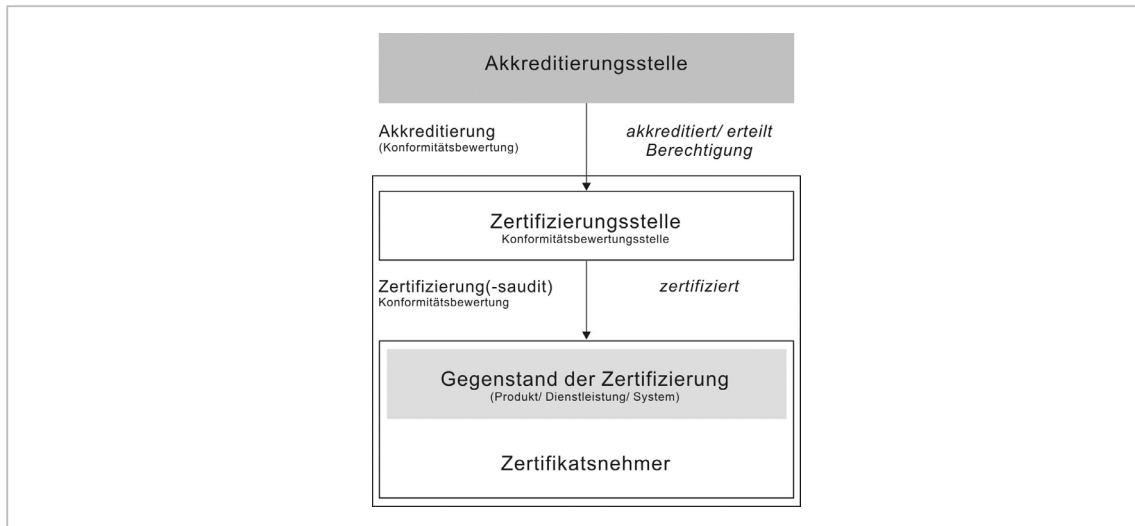


Abbildung 11: Stufen und Begriffe in der Struktur der Zertifizierung [eigene Darstellung nach Bieback 2008, 29; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 38; Gropp 2009, 7; Mittmann/Steffen/Wlodka 1993, 42ff.]

3.1.3 Zertifikat, Gütesiegel und Qualitätszeichen

Die Begriffsvielfalt bezüglich der Kennzeichnung von Qualitätsmerkmalen als Ergebnis eines Zertifizierungsprozesses ist groß. Die Bezeichnungen reichen von Zertifikat und Kennzeichnung über Qualitätszeichen, Gütesiegel und Prädikat bis hin zum Label. Als **Zertifikat** wird im Rahmen dieser Arbeit ein Qualitätszeichen verstanden, das produkt-, prozess- oder systembezogen im Ergebnis eines Zertifizierungsverfahrens verliehen wird.⁵⁰

Der in dieser Arbeit verwendete Zertifikatsbegriff bedarf der Abgrenzung sowohl von **Investment- bzw. Aktienzertifikaten aus dem Bankwesen** in Form von Anteilscheinen oder urkundlichen Bestätigungen für ausgegebene oder hinterlegte Wertpapiere als auch von sogenannten **digitalen Zertifikaten**, die als Signatur von anerkannten Stellen vergeben der sicheren Datenübertragung im digitalen Informationsaustausch dienen.

⁵⁰ Nach RAL-GZ 1/1985 Grundsätze für Gütezeichen sind Gütezeichen „Wort- oder Bildzeichen oder beides, die als Garantieweis von Waren oder Leistungen Verwendung finden, die die wesentlichen, an objektiven Maßstäben gemessenen, nach der Verkehrsauffassung die Güte einer Ware oder Dienstleistung bestimmenden Eigenschaften erfüllen und deren Träger Gütezeichengemeinschaften sind, die im Rahmen der RAL-Gemeinschaftsarbeit jedermann zugänglich sind und vom RAL anerkannte und veröffentlichte Gütebedingungen aufstellen und deren Erfüllung überwachen, oder die auf gesetzlichen Maßnahmen beruhen.“

Einer Abgrenzung bedarf es ebenfalls gegenüber den **Umweltzertifikaten**, die im Sinne von Umweltlizenzen verbriefte Nutzungsrechte z.B. mit dem Ziel einer Mengensteuerung von Emissionen (CO₂-Zertifikate) darstellen. Umweltzertifikate verleihen ihrem Inhaber ein Recht, die Umwelt in einem festgelegten Rahmen zu belasten. Somit werden in Ergänzung zum System aus Auflagen und Steuern über eine Mengensteuerung Preiseffekte wirksam, die zu dynamischen Anreizwirkungen führen können.⁵¹

3.1.4 Elemente strukturierter Bewertungs- und Zertifizierungsprozesse

Bei der Betrachtung der einzelnen Elemente einer Zertifizierung lassen sich Zertifizierungssysteme grundsätzlich in den **Prozess der Ermittlung und Prüfung** im Rahmen eines **Bewertungssystems**, den **Prozess der Entwicklung und Festlegung der Anforderungen** an die zu bewertende Einheit und das **Zertifizierungsverfahren** unterteilen. Die Betrachtung unterschiedlicher Aufbauorganisationsformen und Verfahrensarten innerhalb von Zertifizierungssystemen erfolgt in Kap. 3.2.

3.1.4.1 Sach- und Werteebene

Im Rahmen des Bewertungssystems gilt es zwischen Sachebene, Wertebene und den Mess- und Bewertungsmethoden zu differenzieren (vgl. Abb. 12). Auf der **Sachebene** bedarf es der Ausformulierung eines **Qualitätsmodells**, durch das der Bewertungsgegenstand über Modellebenen und Qualitätsdimensionen in Verbindung mit Qualitätskriterien modelliert wird. Das Qualitätsmodell dient vor allem der Komplexitätsreduzierung. Als konzeptionelle Grundlage für die Auseinandersetzung mit dem jeweiligen Qualitätsproblem stellt das Qualitätsmodell die **Basis für die Ermittlung und Prüfung** der geforderten qualitätsbezogenen Beschaffenheit der zu bewertenden Einheit dar [Bruhn 2008, 89]. In unterschiedlichen Anwendungsbereichen haben sich unterschiedliche Ansätze von Qualitätsmodellen entwickelt. Abhängig vom Ziel der Qualitätsbewertung und der Ausgestaltung der Kennzeichnung finden sich beispielsweise komplexe Modelle der Dienstleistungsqualität bis hin zu einfachen produkt- oder verfahrensbezogenen Qualitätsmodellen.⁵²

⁵¹ Vgl. u.a. [Junkernheinrich 2002, 244ff.; Bonus 1995, 301ff.]

⁵² Vgl. bspw. zu Modellen der Dienstleistungsqualität [Bruhn 2008, 89ff.], zu Qualitätsmodellen der Kundenzufriedenheit [Scharnbacher/Kiefer 2003, 4ff.].

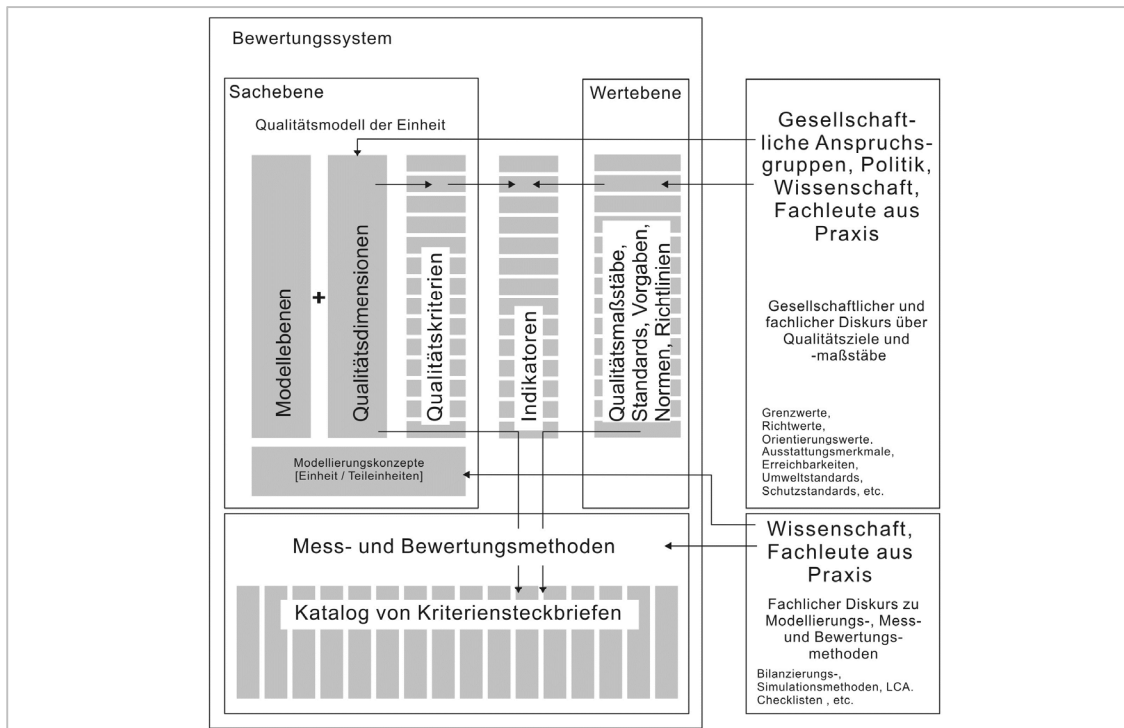


Abbildung 12: Elemente strukturierter Qualitätsbewertungssysteme [eigene Darstellung]

Auf der **Wertebene** erfolgt die Setzung der Forderungen an die Beschaffenheit der zu bewertenden Einheit. Die Setzung der Qualitätsmaßstäbe kann entweder erfolgen durch:

- die Formulierung subjektiver Forderungen,
- über im gesellschaftlichen oder fachlichen Diskurs definierte und festgehaltene Qualitätsziele oder
- über in Normungsverfahren entwickelte Standards und Normen, die der Operationalisierung von Qualitätszielen dienen.

Die Verbindung von Indikatoren, Qualitätsmaßstäben sowie **Mess- und Bewertungsmethoden** ermöglicht die Entwicklung eines Katalogs von Kriteriensteckbriefen, der die Basis des eigentlichen Zertifizierungsaudits darstellt.

3.1.4.2 Standardisierung und Normung

Wie beschrieben erfolgt auf der Wertebene die Setzung der Forderungen an die Beschaffenheit der zu bewertenden Einheit. Um derartige Qualitätsmaßstäbe zu setzen, kann es bei mehrfach wiederkehrenden Bewertungsanlässen anders als bei individueller Formulierung im Einzelfall sinnvoll sein, auf standardisierte, im Vorfeld abgestimmte, nicht mehrfach zu verifizierende Qualitätsziele und -eigenschaften zurückzugreifen [Hansen 1993, 23]. Die Formulierung einheitlicher Qualitätsanforderungen erfordert eine Verständigung. In vielen gesellschaftlichen, u.a. wirtschaftlichen, Bereichen wird zu diesem Zweck **Stan-**

dardisierung und **Normung** angewandt, die eine Vergleichbarkeit herstellen soll bzw. auf Basis abgestimmter Grundanforderungen hilft, den Prüf- und Bewertungsaufwand auf ein notwendiges, ökonomisch sinnvolles Mindestmaß zu reduzieren. Unter Normung wird in diesem Zusammenhang insbesondere die Vereinheitlichung von Begriffen, Prozessen, Gütern und Dienstleistungen im Sinne einer Regelsetzung bzw. Handlungsanleitung in Wirtschaft und Gesellschaft verstanden. Auch rechtliche Anforderungen, die in Form sogenannter Generalklauseln oder unbestimmter Rechtsbegriffe, wie etwa der „Stand der Technik“, „anerkannte Regeln der Technik“, die „städtebauliche Entwicklung und Ordnung“, „schädliche Umwelteinwirkungen“ oder „Zumutbarkeit“, formuliert sind, erfahren vielfach eine derartige Konkretisierung durch Normung und Standardisierung [www.nachhaltigesbauen.de; Kloepfer 2011, 179ff.; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 33ff.; Steinebach 1987, 15ff.]. Diesem Verständnis nach können die Kriteriensteckbriefe und Bewertungsverfahren der Zertifizierungssysteme als standardisierte Regeln und Handlungsanleitung verstanden werden.

Die notwendige Standardisierungsarbeit kann in unterschiedlicher Form erfolgen. Der Prozess der kooperativen Standardsetzung kann nach KLOEPFER dem Grad der Staatsnähe nach in die folgenden drei Gruppen unterteilt werden [Kloepfer 2011, 182ff.]:

- **Exekutivische Standardsetzung,**
- **halbstaatliche Standardsetzung** und
- **privatverbandliche Standardsetzung.**

Erstere betrifft den Bereich der staatlichen Setzung von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften⁵³, bei deren Entstehungsverfahren in der Regel jedoch auch Sachverständige, beteiligte Kreise und beratende Gremien⁵⁴ angehört werden. Im Rahmen halbstaatlicher Standardsetzung erfolgen eine eigenständige Erarbeitung der Regeln in außerrechtlichen Prozessen durch nichtstaatliche Gremien, z.B. der Wirtschaft, des Handwerks oder einzelner Berufsgruppen, und eine anschließende Übernahme durch den Staat. U.a. durch Inkorporation, rechtsnormkonkretisierende oder rechtsnormergänzende gleitende Verweisung oder Generalklauseln im Recht erhalten die Standards in der Praxis unterschiedliche rechtliche Bindungswirkung [www.nachhaltigesbauen.de; Kloepfer 2011, 178, 183f.; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 34].

⁵³ Z.B. die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) oder die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) als Verwaltungsvorschriften zum BImSchG.

⁵⁴ Z.B. die technischen Ausschüsse nach Geräte- und Produktsicherheitsgesetz, die Kommission für Anlagensicherheit nach BImSchG, der Ausschuss für Gefahrstoffe oder der Kerntechnische Ausschuss [Kloepfer 2011, 183].

Oftmals kann das Recht nicht ohne derartige Konkretisierungsleistungen auskommen. Als Schnittstelle zwischen gesellschaftlicher Selbststeuerung und staatlicher Steuerung sind diese Konkretisierungen Ausdruck einer diesen Bereich prägenden, aber rechtlich nur schwach determinierten Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft (vgl. Kap. 4.3) [Kloepfer 2011, 179].

Hiervon abzugrenzen sind die zahlreichen, vor allem Stabilisierungs- und Orientierungsfunktionen erfüllenden, eigenständigen Regelsetzungen durch private Akteure⁵⁵. Die Standardsetzung privater Normungsverbände ist gesetzlich nicht geregelt und die daraus entstehenden standardisierten Regeln und Normen haben keine Rechtsverbindlichkeit.⁵⁶ Sie ist im Wesentlichen durch die grundsätzliche **Normungsautonomie der Privaten**⁵⁷ auf der einen und der **Gewährleistungsverantwortung des Staates**⁵⁸ auf der anderen Seite geprägt. Auch wenn eine staatliche Anerkennung nicht zwingend im Fokus steht, kann eine solche jedoch erfolgen und somit rechtliche Wirkung erzielen [www.nachhaltigesbauen.de; Kloepfer 2011, 179ff.].

Als Schwachstellen insbesondere der **privatverbandlichen Regelsetzung** können u.a.

- eine „Überrepräsentation“ wirtschaftlicher Interessen,
- eine nicht ausreichend institutionell abgesicherte Artikulierung von Minderheitsinteressen sowie
- eine unzureichende Öffentlichkeitsbeteiligung genannt werden.

KLOEPFER spricht von Schwachstellen solcher korporatistischen Erscheinungsformen bzw. eines „private government“ zu Lasten des Gemeinwohls [Kloepfer 2011, 179ff.]. Zur Legitimation privatverbandlicher Regelsetzung bedarf es nach KLOEPFER einer „ausgewogenen, d.h. das Beurteilungsspektrum hinreichend wiedergebenden personellen Zusammensetzung der Entscheidungsgremien“ [Kloepfer 2011, 189f.]. Zur Behebung der Schwachstellen sollte kooperative Standardsetzung zwischen Staat und Privaten in einer Weise organisiert werden, dass sowohl Freiräume für technische Innovation und Regelbil-

⁵⁵ Z.B. das Deutsche Institut für Normung (DIN-Normen), der Verein Deutscher Ingenieure (VDI-Richtlinien) oder der Verband Deutscher Elektrotechniker (VDE-Bestimmungen); In der räumlichen Planung z.B. die Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e. V. (FGSV).

⁵⁶ Aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip lassen sich für die Verfahren jedoch Mindestanforderungen wie Transparenz, Publizität, Repräsentation und Revisibilität der Regelwerke ableiten [Kloepfer 2011, 184].

⁵⁷ Normungsverbände genießen als juristische Personen des Privatrechts nach Art. 19 Abs. 3 GG grundrechtlichen Schutz, namentlich den des Art. 9 Abs. 1 GG. Staatliche Eingriffe in den Bestand und die Tätigkeit der Normungsverbände sind nur in einem sehr engen Rahmen zulässig [Kloepfer 2011, 186f.].

⁵⁸ Aus der Gewährleistungsverantwortung des Staates, d.h. aus den grundrechtlichen Schutzpflichten, folgt, dass sich der Staat nicht privaten Partikularinteressen ausliefern und den Bereich der Regelsetzung nicht sich selbst überlassen darf [Kloepfer 2011, 187f.].

derung erhalten bleiben als auch öffentliche Belange effektiv berücksichtigt werden können [Kloepfer 2011, 179ff.]. Ein Lösungsweg könnte in der Verbesserung der **Kontrolle der Normung** selbst liegen. Im Sinne einer **Normierung der Normung** bieten sich nach KLOEPFER gesetzliche Regelungen der Regelsetzung auf nationaler Ebene an, um u.a. die Transparenz der Normung zu erhöhen und Legitimationszweifel auszuräumen [Kloepfer 2011, 195, 198ff.]. Ohne in Überreglementierungen zu münden, sollte der Stellenwert derartiger Regelwerke als flexibles Gestaltungsmittel erhöht werden, indem die Rechtswirkungen gestärkt und gleichzeitig Mindestanforderungen an den Rezeptionsvorgang festgeschrieben werden [Kloepfer 2011, 198].

3.1.4.3 Audit, Konformitätsprüfung, Beurteilung und Qualitätsbewertung

Im Rahmen von Zertifizierung und Akkreditierung erfolgt wie beschrieben eine Konformitätsprüfung bzw. Bewertung des Erfüllungsgrades von Forderungen durch entsprechende **Audits**.

Ein Audit stellt den Kern der Konformitätsprüfung bzw. Bewertung sowie die Grundlage für die Vergabe eines Zertifikats dar. Unter einem Audit wird systematische Ermittlung und Prüfung verstanden. In ihr wird das Vorhandensein bzw. die sachgerechte Anwendung spezifischer Anforderungen beurteilt. Auch die **Dokumentation** der Untersuchungsergebnisse ist Bestandteil eines Audits.⁵⁹ Es lassen sich hierbei wiederum grundsätzlich abhängig vom Untersuchungsgegenstand folgende Auditformen voneinander unterscheiden (vgl. Tab. 1 und Abb. 13):

- das **Produktaudit**,
- das **Verfahren-** bzw. **Prozessaudit** sowie
- das **Systemaudit**.

Der Bewertungsgegenstand „Produkt“ ist in einem weit gefassten Verständnis etwas, das eine Organisation hervorbringt und nach außen anbietet - als produziertes (technisches) Erzeugnis aber auch als Dienstleistung (beispielsweise Studiengangprogramme, Pflegeleistungen). In einem Produktaudit können aufgrund der Korrelation zwischen den Werten der Merkmale der Prozesse und der Merkmale des Produkts sowohl Ablaufelemente mit den dazugehörigen Verfahren, mit denen das Produkt erstellt wird, als auch das durch diese realisierte Produkt als Untersuchungsgegenstand herangezogen werden. Im Gegen-

⁵⁹DIN EN ISO 9000:2005-12 definiert den Begriff Audit bezüglich seiner Anwendung im Rahmen von Qualitätsmanagementsystemen als „systematischer, unabhängiger und dokumentierter Prozess zur Erlangung von Auditnachweisen und zu deren objektiver Auswertung um zu ermitteln, inwieweit Auditkriterien erfüllt sind“. Ausführlich zur Entwicklung des normierten Auditbegriffs vgl. [Geiger/Kotte 2008, 113f.].

satz dazu werden mit einem Verfahrens- bzw. Prozessaudit nur die reinen Verfahrensabläufe, d.h. Prozessbestandteile, untersucht. Ein Systemaudit stellt eine Untersuchung beispielsweise eines QM-Systems als Gesamtheit mehrere QM-Elemente, d.h. speziell der internen Vorgänge und Abläufe, die dem Qualitätsmanagement dienen, dar [Gropp 2009, 8; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 28; Geiger/Kotte 2008, 113f.; Kamiske/Brauer 2006, 5f.; Mittmann/Steffen/Wlodka 1993, 42ff.].⁶⁰

Auch Produkt- und Systemaudit können sich ergänzen. So wird im Rahmen von Produktzertifizierungen oftmals auch ein Qualitätsmanagement bzw. Qualitätssicherungssysteme auditiert [Bieback 2008, 189; Hansen 1993, 151f.]. Der Rückgriff auf Prozess- oder Systemaudits macht insbesondere dann Sinn, wenn bei der Bestimmung der Anforderungen an eine Einheit Schwierigkeiten auftreten bzw. kein Konsens besteht oder die Ergebnisqualität nur schwer bestimmbar ist. Hier bietet sich die Betrachtung der Struktur im Sinne der Rahmenbedingungen („System“) sowie der Entstehungsprozesse an.

<p>Zertifizierung durch private und hoheitliche Produktkennzeichnung:⁶¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produktkennzeichnung zur Gewährleistung von Produktsicherheit und zum Abbau technischer Handelshemmnisse (z.B. CE-Zeichen, RAL-Gütezeichen) • Produktkennzeichnungen zur Förderung umweltfreundlicher bzw. nachhaltiger Konsummuster (z.B. Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, Ökologische und Fairtrade-Verbandskennzeichen).
<p>Zertifizierung von Dienstleistungen durch private und hoheitliche prozess- und verfahrensbezogene Qualitätsprüfung:⁶²</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dienstleistungs-/ Prozesszertifizierung zur Förderung von Vertrauen im eCommerce (z.B. eShop) • Dienstleistungs-/ Prozesszertifizierung zur Qualitätssicherung in Bereichen besonders schützenswerter Güter (z.B. Akkreditierung von Studiengängen)
<p>Zertifizierung von Organisationen durch Prüfung von Qualitätsmanagement- bzw. Umweltmanagementsystemen:⁶³</p> <ul style="list-style-type: none"> • Systemzertifizierung zur betrieblichen Qualitätssicherung (z.B. Qualitätsmanagementsysteme nach DIN EN ISO 9000) • Systemzertifizierung zur Förderung betrieblichen Umweltschutz (z.B. Umweltmanagementsysteme nach EMAS oder DIN EN ISO 14001)

Tabelle 1: Auditformen und Gegenstände der Zertifizierung [eigene Darstellung]

⁶⁰ DIN EN ISO/IEC 9000:2005 Ziffer 3.4.1 definiert Prozess als „Satz von in Wechselbeziehung oder Wechselwirkung stehenden Tätigkeiten, der Eingaben in Ergebnisse umwandelt“. Nach Ziffer 3.4.2 wird als Produkt das durch den Prozess erzeugte Ergebnis bezeichnet. Als System wird nach Ziffer 3.2.1 ein „Satz von in Wechselbeziehung oder Wechselwirkung stehenden Elementen“ bezeichnet, der die Gesamtheit der Prozesse inkl. der zur Durchführung benötigten Ressourcen (Personal, Mittel und Verfahren) umfasst. Vgl. [Gropp 2009, 8].

⁶¹ Vertiefend zur Zertifizierung technischer Produkte vgl. u.a. [Kamiske/Brauer 2006; Bieback 2008; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007; Hansen 1993]. Zu Umwelt- und Ökozertifikaten vgl. u.a. [BMU 2010; BMU/BDI/UBA 2008; Lell 2003; Gottschalk 2001; Ossenbühl/von Danwitz 1995; Janiszewski 1992].

⁶² Vertiefend zur Zertifizierung von Dienstleistungen vgl. u.a. [Gropp 2009; Bieback 2008; Bruhn 2008].

⁶³ Vertiefend zur Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen vgl. u.a. [Bieback 2008; Kamiske/Brauer 2006; Müller 2001; Wächter/Vedder 2001; Walgenbach 2000].

Audits können beispielsweise von eigenen Mitarbeitern, von Kunden oder neutralen externen Stellen durchgeführt werden. Entsprechend den Ausführungen zum Begriffsverständnis der Zertifizierung lassen sich folgende Auditformen unterscheiden (vgl. Abb. 13):

- Das interne Audit (**Selbstaudit oder Erstparteienaudit**),
- das externe Audit (**Zweitparteienaudit oder Drittparteienaudit**).

Das interne Selbstaudit oder Erstparteienaudit wird von der Organisation selbst oder in ihrem Auftrag durchgeführt.⁶⁴ Ein Zweitparteienaudit wird von Kunden der Organisation oder im Kundenauftrag durchgeführt. Das Drittparteienaudit erfolgt durch eine unabhängige dritte Partei [Geiger/Kotte 2008, 114, 206ff.; Gropp 2009, 11; Kamiske/Brauer 2006, 5f.].

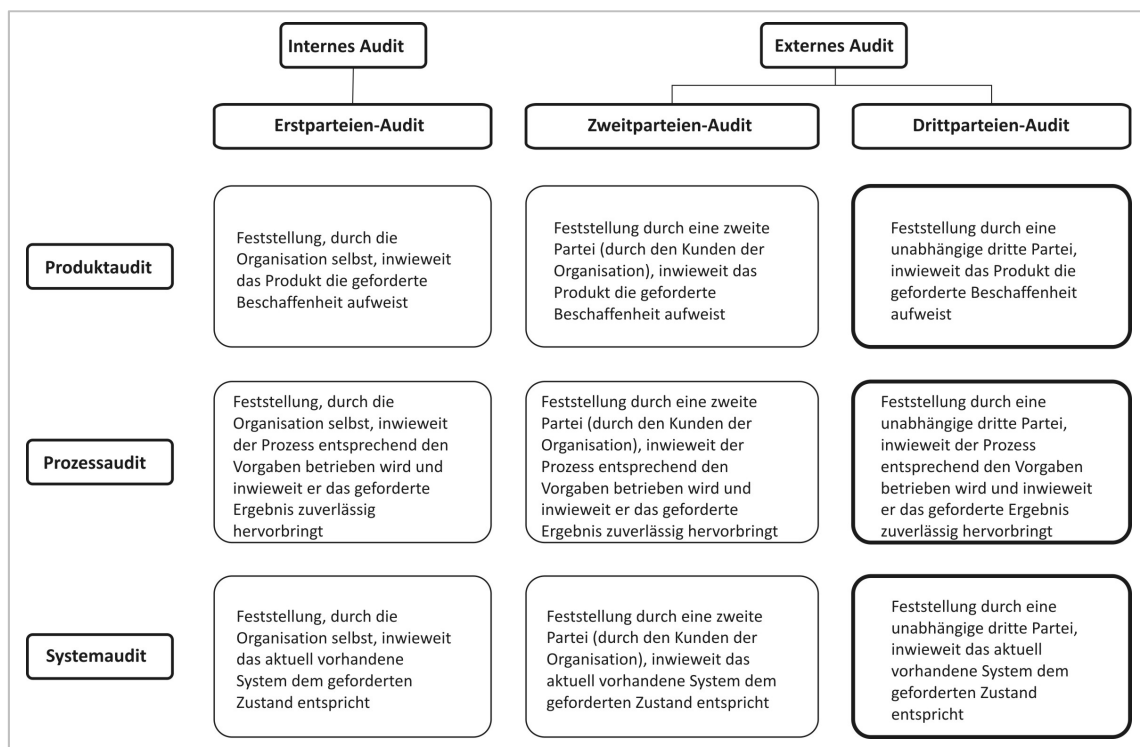


Abbildung 13: Auditarten und deren Zielstellungen [eigene Darstellung nach Gropp 2009, 12]

Die eigentliche **Prüfung** kann verstanden werden als das Feststellen, ob bzw. inwieweit eine Einheit die vorher festgelegten Forderung an ihre Beschaffenheit erfüllt bzw. eine Qualifikation vorliegt (vgl. Kap. 3.1.1) [Geiger/Kotte 2008, 107ff.; Holoubek 2007a, 504]. Je

⁶⁴ Bei der Selbstauditierung (Self-Assessment) handelt es sich um eine Eigenbewertung. Die Bewertung erfolgt in eigener Sache. Ein Selbstaudit kann anhand selbst definierter Standards, die das Unternehmen oder die Organisation selbst entwickelt und aufgestellt hat, oder anhand Standards Dritter wie beispielsweise eines Branchenverbandes durchgeführt werden [Lell 2003, 46]. Auf das Selbstaudit kann eine Selbstzertifizierung oder eine Zertifizierung durch Dritte folgen.

nach Ausformung handelt es sich hierbei entweder um [Geiger/Kotte 2008, 118; Ensthaler/Strübbe/Bock 2007, 27ff.; Holoubek 2007a, 504]:

- die reine Feststellung einer Erfüllung der Konformitätsanforderungen (Bestätigungs- oder **Konformitätsprüfung**),
- die **Beurteilung** einer Qualifikation im Sinne einer Fähigkeitsprüfung oder
- eine mehr oder weniger detaillierte **Bewertung** der Eignung, Angemessenheit oder Wirksamkeit.

Unter dem Oberbegriff **Prüfung** können in diesem Zusammenhang darüber hinaus die Schritte **Ermittlung** (in Form von Versuch, Test, Messung oder Untersuchung) sowie die qualitätsbezogene **Prüfung**, **Beurteilung** oder **Bewertung** zusammengefasst werden. Ermittlung wird hierbei verstanden als die Tätigkeit, den Wert eines oder mehrerer Merkmale einer Einheit herauszufinden [Geiger/Kotte 2008, 114ff.; Holoubek 2007a, 504].

3.1.4.4 Bewertungs- und Kennzeichnungskonzepte

Unter dem bewussten Hinweis auf die an früherer Stelle dargestellten methodischen und theoretischen Grenzen einer Qualitätsbeurteilung werden an dieser Stelle unterschiedliche in Zertifizierungssystemen angewendete Bewertungskonzepte und Kennzeichnungsformen dargestellt. In der Ausgestaltung der Zertifikate lässt sich vorzugsweise hinsichtlich folgender Unterscheidungsmerkmale differenzieren (vgl. Abb. 14).

Kennzeichnungen mit gering verdichteten komplexen Informationen	Kennzeichnungen mit hochverdichteten, symbolischen Informationen
Umfassende Bewertungsaussagen zusammenfassende Kennzeichnungen	Einzelne Eigenschaften der betrachteten Einheit hervorhebende Kennzeichnungen
Positivkennzeichnung	Negativkennzeichnung
Absolute Betrachtung	Relative Betrachtung
Merkmals- bzw. beschaffenheitsbezogene Bewertungs- und Kennzeichnungskonzepte	Verfahrens- oder technologieorientierte Bewertungs- und Kennzeichnungskonzepte
Kundenorientierte Bewertungs- und Kennzeichnungsansätze	Unternehmensorientierte Bewertungs- und Kennzeichnungsansätze

Tabelle 2: Merkmalspaare zur Unterscheidung der Ausgestaltung von Bewertungs- und Kennzeichnungskonzepten [eigene Darstellung]

Zunächst kann anhand der Informationsverdichtung bzw. des Komplexitätsgrades und dem damit einhergehenden unterschiedlichen Anspruch an die Informationsempfänger zwischen **gering verdichteten komplexen Informationen** und **hochverdichteten, symbolischen Informationen** unterschieden werden. Kennzeichnungen mit gering verdichteten komplexen Informationen setzen auf Seiten des Adressaten eine erhebliche Eigenleistung zur Einschätzung der Bedeutung voraus. Dies kann aufgrund des zeitlichen Rahmens, eventuell mangelnden Hintergrundwissens und insgesamt dadurch anfallender Kosten zu Problemen und zu einem Hindernis für derartige Kennzeichnungskonzepte führen. Demgegenüber bauen Kennzeichnungen, die vorgedachte, hochverdichtete, symbolische Informationen transportieren, zumeist auf Vertrauen der Adressaten in das Bewertungs- und Kennzeichnungskonzept eingeflossene Expertenwissen. Diese Kennzeichen eignen sich besonders für Adressaten mit „Low-Involvement“ sowie Kauf- und Nutzungsentscheidungen mit einem niedrigem Informationsbedarf [Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 534].

Die Reduzierung der Komplexität von Informationen für die Kennzeichnung eines Bewertungsgegenstandes kann auf zwei Wegen erfolgen: Als **zusammenfassendes Ergebnis eines umfassenden Bewertungsverfahrens**, in dem alle relevanten Qualitätsaspekte der Einheit geprüft und bewertet werden oder als Information über eine bzw. mehrere bedeutende Eigenschaften. Ohne Gesamtbewertung kann eine Kennzeichnung über die **Hervorhebung einzelner relevanter Qualitäten** einer Einheit informieren. Ausdrückliche Bewertungen wie beispielsweise „umweltschonend“ oder im Gegenteil „umweltbelastend“ sind für den Adressaten der Kennzeichnung auf einfache Weise zu handhaben. Derartige Empfehlungen oder Warnungen können durch den Adressaten ohne nähere Information über die Zusammenhänge aufgenommen werden. Dies macht den Adressaten jedoch von der zutreffenden Bewertung abhängig. Von großer Bedeutung ist hierbei, ob die hervorgehobenen Einzeleigenschaften für die Auswirkungen des Bewertungsgegenstandes insgesamt hinsichtlich der übergeordneten Zielvorstellung der Kennzeichnung prägend sind. Inwieweit der Adressat die gekennzeichnete Einzeleigenschaft mit der Gesamteigenschaft des Gegenstandes gleichsetzt, bleibt seiner Wertung überlassen.

Es besteht die Möglichkeit, dass bei Hervorhebung einzelner positiver Eigenschaften negative aus dem Bewusstsein gerückt werden oder in ihrer Relevanz reduziert werden. Aus diesem Grund bestehen in einigen Fällen staatliche Regelungen in Form von negativen Informationspflichten, die keine bestimmten Angaben vorschreiben (vgl. Kap. 3.2.1 und 4.3.2.2), sondern irreführende oder sonst unlautere Angaben verbieten.⁶⁵

⁶⁵ Das Begriffspaar findet außerhalb der juristischen Terminologie oftmals unscharf oder entgegengesetzt Verwendung, so z. B. durch die Umweltverbände, den Bundesverband der Deutschen Industrie oder die Bundesregierung [BMU/BDI/UBA 2008, 4; Lell 2003, 45].

Bewertungen werden umso schwieriger, desto weiter der Bewertungsrahmen gefasst bzw. je mehr Kriterien erfasst werden. Schwierig ist beispielweise auch eine den gesamten Lebenszyklus einer Einheit umfassende Bewertung. Problematisch ist dabei das Vorgehen des quantitativen gegeneinander Verrechnens von Auswirkungen, die gesamthaften Bewertungsverfahren innewohnt (Ökobilanzen vgl. Kap. 2.2.1) [Lell 2003, 43ff.].

Als **Positivkennzeichnung** werden Hervorhebungen bezeichnet, die auf Eigenschaften, beispielsweise auf bestimmte Inhaltsstoffe oder gentechnisch veränderte DNA, eines Produkts, hinweisen. Als **Negativkennzeichnung** wird die gegenteilige Kennzeichnung nicht vorliegender Eigenschaften beispielsweise in Form von Hinweisen auf nicht enthaltene Stoffe wie „PVC-frei“, „gentechnikfrei“ oder „lösemittelfrei“ bezeichnet [Lell 2003, 44ff.].

Anhand des Orientierungsmaßstabs unterscheiden sich **absolute** und **relative Betrachtungen**. Im Rahmen einer relativen Betrachtung erfolgt die Bewertung und Kennzeichnung im Vergleich beschränkt auf real miteinander konkurrierende, demselben Gebrauchszweck dienende Einheiten. Durch eine relative Kennzeichnung kann nicht herausgestellt werden, dass beispielsweise eine Produktgattung oder eine Dienstleistung aus Umweltgründen insgesamt unvertretbar ist, da über die Gesamtumweltrelevanz keine Aussage getroffen wird. Demgegenüber werden im Fall einer absoluten Betrachtung idealtypische Forderungen als Orientierungsmaßstab angesetzt [Lell 2003, 53; Ossenbühl/Danwitz 1995, 1f.].

Anhand der Frage, ob die Ergebnis- oder die Prozessqualität im Fokus des Bewertungs- und Kennzeichnungskonzeptes steht, lassen sich **merkmals- bzw. beschaffenheitsbezogene**, d.h. **nachweisbezogene** von **verfahrens- oder technologieorientierten Bewertungs- und Kennzeichnungskonzepten** unterscheiden. Ein traditionell merkmals- bzw. beschaffenheitsbezogenes Kennzeichnungskonzept weist das deutsche Lebensmittelrecht auf, das die Einhaltung bestimmter Produkteigenschaften gewährleisten soll. Demnach werden Merkmale, in denen sich die Bewertungseinheit substantiell von anderen unterscheidet, z.B. Inhaltsstoffe oder Abweichungen von der Verkehrsauffassung, gekennzeichnet. Kennzeichnungen, die eine **nachweisbezogene Konzeption** verfolgen, stellen nur wissenschaftlich feststellbare Unterschiede gegenüber konventionellen Alternativen heraus. Die verfahrens- oder technologieorientierte Kennzeichnung – sogenannte „Prozesskennzeichnung“ – liefert Informationen über Erzeugungs- oder Verarbeitungsprozesse im Herstellungsverfahren. Es stehen somit Verfahrensregeln, z.B. Produkterzeugungsvorschriften, und nicht die Beschaffenheit der Einheit im Vordergrund der Bewertung [Lell 2003, 30f., 229ff., 332ff.].

3.2 Organisation von Zertifizierungssystemen

In Kap. 3.2 werden die grundlegenden Varianten der Aufbau- und Ablauforganisation sowie jeweils darauf aufbauend abgeleitete **grundlegende Modellbausteine** des Instruments der Zertifizierung dargestellt. Diese dienen als Basis für die spätere Formulierung alternativer Modellvarianten einer Zertifizierung der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene der Stadtquartiere (vgl. Kap. 5).

3.2.1 Grundlegende Steuerungsmodelle der Zertifizierung

Abhängig von rechtlichen Regelungen zur Freiwilligkeit bzw. zu Zertifizierungspflichten lässt sich Zertifizierung unterscheiden in [Bieback 2008, 192; Lell 2003, 45ff.]:

- freiwillige Zertifizierung und
- obligatorische Zertifizierung.

Im Fall von **freiwilliger Zertifizierung** besteht kein rechtlicher Zwang zur Durchführung eines Zertifizierungsverfahrens. Die Teilnahme an einem Zertifizierungsverfahren steht den Zertifikatsnachfragern grundsätzlich offen.⁶⁶ In bestimmten Fällen bedarf es jedoch einiger Einschränkungen freiwilliger Zertifizierung. Insbesondere muss die Rechtsordnung sicherstellen, dass keine Irreführung der Adressaten der Zertifikate durch die Informationsvermittlung erfolgt. In einigen Fällen bestehen staatliche Regelungen in Form von **negativen Informationspflichten**, die keine bestimmten Angaben vorschreiben (vgl. Kap. 3.1.4.4), sondern irreführende, sittenwidrige oder sonst unlautere Angaben verbieten [Lell 2003, 45ff., 375].⁶⁷

⁶⁶ Eine besondere Erscheinungsform freiwilliger Zertifizierung stellen nach LELL Hinweise auf Testergebnisse von Warentests dar. Als freiwilliger Hinweis des Produzenten oder Dienstleistungsanbieters auf positive Ergebnisse eines Warentests oder Dienstleistungstests (z.B. Stiftung Warentest oder Öko-Test) kann gegen Gebühr an die Testinstitution und unter Beachtung der durch diese festgelegten Nutzungsbedingungen mit dem Test-Label und dem erzielten Testergebnis geworben werden. Vgl. [ÖKO-TEST Verlag 2010; Lell 2003, 47]. Derartige Tests erfolgen zumeist ohne vorheriges Einverständnis der Produzenten oder Anbieter durch eine Testinstitution (Stiftung, Zeitschrift) anhand durch deren definierte Prüfkriterien. Die Veröffentlichung der Ergebnisse schafft Transparenz. Positive Ergebnisse lassen sich somit als positives Qualitätszeichen verstehen – wohingegen negative Testergebnisse bestenfalls zur Nachbesserungen oder Rücknahme führen können und somit als Verbraucherinformation auch eine Form indirekter Steuerung darstellen (vgl. Kap. 4.3.2.3) [Lell 2003, 47].

⁶⁷ Solche negativen Informationspflichten bei freiwilligen Kennzeichnungen kommen primär im privatrechtlichen Verhältnis der Wettbewerber untereinander und zwischen Anbieter und Verbraucher zum Tragen. Da die Wettbewerber ein Eigeninteresse haben, geschäftsschädigende Praktiken der Konkurrenten zu unterbinden, werden Verstöße von den Wettbewerbern auf privatem Rechtsweg verfolgt. Eine öffentlich-rechtliche Ausgestaltung der Pflichten kann bei besonderem öffentlichem Interesse erfolgen. Die Einhaltung wird dann von Amts wegen kontrolliert. Beispiele hierfür finden sich u. a. in den Irreführungsverboten des Lebensmittelrechts oder in Fällen strafbarer irreführender Werbung [Lell 2003, 48].

Neben staatlichen Regelungen im Sinne der angesprochenen negativen Informationspflichten besteht die Möglichkeit, durch **staatliche Beteiligung** an der Einrichtung von freiwilligen Zertifizierungssystemen staatliche Anreize zu schaffen. So sollen die Produzenten bzw. Anbieter dazu gebracht werden, bestimmte Informationen an den Adressaten, z.B. Kunden oder Verbraucher, weiterzugeben bzw. durch verändertes Konsumverhalten positiven Einfluss auf Angebote, Produkte und Produktionsverfahren zu nehmen. Besteht ein besonderes öffentliches Interesse an der Setzung von Qualitätsstandards oder existiert keine neutrale Stelle, die diese Aufgabe übernimmt, kann der Staat gegebenenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Stellen die Bewertungsmaßstäbe für die freiwillige Zertifizierung entwickeln (vgl. Kap. 3.3.2) [Lell 2003, 45ff.]. Je nach Ausgestaltung kann sich in diesen Fällen aus der Freiwilligkeit der Teilnahme aufgrund ökonomischer Gründe eine **faktische Zwangswirkung** entwickeln.

Sollte dieses Angebot nicht angenommen werden bzw. reichen diese Mittel nicht aus, um Transparenz zu schaffen, besteht für den Staat die Möglichkeit, eine **obligatorische Zertifizierung** bzw. **staatliche Zertifizierungspflichten** einzurichten, die die Anbieter zur Angabe von bestimmten Informationen durch eigene gesetzliche Regelungen zu verpflichten. Insbesondere bei einem Informationsbedürfnis, das durch die vom Markt angebotenen Informationen nicht befriedigt wird, werden staatlichen Regelungen für verpflichtende Kennzeichnungen in Form **positiver Informationspflichten**, die abschließend und detailliert bestimmte Angaben vorschreiben, geschaffen. Derartige Zertifizierungspflichten sind ähnlich den rechtlichen Regulierungen freiwilliger Zertifizierung begründet im Schutz schützenswerter Güter.⁶⁸ Kennzeichnungspflichten haben den Vorteil gegenüber freiwilliger Zertifizierungssysteme, dass sie umfassend für Transparenz sorgen, da beispielsweise komplette Produktparten und nicht nur einzelne Produkte z.B. als „ökologische Spitzenreiter“ oder einzelne positive Eigenschaften gekennzeichnet werden [Lell 2003, 51 ff., 375].

Da die Schaffung von Transparenz durch die Offenlegung von Information unter Umständen nicht allgemein als positiv wahrgenommen wird oder sich beispielsweise für Teile einer Branche umsatzmindernd auswirken kann, können Verpflichtungen explizit rechtlich geregelt werden. Kennzeichnungspflichten mit dem Ziel der Stigmatisierung z. B. besonders umwelt- oder gesundheitsschädlichen Konsumverhaltens („Ampel“-Kennzeichnung,

⁶⁸ Staatliche Zertifizierungspflichten bestehen vor allem in Form von Kennzeichnungspflichten für Produkte, die besondere (z.B. gefährdende oder gesundheitsschädliche) Qualitätsmerkmale in ihrer Beschaffenheit aufweisen sowie für Dienstleistungen oder Organisationen, die besondere (z.B. jugendgefährdende) Auswirkungen haben können oder bei denen es sich um Handlungsbereiche mit besonders schützenswerten Gütern (z.B. Bildung) handelt.

„Umweltteufel“ oder „roter Punkt“) haben bislang noch kaum das Stadium rechtspolitischer Forderungen überschritten [Lell 2003, 49ff.].

Sonderformen verpflichtender Zertifizierung stellen beispielsweise die Selbstverpflichtungen der Industrieverbände dar, in denen auf staatliche Regelungen verzichtet wird (z.B. die Kennzeichnung von Verpackungen mit dem Grünen Punkt). Von einer freiwilligen Kennzeichnung kann in diesen Fällen nicht gesprochen werden, da die betroffenen Verbände erst auf staatlichen Druck reagieren [Lell 2003, 52].

3.2.2 Akteure und Modelle der Aufbauorganisation in Zertifizierungssystemen

Hinsichtlich der Akteure der Zertifizierungssysteme, insbesondere den Trägern der Zertifikatszeichen sowie der Beteiligten an der Aufstellung der Bewertungskriterien, lassen sich zwei grundsätzlich unterschiedliche Aufbauorganisationen von Zertifizierungssystemen unterscheiden:

- Zertifizierungssysteme mit rein **privaten Trägermodellen** und
- Zertifizierungssysteme in Form eines **Zusammenwirkens staatlicher und nicht-staatlicher Akteure**.⁶⁹

Bei den **Zertifizierungssystemen mit privaten Trägermodellen** lassen sich zum einen Einzelsysteme, die von einzelnen Unternehmen oder Organisationen für die firmen- bzw. organisationsindividuelle Selbstzertifizierung entwickelt wurden und zum anderen verbandseigene Zertifizierungssysteme unterscheiden [Lell 2003, 45f.; Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 537].

Unternehmens- bzw. organisationseigene Zertifizierungssysteme erstrecken sich von den verschiedenen Formen umweltbezogener Werbung bis hin zu komplexen Zertifizierungen. Als einfachste Form solcher privaten Zertifizierung sind Werbeargumente in Form einer Selbstzertifizierung zu nennen. Unternehmens- oder organisationseigene Zertifizierungssysteme können jedoch auch auf komplexeren Bewertungs- und Zeichensystemen mit selbstdefinierten bzw. im Auftrag durch Dritte entwickelten Bewertungskriterien basieren (z.B. THS, vgl. Kap. 2.2.3) [Lell 2003, 45f.; Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 537].

⁶⁹ Vertiefend zur Ablauforganisation und differenzierten Verfahrensregelungen unterschiedlicher Systeme der akkreditierten Zertifizierung vgl. u.a. [Bieback 2008] sowie in Kap. 3.2.3 als Beispiel eines akkreditierten Zertifizierungssystems die Aufbau- und Ablauforganisation des Umweltzeichens „Der Blaue Engel“.

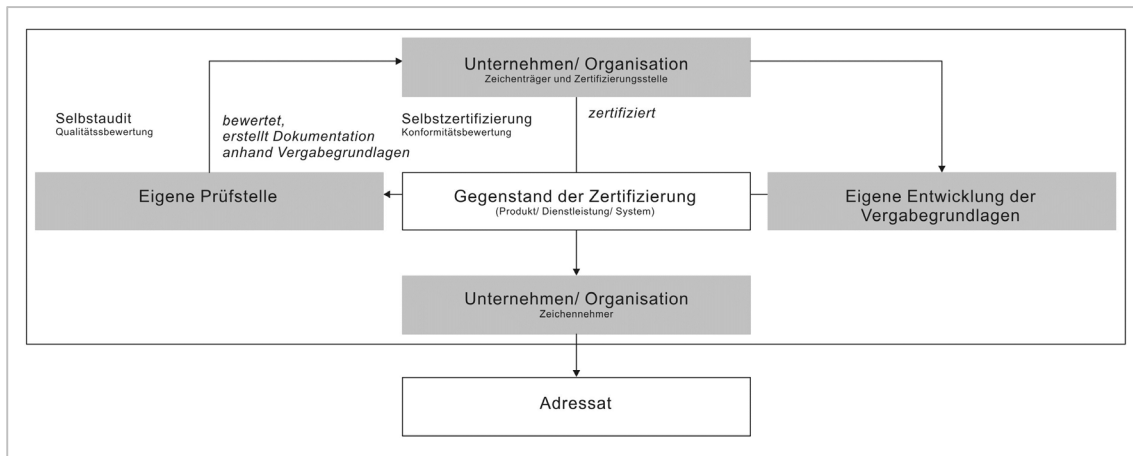


Abbildung 14: Modell der Aufbauorganisation eines unternehmens- bzw. organisationseigenen Zertifizierungssystems [eigene Darstellung]

Im Rahmen von **verbandseigenen Zertifizierungssystemen** liegen den Bewertungen durch den jeweiligen Branchen- bzw. Interessenverband erstellte Bewertungskriterien und ein entsprechendes Zertifizierungsverfahren zugrunde (z.B. DGNB oder LEED, vgl. Kap. 2.2.2, 2.3.2 und 2.3.4). In der Regel wird eine unabhängige Zertifizierung durch den übergreifenden Verband oder eine eigens dazu gegründete Zertifizierungsorganisation vorgenommen. Diese Systeme werden auch als **halb-öffentliche Systeme** bezeichnet [Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 537].⁷⁰

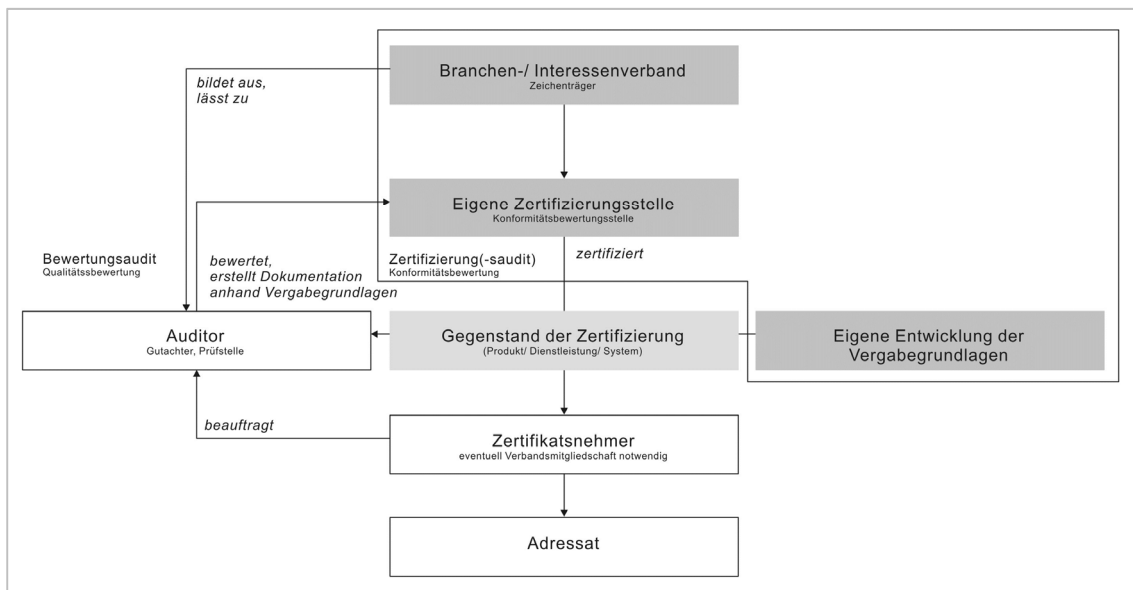


Abbildung 15: Modell der Aufbauorganisation eines verbandseigenen Zertifizierungssystems [eigene Darstellung]

⁷⁰ Vielfach erfolgt die Vergabe der Zertifikatszeichen durch die Trägerorganisation lediglich an die eigenen Mitglieder. Als Beispiel können die Erzeugergemeinschaften des ökologischen Landbaus heran gezogen werden. In diesem Fall werden durch den Verband die auszeichnungsfähigen Produktgruppen und die für diese geltenden, die Vergabekriterien bestimmenden Produktionsrichtlinien festgelegt. Oftmals funktionieren die Verbandszeichen als Qualitätszeichen, in bestimmten Fällen auch gleichzeitig als Warenzeichen [Lell 2003, 47].

Das Kernproblem bei privaten Formen der Zertifizierung stellt die mangelnde Beurteilbarkeit der zugrundeliegenden Bewertungskriterien und die Frage der Überwachung der Einhaltung dieser dar. Somit treten – bei firmeneigenen verstärkter als bei verbands- oder brancheneigenen Zeichen – Probleme hinsichtlich der Akzeptabilität auf, da aufgrund der nicht unabhängigen Bescheinigung die notwendige Objektivität gegenüber den Adressaten nicht vermittelt werden kann [Lell 2003, 45f.; Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 537].

Neben rein privaten Zertifizierungssystemen zeigt sich ein weites Feld der **Zertifizierung als Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren**. So bestehen entweder rechtliche Regelungen bezüglich der Bewertungskriterien und / oder Vergabeverfahren oder der Staat beteiligt sich selbst in unterschiedlichster Form an den Zertifizierungssystemen. Demnach lässt sich weiter in **öffentlich autorisierte** und **öffentliche Systeme** unterscheiden [Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 536ff.].

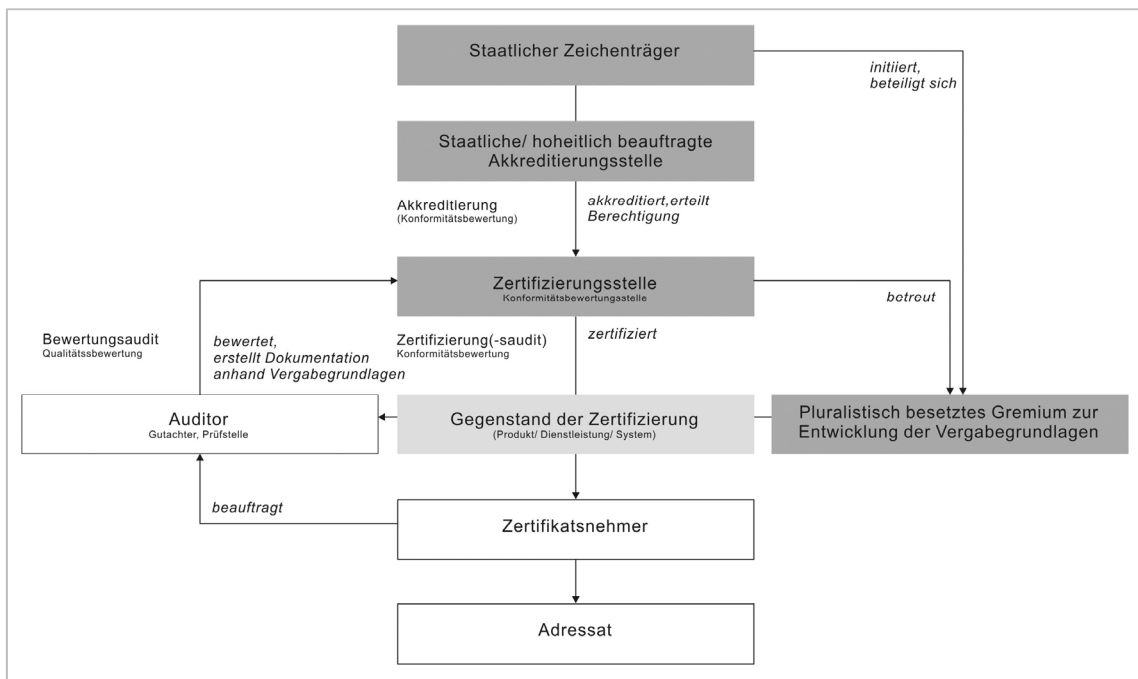


Abbildung 16: Modell der Aufbauorganisation eines Systems staatlich akkreditierter Zertifizierung [eigene Darstellung]

Die Beteiligung des Staates bezieht sich in der Regel auf die Akkreditierung der Zertifizierungsstelle und die abstrakt-generelle Festlegung von Vergabekriterien bzw. auf die Beteiligung in Gremien der Standardsetzung. Somit umfassen die in staatlichen und halbstaatlichen Zertifizierungssystemen angewendeten rechtlichen Handlungsformen ein breites Spektrum zwischen Öffentlichem Recht und Privatrecht. Durch Rechtsvorschriften können die Bewertungs- und Vergabekriterien staatlicher und halbstaatlicher Zertifikatszeichen öffentlich-rechtlich festgelegt werden (z. B. deutsche Kennzeichnung von Lebensmitteln „ohne Gentechnik“, EG-Umweltzeichen, EG-Öko-Verordnung) bzw. privatrechtliche Formen der Festlegung der Vergabekriterien gewählt werden, falls der Staat nur als einer

unter anderen Akteuren an der Entwicklung beteiligt ist [Lell 2003, 47f.]. Die konkreten individuellen Ermittlungen und Prüfungen im Rahmen des Audits, die Vergabeentscheidung sowie die etwaige Kontrolle der Einhaltung der Qualitätskriterien basiert zumeist auf privatrechtlichen Vertragsregelungen zwischen Vergabeinstitution und Zeichennehmer. In Bezug auf die Vergabe des Zertifikatszeichens bietet sich aufgrund der angesprochenen Probleme rein privater Zertifizierungssysteme (u. a. Schutz der Adressaten der Zertifikate vor Irreführung, Nähe von Zertifikatsgeber und -nehmer, Vergabe durch private Vereine oder Gesellschaften nur an Mitglieder) insbesondere die **Einrichtung pluralistisch besetzter Vergabegremien** an, an denen staatliche Akteure beteiligt sein können, wie etwa die „Jury Umweltzeichen“ beim Umweltzeichen „Der Blaue Engel“ (vgl. Kap. 3.2.3) [Lell 2003, 47f.].

Im Fall von **staatlich akkreditierter Zertifizierung** bezeugt der Staat durch die staatliche bzw. staatlich beauftragte Kontrolle der Zertifizierungsstellen ein öffentliches Interesse an Zertifizierung [Bieback 2008, 30].

3.2.3 Exkurs: Aufbau- und Ablauforganisation des Umweltzeichens „Der Blaue Engel“

Als etabliertes Beispiel einer Zertifizierung als Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren kann das **Umweltzeichen „Der Blaue Engel“** herangezogen werden. Das Umweltzeichen bietet sich als Vertiefungsbeispiel bzw. als Orientierungsobjekt insbesondere aufgrund der Nähe zu nachhaltigen Qualitätszielen und der Tatsache an, dass es sich um das älteste und ein mittlerweile wohl bestmöglich untersuchte Zertifizierungssystem in Deutschland handelt.⁷¹

Das Umweltzeichen „Der Blaue Engel“ ist bereits seit mehr als 30 Jahren auf dem Markt. Es wurde in den Jahren 1977/1978 auf Initiative des Bundesministers des Innern⁷² (BMI) als dem seinerzeit für Umweltschutz zuständigen Bundesminister eingeführt [BMU 2010, 1; Ossenbühl/Danwitz 1995, V, 1ff.; Zakrzewski 2010, 31f.]. Nach der Vorstellung der damaligen Bundesregierung sollte die Entwicklung eines Kennzeichnungssystems für umweltfreundliche Produkte in Form einer Verbraucherinformation entsprechend den bis dahin bestehenden RAL-Gütezeichen als freiwillige Gemeinschaftsarbeit von Wirtschaft, Verbrauchern und Staat erfolgen. Ziel war es, den Verbrauchern eine verlässliche Information

⁷¹ Zur vorwiegend recht- und verwaltungswissenschaftlichen Analyse des Umweltzeichens vgl. u.a. [Zakrzewski 2010; Hayn/Schultz 2002; Janiszewski 1992; Ossenbühl/Danwitz 1995; Janiszewski 1992].

⁷² Die Einführung erfolgte auf Initiative des Bundesministers des Inneren Werner Maihofer. Sie wurde jedoch auch von dessen Vorgänger Hans-Dietrich Genscher und Nachfolger Gerhart Baum unterstützt.

⁷² Die Einführung erfolgte auf Initiative des Bundesministers des Inneren Werner Maihofer. Sie wurde jedoch auch von dessen Vorgänger Hans-Dietrich Genscher und Nachfolger Gerhart Baum unterstützt.

hinsichtlich der umweltfreundlichen Eigenschaften von Produkten zu geben und somit gleichzeitig eine Stärkung der Marktstellung umweltfreundlicherer Produktalternativen herbeizuführen [Zakrzewski 2010, 31]. Die Entstehung des Umweltzeichen als produktbezogenes Informationsinstrument geht auf das Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahr 1971 zurück, in dem in einem Schwerpunkt zur umweltpolitischen Steuerung festgelegt wurde, über gezielte Informationen und Anreize für Produzenten und Verbraucher zur Innovation und Modernisierung der Wirtschaft beizutragen [Zakrzewski 2010, 30]. 1974 wurde dem Deutschen Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V. (RAL) ein Auftrag zur Entwicklung eines umweltbezogenen Kennzeichnungssystems erteilt. Die Initiative sollte innerhalb des RAL-System weiter verfolgt werden, da die Bundesregierung die Vergabe eines amtlichen Gütezeichens ablehnte. Das von RAL mit den Verbänden der Hersteller und Verbrauchervertretern unter Mitwirkung staatlicher Stellen entwickelte Modell scheiterte zunächst an den im Vertrag zwischen Umweltbundesamt (UBA) und RAL verankerten, jedoch nicht erreichten, Einvernehmen der beteiligten Verbände der Wirtschaft und der Verbraucher. Daraufhin übernahm das UBA die weitere Entwicklung [Janiszewski 1992, 22f., 30f.].

Das Umweltzeichen trifft als Produktkennzeichnung – inzwischen auch als Kennzeichnung von Dienstleistungen – auf jeweils abgegrenzten Käufermärkten eine Aussage über die Umwelteigenschaften eines bestimmten Produkts oder einer Dienstleistung im Vergleich zu anderen demselben Gebrauchszweck dienenden Erzeugnissen oder Leistungen. Dabei sollte weder die Gebrauchstauglichkeit durch die besondere Umweltfreundlichkeit wesentlich verschlechtert noch die Sicherheit beeinträchtigt sein [Ossenbühl/Danwitz 1995, 1f.]. Das Umweltzeichen zeichnet demnach eine **relative Qualität** aus und ähnelt dem vergleichenden Warentest, der ebenso nur gleichartige Produkte untereinander vergleicht. Nicht idealtypische Produkte oder Dienstleistungen sind der Orientierungsmaßstab, denn über die Gesamtumweltrelevanz des Produktes oder der Dienstleistung enthält das Umweltzeichen keine Aussage [Ossenbühl/Danwitz 1995, 1; Deutscher Bundestag 1988, 17f.].⁷³

Wie in den durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) herausgegebenen Grundsätzen zur Vergabe des Umweltzeichens ersichtlich, wurde das Verfahren der Zeichenvergabe inzwischen auf Dienstleistungen erweitert [BMU 2010, 1ff.; Hayn/Schultz 2002, 11f.]. Diese Anstrengungen zielen auf eine verstärkte Förderung des nachhaltigen Konsums in Richtung Nutzen statt Besitzen ab. Dazu bedarf es

⁷³ Im Vergleich zum Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, das sich auf die Nutzungsphase konzentriert, bezieht das europäische Umweltzeichen (Euro-Blume) in einer erweiterten Methode stärker den gesamten Lebenszyklus, vor allem die Produktion, in die Betrachtung ein und orientiert sich an Ökobilanzen sowie der Identifizierung von Schlüsselkriterien [Hayn/Schultz 2002, 12].

einer methodischen Weiterentwicklung, da nicht, wie bei Produkten, die diesen innewohnenden Eigenschaften betrachtet werden können. Dienstleistungen ex ante zu bewerten erzeugt gewisse methodische Schwierigkeiten, da nicht verwendete Maschinen, Anlagen oder Hilfsmittel an sich allein Umwelteffekte bewirken, sondern deren Nutzung [Hayn/Schultz 2002, 11f.].

Das Umweltzeichen wird in einem **formalisierten und nachprüfaren Verfahren** von **besonders strukturierten Institutionen** verliehen [Ossenbühl/Danwitz 1995, 3, 5ff.]. Die Verleihung des Umweltzeichens beruht auf einem Zusammenwirken mehrerer Akteure (vgl. Abb. 17).

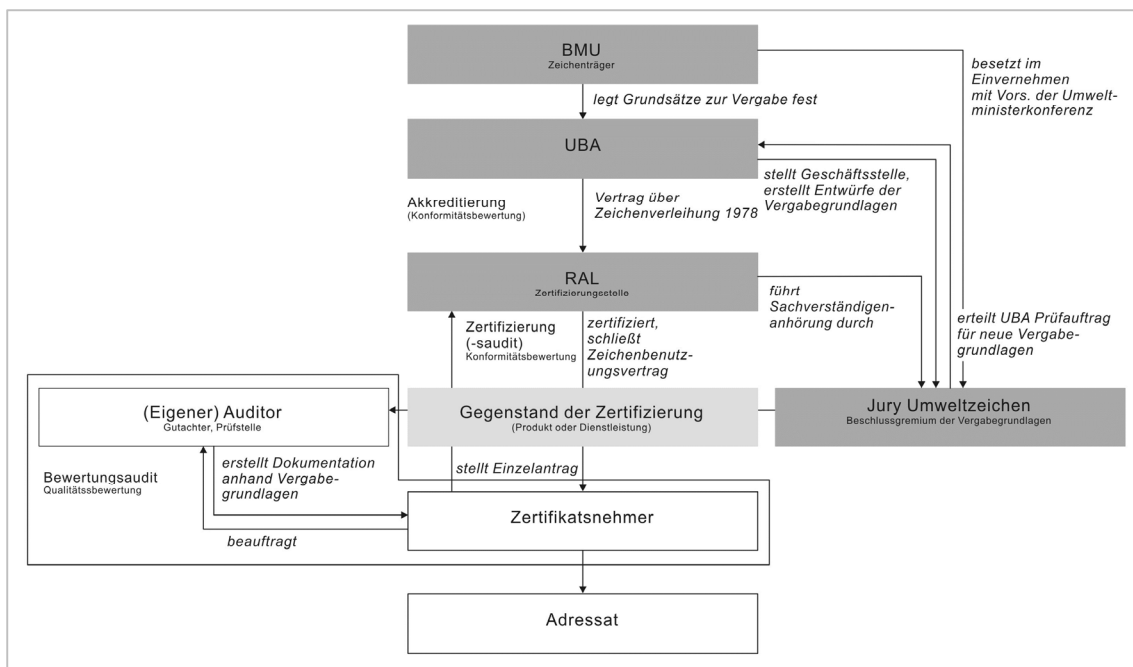


Abbildung 17: Aufbauorganisation des Zertifizierungssystems des Umweltzeichens „Der Blaue Engel“ [eigene Darstellung]

Als **institutionelle Träger** lassen sich das BMU, das UBA, die eigens zur Zeichenverleihung gebildete Jury Umweltzeichen als pluralistisch besetztes Gremium sowie das RAL nennen [www.blauer-engel.de; Lell 2003, 47; Ossenbühl/Danwitz 1995, 5].

Das BMU ist **Zeicheninhaber** des Umweltzeichens. Die Jury Umweltzeichen ist ein unabhängiges, weisungsfreies, unparteiisches und ehrenamtlich tätiges **Beschlussgremium**, das vom BMU im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden der Umweltministerkonferenz unter Berücksichtigung aller relevanten gesellschaftlichen Gruppen - meist Umwelt- und Verbraucherverbänden, Gewerkschaften, Industrie, Handel, Handwerk, Kommunen, Wissenschaft, Medien, Kirchen und Bundesländern - für die Dauer von drei Jahren besetzt wird. Die Geschäftsstelle der Jury Umweltzeichen stellt das UBA mit dem Fachgebiet „Umweltkennzeichnung, Umweltdeklaration, Umweltfreundliche Beschaffung“ [BMU 2010, 1;

RAL 1999, 3f.]. Die Hauptaufgabe des RAL stellt die Verleihung und Betreuung von Gütezeichen als Garantiausweis zur Kennzeichnung von Waren und Dienstleistungen dar. Auch für das Umweltzeichen fungiert das RAL als **Zeichenvergabestelle** [www.blauer-engel.de; Ossenbühl/Danwitz 1995, 5]. BMU, UBA und RAL nehmen beratend an den Sitzungen der Jury Umweltzeichen teil [Ossenbühl/Danwitz 1995, 6]. Von den Mitgliedern der Jury Umweltzeichen wird die institutionelle Konstruktion des Umweltzeichens als „äußerst tragfähig und gut gewählt“ eingeschätzt, die „sehr spezifisch“ und „sehr sensibel“ sei. Als Vorteile wurde insbesondere die Klagemöglichkeit im privat-rechtlichen und nicht im öffentlich-rechtlichen Bereich genannt. Bezugnehmend auf die plurale Zusammensetzung der Jury Umweltzeichen wird deren langsame und wissenschaftsbetonte Arbeitsweise sowohl als Stärke und Schwäche angesehen [Hayn/Schultz 2002, 9].

Im Fall des Umweltzeichens wurde keine gesetzliche Regelung zur Standardsetzung und Vergabe geschaffen. Eine eigenständige Umweltzeichengesetzgebung gibt es bislang nicht [Hayn/Schultz 2002, 9]. Um die angestrebte umweltbezogene Produktkennzeichnung mit einem Mindestmaß an verbindlichen Vorgaben zu erreichen, stützt sich diese auf die vom BMU festgelegten Grundsätze zur Vergabe des Umweltzeichens „Der Blaue Engel“ [Zakrzewski 2010, 26]. Die rechtlichen Grundlagen des Umweltzeichens gestalten sich wie folgt. Erste rechtliche Grundlage für die Verleihung des Umweltzeichens stellt die Gestattung der Vereinten Nationen dar, das UNO-Umweltemblem für diesen Zweck zu nutzen. Des Weiteren gelten die ursprünglich vom BMI, inzwischen vom BMU, aufgestellten Grundsätze zur Vergabe des Umweltzeichens sowie eine Beitragsordnung, die nähere Regelungen zu der durch die Benutzer des Umweltzeichens aufzubringende Beitragshöhe trifft. Eine Geschäftsordnung gibt sich die Jury Umweltzeichen seit 1991 im Einvernehmen mit dem BMU selbst. Die einzuhaltenden Verfahren bei der Entwicklung der Vergabegrundlagen und der Vergabeentscheidung sowie Einzelheiten der Finanzierung des Umweltzeichens sind in einem 1978 zwischen UBA und RAL geschlossenen Vertrag über die Zeichenverleihung geregelt. Auf Grundlage dieses Vertrags ist es dem RAL als Vergabestelle möglich, Verträge über die Vergabe des Umweltzeichens mit den Herstellern von Produkten, die die gestellten Anforderungen erfüllen, zu schließen [BMU 2010, 1ff.; RAL 1999, 11; Ossenbühl/Danwitz 1995, 6f.].

Das **Verfahren zur Vergabe des Umweltzeichens** gliedert sich in zwei Verfahrensstufen:

- Stufe 1: Entwicklung der Vergabegrundlagen
- Stufe 2: Vergabeentscheidung und Vergabe

Die erste Stufe umfasst die **Entwicklung der Vergabegrundlagen**. Anregungen zu einer neuen Vergabegrundlage für eine bestimmte Produktgruppe können grundsätzlich von

jedermann beim UBA eingereicht werden. Ein Anspruch auf Auswahl besteht nicht. Nach Sichtung der Neuvorschläge legt die Geschäftsstelle im UBA der Jury Umweltzeichen eine kommentierte Liste zur Entscheidung vor. Die Jury Umweltzeichen erteilt für die von ihr ausgewählten Produktgruppen Prüfaufträge zur näheren Untersuchung an das UBA, das auf wissenschaftlicher Grundlage jeweils Entwürfe der Vergabeunterlagen und Prüfschemata anfertigt [BMU 2010, 1ff.; Ossenbühl/Danwitz 1995, 8f.].

Grundlage für die Erarbeitung der Kriterien stellt eine ganzheitliche Betrachtung aller Gesichtspunkte des Umweltschutzes während der Herstellung, des Ge- und Verbrauchs sowie der Entsorgung des Produkts einschließlich des sparsamen Einsatzes von Rohstoffen dar [Ossenbühl/Danwitz 1995, 2].

Auf Basis der Entwürfe führt die Vergabestelle Sachverständigenanhörungen zu den Vergabekriterien durch, deren Ergebnisse der Jury Umweltzeichen zur abschließenden Beratung und Verabschiedung der jeweiligen Vergabegrundlagen dienen. Teilnehmer der Anhörungen sind neben der Vergabestelle und UBA unabhängige Sachverständige und Vertreter aus den Verbänden der anbietenden Wirtschaft, des Handels und Handwerks sowie der Verbraucher- und Umweltverbände. Die getroffenen Entscheidungen der Jury Umweltzeichen werden durch das BMU als Presseinformation bekanntgegeben. Bei den Vergabegrundlagen handelt es sich um abstrakt gefasste Kriterienkataloge, die die Grundlagen, den Rahmen und die Bedingungen für die Vergabe des Umweltzeichens an ein bestimmtes Produkt enthalten [BMU 2010, 3; Ossenbühl/Danwitz 1995, 8f.].

Im Falle von gesetzlichen Anforderungen an die umweltbezogene Produktqualität kann eine Verleihung des Umweltzeichens nur bei deutlicher Übererfüllung erfolgen. Das Umweltzeichen orientiert sich am jeweils auf dem Markt verfügbaren besten Umweltstandard [Ossenbühl/Danwitz 1995, 2]. Bei der Festsetzung der Vergabegrundlagen wird berücksichtigt, dass nur lediglich ca. 30% der am Markt verfügbaren Produkte einer Produktgruppe das Umweltzeichen erhalten können [www.blauer-engel.de].

In der zweiten Verfahrensstufe (**Vergabeentscheidung und Vergabe**) stellen die Hersteller von durch eine Vergabegrundlage erfassten Produkten Einzelanträge an die Vergabestelle (RAL). Diese überprüft zunächst die vorzulegenden Nachweise auf Vollständigkeit sowie Einhaltung der aufgestellten Voraussetzungen und leitet dem UBA sowie dem jeweiligen Bundesland des Antragstellers die Anträge zur Stellungnahme zu. Den Zeichenbenutzungsvertrag schließt die Vergabestelle mit dem antragstellenden Hersteller der Produkte [BMU 2010, 3f.; Ossenbühl/Danwitz 1995, 9].

Das Verfahren umfasst demnach folgende Schritte [Janiszewski 1992, 23f.; Ossenbühl/Danwitz 1995, 7ff.]:

- Anregung einer neuen Vergabegrundlage
- Prüfauftrag der Jury Umweltzeichen
- Entwurf von Vergabebedingungen durch das UBA
- Expertenanhörungen durch die Vergabestelle (RAL)
- Verabschiedung der Vergabegrundlagen durch die Jury Umweltzeichen
- Bekanntgabe der Entscheidung durch den BMU
- Antrag auf Benutzung des Umweltzeichens
- Prüfung durch die Vergabestelle (RAL)
- Stellungnahme des UBA und des betroffenen Bundeslandes
- Abschluss des Zeichenbenutzungsvertrages
- Werbemöglichkeit mit dem Umweltzeichen

Das Umweltzeichen stellt als **unparteiische, behördliche Empfehlung in Form einer hoheitlichen Produktkennzeichnung** ein **freiwilliges Instrument** der Umweltpflege und des Umweltschutzes dar und kann als relativ neue Kategorie staatlichen Handelns bezeichnet werden [BMU/BDI/UBA 2008, 15; Hayn/Schultz 2002, 9; Ossenbühl/Danwitz 1995, V, 1ff.; UBA 1990, 12]. Nicht mit Ge- oder Verboten, sondern durch Information und Motivation sollen ökologische Produktinnovationen gefördert sowie das Umweltengagement von Produzenten und das Kaufverhalten der Verbraucher gleichermaßen positiv beeinflusst werden [www.blauer-engel.de; BMU 2010, 1]. Das Umweltzeichen soll sowohl die Anliegen des Umwelt- als auch des Verbraucherschutzes fördern, indem Produkte und Dienstleistungen ausgezeichnet werden, die in ihrer ganzheitlichen Betrachtung besonders umweltfreundlich sind. Diese sollen die hohen Ansprüche des Gesundheits- und Arbeitsschutzes sowie der Gebrauchstauglichkeit genauso erfüllen wie Aspekte des sparsamen Einsatzes von Rohstoffen in Herstellung und Gebrauch, eine lange Lebensdauer und eine nachhaltige Entsorgung [www.blauer-engel.de; BMU 2010, 1].

Durch die Vergabe wird dem **Hersteller** die Möglichkeit eingeräumt, das Umweltzeichen als Werbeinstrument auf dem Produkt sowie in der Produktwerbung und -kommunikation einzusetzen. Zielsetzung des Umweltzeichens ist es, „über die marktgerechte Entscheidung

umweltbewusster Verbraucher denjenigen Unternehmen Vorteile im Wettbewerb“ zu verschaffen, „die ohne gesetzlichen Druck in die Umweltverträglichkeit ihrer Erzeugnisse investieren“ [RAL 1991, 1]. Konzipiert als marktkonformes Instrument der Umweltpolitik, nutzt das Umweltzeichen den Leistungswettbewerb zwischen Anbietern einer Ware um bestmögliche Umwelteigenschaften aus. Es fördert somit insbesondere in Produktbereichen, von denen erhebliche, zugleich jedoch vermeidbare, Umweltbelastungen ausgehen das Erreichen positiver Umwelteigenschaften bzw. Umweltentlastungen [Ossenbühl/Danwitz 1995, 1ff.; UBA 1990, 12; Deutscher Bundestag 1988, 17]. Umweltschutz und soziale Verantwortung treten als gesellschaftlicher bzw. individueller Zusatznutzen neben den Preis und die technischen Gebrauchsqualität und sind somit zu einem marktwirtschaftlich bedeutsamen Faktor geworden. Voraussetzung für das Erzielen der positiven Aspekte ist, dass der Zusatznutzen für Nachfrager und Konsumenten erkennbar ist und die zusätzlichen Qualitäten auch tatsächlich bestehen. Demnach kommen im Kontext von Markt und Wettbewerb der Information und Aufklärung über die Art und das Ausmaß des Zusatznutzens eine zentrale Rolle zu [Zakrzewski 2010, 25]. Um diesen Mechanismus erfolgreich nutzen zu können, bedarf es der Schaffung von Markttransparenz durch verlässliche Information. Zum einen zur Vermittlung der erforderlichen Information an Nachfrager und Konsumenten oder allgemein an Kunden für eine entsprechende Marktauswahl und zum anderen als attraktives unterstützendes Absatzinstrument für Anbieter [Zakrzewski 2010, 26]. Durch Zertifizierung wird versucht diese notwendige Transparenz zu erreichen.

Dem Umweltzeichen kommen demnach im Rahmen der Aufgabe des Umweltschutzes vier **Funktionen** zu [Hayn/Schultz 2002, 9]:

- Einkaufshilfe für Verbraucher,
- Vertriebshilfe für den Handel,
- Motivation und Anreiz für den Hersteller sowie
- Allgemeine Förderung des Umweltbewusstseins.

Der Zeichentext wurde zwischenzeitlich mehrfach ergänzt, um die Unverwechselbarkeit und den spezifischen Charakter des Umweltzeichens gegenüber anderen Qualitätszeichen hervorzuheben sowie die Informationsfülle zu vergrößern. Das Logo des Umweltzeichens stellt somit ein kombiniertes Wort- und Bildzeichen dar und besteht aus drei Elementen (vgl. Abb. 18). Im Zentrum steht das Umweltzeichen der Vereinten Nationen in Form eines blauen Ringes mit Lorbeerkranz und einer blauen Figur mit ausgebreiteten Armen. Ergänzt wird das Umweltzeichen um die Umschrift mit dem konkreten Hinweis auf mindestens

eine, höchstens zwei herausragende Umwelteigenschaften des damit gekennzeichneten Produkts (z. T. auch Dienstleistungen) z.B. weil energiesparend und geräuscharm sowie dem Hinweis auf das jeweils zentrale Schutzziel des Produktes z.B. "schützt die Ressourcen". Zurzeit können die Produktgruppen in vier verschiedene Schutzziele (Gesundheit, Klima, Wasser, Ressourcen) eingeordnet werden [www.blauer-engel.de; BMU 2010, 4ff.; Zakrzewski 2010, 29; Ossenbühl/Danwitz 1995, 3].



Abbildung 18: Kombiniertes Wort- und Bildzeichen „Der Blaue Engel“ [www.blauer-engel.de]

Mit zunehmender Verbreitung des Umweltzeichens „Der Blaue Engel“ zeigen sich jedoch auch Zweifel an der methodischen und instrumentellen Ausgestaltung, u.a. hinsichtlich der Zulässigkeit der Vergabe und Verwendung. Neben den Forderungen nach einer gesetzlichen Grundlage wird vor allem nach wie vor die Fehlinterpretation des Zeichens durch die Adressaten kritisiert. Demnach entstünden falsche Vorstellungen über die Umweltfreundlichkeit der gekennzeichneten Waren bei einem nicht unerheblichen Anteil der Verbraucher [Zakrzewski 2010, 26].

3.3 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen

Die dargestellten Ansätze, Ebenen, Elemente, Prozesse und Akteure lassen sich in der Zusammenschau in folgendem **Grundmodell eines Zertifizierungssystems** zusammenführen (vgl. Abb. 19). Die modellhafte Darstellung dient den nachfolgenden Untersuchungen als Veranschaulichung und Komplexitätsreduzierung und trägt zur Systematisierung der Betrachtungen bei. Anhand des Grundmodells können Zertifizierungssysteme in **Sach- und Wertebene, Verfahrensebene** und **instrumentelle Ebene** gegliedert werden, von denen insbesondere die letztere im Weiteren näher betrachtet werden (vgl. Kap. 4 und Kap. 5).

Ausgehend von den grundlegenden Modellbausteinen ergeben sich je nach gewählter Aufbau- und Ablauforganisation und instrumenteller Ausgestaltung diverse Variationsmög-

lichkeiten. Analog zu den beschriebenen Ebenen lassen sich Zertifizierungsverfahren in folgende Prozesse und Verfahren unterteilen:

- Den **Prozess der Entwicklung und Festlegung der Anforderungen** an die Beschaffenheit der Einheit,
- den **Auditprozess** bestehend aus Ermittlung und Prüfung sowie
- das **Verfahren der Kennzeichnung bzw. der Zeichenvergabe**.

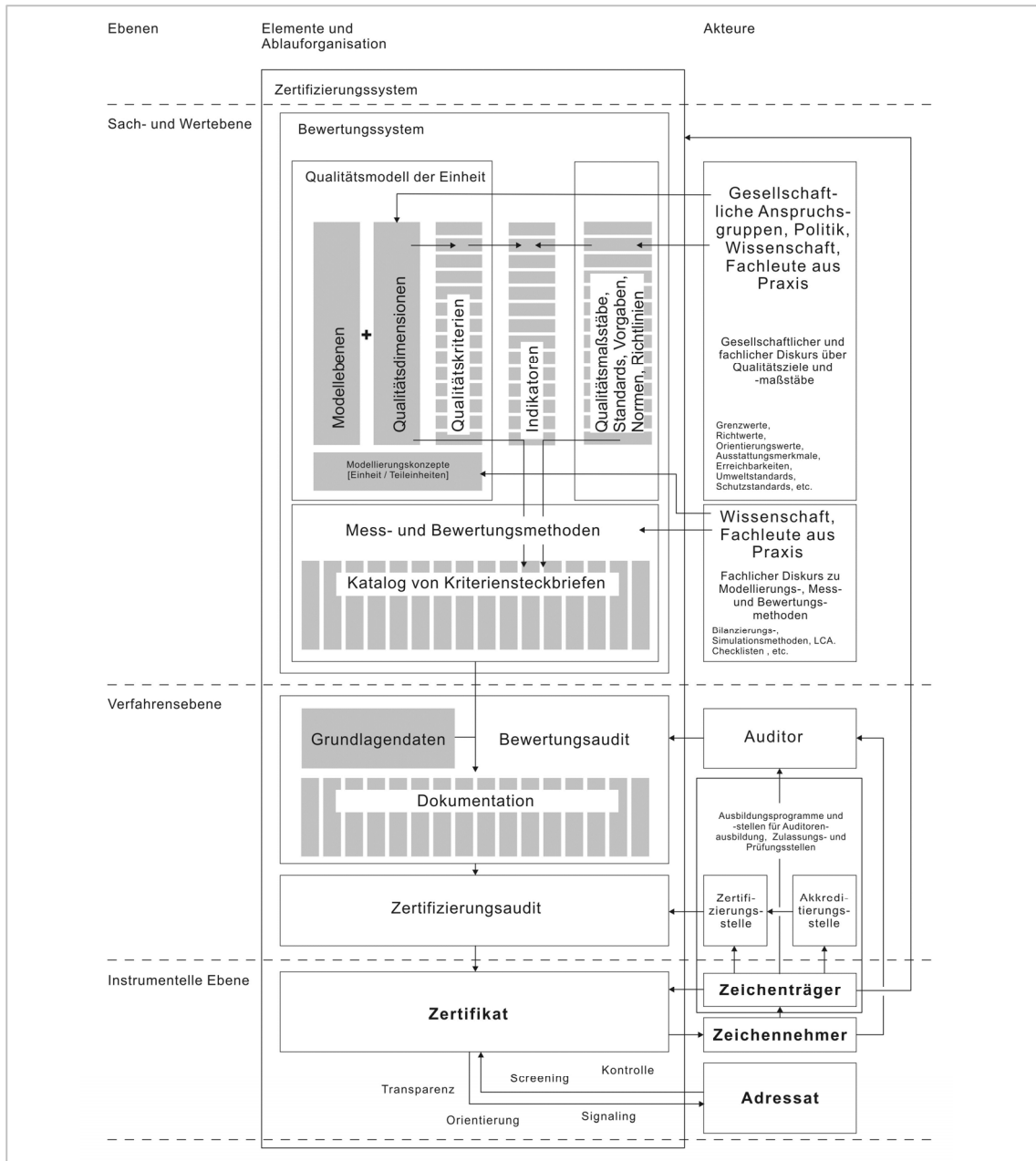


Abbildung 19: Ebenen, Elemente und Akteure eines Zertifizierungssystems [eigene Darstellung]

Hinsichtlich der **inhaltlichen und prozessualen Ausgestaltung der Entwicklung und Festlegung der Anforderungen an die Beschaffenheit der Einheit** können folgende erste Schlussfolgerungen formuliert werden: Die bisherigen Ausführungen haben bereits gezeigt, dass wesentliche Punkte berücksichtigt werden müssen, um der Definition des Fachbegriffs Qualität gerecht zu werden. Bezogen auf den Betrachtungsgegenstand dieser Arbeit – der Planung und Realisierung von städtebaulichen Projekten und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene – und der Frage nach den Möglichkeiten derer Zertifizierung hinsichtlich umfassender (u.a. nachhaltiger) Qualitätsforderungen zeigt sich, dass es einer fundierten fachlichen wie auch politischen Auseinandersetzung mit dem der Bewertung zugrundeliegenden **Qualitätsmodell** bedarf.

Die bisherigen Ausführungen erfolgten unter dem Rückgriff auf das abstrakte Begriffsverständnis von Qualität der Qualitätswissenschaften und des Qualitätsmanagements. Dieses Begriffsverständnis wird in Kap. 5.5 in Bezug auf die Qualitätsanforderungen und Grenzen der Setzung von Qualitätsstandards in der der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen kritisch beleuchtet. Für die Übertragung auf den Betrachtungsgegenstand dieser Arbeit werden entsprechend notwendige Beschränkungen formuliert.

Bezüglich der Ausdifferenzierung, der Tiefe und Breite des Qualitätsmodells stellt sich die Frage nach dem Grad der **Universalität** der Zertifizierungssysteme, d.h. ob eine möglichst breite Teilnahme bzw. eine große Spannweite von Betrachtungsgegenständen ermöglicht wird. Hierdurch wird jedoch gleichzeitig die Anwendung der Systeme erschwert, da die Systeme zu unspezifisch ausgestaltet sein können. Es bedarf demnach des Spagats zwischen **Verallgemeinerung**, um Vergleichbarkeit zwischen einer Vielzahl an Zertifizierungsgegenständen herstellen zu können und der Forderung nach spezifischer **Konkretisierung**, um ebenso spezifische Qualität bewertbar und nachweisbar zu machen. Der Betrachtungsrahmen muss darüber hinaus stets offen bleiben für dynamische **Anpassungen** und **Revision**.

Neben der Erörterung methodischer Fragen der Modellierung ist es insbesondere notwendig, sich mit möglichen **Verfahren der Standardsetzung**, d.h. der **Setzung der Qualitätsforderungen**, im Rahmen von Zertifizierungssystemen auseinander zu setzen. Letztlich handelt es sich hierbei um Verfahren **politischer Wertung**. Es bedarf einer politischen Begründung der Kriterienauswahl entsprechend dem **politischen Steuerungswillen** auf Basis einer vorbereitenden **Beteiligung von Experten** und **aller relevanten gesellschaftlichen Anspruchsgruppen und interessierten Kreise**, beispielsweise im Rahmen eines Jury-Verfahrens.

Aufgrund der Schaffung neuer Standards in bisher nicht oder wenig normierten Bereichen des Planens und Bauens ist es außerdem notwendig, sich mit Fragen einer drohenden

„**Durchrationalisierung**“ der Planung sowie der Verdrängung gestalterischer und partizipatorischer Aspekte zu beschäftigen [Ebert/Eßig/Hauser 2010, 6].

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit werden fachlich-inhaltlich wie auch gesellschaftspolitische Fragen der Qualitätsforderungen nur am Rande mitbetrachtet. Eine Auseinandersetzung mit Qualitätsforderungen an die Bewertungseinheiten in der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene und Grenzen der Standardsetzung erfolgt in Kap. 5.5. Unterschiedliche Ansätze insbesondere der verbandlichen und halbstaatlichen Standardsetzung werden in Kap. 4.3 vertiefend in steuerungstheoretischer Sicht als Form der gesellschaftlichen Selbststeuerung und in Hinblick auf Privatisierungstendenzen erörtert. Fragen der methodischen und fachlichen Qualitätsmodellierung werden an dieser Stelle nicht weiter vertieft.

Bezüglich der eigentlichen **Bewertung** lassen sich folgende Schlussfolgerungen ziehen: Wie dargestellt, steigen die Abgrenzungsschwierigkeiten im Rahmen von Qualitätsbetrachtungen mit der Komplexität des Betrachtungsgegenstandes. Dies erschwert die für die Qualitätsbewertung notwendige sorgfältige Festlegung und klare Abgrenzung der Betrachtungseinheit. Die **Messbarkeit von Qualität** stellt ein **Kernproblem im Rahmen von Zertifizierungssystemen** dar. Zertifizierung als System der Setzung von Forderungen, der Qualitätsprüfung und der Zertifikatsvergabe bedarf einer vorherigen Festlegung von Forderungen. Nur so lässt sich die Konformität der zu betrachtenden Einheit überprüfen und eine entsprechende Bewertung und Dokumentation erstellen. In diesem Zusammenhang muss demnach eindeutig darauf hingewiesen werden, dass **methodische Kompromisse** nötig sind und die dargestellten Anforderungen an die Erfassung, Bewertung und Dokumentation niemals abschließend erfüllbar sind. Um die ökonomisch bzw. politisch gewollten Qualitätsbetrachtungen dennoch durchführen zu können, sollte in den Verfahren insbesondere gegenüber den Adressaten möglichst transparent auf die begrenzte Aussagekraft von Bewertungsergebnissen hingewiesen werden.

Auf der Inputseite – sprich der Erfassung, Bewertung und Dokumentation – müssen die für das anhand der definierten Forderungen formulierte Qualitätsmodell sachlich relevanten Beschaffenheiten und Wirkungen zunächst möglichst umfassend, vollständig und aktuell erfasst werden. Für das Kriterium der Vollständigkeit ist allerdings nicht ausschließlich die fachlich-wissenschaftliche Faktenlage ausschlaggebend. Vielmehr orientieren sich Zertifizierungsverfahren in der Regel an dem **Informationsbedarf** der Adressaten bzw. an der **Relevanz und Brauchbarkeit der Information** für diese (vgl. Kap. 2). Mit den unterschiedlichen Ansprüchen der bzw. an die Informationsempfänger korrespondieren verschiedene mögliche **Stufen der Informationsverdichtung** im Rahmen der Zertifizierung [Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 534]. So steigen mit hoher Komplexität des Kriterien-

rahmens der Dokumentationsaufwand für den Zeichennehmer und der Interpretationsaufwand für die Adressaten des Zeichens.

Auf der Outputseite kann dem Interpretationsaufwand durch Aggregation der zahlreichen Messwerte zu einem Gesamtwert begegnet werden. Jedoch kann das Instrument infolgedessen an Transparenz und Glaubwürdigkeit einbüßen. Versuche, die Gesamtheit der Qualitätsmerkmale einer Einheit mit einem einzigen verbalen Ausdruck oder einem einzigen Zahlenwert abzubilden, werden der Komplexität des Qualitätsbegriffs nicht gerecht. Vor diesem Hintergrund werden im Weiteren insbesondere die Beweggründe für die dennoch erfolgende „symbolische“ Kennzeichnung mit hohem **Aggregationsgrad** bis hin zu einem einzigen Notenwert als Qualitätsbeurteilung auch im Fall derart komplexer, langlebiger und hochpreisiger „Produkte“ wie städtebaulicher Projekte und Maßnahmen erörtert (vgl. Kap. 4.2 und 5.2).

Wie die bereits etablierten Zertifizierungssysteme für Bauwerke zeigen, werden die auf die Planungs- und Baupraxis sowie Immobilienwirtschaft ausgerichteten Zertifizierungsverfahren, Kennzeichnungen und Dokumentationen sowohl für eine schnelle Orientierung und Einschätzung sowie zugleich auch als Vorhaltung detaillierter Information im Hintergrund ausgestaltet. Dies ermöglicht zum einen eine eigene Interpretation durch den Adressaten und begrenzt zugleich zum anderen den Aufwand für die Informationsbewältigung auf ein erträgliches Maß. BLUM/DEILMANN/NEUBAUER sprechen von dem **Dilemma von Informationsbedarf und Informationsüberflutung**. Bezüglich der **Eigenschaften einer Kennzeichnung** ist eine Transformation des „sachlich erforderlichen Informations-Input in einen akzeptablen Informations-Output“ notwendig, die eine „mehr oder weniger starke Verdichtung des Informations-Inputs“ beinhaltet [Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 533f.].

Für den anspruchsvollen Betrachtungsgegenstand der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen bietet sich eine **modulare Ausgestaltung des Kriterienrahmens** an. Diese ermöglicht es, je nach Anwendungsfall verschiedene Aspekte(-gruppen) differenziert zu berücksichtigen. Eine andere Möglichkeit bietet das bereits in Ansätzen in den Gebäudezertifikaten angewandte Verfahren, bei dem sowohl eine zu einem symbolischen Gütesiegel (z.B. Gold, Silber oder Bronze) verdichtete Gesamtbewertung erfolgt, als auch **im Hintergrund differenzierte Detailinformationen zu den einzelnen Bewertungskriterien** vorgehalten werden (vgl. Kap. 2.2.2). Denkbar wäre auch die neben der ausführlichen Dokumentation der Teilbewertungen erfolgende Aggregation nur anhand ausgewählter Kriterien durchzuführen und entsprechend hervorzuheben (vgl. Umweltzeichen „Der Blaue Engel“, Kap. 3.2.3). Insgesamt zeigt sich angesichts der dargelegten grundlegenden Probleme der Qualitätsbewertung und -kennzeichnung, dass auch hinsichtlich der **methodischen Ausgestaltung der Aggregation und Bewertung** Transpa-

renz geschaffen werden muss, um Glaubwürdigkeit im Hinblick auf die Adressaten zu schaffen.

Hinsichtlich der **Ausgestaltung der Bewertungskonzepte** und der **Auditprozesse** bestehend aus Ermittlung und Prüfung werden in Kap. 5.4 die Potenziale unterschiedlicher Auditformen in Bezug auf den Betrachtungsgegenstand der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene von Stadtquartieren erörtert. Die Vielfalt an Bewertungs- und Kennzeichnungskonzepten wird speziell in Bezug auf die Ausgestaltungsversionen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen wieder aufgegriffen.

Bezüglich der **Organisation** von Zertifizierungssystemen konnte durch die Analyse von unternehmens- bzw. organisationseigenen Zertifizierungssystemen, verbandseigenen Zertifizierungssystemen sowie der Zertifizierung als Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren ein **Grundmodell der Aufbauorganisation in akkreditierten Zertifizierungssystemen** abgeleitet werden (vgl. Abb. 20). Dieses stellt zusammen mit den anderen Modellbausteinen die Grundlage für die Entwicklung unterschiedlicher Modellvariationen der Zertifizierung in der Stadtentwicklung in Kap. 5.4 dar.

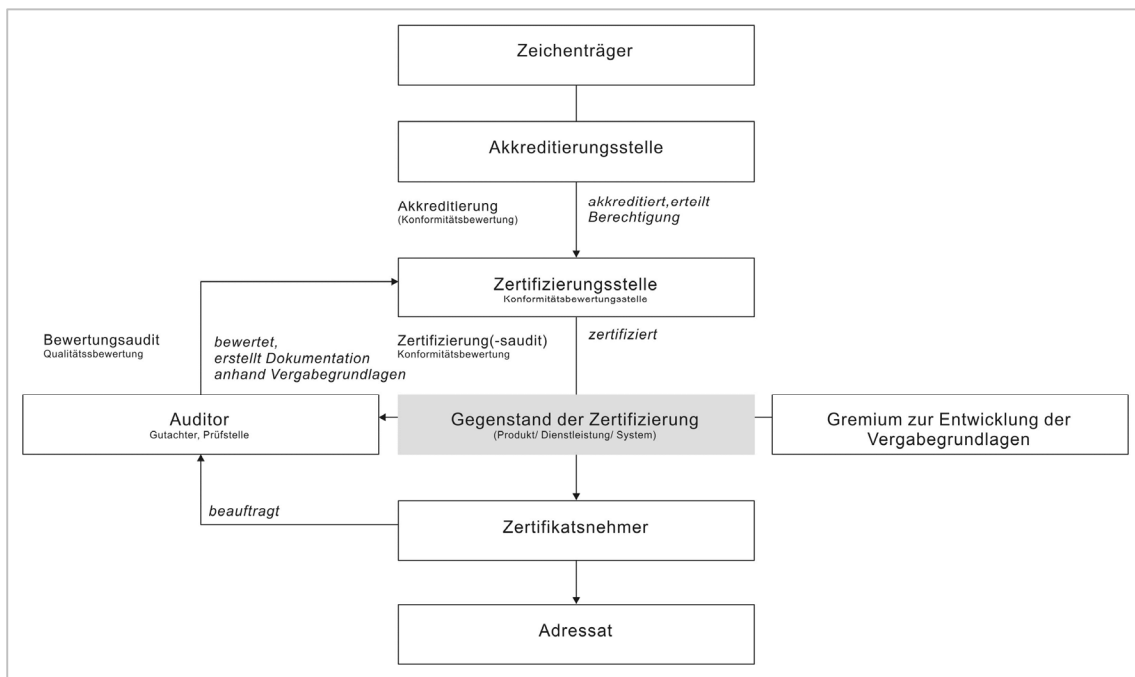


Abbildung 20: Grundmodell der Aufbauorganisation eines Systems akkreditierter Zertifizierung [eigene Darstellung]

Anhand des Beispiels des Umweltzeichens „Der Blaue Engel“ konnte die erreichbare Komplexität eines öffentlich initiierten und autorisierten Zertifizierungssystems aufgezeigt werden. Trotz komplexer Akteursstrukturen und Verfahren stellen mehrstufige Zertifizierungsverfahren – sprich **akkreditierte Zertifizierungssysteme** – insbesondere vor dem

Hintergrund einer möglichen Gefahr der Irreführung der Adressaten ein adäquates Mittel zur Kontrolle durch übergeordnete Stellen und zur Steigerung der Glaubwürdigkeit dar. Der Stellenwert eines Zertifikats und insbesondere die Glaubwürdigkeit der mit dem Zertifikat bezweckten Aussage sind dabei aus Sicht des Adressaten abhängig vom Grad der Unabhängigkeit der Zertifizierungsstelle (vgl. Kap. 4.2).

Mögliche organisatorische Ausgestaltungsformen bezogen auf den Betrachtungsgegenstand der Arbeit werden in den Modellvarianten in Kap. 5.4 betrachtet. Ausgehend von den formulierten grundlegenden Steuerungsmodellen der Zertifizierung wird in auch die Implementierung obligatorischer Zertifizierungsverfahren in den Modelvariationen erörtert.

4 Institutionenökonomischer und steuerungstheoretischer Erklärungsrahmen der Zertifizierung

Anschließend an die vorausgegangene Darstellung von Zertifizierung als System der Setzung von Forderungen, der Qualitätsprüfung und Zertifikatsvergabe und der darauf aufbauenden Ableitung grundlegender Modellbausteine wird im Folgenden der Fokus gezielt auf instrumentelle und organisatorische Fragestellungen gelenkt (vgl. Abb. 21).

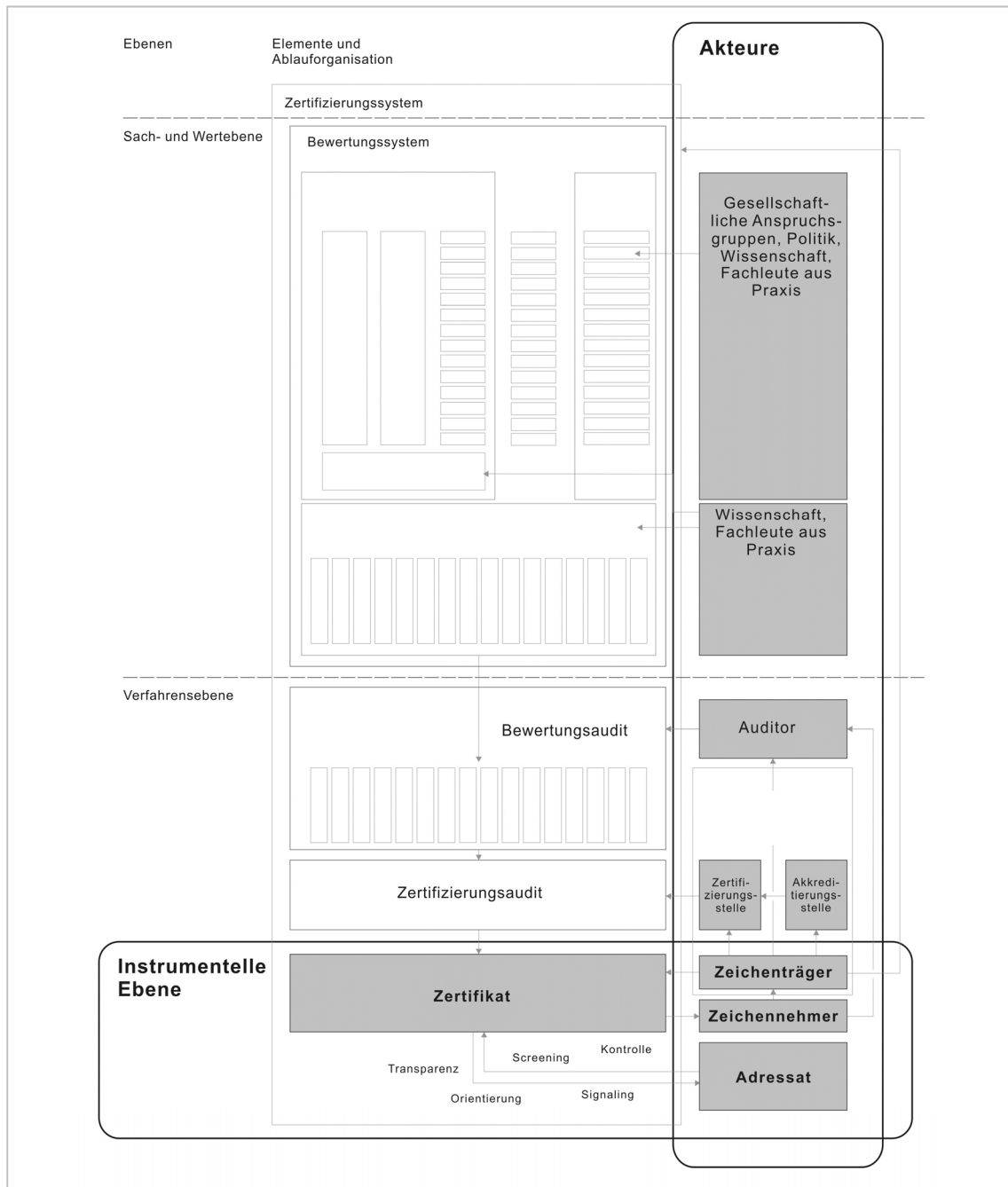


Abbildung 21: Eingrenzung des weiteren Untersuchungsrahmens anhand des Grundmodells eines Zertifizierungssystems [eigene Darstellung]

Innerhalb des somit eingegrenzten weiteren Untersuchungsrahmens beruhen die Ausführungen des Kap. 4 auf zwei Theoriesträngen. Als theoretisches Fundament der Übertragung erfolgt die Darstellung

- eines **organisationstheoretischen** und **institutionenökonomischen Erklärungsrahmens** (Kap. 4.2) sowie
- eines **steuerungstheoretischen Erklärungsrahmens** der Zertifizierung (Kap. 4.3).

Zum Teil miteinander zusammenhängend können diese dazu beitragen, die bisherige Entwicklung des Instruments der Zertifizierung zu erklären. Darüber hinaus dienen sie der theoriegeleiteten Übertragung auf den planerischen Kontext und den Bewertungsgegenstand der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf der Stadtquartiersebene.

4.1 Institutionen- und organisationstheoretischer Erklärungsrahmen

Zertifizierung wird im Rahmen dieser Arbeit als eine Form der bewussten Gestaltung menschlicher Interaktionen über Regel- und Handlungssysteme mit den Zielen der Beschränkung von Wahlmöglichkeiten und der geordneten Kooperation zur Bewältigung von Koordinations- und Motivationsproblemen in Austauschbeziehungen verstanden. Zertifizierung stellt demnach ein institutionelles Arrangement zur Regelung von Handlungen dar.

Um dieses Verständnis erklären zu können, erfolgt zunächst eine Darstellung von wesentlichen Aspekten und Begrifflichkeiten der Organisationstheorie und Institutionenökonomik. Des Weiteren werden in Kap. 4.1 grundlegende Funktionen und Fragen der Legitimation von Institutionen betrachtet. Die Ausführungen dienen als institutionen- und organisationstheoretische Basis für die weiteren Betrachtungen der Zertifizierung anhand der einzelnen Theoriestränge in Kap. 4.2 und 4.3. Eine erste institutionen- und organisationstheoretische Einordnung der Zertifizierung erfolgt jeweils am Ende der einzelnen Teilkapitel.

4.1.1 Institutionen- und Organisationsbegriff

Zunächst werden die Begriffe der Institution und der Organisation bestimmt. Der **Begriff der Institution** lässt sich nur schwer definieren, obgleich unsere Welt durch vielfältige Institutionen geprägt ist.⁷⁴ In einem weiten Begriffsverständnis nach NORTH stellen

⁷⁴ Zu den Institutionen werden beispielsweise so unterschiedliche Dinge wie der Staat, die Verfassung, der Vertrag, das Unternehmen, die Ehe, die Sprache, das Geld, die Marktwirtschaft, das Eigentum oder die Justiz (formelle Institutionen) aber auch Traditionen, soziale Normen oder Mentalitäten (informelle Institutionen) gezählt.

Institutionen jede Art von **Beschränkung** dar, die Menschen **zur Gestaltung menschlicher Interaktion** ersinnen [North 1992, 4; Göbel 2002, 34; von Hauff/Schiffer 2010, 6]. Als Erscheinungsformen eines geregelten Miteinanderumgehens und einer geordneten Kooperation von Menschen schaffen Institutionen **Ordnung** in Situationen, in denen Menschen ihr Handeln auf das Verhalten anderer beziehen und demnach ausgestalten. Ordnung heißt hierbei, dass dieses Handeln geregelt und kalkulierbar abläuft und nicht zufällig oder beliebig. Dazu gilt es die Wahlmöglichkeiten im Verhalten zu limitieren. Um Kooperationen zwischen den Beteiligten zu ermöglichen, muss gewährleistet sein, dass die beteiligten Menschen die Handlungen des jeweils anderen richtig einzuschätzen vermögen [Bea/Göbel 2010, 2; Göbel 2002, 1].⁷⁵ Institutionen definieren die Anreizstruktur von Gesellschaften und insbesondere von Wirtschaften. Dieses weite Begriffsverständnis geht über den **rechtswissenschaftlichen Institutionenbegriff** hinaus, da auch nicht-rechtliche Institutionen wie gesellschaftliche Konventionen oder habituelle Verhaltensweisen mit einbezogen werden [Führ 2000, 3].

Unter Institution ist hierbei nicht die einzelne Regel und Norm zu verstehen, die Ordnung schafft, sondern ein **System von Regeln**. Gleichzeitig können auch die auf einem bestimmten Regelwerk aufbauenden **Handlungssysteme** als Institution bezeichnet werden. Zu beachten ist, dass solche Regelsysteme bzw. geregelte Systeme eines häufig wiederkehrenden **gemeinsamen Zwecks** bedürfen, der vor deren Institutionalisierung bereits existent sein muss. Diesen Bezugspunkt, der einen **bestimmten Problembereich menschlicher Interaktion** abbildet, braucht es, um einen systemischen Zusammenhang zwischen den Regeln herzustellen und den Problembereich zu standardisieren [Göbel 2002, 2]. Nach RICHTER lässt sich eine Institution definieren „als ein System formgebundener (formaler) und formungebundener (informeller) Regeln einschließlich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung“ zu dem Zweck, individuelles Verhalten in eine bestimmte Richtung zu steuern [Richter/Furubotn 2010, 7].

Diese Arbeit folgt der Definition von GÖBEL, nach der Institutionen Systeme von verhaltenssteuernden Regeln bzw. durch diese gesteuerte Handlungssysteme darstellen, die Problembereiche menschlicher Interaktion gemäß einer Leitidee ordnen, die für längere

⁷⁵ PICOT et al. verstehen Institutionen als Instrumente zur Bewältigung von Koordinations- und Motivationsproblemen (vgl. Kap. 4.2.1.2) [Picot et al. 2012, 11]. Vertiefend zur Unterscheidung in fundamentale Institutionen (z.B. Menschenrechte, Grundregeln und -normen, Sprache oder Geld), abgeleitete Institutionen (z.B. Gesetze, Verträge oder organisatorische Regelungen) und konstitutionelle Institutionen (z.B. unantastbare Freiheitsrechte, konstitutionelle Entscheidungsrechte oder Verfügungsrechte) vgl. [Picot et al. 2012, 12ff.].

Zeit und einen größeren Kreis von Menschen gelten und deren Beachtung auf unterschiedliche Art und Weise durchgesetzt wird [Göbel 2002, 3].⁷⁶

Institutionen einschließlich der daran beteiligten Personen können als **Organisationen** bezeichnet werden [Richter/Furubotn 2010, 11]. Demnach ist eine Organisation nur eine spezielle Art von Institution, die planvoll und bewusst von oder für eine abgegrenzte Gruppe von Mitgliedern hergestellt wurde und somit eine „rationalisierte“ Form der Institution darstellt. Sie verfolgt den Zweck, der Institution konkrete Geltung zu verschaffen.⁷⁷ Als von ihren Gestaltern bewusst geschaffenes, zweckgerichtetes **Handlungssystem** weist die Organisation Aktionsregeln und Durchsetzungsregeln (**Regelsystem**) auf, um sie zu motivieren, gemäß den Aktionsregeln zu handeln. Bisweilen wird neben dem geregelten Handlungssystem (z.B. Unternehmung) auch das System von Aktions- und Durchsetzungsregeln sowie die Tätigkeit deren Gestaltung als Organisation bezeichnet [Picot et al. 2012, 27f.; Bea/Göbel 2010, 2f.; Richter/Furubotn 2010, 11f.; Göbel 2002, 4].⁷⁸

4.1.2 Funktionen und Durchsetzung von Institutionen

Es stellt sich die Frage nach dem Nutzen, den Institutionen haben. Über den Hauptzweck von Institutionen - die **Verminderung von Unsicherheiten** im gesellschaftlichen Zusammenleben - besteht ein breiter Konsens in der Fachliteratur. Vgl. hierzu u.a. [North 1992, 4ff.; Senge 2006, 35; von Hauff/Schiffer 2010, 6]. Nach RICHTER/FURUBOTN hat eine Institution den Zweck, individuelles Verhalten in eine bestimmte Richtung zu steuern, indem sie Ordnung schafft und somit Unsicherheit vermindert [Richter/Furubotn 2010, 7].

⁷⁶ Nach dieser Definition können Institutionen gewissermaßen als Spielregeln einer Interaktion verstanden werden, die Muss-, Soll- und Kann-Erwartungen ausdrücken. Instrumente der Durchsetzung können hierbei von bloßer Erwartung der Missbilligung regelabweichenden Verhaltens über soziale Ächtung bis hin zur Strafverfolgung bei Regelverstößen reichen. Diese gehen einher mit moralischem Empfinden, das einen zu regelkonformem Verhalten führt [Göbel 2002, 3].

⁷⁷ Menschen werden alltäglich mit „Organisationen“ konfrontiert, leben in einer Vielzahl von Lebensumständen als Teil einer Organisation bzw. sehen sich als Individuum den Möglichkeiten und Zwängen einer Organisation ausgesetzt. Diesem Verständnis nach sind Organisationen für das Handeln der Menschen in allen gesellschaftlichen Bereichen von grundlegender Bedeutung. Dies trifft insbesondere auf den Bereich der Wirtschaft und deren Akteure zu. Aufgrund einer sich stetig verstärkenden Arbeitsteilung in Herstellung und Vermarktung von Produkten oder der Bereitstellung von Dienstleistungen sind die Beteiligten darauf angewiesen, ihre Handlungen mit Hilfe von Organisationen als Instrument aufeinander abzustimmen, zu koordinieren und sinnvoll zu verknüpfen [Scherer 2006, 19].

⁷⁸ Daraus ergeben sich drei mögliche Verwendungsformen des Begriffs der Organisation: 1. Der institutionelle Organisationsbegriff: Organisation als Institution oder soziales Gebilde; 2. Der instrumentelle Organisationsbegriff: Organisation als Instrument, das Regelungen zu Strukturen, Prozessen und Beziehungen umfasst; 3. Der funktionale bzw. prozessorientierte Organisationsbegriff: Organisation als Tätigkeit, welche die Gestaltung von Strukturen, Prozessen und Beziehungen umfasst [Bea/Göbel 2010, 2f.; Heider 2003, 7].

Nach GÖBEL lassen sich folgende **allgemeine Funktionen von Institutionen** definieren, die sich zum Teil gegenseitig unterstützen [Göbel 2002, 5ff.; von Hauff/Schiffer 2010, 8]:

- **Ordnungsfunktion:** Im Rahmen der Ordnungsfunktion dienen Institutionen der Herstellung von Ordnung, indem sie Komplexität reduzieren. Komplexität geht einher mit Unsicherheit. Aufgrund des Fehlens eines durch Instinkt festgelegten Verhaltensprogramms kommt beim Menschen keine natürliche Verhaltenssicherheit vor. Für die Ordnung des Zusammenlebens wird somit eine „künstliche“ Komplexitätsreduktion notwendig.
- **Entlastungsfunktion:** Die gefundene Ordnung bzw. das Regelsystem stellen für jeden Einzelnen eine Entlastung dar, die sich vor allem in der Vereinfachung der Entscheidung zwischen Handlungsmöglichkeiten äußert. Die durch die Entlastung von ständigen Experimenten, Improvisationen, Erklärungen und der vereinfachten Entscheidungsfindung und Abstimmung mit anderen entstehende Zeit- und Aufwandsparnis macht weitere Kulturleistungen und die Vermehrung von Wohlstand möglich.
- **Motivationsfunktion, Kontroll- oder Überwachungsfunktion:** Die Motivationsfunktion dient der Steuerung von Verhalten in eine bestimmte, erwünschte Richtung. Dies ist sowohl über staatliche Institutionen wie Gesetze oder die Justiz als auch durch private Institutionen, beispielsweise vertragliche Vereinbarungen, zu erreichen. Steht die Verhinderung eines unerwünschten Verhaltens im Vordergrund der Bemühung, kann von einer Kontroll- oder Überwachungsfunktion gesprochen werden.
- **Koordinationsfunktion:** In der menschlichen Interaktion können Institutionen zur Sicherheit und Verlässlichkeit im Verhalten und somit positiv zu einer erfolgreichen Kooperation beitragen. Durch die erzeugte Konsistenz und Zuverlässigkeit werden mit Hilfe von Institutionen Konflikte und Missverständnisse reduziert und die eigentliche Interaktion effizienter gestaltet.
- **Kohäsionsfunktion:** Die Kohäsionsfunktion dient der Erzeugung eines Zusammengehörigkeitsgefühls in der Regelgemeinschaft. Eine innerhalb der Regelgemeinschaft einheitliche Sichtweise erleichtert die Verständigung.
- **Wertmaßstabsfunktion:** Institutionen stellen einen Maßstab für die Beurteilung des eigenen und fremden Verhaltens bereit, der beispielweise eine Bestrafung oder Belohnung legitimiert. Indem sie soziale Wertungen zum Ausdruck bringen,

dienen Institutionen in ihrer Wertmaßstabsfunktion der Vermeidung und Lösung von Konflikten.

Verschiedene Institutionen weisen neben den genannten allgemeinen noch je nach Zielsetzung und Problembereich der Institution **spezielle Funktionen** (z.B. die Funktion der Herrschaftssicherung) auf. Des Weiteren lassen sich die genannten Funktionen um aus ihnen **abgeleitete Funktionen** ergänzen.

Die handlungsregulierenden Funktionen der Regelsysteme können sich nur entfalten, wenn die Regeln faktisch befolgt werden. Die Gründe für die Regelbefolgung sind vielfältig und können sich vermischen. Während eine Institution, deren Befolgung sich allein auf **Angst** vor Strafe begründet, besonders schwer durchsetzen lässt, setzen sich Regeln, aus deren Befolgung alle Betroffenen nur (materielle) **Vorteile** ziehen, leicht durch. Darüber hinaus werden Regelwerke zum Teil auch aus reiner **Gewohnheit** oder aus **Konformismus** befolgt. Dies geschieht entweder, weil es üblich ist und alle sich in dieser Weise verhalten oder aus Respekt und **gefühlsmäßiger Bindung** [Göbel 2002, 10f.].

4.1.3 Entstehung und Legitimation von Institutionen

Stellt man die Frage nach dem Zustandekommen bzw. den Ursachen für das Entstehen von Institutionen (kausale Ursache, Wirkursache), lassen sich vereinfacht zwei Entstehungsarten nennen. Demnach gibt es **von selbst bzw. „evolutionär“ entstehende Institutionen** beispielsweise die Sprache, das Geld oder die Familie („Unsichtbare-Hand-Ansatz“) und **bewusst gegründete Institutionen** („Sichtbare-Hand-Ansatz“) [Richter/Furubotn 2010, 8ff.; Göbel 2002, 5ff.]:

- Im ersten Fall entstehen Institutionen bisweilen als **„spontane“ Ordnung** auf der Grundlage des Eigeninteresses der Einzelnen **ohne legislativen Zwang** bzw. auch **ohne Berücksichtigung des öffentlichen Interesses**.
- Im zweiten Fall stellen Institutionen das **Ergebnis eines zielgerichteten Entwurfs** einer dazu **befugten Instanz** dar.

Geplante Institutionen lassen sich von den autogen entstandenen und im evolutionären Prozess der Variation, Selektion und Retention sich durchsetzenden Institutionen abgrenzen. Sie werden entweder durch ausgewählte, dazu fähige Instanzen (Einzelpersonen,

Unternehmer, Team, Parlament) gestiftet oder erlassen bzw. als Vertrag durch die von dem Regelwerk Betroffenen abgeschlossen [Göbel 2002, 5ff.].⁷⁹

Jede Institution beschneidet in irgendeiner Weise die Handlungsfreiheit. Sie schließt Handlungsmöglichkeiten aus oder stellt sie eventuell sogar unter Strafe. Um diese Einschränkungen zu rechtfertigen muss jede Institution ihre Funktionalität und insbesondere **Legitimation** immer wieder unter Beweis stellen [Göbel 2002, 8].

Besteht eine allgemeine Einsicht in die Legitimität des Regelgebers und/ oder die Rechtmäßigkeit und Gültigkeit der Regeln einer Institution, dann ist diese als besonders stabil in ihrem Bestand einzuschätzen. Eine solche normative Legitimation kann entweder durch **legalistische Legitimation** und durch **philosophisch-ethische Legitimation** erfolgen. Eine Legitimation kann als juristisch oder legalistisch bezeichnet werden, wenn dazu befugte Instanzen die Institution ordnungsgemäß gesetzt haben oder sie auf anderen Wegen legal und ordnungsgemäß zustande kam und aufgrund dessen als rechtens und gültig anerkannt wird.⁸⁰ In diesen Fällen wird der Weg, auf dem die Regeln entstanden sind, auf seine Gültigkeit geprüft. Die einzelnen Regeln sind somit nur indirekt legitimiert. Im Rahmen einer philosophisch-ethischen Legitimation werden hingegen nur die Institutionen, die „mit guten Gründen“ zu rechtfertigen sind, als gültig anerkannt. In diesem Fall müssen die Regeln direkt gerechtfertigt werden. Letztendlich bedarf es immer einer philosophisch-ethischen Rechtfertigung, um Legitimität zu begründen. Werden Regeln aufgrund ihres legalen Zustandekommens anerkannt, sollte gut begründet werden können, warum der regelgebenden Instanz das Recht zum Erlass der Regeln zugesprochen wird. Somit wird die Rechtfertigung mit guten Gründen nicht direkt auf die Regeln, sondern auf die regulierende Instanz angewandt [Göbel 2002, 11f.].

4.1.4 Analyse und Bewertung von Institutionen

In unterschiedlichen kulturellen sowie zeitgeschichtlichen und gesellschaftspolitischen Zusammenhängen findet sich eine Vielzahl verschiedener institutionalisierter Regelungen und geregelter Handlungssysteme als Antworten auf zentrale Fragen des menschlichen Zusammenlebens. Warum eine Institution gegenüber einer anderen Alternativen vorzuziehen ist, gilt es in allen Fällen zu begründen. Damit einher geht die Frage, welche guten Gründen (s.o.) bzw. Kriterien für die Legitimation der Regeln bzw. der regelgebenden Instanz herangezogen werden können, damit die Gültigkeit der Institutionen akzeptiert

⁷⁹ Beispielsweise können Vereine oder Unternehmen durch eine übereinstimmende Willenserklärung (Vertrag) der Gründer entstehen.

⁸⁰ Dies kann beispielsweise bei Regelsetzung durch parlamentarische Gesetzgebungsverfahren, durch Weisung einer Autoritätsperson, durch Verträge oder bei Tradition als Regelentstehung der Fall sein [Göbel 2002, 11].

und eine Motivation zur Regelbefolgung geschaffen wird. Bezüglich der sich stetig wandelnden philosophisch-ethischen Legitimation bestimmter Institutionen entwickelte sich im Laufe der Geschichte die **Vernunft**⁸¹ zur internen Bewertungsinstanz. Sie ersetzte dabei beispielsweise die Natur oder Gott als Garanten einer richtigen Ordnung.⁸² Das Bewertungskriterium **Vernünftigkeit** i.S. von „geschickt“ ist erfüllt, wenn eine Institution das gewünschte Ziel technisch effizient erreicht. Das Ziel selbst, das es „geschickt“ zu erreichen gilt, steht hierbei nicht zur Debatte. Die Bewertung betrifft demnach vor allem die **Durchsetzbarkeit** einer Institution. Als Bewertungskriterien von Institutionen bezüglich der Vernünftigkeit i. S. von Geschicklichkeit können nach GÖBEL folgende genannt werden [Göbel 2002, 17ff.]:

- **Kontrollierbarkeit:** Eine Institution gilt als vernünftig i.S. von geschickt, wenn sich Verstöße gegen die Regeln leicht feststellen und bestrafen lassen.
- **Anreizkompatibilität:** Die Institution setzt positive Anreize für das erwünschte Verhalten.
- **Kulturkompatibilität:** Die Institution passt zu verbreiteten Gewohnheiten, überkommenen Denkweisen und Traditionen.
- **Bindungsmöglichkeit:** Es kann mit Hilfe der Institution eine gefühlsmäßige Bindung erzeugt werden.

Eine über die Geschicklichkeit hinausgehende **umfassende Vernünftigkeit**⁸³ kann nur durch eine weitergehende Reflexion bewertet werden. Hierzu muss hinterfragt werden, ob mit der Institution die „richtigen Ziele“ verfolgt werden. Die Bestimmung, ob ein Ziel vernünftig ist, d.h. geeignet, die übergeordneten Ziele des individuellen Glücks und des Gemeinwohls zu fördern, ist eine Sache der persönlichen Lebenserfahrung bzw. des kollektiven Erfahrungsschatzes und lässt sich nicht abschließend beurteilen. Deshalb bietet sich neben der Vernunft der **Konsens** als Bewertungsgrundlage an. Von Konsens ist auszu-

⁸¹ Nach KANT lassen sich **drei Imperative der Vernunft** mit je unterschiedlicher Verbindlichkeit unterscheiden: Die Imperative der **Geschicklichkeit**, der **Klugheit** und der **Sittlichkeit**. Nach den Imperativen der Geschicklichkeit gilt es, das beste Mittel auszuwählen, um den gewünschten Zweck zu erreichen. Den Imperativen der Klugheit folgend, müssen auch die Zwecke vernünftig überlegt sein, d.h. vor der Wahl des geschicktesten Mittels müssen die richtigen Ziele formuliert werden, beispielsweise die „Glückseligkeit des Einzelnen“ oder die „allgemeine Wohlfahrt“. Zu beurteilen, ob ein Handeln oder ein Regelsystem „geschickt“ ist, dürfte einfacher fallen als die Beurteilung, ob es „klug“ ist. Darüber hinaus gilt es die Imperative der Sittlichkeit zu beachten, die besagen, welche Regeln „unbedingt“ und „kategorisch“ einzuhalten sind [Göbel 2002, 18f.].

⁸² Vertiefend zur philosophisch-ethischen Legitimation von Institutionen im Allgemeinen und zu den im Laufe der Geschichte unterschiedlich gewerteten Geltungsgrundlagen Natur, göttliche Offenbarung, Vernunft und Konsens im Besonderen vgl. [Göbel 2002, 17ff.].

⁸³ D.h., dass eine umfassend vernünftige Institution sowohl „geschickt“ als auch „klug“ und „sittlich richtig“ sein muss.

gehen, wenn sich Menschen freiwillig auf die Einhaltung bestimmter Regelsysteme einigen. Jedoch wird ein strikter Konsens aller unter Realitätsbedingungen in den meisten Fällen unmöglich oder zu teuer sein. Gleichzeitig werden in vielen Fällen weder Macht noch Informationen zwischen den Beteiligten gleich verteilt sein und die beteiligten Vertragspartner nicht mit den Betroffenen übereinstimmen, so dass von externen Effekten auszugehen ist (vgl. Kap. 4.2.2). Das Kriterium der **Konsensfähigkeit** stellt ein rein formales Kriterium dar. Denn als Ergebnis einer kollektiven Selbstbindung muss eine Institution als richtig gelten, weil sie von allen gewollt wird. In einer solchen Sichtweise kann, indem lediglich der Weg der Entstehung betrachtet wird, die inhaltliche Bewertung einzelner Regeln oder des Regelsystems vermieden werden.⁸⁴ Demnach kann eine Institution bzw. der Prozess, aus dem sie hervorgegangen ist, anhand der folgenden Kriterien bewertet werden [Göbel 2002, 19ff.]:

- **Beteiligungsintensität:** Intensität mit der Betroffene an der Entscheidung über die Institution beteiligt wurden.
- **Machtverteilung:** Grad der Gleichberechtigung der Betroffenen bei der Diskussion um die Gestaltung der Institution.
- **Informationsverteilung:** Grad der Aufklärung und Verteilung von Information unter den Betroffenen.

Hinter dieser Position steckt die Überzeugung, dass Normen nicht als richtig oder falsch bewerten werden können. Dieses Vorgehen entspricht dem juristisch-legalistischen Verständnis einer Legitimation von Institutionen (vgl. Kap. 4.1.3) [Göbel 2002, 21].

Analysen von Institutionen finden sich praktisch in allen Kulturwissenschaften. Eine Institutionenanalyse kann aus vielen wissenschaftlichen Blickrichtungen erfolgen [Göbel 2002, 32f.; Führ 2000, 3f.]:

- **Soziologische Institutionenanalyse:** Die soziologische Institutionenanalyse untersucht die gesellschaftlichen Funktionen der Institutionen und das institutionell vermittelte Verhältnis von Individuum und Gesellschaft.⁸⁵

⁸⁴ „Mit dem formalen Kriterium der Konsensfähigkeit vermeidet man ein inhaltliches Urteil über die Güte von Institutionen. Es wird lediglich unterstellt, dass die entstandenen Regelsysteme in irgendeiner Weise „vorteilhaft“ für alle Beteiligten sein müssen, sonst würden sie dem Vertrag nicht zustimmen. Was „Vorteil“ inhaltlich bedeutet, bleibt völlig offen.“ [Göbel 2002, 21]

⁸⁵ Zur soziologischen Institutionenanalyse und zur Kritik an der ökonomischen Institutionenanalyse vgl. u.a. [Schwinn 2009, 43ff.].

- **Ethische Institutionenanalyse:** Die Institutionenethik untersucht, inwieweit Institutionen moralisches Handeln ermöglichen und stützen.
- **Ökonomische Institutionenanalyse:** Die **Ökonomische Institutionenanalyse** befasst sich sowohl mit der Analyse ökonomischer Institutionen als auch mit der ökonomischen Analyse nicht-ökonomischer Institutionen. Sie betreibt demnach eine positive Analyse ökonomischen Entscheidungsverhaltens in Institutionen und leitet in normativen Analysen Empfehlungen für die Gestaltung von Institutionen ab bzw. dient dem ökonomischen Entscheiden über Institutionen (vgl. Kap. 4.2).
- **Politikwissenschaftliche Institutionenanalyse:** In der politikwissenschaftlichen Institutionenanalyse werden vor allem die Vor- und Nachteile verschiedener politischer Institutionen diskutiert (vgl. Kap. 4.3).
- **Rechtswissenschaftliche Institutionenanalyse:** In der rechtswissenschaftlichen Institutionenanalyse werden Vorschläge für die Ausgestaltung des Rechtssystems durch Formalisierung bestimmter gesellschaftlicher Normen ausgearbeitet. Die juristische Institutionenanalyse geht hierbei vor allem der Frage nach, welcher rechtliche Rahmen geschaffen werden muss, um gesetzgeberische Ziele zu verwirklichen. Hierzu wird untersucht, welche Instrumente die beabsichtigte Steuerungsleistung erbringen, das Verhalten von Individuen und Organisationen im gewünschten Sinn zu beeinflussen (vgl. Kap. 4.3).

Wie bereits in der Einleitung der Arbeit dargestellt, werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit Zertifizierung und Zertifizierungssysteme einer ökonomischen sowie politikwissenschaftlichen und in Ansätzen auch juristischen Institutionenanalyse unterzogen.

Bezüglich der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene wird in Kap. 5 aufbauend auf den in Kap. 4 dargestellten Zusammenhängen zu beantworten sein, welche Institutionen die Austauschbeziehungen im Rahmen von städtebaulichen Projekten regeln, welche Akteure Teil des Handlungssystems sind und wer eventuell ausgeschlossen ist.

4.1.5 Institutionentheoretische Einordnung von Zertifizierung

Auch im Rahmen von Zertifizierungssystemen werden u.a. Regeln aufgestellt, die zu einem bestimmten Verhalten anregen bzw. dieses vereinfachen, fördern oder gar erzwingen sollen. Um die Systeme und die beteiligten Akteure herum entwickeln sich durchweg Organisationen mit einem bewusst geschaffenen, auf den Zweck der Zertifizierung ausgerichteten, Handlungssystem. Bei Zertifizierungssystemen handelt es sich demnach um durch Regeln gesteuerte Handlungssysteme. Diesen Ausführungen folgend werden **Zertifi-**

zierung und **Zertifizierungssysteme** im Weiteren als **Institutionen** oder in einer abgeschwächten Formulierung als **institutionelle Arrangements** bezeichnet. Ob Zertifizierung als eigenständiges Regelwerk bzw. Institution oder als Teil eines Regelungssystems (Vertrag) angesehen wird ist nachrangig. Fragen nach der Entstehung, der Legitimation, der Funktion sowie der Bewertung lassen sich in beiden Fällen formulieren.

Die Analysen in Kap. 2 und 3 haben bereits gezeigt, dass auch Zertifizierungssysteme den einer Institution zugeschriebenen Hauptzweck der Verminderung von Unsicherheit insbesondere der Qualitätsunsicherheit aufweisen. Dieser Hauptzweck der Zertifizierungssysteme wird neben der Formulierung von Qualitätsanforderungen und entsprechender Qualitätskriterien bzw. Messgrößen sowie Regeln zu deren Ermittlung, Bewertung und Kennzeichnung vor allem durch die Mechanismen der Kenn- und Auszeichnung verfolgt. Diese Mechanismen werden im Weiteren theoriegeleitet vertiefend untersucht (Kap. 4.2.3 und 4.2.4).

Ausgehend von den auch auf Zertifizierung zutreffenden allgemeinen Funktionen von Institutionen werden in Kap. 5.4 instrumentell, organisatorisch und in Bezug auf die Mechanismen der Regelbefolgung differenzierte Modellvariationen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen mit zum Teil speziellen Funktionen formuliert.

In der Regel stellen Zertifizierung und Zertifizierungssysteme bewusst gegründete Institutionen dar. Jedoch müssen sich auch diese Systeme, insofern es sich um freiwillige Zertifizierung handelt, im Rahmen einer „instrumentellen Selektion“ gegenüber anderen Instrumenten durchsetzen.

Bei allen Formen, egal ob beispielsweise mit legislativem oder verbandlichen Zwang verbundenen oder freiwilligen Zertifizierungssystemen, kann das Regelungssystem einer Zertifizierung mit seinen Regelungsmechanismen weit über die in der Regelgemeinschaft eingefundenen Akteure hinaus wirken, so dass die Frage der Legitimation einer besonderen Beachtung bedarf. Mit der Frage der Legitimation eng verbunden sind insbesondere die Verfahren und Akteure der Setzung der Bewertungskriterien und des Zertifizierungsverfahrens (vgl. Kap. 5.5).

Eine legale Legitimation erfahren Zertifizierungssysteme durch ordnungsgemäße, d.h. rechtmäßige Gründung der Trägerorganisationen (z.B. durch staatliche Einrichtung bzw. Beauftragung oder durch eine dem Vereinsrecht entsprechende Vereinsgründung) und der Einhaltung der gesetzlichen Schranken im Rahmen der Zertifizierungsverfahren.

Die Frage, ob sich Zertifizierungssysteme im Sinne einer philosophisch-ethischen Legitimation rechtfertigen lassen, gestaltet sich bedeutend schwieriger und kann nur im Einzelfall unter Einbeziehung der betroffenen Kreise beantwortet werden. Die Bewertungskriterien bezüglich der Vernünftigkeit und Konsensfähigkeit sowie der weiteren dargestellten Unterkriterien fließen sowohl in die Entwicklung der Modellvariationen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen (vgl. Kap. 5.4) als auch in das im Ausblick skizzierte Konzept für eine Potenzialanalyse der Modellvariationen (vgl. Kap. 6.2) ein.

4.2 Institutionenökonomische Analyse: Zertifizierung als Instrument zur Reduzierung von Informations- und Verhaltensunsicherheit

Im folgenden Kapitel wird die spezielle ökonomische Sicht auf Institutionen betrachtet und die aus ökonomischer Sicht relevanten Aspekte für die institutionelle Ausgestaltung von Zertifizierungssystemen erläutert. Um neben den Anwendungsfeldern und -formen auch die Entstehungsanlässe, Ziele und Funktionen von Zertifizierung erklären zu können, bedarf es u.a. einer ökonomischen Betrachtung der Interventionslogiken und Mechanismen. Hierzu liefern insbesondere die neueren institutionenökonomischen Theorien der Organisation hilfreiche Erkenntnisse. Als der Teil der Ökonomik beschäftigen sie sich in einem besonderen Blickwinkel mit mikroökonomischen Erscheinungen und der **Analyse von Institutionen**. Institutionen sind nach der **Neuen Institutionenökonomik** insbesondere für wirtschaftliche Austauschprozesse von großer Bedeutung, da sie das Verhalten der am wirtschaftlichen Austausch Beteiligten steuern [Richter/Furubotn 2010, 1ff.; Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 1; Göbel 2002, 37f.].

Dieses Kap. geht somit folgenden Fragen nach: Welche „Spielregeln“ beeinflussen das Verhalten ökonomisch handelnder Akteure im Rahmen von Austauschbeziehungen? Welche Probleme treten auf? Welche institutionellen Regelungen können einen Beitrag zu einer Beseitigung der Probleme innerhalb dieser Austauschbeziehungen leisten? Wie ist Zertifizierung in diese Zusammenhänge einzuordnen? Zur Beantwortung dieser Fragen werden zunächst folgende Konzepte auf Basis der Neuen Institutionenökonomik eingeführt bzw. erläutert und auf das Instrument Zertifizierung übertragen:

- Verfügungsrechte und deren Austausch
- Informationsasymmetrien und -defizite,
- Verhaltens- und Qualitätsunsicherheit sowie
- Transaktionskosten.

Im Anschluss an die literaturbasierten Darstellungen der theoretischen Annahmen und der einzelnen Theorieansätze der Neuen Institutionenökonomik als Basis für die Erklärung von Problemen in Austauschbeziehungen zwischen wirtschaftlich agierenden Einzelpersonen und Organisationen erfolgt jeweils eine eigene spezifische theoretische Einordnung der Zertifizierung. Die Teilansätze unterscheiden sich hinsichtlich der betrachteten Probleme sowie der Lösungsansätze und können somit jeweils einen spezifischen Beitrag zur Beantwortung der Forschungsfrage leisten.

Die theoretische Einordnung von Transaktionen im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen erfolgt in Kap. 5.

4.2.1 Institutionenökonomische Theorien der Organisation

Im Folgenden werden zunächst die für die weitere Untersuchung wesentlichen allgemeinen Grundannahmen der ökonomischen Theorie betrachtet, bevor daran anschließend auf die zentralen Ansätze, die spezifischen Annahmen und das spezielle Erkenntnisinteresse der Neuen Institutionenökonomie eingegangen wird.

4.2.1.1 Grundannahmen der ökonomischen Theorie

Die ökonomische Theorie als Theorie des Tausches interpretiert über den engen Bereich geschäftlicher Transaktionen hinaus soziale Beziehungen grundsätzlich als System des Austauschs von Leistungen und Gegenleistungen. Die Ökonomik stellt die wissenschaftliche bzw. theoretische Auseinandersetzung mit dem wirtschaftlichen Handeln des einzelnen Menschen, also dem individuell rationalen Umgang mit knappen Ressourcen zur Befriedigung unbegrenzter Bedürfnisse, dar. Als elementares Erkenntnisprinzip liegt ihr der **methodologische Individualismus** zugrunde, nach dem Probleme anhand der Ziele und Entscheidungen einzelner Individuen betrachtet werden [Picot et al. 2012, 2; Richter/Furubotn 2010, 3; Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 1; Göbel 2002, 22f.].⁸⁶

Die Knappheit der Ressourcen führt zu **ökonomischen Problemen**. Die Suche nach Möglichkeiten zu deren Verminderung, d.h. die Bestimmung arbeitsteilig zu bewältigender Aufgaben und die Auswahl geeigneter Koordinationsformen, stellt das Kernproblem der betriebs- und volkswirtschaftlichen Organisation dar. Durch Arbeitsteilung sowie die Teilung und den Tausch von Verfügungsrechten (vgl. Kap. 4.2.2) kann eine bessere Ausnutzung der Ressourcen und eine wohlstandssteigernde Wirkung erreicht werden. Ein solches interaktives Wirtschaften bringt jedoch wiederum eigene Probleme mit sich. Die ökonomische Theorie bietet zur Lösung dieser möglichen **Organisations-, Informations- und**

⁸⁶ Vertiefend zum Erkenntnisprinzip des methodologischen Individualismus vgl. u.a. [Picot et al. 2012, 41; Dehling/Schubert 2011, 26ff.; Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 6; Göbel 2002, 23f.].

Kontrollprobleme zahlreiche theoretische Instrumente und Modelle an [Göbel 2002, 53; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 34]. Somit dient die ökonomische Theorie nicht nur dazu, real existierende Phänomene, beispielsweise bestimmte Gesetzmäßigkeiten im Verhalten der Akteure, zu analysieren (**positive Theorie**), sie wird auch herangezogen, um beispielsweise im Rahmen der Politikberatung, auf Basis eines Vergleichs verschiedener Maßnahmen und ihrer Auswirkungen, Handlungsempfehlungen abzugeben (**normative Theorie**) [Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 15].⁸⁷

Um die angesprochenen **Knappheitsprobleme** adäquat analysieren zu können, hat die Ökonomik ein Schema von zentraler Bedeutung entwickelt: Das **ökonomische Modell des individuellen Handelns**, kurz das Modell des **Homo Oeconomicus** [Voigt 2009, 19f.; Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 2; Göbel 2002, 23]. Der Homo Oeconomicus bezieht sich auf diejenigen Wesenszüge eines Akteurs, die das wirtschaftliche Handeln betreffen, und bildet somit das idealtypische Verhaltensmodell der klassischen und neoklassischen Wirtschaftstheorie ab.

Die Ökonomik nimmt für das Modell des **Homo Oeconomicus** bestimmte typische Verhaltenserwartungen an [Voigt 2009, 19ff.; Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 2ff.; Ebers/Gotsch 2006, 249; Göbel 2002, 27].⁸⁸

- Der Homo Oeconomicus verfügt über ein widerspruchsfreies Zielsystem ohne Zielkonflikte, er kennt alle Entscheidungsalternativen, d.h. er besitzt **vollständige Information** und er fasst **rationale Entscheidungen** (Rationalitätsprinzip),
- er verfolgt mit seinem Verhalten die eigene materielle oder auch immaterielle **Nutzenmaximierung** (ökonomisches Prinzip)⁸⁹, d.h. er versucht, mit gegebenen Mitteln den größten Erfolg zu erzielen oder ein vorgegebenes Ziel mit dem geringstmöglichen Aufwand zu erreichen.

Die Ökonomik enthält sich jedoch nicht eines Urteils über die Präferenzen. Da bestimmte Präferenzen, beispielsweise aus ökonomischer Sicht schädliche, weil wohlfandsmindernde

⁸⁷ Vertiefend zur relativen Bewertung bestimmter Zustände oder auch politischer Maßnahmen im Vergleich zu anderen d.h. der Wirkungsanalyse potentieller Maßnahmen vgl. u.a. [Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 15ff.].

⁸⁸ Vertiefend zu den Bausteinen des Modells des Homo Oeconomicus, d.h. den Präferenzen des entscheidenden Individuums, dessen Handlungsraum inkl. aller Handlungsalternativen und Restriktionen sowie der eigentlichen Wahlhandlung, die sich aus dem Zusammenspiel von Präferenzen und Restriktionen ergibt, sowie zu den grundlegenden Prinzipien des Modells des Homo Oeconomicus vgl. u.a. [Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 2ff.; Göbel 2002, 23ff.].

⁸⁹ Die individuelle Nutzenfunktion kann sich auf verschiedene Ziele beziehen. Neben materiellen Zielen wie Güterkonsum und Einkommen sind auch immaterielle wie Muße, Prestige, Selbstverwirklichung oder Macht denkbar [Ebers/Gotsch 2006, 249].

de, Verhaltensweisen, als schlecht bewertet werden, zielt die Ökonomik auf **Mittel zur Ausschaltung dieser Präferenzen** ab [Göbel 2002, 28].

Im Weiteren wird u.a. untersucht, inwiefern Zertifizierung als ein Mittel zur Ausschaltung bestimmter, noch zu beschreibender Verhaltensweisen dienen kann. Dazu bedarf es zunächst einmal einer realistischen Einschätzung des Verhaltensmodells des Homo Oeconomicus, das von der modernen Wirtschaftstheorie vielfach kritisiert wird. So werden Entscheidungssituationen unter vollständiger Information über sämtliche Alternativen und deren Konsequenzen relativ selten sein. Außerdem handelt der Mensch aus Sicht der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie nicht nach einem geschlossenen widerspruchsfreien System von Zielen, Wünschen und Motiven. Vielmehr ist von beschränkt rational handelnden Individuen auszugehen, die nur eine beschränkte Menge an Information aufnehmen und verarbeiten können.

4.2.1.2 Zentrale Ansätze und Grundannahmen der Neuen Institutionenökonomie

Die Neue Institutionenökonomik⁹⁰ stellt ein noch recht junges theoretisches Forschungsprogramm innerhalb der Wirtschaftswissenschaften mit einer sehr großen Anwendungsbreite dar. Sie wurde entwickelt, um vor allem den Anwendungsbereich der neoklassischen Theorie durch realitätsnähere Prämissen unter Einbeziehung von Ergebnissen der verhaltenswissenschaftlichen Entscheidungstheorie zu erweitern, und beschäftigt sich daher insbesondere mit den **Auswirkungen von Institutionen auf das menschliche Verhalten** [Bea/Göbel 2010, 132; Göbel 2002, VII; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 35].⁹¹ Neben der Beschäftigung mit den wesentlichen Annahmen über Auswirkungen von Institutionen auf das menschliche Verhalten erörtert die Neue Institutionenökonomik das **ökonomische Verhalten des Menschen in** und das **ökonomische Gestalten von beliebigen Institutionen** [Göbel 2002, 51].

Ein einheitliches, geschlossenes, in sich konsistentes Theoriegebäude gibt es nicht. Vielmehr findet sich in der Literatur eine Vielzahl verwandter, sich gegenseitig überlappender, ergänzender und teilweise aufeinander beziehender Ansätze. So wird die Programmatik der institutionenökonomischen Organisationsanalyse derzeit vor allem durch drei Teilan-

⁹⁰ PICOT et al. stellen die besonderen Annahmen des Theoriegebäudes der Neuen Institutionenökonomie wie folgt dar: „Das Theoriegebäude der Neuen Institutionentheorie steht für verschiedene Ansätze zur Erklärung des Wirtschaftens in einer Welt, in der unvollkommene Akteure, Menschen mit begrenzter Rationalität und Moral, in ihrem ökonomischen Handeln aufeinander angewiesen sind.“ [Picot et al. 2012, 56]

⁹¹ Das institutionenökonomische Forschungsprogramm wurde als Gegenprogramm zur neoklassischen Theorie entwickelt. Die neoklassische Idealwelt, in der Institutionen keine Rolle spielen und der Austausch zwischen den Wirtschaftsakteuren völlig problemlos über den vollkommenen Markt funktioniert, ist nützlich, um die relevanten Grundgedanken ökonomischer Effizienz in exakten Modellen abbilden zu können. Für Versuche der Erfassung und Erklärung der komplexen Wirklichkeit der Wirtschaft erschienen die neoklassischen Modellvoraussetzungen zu abstrakt und realitätsfern [Göbel 2002, VII].

sätze der Neuen Institutionenökonomik repräsentiert [Picot et al. 2012, 57; Richter/Furubotn 2010, 41f.; Bea/Göbel 2010, 133f.; Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 43ff.; Ebers/Gotsch 2006, 247; Scherer 2006, 20; Göbel 2002, 60; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 37f.]:

- die **Theorie der Verfügungsrechte** (Properts Rights Theory),
- die **Prinzipal-Agent-Theorie** oder **Agenturtheorie** (Agency Theory) und
- die **Transaktionskostentheorie** (Transaction Cost Economics).⁹²

Das gemeinsame Kennzeichen aller institutionenökonomischen Ansätze sind die weitgehend identischen, im Vergleich zur Neoklassik modifizierten Annahmen, die das menschliche Verhalten beschreiben und das Handeln der Akteure leiten. Im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik wird neben den Verhaltensannahmen

- der **individuellen Nutzenmaximierung** und
- des **opportunistischen Verhaltens**⁹³ von
- **unvollständiger Rationalität**⁹⁴

der am wirtschaftlichen Austausch Beteiligten ausgegangen [Picot et al. 2012, 42, 57; Richter/Furubotn 2010, 4f., 25ff.; Bea/Göbel 2010, 132f.; Voigt 2009, 22f.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 43]. Ihnen wird unter Bezug auf die verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorie **begrenzte Rationalität** unterstellt. D.h., dass trotz größter Bemühungen, optimale und rationale Entscheidungen zu treffen (intendierte Rationalität), in der Realität mit unvollständiger Rationalität der Beteiligten, also deren **begrenzten**

⁹² Als Begründer bzw. Vertreter und ursprüngliche Quellen der Neuen Institutionenökonomik lassen sich bezüglich des Transaktionskosten-Ansatzes neben R. H. COASE („The Nature of the Firm“ 1937), der auf die Kosten der Marktbenutzung hinwies und daraus die Entstehung der Institution „Unternehmung“ ableitete, O. E. WILLIAMSON nennen, der den Transaktionskosten-Ansatz ausgebaut und bekannt gemacht hat („Markets and Hierarchies“ 1983). WILLIAMSON erhielt im Jahre 2009 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften.

Quellen zur Theorie der Verfügungsrechte finden sich u.a. bei A. A. ALCHIAN („Some Economics of Property“ 1961), H. DEMSETZ („Towards a Theory of Property“ 1967) sowie E. G. FURUBOTN und S. PEJOVICH. Zum Prinzipal-Agent-Ansatz lassen sich u.a. M. C. JENSEN und W. H. MECKLING („Theory of the Firm“ 1976) sowie J. W. PRATT und R. J. ZECKHAUSER („Principals and Agents“ 1985) nennen [Bea/Göbel 2010, 123, 133f.].

⁹³ PICOT/REICHWALD/WIGAND zum Begriff des Opportunismus: „Opportunismus als Verhaltensannahme bedeutet eine Verschärfung gegenüber dem Konzept der individuellen Nutzenmaximierung. Opportunistisches Verhalten liegt dann vor, wenn sich Wirtschaftssubjekte nicht ausschließlich in verständigungsorientierter Weise verhalten, sondern vielmehr häufig strategisch handeln, indem sie versuchen, ihre eigenen Interessen gegebenenfalls auch zum Nachteil anderer und unter Missachtung sozialer Normen zu verwirklichen.“ [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 43]

⁹⁴ PICOT/REICHWALD/ WIGAND zum Begriff der beschränkten Rationalität: „Diese Verhaltensannahme stützt sich auf Erkenntnisse, wonach der Mensch zwar rational handeln möchte, ihm dies aber aufgrund des Auftretens kommunikativer Probleme bei schwer übermittelbarem, tazitem Wissen nur eingeschränkt gelingt.“ [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 43]

Fähigkeiten und **Kapazitäten** zur **Informationsaufnahme** und **-verarbeitung**, gerechnet werden muss [Voigt 2009, 22f.; Ebers/Gotsch 2006, 279; Göbel 2002, 109; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 86ff.].

Anders als die neoklassische Ökonomik nimmt die Neue Institutionenökonomik an, dass die an einer arbeitsteiligen Tauschwirtschaft Beteiligten vor großen Problemen stehen, zu deren Bewältigung die Schaffung von Institutionen nötig wird. Den Kernpunkt der neuen Institutionenökonomik stellt die Anerkennung von **Koordinations- und Motivationsproblemen** bei der Interaktion von Menschen in einer arbeitsteiligen Wirtschaft dar (vgl. Abb. 22) [Picot et al. 2012, 6ff.; Göbel 2002, 30f., 55ff.]:

- **Koordinationsproblem:** Es besteht Unsicherheit bezüglich der Abstimmung von Angebot und Nachfrage. Während die Nachfrager nicht das gesamte Angebot kennen, überblicken die Anbieter nicht die gesamte Nachfrage. Nachgefragte Leistungen werden demnach eventuell nicht bereitgestellt oder Angebote nicht nachgefragt (**Bereitstellungsproblem**). Es ist davon auszugehen, dass die Suche nach passenden Anbietern oder Nachfragern Aufwand und Kosten verursacht, z.B. Marktforschungskosten, Kosten für Stellenangebote oder das Einholen von Vergleichsangeboten (**Suchproblem**).
- **Motivationsproblem:** Da die Marktteilnehmer die ausgetauschten Leistungen nicht ohne weiteres bewerten (**Messproblem**) und bei einer sehr spezifischen Leistung die Vertragspartner nicht beliebig gewechselt werden können (**Spezifitätsproblem**), besteht eine Unsicherheit darüber, ob sich die Vertragspartner in erwünschter Weise verhalten. Der Tauschpartner erlangt somit Macht, die er ausnutzen kann, um die Vertragsbedingungen zu seinen Gunsten zu verzerren. Somit kommt zu den sachlichen Problemen der Abstimmung von angebotenen und nachgefragten Leistungen komplizierend noch ein Verhaltensproblem hinzu.

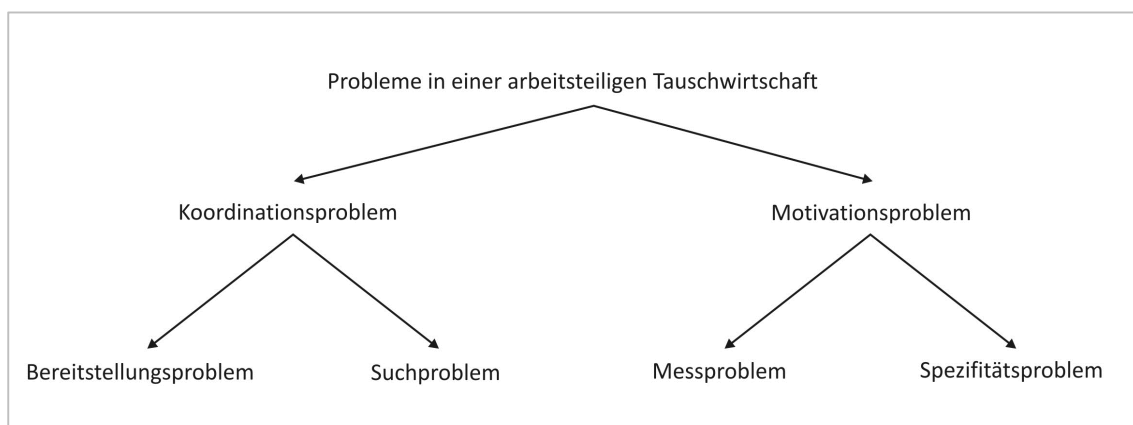


Abbildung 22: Probleme in einer arbeitsteiligen Tauschwirtschaft [eigene Darstellung nach Göbel 2002, 30]

Anders als die Neoklassik geht die Neue Institutionenökonomik in ihrer Modellwelt in Folge möglicher Informations-, Motivations- und Koordinationsprobleme von der Existenz von **Transaktionskosten** im Rahmen von Austauschbeziehungen aus, d.h. dass der Austausch selbst Kosten verursacht [Richter/Furubotn 2010, 13f.; Ebers/Gotsch 2006, 307; Göbel 2002, 29].

- GÖBEL formuliert in Bezug auf Transaktionskosten als **Kosten der Marktbenutzung** folgende Prämissen [Göbel 2002, 30]:
- Informationen sind weder kostenlos noch ist die Informationsverarbeitungskapazität des Menschen unbeschränkt. Es besteht keine gleichmäßige Verteilung der Informationen und keine vollständige Markttransparenz für den Marktteilnehmer.
- aufgrund mangelnder Transparenz entstehen Handlungsspielräume, die durch die Marktpartner zu opportunistischem Verhalten, Täuschung, Untätigkeit, Vorteilmahme, Interpretation zu eigenen Gunsten, Nachverhandlungen u. ä. genutzt werden können. Somit besteht keine absolute Verhaltenssicherheit hinsichtlich der Marktpartner.
- Es besteht keine Homogenität der Güter und Leistungen aus Sicht der Marktteilnehmer. Dies resultiert aus räumlichen, zeitlichen und sachlichen Präferenzen. Aufgrund der Spezifität der Leistungen und Produkte sind diese vielfach nicht einfach und kostenlos durch andere ersetzbar.
- Ein Abschluss vollständiger Verträge zu einem bestimmten Zeitpunkt ist ausgeschlossen. Eine ex post erfolgende Anpassung an Umweltveränderungen, die zum Zeitpunkt des Vertragsschlusses noch nicht prognostizierbar waren, wird notwendig.
- Verträge bleiben häufig unvollständig, so dass Streitigkeiten auch gerichtlich nicht eindeutig zu entscheiden sind.

Gleichzeitig beruhen die Vorteile, die im Rahmen einer arbeitsteiligen Wirtschaft durch Spezialisierung entstehen, auf einem Informationsvorsprung. Diese vorteilhafte **Informationssymmetrie** kann jedoch gleichzeitig mit möglichen Koordinations- und Motivationsproblemen verbunden sein. Die erhöhte Interaktion aufgrund der Arbeitsteilung der Beteiligten erfordert Regelsysteme, also Institutionen, welche diese Interaktion ordnen und die Zusammenarbeit sowie den Tausch regulieren. Als Basis des Austauschs dienen in der Regel die **Basis-Institutionen** des **Privateigentums** und des **Vertrags**, die es mit Hilfe

zahlreicher weiterer Institutionen durchzusetzen und abzusichern gilt [Göbel 2002, 31, 54ff.].⁹⁵

In diesem Zusammenhang betont die Neue Institutionenökonomik ausdrücklich die Bedeutung der Information und Kommunikation für die Koordination wirtschaftlicher Tätigkeit sowie die Bedeutung von Institutionen, die der Rationalisierung von Informations- und Kommunikationsprozessen dienen. Im Mittelpunkt der Neuen Institutionenökonomik stehen insbesondere **Methoden der Informationsbeschaffung und -verarbeitung** mit dem Ziel der Unterstützung von rationaleren Entscheidungen. Sie versucht **Handlungsempfehlungen zur effizienten und rationalen Gestaltung von Institutionen** zu geben [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 34f.]. Erst durch die Einbeziehung von **Transaktions- bzw. Agenturkosten** kann die Effizienz der Institutionenwahl und -gestaltung bestimmt werden [Ebers/Gotsch 2006, 307]. Die **institutionenökonomische Perspektive** bietet somit eine besondere Art der Problemwahrnehmung und der Formulierung von Lösungsvorschlägen [Göbel 2002, IX].

4.2.1.3 Erkenntnisinteresse der ökonomischen Institutionenanalyse

Das Erkenntnisinteresse der ökonomischen Institutionenanalyse besteht in der Analyse von Institutionen, in deren Rahmen der ökonomische Austausch vollzogen wird. Sie zielt darauf ab, die **Struktur**, die **Verhaltenswirkungen**, die **Steuerungs- und Kontrollwirkungen**, die **Effizienz** und den **Wandel von ökonomischen Institutionen** zu erklären [Ebers/Gotsch 2006, 247, 306f.]. Alle drei Teilansätze der Neuen Institutionenökonomik beziehen sich dabei auf einen gemeinsamen Problemkomplex. Sie betrachten wirtschaftliche Austauschaktionen, bei denen Verfügungsrechtspositionen berührt werden, Transaktionskosten auftreten und mindestens zwei Vertragspartner involviert sind, die jeweils eigene Interessen verfolgen [Göbel 2002, 60]. Das Erkenntnisinteresse der ökonomischen Institutionenanalyse basiert auf folgenden **zwei Grundfragestellungen** [Voigt 2009, 41f.; Ebers/Gotsch 2006, 247]:⁹⁶

- Welche (alternativen) Institutionen haben bei welchen Arten von Koordinations- und Motivationsproblemen des ökonomischen Austauschs die relativ geringsten Kosten und die größte Effizienz zur Folge (komparative Institutionenanalyse)?

⁹⁵ So erlässt der Staat beispielsweise ein Vertragsrecht, das Berechtigungen zum Schließen von Verträgen, unterschiedliche zulässige Vertragstypen, Rechte und Pflichten der Vertragsparteien usw. regelt. Darüber hinaus bedarf es Regelungen und Einrichtungen (Gerichte) zur Schlichtung, Strafverfolgung und des Strafvollzugs im Fall von Streitigkeiten u.v.m.

⁹⁶ Dabei sind die verschiedenen institutionenökonomischen Theorien der Organisation zu unterscheiden in der Spezifizierung der genannten Grundfragen und ihrer Variablen [Ebers/Gotsch 2006, 248].

- Wie wirken sich die Koordinations- und Motivationsprobleme, die Kosten und die Effizienz von Austauschbeziehungen auf die Gestaltung und den Wandel von Institutionen aus?

Diesen Grundfragestellungen liegt die Annahme zugrunde, dass die Akteure die Wahl und Gestaltung von Institutionen an einzelwirtschaftlichen Effizienz kalkülen ausrichten. Demnach werden Institutionen geschaffen oder geändert mit dem Ziel eines kosteneffizienten Managements der Austauschbeziehungen [Ebers/Gotsch 2006, 307].

Die Institutionenökonomik befasst sich sowohl mit der Analyse ökonomischer Institutionen als auch mit der ökonomischen Analyse nicht-ökonomischer Institutionen. Sie betreibt demnach eine **positive Analyse ökonomischen Entscheidungsverhaltens in Institutionen** und leitet in **normativen Analysen Empfehlungen für die Gestaltung von Institutionen** ab bzw. dient dem **ökonomischen Entscheiden über Institutionen** [Göbel 2002, 32f.].⁹⁷

Das **ökonomische Entscheidungsverhalten in Institutionen** und die **Durchsetzung von Institutionen** ist im Rahmen dieser Arbeit weniger von Interesse. Dem Verhaltensmodell des Homo Oeconomicus folgend kann davon ausgegangen werden, dass die Menschen nach einem Kosten-Nutzen-Kalkül in und über Institutionen entscheiden [Göbel 2002, 37]. Der Homo Oeconomicus befolgt Regeln, wenn es ihm nutzt, d.h. er kalkuliert die Vorteile der Regeleinhaltung bzw. die Gefahren eines Regelbruchs und entscheidet sich entsprechend. Dabei scheint die Angst vor materiellen Einbußen bzw. die Erwartung von materiellen Vorteilen als Motiv für die Regelbefolgung bedeutend wirkungsvoller zu sein, als beispielsweise die Einsicht in die Vernünftigkeit der Regel, die gefühlsmäßige Bindung an den Regelgeber, der Wunsch nach sozialer Anerkennung, die Gewohnheit oder die Angst vor Verlust der Selbstachtung bei Regelverstoß [Göbel 2002, 41f.].

Ausgehend von den Erkenntnissen zum ökonomisch rationalen Verhalten in Institutionen und der somit aufgrund bestimmter institutioneller Gegebenheiten ableitbaren verhaltensbezogenen Regelmäßigkeiten und Empfehlungen für die „richtige“ Gestaltung von Institutionen ergibt sich die Möglichkeit des **ökonomischen Entscheidens über Institutionen** und einer **ökonomisch rationalen Gestaltung von Institutionen**. Die Neue Institutionenökonomik dient also zunächst dazu, die Frage nach dem besten Weg und der idealen institutionellen Zuständigkeit für das Schaffen weiterer Institutionen zu beantworten. Demnach gilt es zu entscheiden, aufgrund welcher Regelsysteme neue Regeln gefunden

⁹⁷ Für die zunehmende Ökonomisierung nicht direkt ökonomischer Regelungsbereiche i.S. eines relativen Bedeutungsgewinns wirtschaftlicher Orientierung und Interessen vgl. beispielhaft WUSTLICH zur Ökonomisierung im Umweltrecht [Wustlich 2009].

werden sollten. Es lassen sich zwei grundlegende alternative Lösungswege formulieren [Göbel 2002, 35f., 40]:⁹⁸

1. **Markt und Vertrag:** Die erste, aus Sicht der Ökonomen zu favorisierende Lösung stellt der **Vertrag** dar. In einem freiwilligen Tauschvertrag einigen sich die Vertragspartner, die sich auf einem **Markt** (z.B. Arbeitsmarkt, Produktmarkt oder Kapitalmarkt) treffen, indem sie Leistung und Gegenleistung zum beiderseitigen Vorteil aushandeln. Es handelt sich um eine bewusste und rationale Gestaltung der Institutionen durch die Betroffenen selbst.
2. **Hierarchie und Weisung:** Als Alternative zum Marktmodell bietet sich die **administrative Weisung** durch anerkannte Instanzen an. In diesem Fall erfolgt die Regelsetzung durch eine übergeordnete Instanz in Form eines **verbindlichen Erlasses von Regeln**. Als idealtypischer Gegensatz zur marktlichen Regelung über Verträge kann hier die **staatliche Regulierung** genannt werden, bei der nicht die Betroffenen selbst, sondern der Staat die Interaktion zwischen den Individuen reguliert. Somit verschiebt sich der Mechanismus der Steuerung weg vom Markt hin zur Hierarchie (Staat, Unternehmen), indem bestimmte Individuen mit der Autorität ausgestattet werden, Regeln zu erlassen. Da auf diesem Weg erlassene Regeln nicht zwangsläufig die Interessen der Betroffenen verfolgen stößt die administrative Entstehung von Regelsystemen auf Misstrauen. Es ist davon auszugehen, dass solche Regeln schwerer durchsetzbar sind.

Die beschriebenen grundlegenden Alternativen treten in der Realität jedoch meist als **gemischte Lösungen** auf. So bedarf es zumindest eines staatlich erlassenen und garantierten Vertragsrechts sowie der Eigentumsgarantie, um dem Vertrag als Institution zur Schaffung von Regelsystemen vertrauen zu können [Göbel 2002, 36].

Gleichzeitig bleibt zu beachten, dass es Güter gibt, die gesellschaftlich gewünscht aber nicht über einen Vertragsschluss selbstinteressierter Individuen bereitgestellt werden. Im Fall solcher **Kollektivgüter** (wie beispielsweise die innere und äußere Sicherheit, die öffentliche Infrastruktur, allgemeine Schulbildung oder die Rechtspflege) muss der Staat die entsprechenden Institutionen schaffen (Bundeswehr, Schulen, Gerichte). Darüber hinaus schreitet der Staat in Fällen ein, in denen die Betroffenen „**schlechte Verträge**“ aushandeln (Verträge über **demeritorische Güter** z.B. Kartelle, Drogen-, Waffen- oder Organhandel) oder die Nachfrage hinter der gesellschaftlich gewünschten zurück bleibt

⁹⁸ Darüber hinaus wird auch die Entstehung von Regeln durch **Sozialisation** in einem bestimmten Umfeld – häufig als Clan-Mechanismus bezeichnet – oder über **Organisationskultur** diskutiert. In diesem Fall wird in der Begünstigung einer selbständigen Regelfindung innerhalb einer Organisation durch die gezielte Schaffung einer Organisationskultur eine weitere Form der Verhaltenssteuerung gesehen [Göbel 2002, 41].

(**meritorische Güter** z.B. Schulbildung oder Gesundheitsvorsorge). Grundsätzlich bedarf es ebenfalls administrativer Weisung und staatlicher Regulierung wenn eine Marktlösung aufgrund zu hoher Transaktionskosten der Marktbenutzung nicht mehr erfolgt, die Bereitstellung der Güter jedoch weiterhin gesellschaftlich gewünscht ist. Hiervon ist insbesondere auszugehen, wenn die **Messung der auszutauschende Leistung sehr schwer** ist oder **sehr viele Betroffene zu Beteiligten** gemacht werden müssten [Heider 2003, 67f.; Göbel 2002, 36f.].⁹⁹

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Neue Institutionenökonomik in Form der beschriebenen **Alternativenbetrachtung** Empfehlungen auszusprechen versucht, wann welcher Lösungsweg der Setzung von Regeln aus ökonomischer Sicht am sinnvollsten ist. Neben der Entscheidung, ob entweder

- der Kombination aus Markt als Entstehungsort und Vertrag als Entstehungsart oder
- der Kombination aus Hierarchie und Weisung oder
- verschiedenster Mischformen

der Vorzug zu geben ist, wird darüber hinaus auch die **Ausgestaltung** der gewählten Alternative betrachtet. Dies umfasst beispielsweise die rationale Gestaltung von Tauschverträgen oder hierarchischen Strukturen sowie die Einschätzung bestimmter Regelsysteme hinsichtlich ihrer Eignung, spezielle Probleme lösen zu können [Göbel 2002, 37, 41ff.].

4.2.1.4 Kriterien der ökonomischen Institutionenanalyse

In Ergänzung zu den in Kap. 4.1.4 formulierten allgemeinen Kriterien einer Institutionenanalyse (Vernünftigkeit i.S. von Durchsetzbarkeit und Konsens) lassen sich aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik an dieser Stelle folgende Analyse Kriterien ergänzen.

Bezüglich der Bewertung alternativer Institutionen kann das sogenannte Pareto-Kriterium als ökonomisches Standardkriterium genannt werden. Eine Institution ist demnach pareto-effizient (**Pareto-Optimalität**), wenn es keinen anderen Zustand, keine Regelung bzw. keine weitere Verbesserungsmöglichkeit gibt, bei denen sich ein Individuum besser stellt, ohne dass sich irgendein anderes Individuum schlechter stellt. Durch freiwillige Verträge können solche pareto-effizienten Zustände erreicht werden, da beide beteiligten Individuen an der eigenen Nutzenmaximierung interessiert sind und den Vertrag nicht abschlie-

⁹⁹ GÖBEL nennt als Beispiel den Fall der Schädigung vieler Anwohner durch Emissionen einer Fabrik. Hierbei erscheint die administrative Lösung, etwa ein gesetzliches Verbot der Emission oder Grenzwerte für diese ökonomisch effizienter als die Einigung des Emittenten mit allen Betroffenen [Göbel 2002, 37].

ßen, wenn sie keine Nutzenmehrung erzielen [Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 15ff.; Göbel 2002, 45f.].

Nach GÖBEL sind jedoch nur zwei Situationen vertraglicher Regelung denkbar, in denen zugleich **Konsens** zwischen den Vertragspartnern herrscht und eine umfassende **Vernünftigkeit** in der Lösung garantiert ist. Die erste Situation setzt voraus, dass der von allen zwanglos akzeptierte Konsens in einer Art und Weise zustande gekommen ist, in der für **alle von der Entscheidung betroffenen Akteure die gleichen Bedingungen** bestanden, d.h., dass freier Zugang und gleiche Rechte für alle bestehen, eine kommunikative Kompetenz der Beteiligten vorhanden ist sowie Wahrhaftigkeit und allseitiger Wille zur Anerkennung guter Gründe herrscht. Ein solch umfassender Konsens dürfte in der Realität meist nicht zu erzielen sein. Gründe hierfür liegen vor allem in den entstehenden hohen Verhandlungskosten bei der Einbeziehung aller Betroffenen und den nur schwer zu erreichenden idealen Bedingungen der Konsensfindung. Ein Konsens unter Einbeziehung aller Betroffenen ist insbesondere nicht denkbar bei langfristigen Entscheidungen, die auch künftige Generationen betreffen. Als zweite Situation erscheint daher die ersatzweise **„Simulation“ des Konsenses** denkbar. Dazu ist es notwendig, dass die an der Aufstellung der Regeln Beteiligten als **„Treuhand der fremder Interessen“** neben den eigenen Interessen auch die allgemeine Zustimmungsfähigkeit überprüfen [Göbel 2002, 46].

Diese beiden beschriebenen Situationen sind insbesondere unter Berücksichtigung der Annahmen des ökonomischen Verhaltensmodells des Homo Oeconomicus eher unwahrscheinlich. Daraus folgt, dass entweder Regelungen erlassen werden, die im Interesse der Allgemeinheit den Einzelnen hinsichtlich seines individuellen Kosten-Nutzen-Kalküls einschränken sollen, oder es kommt zu Verträgen, in denen die Beteiligten nicht identisch mit den Betroffenen sind. Die erst genannten Regelungen sind nicht pareto-optimal, da sie einzelne Individuen schlechter stellen. Im zweiten Fall erzielen die Vertragspartner Vorteile aus ihrer Absprache, aber sie schaden gleichzeitig denen, die außerhalb der Vertragsgemeinschaft stehen [Göbel 2002, 47].

Die vorangegangenen Ausführungen machen deutlich, dass es weiterer Bewertungskriterien als Maßstab für die Bewertung der ökonomischen Vorteilhaftigkeit unterschiedlicher institutioneller Regelungen bedarf. In der Neuen Institutionenökonomik, die die Problematik in der Regel aus Sicht einer bestimmten Vertragspartei betrachtet,¹⁰⁰ werden als **ökonomische Bewertungskriterien** die Höhe der **Transaktionskosten** und die Höhe der **Agenturkosten (Agency Costs)** herangezogen. Dem Transaktionskostenansatz folgend

¹⁰⁰ Nach GÖBEL nimmt die Ökonomik „sozusagen das Ziel einer Interaktions-Partei zum Ausgangspunkt, um das beste Mittel, die optimale institutionelle Regelung zu empfehlen, um das Ziel zu erreichen“ [Göbel 2002, 48].

kann die institutionelle Regelung als die beste angesehen werden, welche die Transaktionskosten aus der jeweils eingenommenen Perspektive minimiert (vgl. Kap. 4.2.4). Der Prinzipal-Agent-Ansatz betrachtet die Höhe der Agenturkosten (vgl. Kap. 4.2.3) [Göbel 2002, 48].

4.2.1.5 Institutionenökonomische Einordnung von Zertifizierung

Auf Basis bestimmter Annahmen (z.B. des methodologischen Individualismus und des Verhaltensmodells des Homo Oeconomicus) liefert die Ökonomische Theorie Instrumente und Modelle zur Lösung von Organisations-, Informations- und Kontrollproblemen, die aus der Knappheit der Ressourcen resultieren. Zertifizierung wird in dieser Arbeit als ein solches Modell bzw. Instrument verstanden.

Wie auch die Analysen in Kap. 2 und 3 bereits in Ansätzen gezeigt haben, trägt Zertifizierung insbesondere zur Lösung von Problemen der Koordination und Motivation in einer arbeitsteiligen Wirtschaft bei. Speziell die beschriebenen Suchprobleme (Kosten und Aufwand) kann Zertifizierung minimieren. Aber auch Mess- und Spezifitätsprobleme stellen Anlässe der Entwicklung von Zertifizierungssystemen dar (vgl. Kap. 4.2.3 und 4.2.4). Zertifizierung lässt sich somit zunächst als Instrument der Informationsbeschaffung und -verarbeitung verstehen.

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach den Kosten von Zertifizierungssystemen und -verfahren als aus dem institutionellen Arrangement selbst entstehende Transaktions- und Agenturkosten, die bei der Ausgestaltung von Zertifizierungssystemen berücksichtigt werden müssen. Insbesondere freiwillige Zertifizierung wird nur eine Akzeptanz finden, wenn der aus der Zertifizierung entstehende Mehrwert die Kosten der Zertifizierungsverfahren übersteigen wird (vgl. Kap. 5.4).

Analog zu den allgemeinen Aussagen bezüglich der ökonomisch rationalen Gestaltung von Institutionen, gilt es marktlich entstandene Systeme und durch staatliche Weisung entwickelte sowie Mischformen zu unterscheiden (vgl. Kap. 3.2). In Kap. 5.5 werden für beide Ansätze unter Darstellung der jeweils angestrebten Funktion Modellvariationen der Zertifizierung formuliert.

4.2.2 Erklärungsrahmen der Theorie der Verfügungsrechte

Die Theorie der Verfügungsrechte stellt die Grundlage der aus ihr entwickelten Transaktionskostentheorie und der Prinzipal-Agent-Theorie dar, die zur Erklärung der Entstehung und Etablierung von Zertifizierungssystemen dienen können. Die Theorie der Verfügungsrechte wird insbesondere herangezogen, um die Entstehung von **externen Effekten** und **Transaktionskosten** im Rahmen der Veränderung und Übertragung von Verfügungsrech-

ten (inkl. ihrer Spezifizierung, Verteilung und der daraus resultierenden Anreize) zu erklären. Im Folgenden sollen kurz die wesentlichen Inhalte, d.h. vor allem das Erkenntnisinteresse, die Kernannahmen und Grenzen der Theorie der Verfügungsrechte umrissen werden.¹⁰¹

4.2.2.1 Erkenntnisinteresse und Grundkonzept

Die Theorie der Verfügungsrechte verfolgt im Wesentlichen zwei Erkenntnisinteressen. Sie untersucht die Auswirkungen unterschiedlicher **Formen der Gestaltung** und der **Verteilung von Verfügungsrechten** auf das Verhalten rationaler und selbstinteressierter Individuen [Ebers/Gotsch 2006, 248; Göbel 2002, 61]. Das **Grundkonzept** der Theorie der Verfügungsrechte basiert auf mehreren Bausteinen [Ebers/Gotsch 2006, 249f.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 38ff.]:

- Die Verhaltensannahme **individueller Nutzenmaximierung**,
- das Konzept der **Verfügungsrechte**,
- das Auftreten **externer Effekte** und
- die Existenz von **Transaktionskosten**.

Erster Grundbaustein ist die **Verhaltensannahme individueller Nutzenmaximierung** (vgl. Kap. 4.2.1.1). Demnach wird jedes Individuum bei gegebenen Verfügungsrechten danach streben, seinen Nutzen aus diesen Rechten zu maximieren und eine für sich günstige Verteilung von Verfügungsrechten zu etablieren [Ebers/Gotsch 2006, 249; Heider 2003, 68; Göbel 2002, 69f.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 38f.].

Den zweiten Baustein stellt das eigentliche **Konzept der Verfügungsrechte** dar. Ein Verfügungsrecht im Sinne der Verfügungsrechtstheorie stellt jede, mit einem materiellen oder immateriellen Gut verbundene und Akteuren aufgrund von Rechtsordnungen und Verträgen zustehende oder aufgrund sozialer Verpflichtungen zugeordnete, **Art der Berechtigung** über das Gut zu verfügen dar [Göbel 2002, 67; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 39]. Sie legen die Weise und das Maß fest, innerhalb derer ihr Inhaber legitimerweise über die Ressourcen verfügen kann. Die jeweiligen Nutzungsmöglichkeiten eines Akteurs an einer Ressource hängen demnach sowohl von den besonderen Verfügungsrechten des Akteurs an der Ressource als auch von den im Kontext geltenden institutionellen Regelungen ab [Ebers/Gotsch 2006, 248f.]. Die Theorie der Verfügungsrechte versteht die Handlungs- und

¹⁰¹ Die Theorie der Verfügungsrechte (Property-Rights-Theorie) geht vorwiegend auf COASE, ALCHIAN und DEMSETZ zurück und stellt nach allgemeinem Verständnis eine Erweiterung der neoklassischen Theorie dar, von der sie sich allerdings deutlich in Aussagen und Forschungsmethodik abgrenzt. Vgl. u.a. [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 38].

Verfügungsrechte an einer Ressource als Bündel von **Einzelrechten** [Picot et al. 2012, 57; Bea/Göbel 2010, 137; Ebers/Gotsch 2006, 249; Göbel 2002, 66; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 39].¹⁰²

- das Recht, eine Ressource zu nutzen (usus),
- das Recht, die Erträge aus der Nutzung einzubehalten bzw. die Pflicht, Verluste zu tragen (usus fructus),
- das Recht, die Ressource zu verändern (abusus),
- das Recht, alle oder einzelne der vorstehenden Einzelrechte auf andere zu übertragen (Übertragungs- bzw. Kapitalisierungsrecht).

Je nach Zuordnung der Verfügungsrechte entstehen **Handlungsrechte** für den Begünstigten und **Handlungsrestriktionen** für denjenigen, der über keine Verfügungsrechte an der Ressource verfügt [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 39]. Umfassende Nutzungsrechte stehen demjenigen zu, der alle Einzelrechte an einer Ressource innehat. Die Einzelrechte können jedoch auch auf mehrere Individuen aufgeteilt werden. Im Fall einer solchen **Ausdünnung** ist der Akteur durch institutionelle Einschränkung (z.B. durch Vertrag oder durch die Rechtsetzung) nicht im Eigentum eines der Verfügungsrechte oder muss es mit weiteren Akteuren teilen.¹⁰³ Die Grundannahme der Theorie der Verfügungsrechte geht davon aus, dass der Nutzen, der durch die Verfügung über ein Gut erzielbar ist, sinkt, wenn die Verfügungsrechte an diesem Gut ausgedünnt werden [Bea/Göbel 2010, 137; Ebers/Gotsch 2006, 249f.; Heider 2003, 68; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 39].

Des Weiteren kann zwischen **absoluten** und **relative Verfügungsrechten** unterschieden werden. Im Fall absoluter Verfügungsrechte kann beliebig über die Ressource verfügt und die Rechte können gegen jedermann geltend gemacht werden. Werden die absoluten Verfügungsrechte aber zum Teil oder ganz an andere Wirtschaftsakteure im Tausch gegen Forderungen abgetreten, spricht man von relativen Verfügungsrechten. Diese können

¹⁰² Je nach Autor wird das Recht, andere von der Nutzung auszuschließen, als fünftes Verfügungsrecht genannt. Somit kann beispielsweise der Eigentümer eines Wohnhauses das Haus selbst bewohnen, es beleihen, vermieten, umbauen und verkaufen sowie anderen den Zutritt verweigern. Dieses komplette Bündel an Einzelrechten geht bei einem Verkauf auf den neuen Eigentümer über [Göbel 2002, 66].

¹⁰³ Eine Ausdünnung von Verfügungsrechtentritt tritt beispielsweise ein, wenn ein Hausbesitzer das Nutzungsrecht an einem Haus auf einen Mieter überträgt oder wenn einem Kreditgeber im Falle der Zahlungsunfähigkeit des kreditnehmenden Eigentümers die Rechte am Ertrag sowie das Übertragungsrecht zukommen [Ebers/Gotsch 2006, 249].

nicht gegenüber jedermann, sondern nur gegenüber bestimmten Personen geltend gemacht werden [Richter/Furubotn 2010, 95ff.; Göbel 2002, 52, 66f.]¹⁰⁴

Das dritte Grundelement der Theorie der Verfügungsrechte beruht auf der Annahme, dass bei der Herausbildung, Spezifikation, Zuordnung, Übertragung und Durchsetzung von Verfügungsrechten **Transaktionskosten**¹⁰⁵ entstehen. Sie können als Effizienzkriterium verstanden zur Beurteilung und Auswahl unterschiedlicher Verfügungsrechtsverteilungen angewendet werden. Im Rahmen der Effizienzmessung unterschiedlicher institutioneller Arrangements gilt es demnach die Transaktionskosten gering zu halten [Ebers/Gotsch 2006, 249f.; Heider 2003, 68; Göbel 2002, 68f.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 39].¹⁰⁶

Das vierte Element der Theorie der Verfügungsrechte stellt das Auftreten **externer Effekte** dar. Diese treten immer dann auf, wenn nicht alle Verfügungsrechte einem Individuum zugeordnet sind. Das Individuum treffen weder die vollen positiven noch alle negativen wirtschaftlichen Folgen der Nutzung eines Gutes. Als externe Effekte werden demnach positive oder negative Einwirkungen auf die Situation Dritter verstanden, die aus der Ausübung von Verfügungsrechten durch ein Individuum entstehen und die in dessen eigene Kosten-Nutzen-Rechnung nicht mit eingehen. Die Wirkungen werden dem Verursacher also nicht als Kosten angelastet und bleiben insofern „extern“. Der Umgang mit Verfügungsrechten wird daher vielfach durch Gesetze erheblich eingeschränkt, um die Rechte Dritter zu schützen.¹⁰⁷ Somit können auch die externen Effekte als Effizienzkriterium zur Beurteilung und Auswahl unterschiedlicher Verfügungsrechtsverteilungen verstanden werden [Picot et al. 2012, 59ff.; Göbel 2002, 68; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 39].

Externe Effekte treten insbesondere bei bestimmten Formen der Ausdünnung von Verfügungsrechten auf, bei denen ein Bündel absoluter Verfügungsrechte mehreren Wirtschaftsakteuren gemeinsam gehört. Dies ist der Fall bei **Gemeineigentum** und grundsätzlich bei öffentlichem Eigentum. Von **Gemeingütern** spricht man im Fall von gemeinsamen Verfügungsrechten einer genau definierten Gruppe von Individuen. Diese Form der Verfügungsrechtsverteilung steht im Gegensatz zum **Privateigentum**, bei dem ein Individuum die Verfügungsrechte innehat [Göbel 2002, 52f., 71ff.]. Im Fall von **Gemeineigentum** wird

¹⁰⁴ Ein relatives Verfügungsrecht besteht beispielsweise darin, wenn der Eigentümer einer Wohnung für die Abgabe des absoluten Nutzungsrechts an der Wohnung im Gegenzug das relative Forderungsrecht gegenüber dem Mieter erhält, die Miete zu verlangen [Göbel 2002, 52].

¹⁰⁵ Zur differenzierteren Definition von Transaktionskosten der Transaktionskostentheorie vgl. Kap. 4.2.4.1.

¹⁰⁶ Unter Transaktionskosten können beispielsweise die Informations-, Verhandlungs- und Vertragskosten beim Verkauf eines Gutes oder aber auch die Kosten eines Pförtners, der den Einlass kontrolliert, die Kosten der Errichtung einer Einzäunung zur Verhinderung des Betretens eines Grundstücks durch Unbefugte oder die Kosten eines Gerichtsverfahrens, um Haftungsansprüche geltend zu machen [Ebers/Gotsch 2006, 250].

¹⁰⁷ So darf ein Hauseigentümer sein unter Denkmalschutz stehendes Haus eventuell nicht nach seinen individuellen Wünschen umbauen. Vermietet er das Haus, muss er die Regelungen des Mieterschutzes beachten. Beim Verkauf muss er einen Notar hinzuziehen [Göbel 2002, 68].

von typischen Verhaltenserwartungen wie der Übernutzung und Unterinvestition ausgegangen. Externe Effekte treten auf, da die Produktions- und Konsumtätigkeit eines Miteigentümers sich immer auch auf die wirtschaftliche Situation der anderen Miteigentümer auswirkt. Je nachdem können die Miteigentümer daraus Vorteile ziehen oder sie müssen Kosten tragen, die der andere verursacht hat. Bei den frei zugänglichen und gemeinsam genutzten Ressourcen, den **öffentlichen Gütern**, kann niemandem das Eigentum zugesprochen werden.¹⁰⁸ Die Gefahr der Übernutzung und Unterinvestition ist im Fall von öffentlichen Gütern noch höher, da Kosten und Nutzen den Einzelnen nur marginal treffen [Göbel 2002, 74ff.]. Bei den öffentlichen Gütern sind neben den externen Effekten auch die Transaktionskosten, also die Kosten der Durchsetzung, sowie die Kosten der genauen Bemessung und Zuweisung (Spezifikation) der Verfügungsrechte hoch [Göbel 2002, 69]. In solchen Fällen ist es sinnvoll, dass ein „Treuhandler des öffentlichen Interesses“ die öffentlichen Güter vor Ausbeutung schützt, indem er die sozialen Kosten mit in die Abwägung in der Entscheidung über die Nutzung öffentlicher Güter einbezieht [Göbel 2002, 75].¹⁰⁹

4.2.2.2 Hauptaussagen und Kritik

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Höhe der Transaktionskosten der Bestimmung, Durchsetzung und Übertragung der Verfügungsrechte an einer Ressource den aus der Verfügung über die Ressource erzielbaren Nettonutzen bestimmt. Das Entstehen hoher Transaktionskosten und hoher negativer externer Effekte kann demnach als Indiz für die Notwendigkeit neuer institutioneller Lösungen angesehen werden [Ebers/Gotsch 2006, 250ff.; Göbel 2002, 70; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 40].

Die Theorie der Verfügungsrechte bietet mit der Betrachtung von externen Effekten und der Berücksichtigung von Transaktionskosten bei der Verteilung von Handlungs- und Verfügungsrechten somit eine **funktionale Erklärung für die Schaffung und Ausgestaltung institutioneller Regelungen**. Sie liefert insbesondere an den Transaktionskosten orientierte Empfehlungen für die Organisationsgestaltung [Ebers/Gotsch 2006, 250ff.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 40].

Hierbei bleibt zu betonen, dass sich Verfügungsrechtsstrukturen nicht allein aufgrund von wirtschaftlichen Effizienzaspekten erklären lassen bzw. nicht allein von diesen abhängen. Vielmehr stellen Effizienzgesichtspunkte nur einen von mehreren, zum Teil konkurrierenden, institutionalisierten Maßstäben für die Gestaltung von Verfügungsrechtsstrukturen

¹⁰⁸ Öffentliche Güter sind beispielsweise die Luft, die Atmosphäre oder das Wasser der Flüsse und Meere aber auch immaterielle Dinge wie innere und äußere Sicherheit. Von ihrer Nutzung ist praktisch überhaupt niemand ausgeschlossen. Es besteht „open access“ im Sinne allgemeiner Zugänglichkeit [Göbel 2002, 69].

¹⁰⁹ So kann der Staat beispielsweise die Ressource Luft schützen, indem er die Inanspruchnahme durch Grenzwerte gesetzlich begrenzt, bestimmte Produktionsweisen verbietet, technische Auflagen zur Luftreinhaltung erlässt oder Gebühren für die Luftverschmutzung verlangt [Göbel 2002, 75].

dar. Die auftretenden Transaktionskosten hängen vielfach auch ab von der technischen Entwicklung, dem Wertesystem einer Gesellschaft, von individuellen Präferenzen, von politischen Entscheidungsprozessen, dem Vertragsrecht und der Effizienz der Strafverfolgungsbehörden sowie der Gerichtsbarkeit oder auch historischen Traditionen. Für die Erklärung der Entstehung und des Wandels von Verfügungsrechtekonstellationen muss also auf theorieexogene Erklärungsfaktoren sozialer, kultureller, politischer oder technischer Natur zurückgegriffen werden [Ebers/Gotsch 2006, 252ff.].¹¹⁰

Gleichzeitig können Änderungen oder Anpassungen der Verfügungsrechte nicht alle Interaktionsprobleme lösen. Auch wenn beispielsweise bei der Ausübung von Verfügungsrechten alle Betroffenen einbezogen werden, also keine externen Effekte auftreten, müssen die Strukturen nicht immer für alle Beteiligten optimal sein. Dies ist der Fall, sobald Informations- und Machtungleichgewichte zwischen ihnen auftreten. Diese Überlegungen stellen den Ausgangspunkt des Prinzipal-Agent-Ansatzes dar [Göbel 2002, 96f.].

Das abstrakte allgemeine Analyseraster der Theorie der Verfügungsrechte erfährt daher durch die Agenturtheorie (vgl. Kap. 4.2.3) einerseits und die Transaktionskostentheorie (vgl. Kap. 4.2.4) andererseits notwendige Weiterentwicklungen, Differenzierungen und Präzisierungen [Ebers/Gotsch 2006, 258].

4.2.2.3 Verfügungsrechtstheoretische Einordnung von Zertifizierung

Übertragen auf die Einrichtung von Zertifizierungssystemen kann aus den vorangegangenen Ausführungen die Annahme abgeleitet werden, dass Zertifizierungssysteme als Institutionen bzw. institutionelle Arrangements im Sinne eines zweckgerichteten Handlungs- und Regelsystems von Akteuren eingeführt werden, u.a. um ihren Nettonutzen bei der Übertragung von Verfügungsrechten zu steigern (vgl. Kap. 5.2.1). Zertifizierung erscheint dann sinnvoll, wenn Struktur und Höhe der Transaktionskosten der Bestimmung, Übertragung und Durchsetzung von Verfügungsrechten durch Zertifizierungssysteme und -verfahren optimiert werden und positive Auswirkungen auf den Nutzen der Akteure im Rahmen der Ressourcennutzung und somit auf die Allokationsentscheidungen der Akteure haben.

Da für die Etablierung neuer institutioneller Regelungen insbesondere der von Verfügungsrechtsstrukturen und deren Übertragung abhängige zu leistende Aufwand und erhoffte Nutzen ausschlaggebend ist, gilt es die Wirkungen bzw. Anforderungen unterschiedlicher Verfügungsrechtsstrukturen auf bzw. an Zertifizierungssysteme und -verfahren bei deren Ausgestaltung zu berücksichtigen (vgl. Kap. 5). Somit dient die Verfügungsrechtstheorie

¹¹⁰ Oftmals ermöglichen gesellschaftliche Institutionen (wie z.B. das Vertragsrecht oder das System der Gerichtsbarkeit) überhaupt erst die Herausbildung besonderer Verfügungsrechtsstrukturen und die Anwendung vertragstheoretischer Erklärungsmuster (vgl. Kap. 4.2.3 Prinzipal-Agent-Theorie) [Ebers/Gotsch 2006, 258].

u.a. als Basis für die Einschätzung unterschiedlicher Eigentumsverhältnisse hinsichtlich derer Potenziale und Anforderungen im Rahmen der Einrichtung von Zertifizierungsverfahren.

Betrachtungen der Effizienzsteigerung in privaten Unternehmungen vernachlässigen zeitweilig, dass privatwirtschaftliches Effizienzstreben „häufig durch die Zurückdrängung öffentlicher Interessen, durch externe soziale Kosten und andersgeartete verteilungspolitische Regelungen“ begleitet wird. Der Verfügungsrechtsansatz propagiert einseitig die Vorteile unverdünnten Privateigentums. Zu beachten bleibt, dass gerade Privateigentum starke Anreize schafft, öffentliche Güter auszubeuten, sollte es nicht gelingen, externe Effekte zu internalisieren. Aus privater betriebswirtschaftlicher Sicht rationale Entscheidungen sind für die Allgemeinheit oftmals volkswirtschaftlich schädlich [Ebers/Gotsch 2006, 254; Göbel 2002, 357].

Ob Zertifizierungsverfahren als optimierende Begleitung der Bestimmung, Übertragung und Durchsetzung von Verfügungsrechten externe Effekte reduzieren können oder selbst zu externen Effekten führen, hängt von der methodischen und instrumentellen Ausgestaltung der Verfahren ab. So stellt sich bezüglich der Ausgestaltung von Zertifizierungsverfahren und insbesondere der Zeichenverleihung die Frage, ob durch die Zertifikate oder die Nutzungsrechte am Gütezeichen Rechte Dritter beeinträchtigt werden. Aufgrund eines möglichen Auftretens negativer externer Effekte insbesondere im Fall der Einbeziehung öffentlicher Güter stellt sich die Frage nach dem grundsätzlichen Bedarf staatlicher Regelungen zu Rechten, Pflichten und Einschränkungen im Zusammenhang mit der Etablierung von Zertifizierungssystemen bzw. der Diskussion komplett alternativer Gestaltungsformen einer Bewertung und etwaigen Auszeichnung.

Diese Ausführungen zeigen, dass ein weiterer Untersuchungsbedarf insbesondere dahingehend besteht, ob Leistungen oder Produkte, die nicht selbst erbracht oder erstellt werden, von Privaten zertifiziert werden dürfen bzw. ob öffentliche Güter im Rahmen eines privaten Zertifizierungssystems bewertet und ausgezeichnet werden dürfen (vgl. Kap. 6). Damit einhergeht die Frage, ob Dritte gegen Zertifizierung im Fall negativer externer Effekte klagen können. Hier bedarf es eventuell der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen, im Sinne staatlicher Regelungen zu Rechten, Pflichten und Einschränkungen im Rahmen der Zertifizierung (vgl. Kap. 4.3.3).

4.2.3 Erklärungsrahmen der Prinzipal-Agent-Theorie (Agenturtheorie)

Im Mittelpunkt der Prinzipal-Agent-Theorie steht die Bewältigung der zentralen Probleme der Informationsasymmetrie und der Verhaltensunsicherheit zwischen einem Auftraggeber (**Prinzipal**) und einem Auftragnehmer (**Agent**) als Vertragspartner¹¹¹, das insbesondere mit Mess- und Suchproblemen verbunden ist [Picot et al. 2012, 89; Göbel 2002, 62]. Die Prinzipal-Agent-Theorie betrachtet arbeitsteilige, kooperative Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen, da diese aufgrund der Delegation von Entscheidungs- und Ausführungskompetenzen durch den Prinzipal auf den Agenten besonders durch asymmetrisch verteilte Informationen und Unsicherheit über das Eintreten bestimmter Umweltzustände und das Verhalten des Vertragspartners gekennzeichnet sind [Göbel 2002, 62; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 47].

Als Teil des **Motivationsproblems** erscheint im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie vor allem die Messung von Leistung und Gegenleistung (**Messproblem**) ohne vollkommene und kostenlose Markttransparenz als schwierig. Es besteht die Gefahr einer Täuschung des Vertragspartners. Hinzu treten Probleme bei hoch spezifischen Leistungen (**Spezifitätsproblem**). Als Teil der **Koordinationsproblematik** sucht der Prinzipal-Agent-Ansatz vor allem nach den passenden Vertragspartnern bzw. nach den passenden Leistungen und Produkten (**Suchproblem**) (vgl. Kap. 4.1.4.3) [Picot et al. 2012, 91; Göbel 2002, 62].

4.2.3.1 Erkenntnisinteresse und Grundkonzept

Die Prinzipal-Agent-Theorie zielt auf die Ermittlung eines optimalen institutionellen Arrangements zur Steuerung und Beherrschung der Prinzipal-Agent-Beziehung ab. Dazu betrachtet sie als zentrale Untersuchungseinheit den dieser Beziehung zugrundeliegenden, zwischen den Partnern geschlossenen expliziten oder impliziten Vertrag. Als wichtige Elemente der agenturtheoretischen Institutionenanalyse treten hierbei die Prinzipal-Agent-Beziehung, die Agenturkosten, die Typologisierung von Informationsasymmetrien und die Ermittlung geeigneter institutioneller Einbindungsformen (Informations-, Anreiz-, Kontrollmechanismen) als Möglichkeit der organisatorischen Gestaltung der Prinzipal-Agent-Beziehung in den Blickpunkt des Interesses [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 47]. Diese Elemente werden im Folgenden näher betrachtet.

¹¹¹ Beziehungen, die im Sinne der Agenturtheorie problematisch sein können, können beispielsweise zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer, Käufer und Verkäufer, Aktionär und Manager, Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Eigentümer und Geschäftsführer, Aufsichtsrat und Vorstand, Vermieter und Mieter oder Fremdkapitalgeber und Kapitalnehmer bestehen.

Die Argumentation der Prinzipal-Agent-Theorie basiert auf drei im Folgenden dargestellten Grundgedanken [Ebers/Gotsch 2006, 259]:

1. Der Prinzipal-Agent-Beziehung liegt ein **vertragstheoretisches Organisationskonzept** zugrunde.
2. Die Prinzipal-Agent-Beziehung ist geprägt von dem **Verhaltensmodell der individuellen Nutzenmaximierung** verbunden mit **ungleicher Informationsverteilung** und **Interessensunterschieden** zwischen den Akteuren.
3. Zur optimalen Gestaltung der Verträge müssen **Agenturkosten** berücksichtigt werden.

Dem ersten Grundgedanken folgend basiert jede Prinzipal-Agent-Beziehung auf einem **vertragstheoretischen Organisationskonzept**. Die Austauschbeziehungen basieren auf **explizit** oder **implizit** zwischen den Austauschpartnern geschlossenen **Verträgen**.¹¹² In dieser Vereinbarung überträgt ein Prinzipal zur Realisierung seiner Interessen bestimmte Aufgaben und Entscheidungskompetenzen an einen beauftragten Agenten (vgl. Abb. 23). Dieser erhält für seine stellvertretende Aufgabenerfüllung eine Vergütung. Da in einer Austauschbeziehung jede der beiden Parteien von Aktionen der jeweils anderen Partei betroffen sein kann, die Abhängigkeit zwischen den Individuen also meist reziprok ist, können die Rollen des Prinzipals und des Agenten keineswegs eindeutig zugeordnet werden [Ebers/Gotsch 2006, 258; Göbel 2002, 98f.]. Besondere Relevanz erfährt diese wechselseitige Betroffenheit von den Aktionen des jeweils anderen in einer arbeitsteiligen Wirtschaft, die auf der Teilung und dem Tausch von Verfügungsrechten basiert [Göbel 2002, 98]. Der große Vorteil einer Aufgaben- und Entscheidungsdelegation durch den Prinzipal besteht darin, dass er sich das spezielle Handlungsvermögen des Agenten (z.B. spezialisierte Fachkompetenz, Erfahrungen, Wissen, Zeit) zunutze machen und eigene Handlungsdefizite ausgleichen kann. Diese Spezialisierung und Arbeitsteilung kann zu großen Effizienzgewinnen führen und wird im Allgemeinen von Ökonomen positiv bewertet. Die Prinzipal-Agent-Theorie betont jedoch die Probleme, die aus der Arbeitsteilung entstehen (vgl. Kap. 4.2.3.4) [Ebers/Gotsch 2006, 258; Göbel 2002, 99].

Der zweite Grundgedanke der Analyse von Agenturbeziehungen auf Basis der Prinzipal-Agent-Theorie geht von Problemen aufgrund von **Informations- und Verhaltensunsicherheiten** im Rahmen der Austauschbeziehung aus (vgl. Abb. 23). Diese **Agenturprobleme**

¹¹² In diesem Zusammenhang stehen zumeist der Werkvertrag und der Dienstvertrag im Vordergrund [Göbel 2002, 98f.; Richter/Furubotn 1999, 163]. Zur Regelung des wirtschaftlichen Austausches unter den Beteiligten wird jedoch auch eine Vielzahl anderer Vertragsarten geschlossen, z.B. Arbeits-, Kauf-, Liefer-, Kredit-, Leasing-, Versicherungs-, Beratungs- oder Gesellschafterverträge [Ebers/Gotsch 2006, 259f.].

(vgl. Kap. 4.2.3.2) zwischen Prinzipal und Agent sind regelmäßig geprägt durch [Picot et al. 2012, 91f.; Ebers/Gotsch 2006, 259ff.]:

- **beidseitige individuelle Nutzenmaximierung** (Homo Oeconomicus),
- **ungleiche Informationsverteilung** (Informationsasymmetrie) und
- **unterschiedliche, divergierende Interessen** der Akteure.

Bezüglich der ungleichen Informationsverteilung unter den Vertragspartnern unterstellt die Prinzipal-Agent-Theorie, dass der Agent mehr Informationen über seine Eignung, seine Motive, sein Arbeitswissen und sein Leistungsverhalten als der Prinzipal hat. Diese Informationsasymmetrie stellt jedoch wie bereits angesprochen einen wesentlichen Grund für das Interesse des Prinzipals an den Diensten des Agenten dar. Der Prinzipal macht sich die besseren Kenntnisse, Fähigkeiten und Erfahrungen des Agenten zu Nutzen. Aus der Situation der Übertragung von Entscheidungs- und Handlungskompetenzen eröffnen sich für den Agenten aber auch Handlungs- und Entscheidungsspielräume, die er für eigene Ziele zu seinem eigenen Vorteil und zum Nachteil des Prinzipals ausnutzen kann (**opportunistisches Verhalten**). Gleichzeitig kann der Prinzipal das Verhalten des Agenten weder umfassend noch kostenlos beobachten und beurteilen. Somit kann von Zielkonflikten ausgegangen werden, die aus den unterschiedlichen Verfügungsrechtspositionen der Akteure erklärbar sind. Der Prinzipal ist daher bemüht, durch **institutionelle Regelungen** sicherzustellen, dass der Agent ein dem Interesse des Prinzipals entsprechendes Verhalten zeigt (Anreiz-, Kontroll- und Informationssysteme, vgl. Kap. 4.2.3.3) [Ebers/Gotsch 2006, 258ff.; Göbel 2002, 100; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 48].

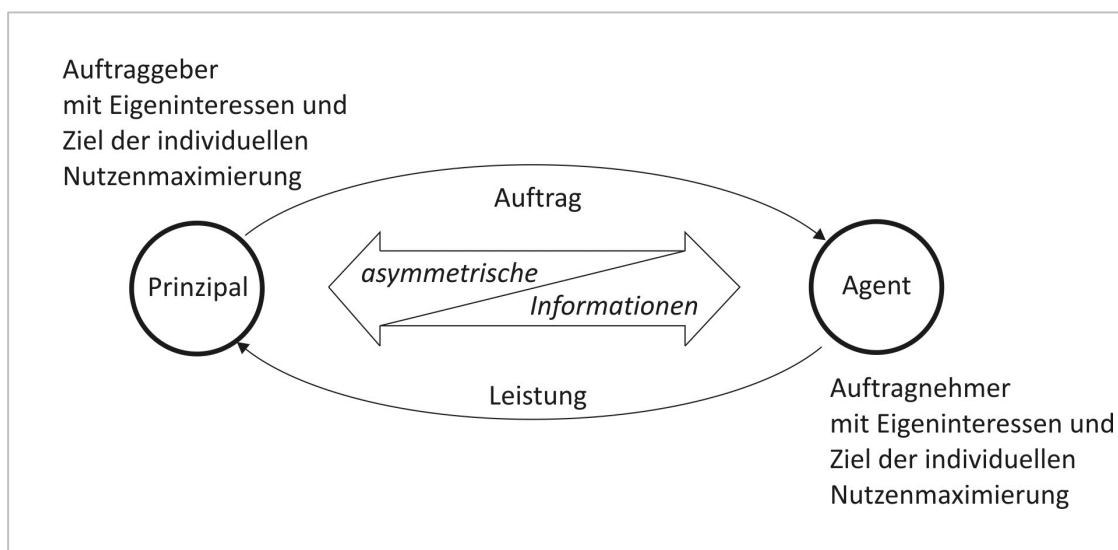


Abbildung 23: Die Prinzipal-Agent-Beziehung [eigene Darstellung nach Dworak 2010, 104]

Der dritte Grundgedanke umfasst die Annahme, dass eine optimale Gestaltung der Prinzipal-Agent-Beziehung die Berücksichtigung von **Agenturkosten**¹¹³ voraussetzt, da die Beschaffung zusätzlicher Informationen zur Unterstützung und Verbesserung von Entscheidungen Kosten verursacht. Agenturkosten können als Summe der folgenden vier Kostengrößen verstanden werden [Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 75f.; Ebers/Gotsch 2006, 262; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 48]:

- **Vereinbarungskosten** für die Aushandlung und Gestaltung von Verträgen zwischen Prinzipal und Agent.
- **Überwachungs-, Steuerungs- und Kontrollkosten** für Maßnahmen der Beeinflussung, Beobachtung und Bewertung des Leistungsverhaltens des Agenten durch den Prinzipal.
- **Signalisierungs- und Garantiekosten** für Qualitätssignale oder Garantieverprechen des Agenten (z.B. Kosten aus Rechenschafts- oder Schadensersatzverpflichtungen, Kosten der Erfolgs- und Selbstdarstellung).
- **Residualkosten** als Wohlfahrtsverluste seitens des Prinzipals infolge einer Leistungserstellung durch den Agenten, die das mögliche Nutzenmaximum des Prinzipals verfehlt.

Anhand der jeweils entstehenden Agenturkosten kann die Vorteilhaftigkeit alternativer Gestaltungsformen der Agenturbeziehung beurteilt werden. Entsprechend wird dasjenige institutionelle Arrangement vorgeschlagen, das die Agenturkosten minimiert. Die Agenturkosten stellen somit das Effizienzkriterium der Prinzipal-Agentur-Theorie dar [Ebers/Gotsch 2006, 262f.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 48].

4.2.3.2 Agenturprobleme: Probleme in Prinzipal-Agent-Beziehungen

Von Prinzipal-Agent-Problemen kann ausgegangen werden, da keine vollständige und kostenlose Informationsbeschaffung möglich ist. Eine sogenannte first best-Lösung kann in kooperativen arbeitsteiligen Beziehungen meist nicht erreicht werden, weil nicht alle zukünftigen Umweltzustände und möglichen Verhaltensweisen der Partner ex ante spezifiziert werden können und vertragsabweichendes Verhalten nicht komplett verhindert bzw. entsprechender Verhaltensspielraum nicht geschlossen werden kann [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 48].

¹¹³ Die Agenturkosten stellen die in Kosten ausgedrückte Differenz zwischen der first best-Lösung bei vollkommener Information beider Partner und der second best-Lösung bei asymmetrischer Information dar [Ebers/Gotsch 2006, 262; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 48].

Es lassen sich drei Problemtypen einer Agenturbeziehung klassifizieren, die sich insbesondere anhand des Zeitpunktes des Auftretens unterscheiden lassen [Picot et al. 2012, 92ff.; Voigt 2009, 85ff.; Ebers/Gotsch 2006, 263f.; Göbel 2002, 100; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49]:

- Hidden characteristics (vor Vertragsschluss),
- Hidden action/ Hidden information/ Hidden knowledge (nach Vertragsschluss) und
- Hidden intention (vor und nach Vertragsschluss).

Als **Hidden characteristics** wird ein Agenturproblem bezeichnet, das sich dem Prinzipal im Rahmen der Auswahl eines geeigneten Agenten bzw. dessen Leistung vor Abschluss eines Vertrags stellt. Der Prinzipal kann die ihm verborgenen Eigenschaften (Hidden characteristics) des Agenten und/oder der von ihm angebotenen Leistung sehr häufig ex ante nicht genau in Erfahrung bringen. Aufgrund möglicher Informationsasymmetrien und Zieldivergenzen ist die Auswahl eines Austauschpartners mit **Qualitätsunsicherheit** und dem Risiko einer Fehlentscheidung behaftet. Hidden characteristics können daher beispielsweise zu einer Auswahl von schlechten Vertragspartnern oder zur Nichtauswahl angebotener guter Leistungen führen [Voigt 2009, 85f.; Ebers/Gotsch 2006, 263f.; Göbel 2002, 101; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49]. Diese fehlerhafte Auswahl durch den Prinzipal bezeichnet AKERLOF in seiner maßgeblichen Ausarbeitung über Qualität, Unsicherheit und Marktmechanismen unter beispielhafter Verwendung des Gebrauchtwagenmarkts („The Market for Lemons“) als **adverse Selektion**¹¹⁴ [Akerlof 1970, 488ff.; Picot et al. 2012, 92; Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 148f.; Bannier 2005, 111ff.]. Als Informations- und Entscheidungsproblem der Vertragsanbahnung und -vereinbarung nimmt dieses Agenturproblem bereits vor dem eigentlichen Vertragsabschluss Einfluss auf die Agenturbeziehung. Die Konsequenzen werden jedoch erst in der Vertragserfüllung sichtbar [Ebers/Gotsch 2006, 263f.].

Die als **Hidden action**, **Hidden information** oder **Hidden knowledge** bezeichnete Problematik tritt nach Vertragsvereinbarung im Verlauf der Prinzipal-Agent-Beziehung auf. Der Prinzipal kann die eigentlichen Aktivitäten des Agenten nicht ohne hohen Aufwand lückenlos beobachten, überwachen oder aufgrund fehlenden Fachwissens und der Spezialkenntnisse des Agenten nicht adäquat beurteilen.¹¹⁵ Auch wenn dem Prinzipal das Ergebnis der

¹¹⁴ Für Arbeiten über das Verhältnis von Information und Märkten, insbesondere der adversen Selektion erhielt George A. Akerlof zusammen mit Joseph E. Stiglitz und Michael Spence im Jahr 2001 den Nobelpreis für Wirtschaftswissenschaften.

¹¹⁵ Als Hidden knowledge kann somit die problematische Seite des in der arbeitsteiligen Wirtschaft ansonsten gewünschten Wissensvorsprungs (Sach- oder Prozesswissen des Agenten über Objekte, Umstände, Handlungsalternativen, Erfolgsaussichten und Ergebnisse der Auftrags Tätigkeit) aufgrund der Spezialisierung des Agenten beschrei-

Auftragsbearbeitung ex post bekannt ist, kann er nur schwerlich Rückschlüsse auf das Anstrengungsniveau des Agenten und dessen Leistungsbeitrag oder auf sich möglicherweise auswirkende exogene Faktoren ziehen. Wenn das Ergebnis beispielsweise nur schwer messbar ist oder aber auch von Umwelteinflüssen beeinflusst sein kann, entstehen opportunistische Verhaltensspielräume für den Agenten. Durch die Informationsasymmetrie kann der Agent nach Vertragsabschluss ein geringeres Leistungsniveau wählen oder Leistungen vortäuschen. Eine solche Situation wird als **Moral hazard** (moralisches Risiko) bezeichnet [Picot et al. 2012, 93; Voigt 2009, 86; Ebers/Gotsch 2006, 264; Bannier 2005, 69ff.; Göbel 2002, 102; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49].

Als weiteres Agenturproblem tritt vor und nach Vertragsschluss die Situation der **Hidden intention** auf. Da der Prinzipal vor Vertragsabschluss spezifische Investitionen in die Transaktionsbeziehung als irreversible Vorleistungen erbringt, gerät er in eine Abhängigkeit vom Agenten. Während der Vertragsumsetzung können sich aufgrund der Umsetzung bislang verborgener Absichten des Agenten Nachteile für den Prinzipal ergeben. Falls der Prinzipal aufgrund einer Spezifität nicht auf andere Vertragspartner ausweichen kann, dann kann der Agent den Prinzipal auch ohne Informationsasymmetrie ausbeuten. Die Gefahr der opportunistischen Ausnutzung einer solchen Abhängigkeit durch den Agenten wird als **Hold up** bezeichnet. Die Spezifität der Investitionen wird somit als risikoauslösendes Moment angesehen (vgl. Spezifitätsproblem im Transaktionskosten-Ansatz, Kap. 4.2.4.2) [Picot et al. 2012, 93f.; Ebers/Gotsch 2006, 264; Göbel 2002, 103; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49].¹¹⁶

Die Probleme einer Agenturbeziehung werden zumeist aus der Interessensperspektive des Prinzipals und weniger ausgehend von den Eigenschaften, den Absichten, dem Wissen und den Handlungen des Agenten beschrieben [Ebers/Gotsch 2006, 263]. Die Effizienzsteigerung der Austauschbeziehung liegt jedoch nicht nur ausschließlich im Interesse des Prinzipals. Vielmehr kann auch ein Agent, beispielsweise der Hersteller guter Produkte, der gut ausgebildete und fleißige Arbeitnehmer oder der kreditwürdige Kunde, ein starkes Interesse daran haben, die Informationsasymmetrie aufzuheben. So stehen bestimmte Gruppe von Agenten eher in einem Interessengegensatz gegenüber einer anderen Gruppe von Agenten. Für diese ist eine höhere Transparenz der Austauschbeziehung gegenüber dem Prinzipal durchaus von großem Nutzen [Göbel 2002, 104].

ben werden. Der Agent kann sein Expertenwissen zum eigenen Vorteil ausnutzen, da dem Prinzipal entsprechendes Wissen fehlt [Ebers/Gotsch 2006, 264].

¹¹⁶ EBERS/GOTSCH formulieren bezüglich der beschriebenen Situationen folgende These: „Je weniger Information der Prinzipal über die Eigenschaften, die Absichten, das Expertenwissen und die tatsächlichen Handlungen des Agenten verfügt und je mehr die Interessen des Agenten von den vereinbarten Auftragszielen abweichen, desto mehr muss mit einem suboptimalen Ergebnis der Auftragsbearbeitung gerechnet werden.“ [Ebers/Gotsch 2006, 264]

4.2.3.3 Lösung von Agenturproblemen: Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen

Aus den dargestellten Agenturproblemen ergibt sich für den Prinzipal ein Bedarf an Steuerungs- und Kontrollmechanismen („governance mechanisms“), die den Agenten zu einem auftragsgemäßen Leistungsverhalten veranlassen, aber auch an Informationsmechanismen, die es dem Agenten ermöglichen, die möglicherweise auch für ihn ungünstige Informationsasymmetrie aufzuheben [Ebers/Gotsch 2006, 262]. Rationale Vertragspartner, die den Unbestimmtheiten und Problemen der Austauschbeziehung kompensatorisch begegnen wollen, werden entsprechende **Anreiz-, Kontroll- und Informationsmechanismen** in die Vertragskonditionen aufnehmen [Ebers/Gotsch 2006, 259f.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 50]. Hierzu gibt die Prinzipal-Agent-Theorie in Abhängigkeit von den der Prinzipal-Agent-Beziehung jeweils zugrundeliegenden Agenturproblemen konkrete Empfehlungen zur Gestaltung institutioneller Einbindungsformen [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49f.]. Da sich die Agenturprobleme aus Informationsasymmetrien in Verbindung mit Zielkonflikten und dem Verhaltensmodell des Homo Oeconomicus ergeben, sind folgende drei an diesen Prämissen anknüpfende **Grundarten der Problemlösung** denkbar [Ebers/Gotsch 2006, 265; Göbel 2002, 110]:

- **Reduktion der Informationsasymmetrie,**
- **Harmonisierung von Zielen bzw. Auflösung von Zielkonflikten** und
- **Vertrauensbildung.**

Zur Bewältigung von Agenturproblemen aufgrund von Informationsasymmetrien kann der Prinzipal grundsätzlich auf Mechanismen zur **Verbesserung der Information und der Markttransparenz** abzielen. Somit steigert der Prinzipal sein Wissen über das Leistungsverhalten und den Handlungsbereich des Agenten und reduziert auf diese Weise die Möglichkeiten des Agenten zur Täuschung des Prinzipals und zur opportunistischen Ausnutzung der Situation [Ebers/Gotsch 2006, 266]. Mögliche Mechanismen lassen sich anhand der Zeitphasen vor und nach Vertragsschluss unterscheiden.

Vor Vertragsschluss bestehen Agenturprobleme aufgrund Hidden characteristics. Durch ein **Screening** kann der Prinzipal in dieser Phase versuchen, sich ein besseres Bild von den möglichen Agenten, deren Eigenschaften bzw. deren Leistung, zu machen. Die Informationsaktivität Screening hilft, einen geeigneten Agenten zu finden und senkt die Gefahr der

adversen Selektion [Picot et al. 2012, 96; Bannier 2005, 161; Göbel 2002, 110; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49f.].¹¹⁷

Für den Fall, dass der Agent ein Eigeninteresse an der Reduktion der Informationsasymmetrie hat, kann er durch **Signaling** seine privaten Eigenschaften bzw. die Eigenschaften seiner Leistung gegenüber dem Prinzipal mit dem Ziel des Zustandekommens der Prinzipal-Agent-Beziehung signalisieren [Picot et al. 2012, 96; Bannier 2005, 147ff.; Göbel 2002, 111; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49f.]. Glaubwürdigkeit erlangen solche öffentlichen Signale (z.B. Zeugnisse, Garantien oder Gütezeichen) jedoch nur, wenn es für den Agenten zu teuer wäre, „falsche Signale“ zu geben. Das institutionelle Arrangement zur Übermittlung derartiger Signale muss so gestaltet sein, dass sich der Aufwand für den Eigenschafts- oder Leistungsnachweis nur für diejenigen Agenten lohnt, die auch die gewünschten Eigenschaften oder Leistungen erbringen können. Nur für diese bleibt der Nutzen aus dem Signal nicht hinter den Kosten zurück [Bannier 2005, 148; Göbel 2002, 111].

Screening und Signaling werden speziell im Fall von Wettbewerb bei substitutiven Gütern oder Leistungen verschiedener Agenten durch die Vergleichsmöglichkeit effektiver [Göbel 2002, 111f.]. Darüber hinaus können Screening und Signaling insbesondere durch viele Arten der **Normierung**, z.B. genormte Bildungsabschlüsse oder Dienstleistungsqualitäten, genormte physische Eigenschaften wie Größen oder Zusammensetzungen, normierte Verfahren oder andere normierte Qualitäten (vgl. Kap. 3.1), unterstützt werden. Normierung trägt wesentlich zur besseren Vergleichbarkeit der Agenten bei. Die Normierung kann staatlich oder durch Private erfolgen. Gleichzeitig kann der Agent gesetzlich zu einem Signaling verpflichtend werden (z.B. in Form der Deklaration von Inhaltsstoffen oder als TÜV-Prüfplaketten, vgl. Kap. 3.2).

Um die nach Vertragsabschluss auftretenden Agenturprobleme Hidden action, Hidden information und Moral hazard einzugrenzen, bietet sich dem Prinzipal die Einrichtung eines **Monitoring** zur Beobachtung des Agenten an [Picot et al. 2012, 98; Göbel 2002, 112; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49f.]. Kann die gewünschte Leistung leicht spezifiziert werden, reicht ein entsprechend ausgestaltetes Monitoring aus, um die Aufgabenerfüllung durch den Agenten beurteilen zu können. Ein Monitoring stößt jedoch an seine Grenzen, sobald das Leistungsergebnis nicht exakt angegeben werden kann (Problem der Spezifikation) oder das Ergebnis nicht nur von den Anstrengungen des Agenten, sondern auch von exogenen Faktoren abhängt. Das Problem der Unsicherheit hinsichtlich der Leistungser-

¹¹⁷ Ein Screening kann, je nach Vertragsart und Austauschsituation unterschiedlich ausgestaltet sein: Einstellungstests der Bewerber vor Abschluss eines Arbeitsvertrages, das Einholen verschiedener Angebote vor Abschluss eines Werkvertrages oder auch nur das Erkundigen bezüglich der Erfahrungen anderer Prinzipale mit dem betreffenden Agenten [Göbel 2002, 110f.].

bringung des Agenten bleibt bestehen [Göbel 2002, 112].¹¹⁸ Für den Fall, dass nach Vertragsschluss der Agent ein Eigeninteresse an der Transparenz seines Handelns gegenüber dem Prinzipal hat, bietet sich die Einrichtung von **Reporting** an. Hierdurch kann der Agent von sich aus sein Verhalten dokumentieren, indem er Berichte erstellt und sich freiwilligen Kontrollen unterwirft. Dies erscheint insbesondere für einen leistungsbereiten Agenten sinnvoll, wenn der Prinzipal nicht selbst die Leistungserbringung dem Agenten oder externen Faktoren zuordnen kann [Göbel 2002, 112].

Zur **Auflösung von Zielkonflikten** besteht für den Prinzipal die Möglichkeit **indirekter Steuerung** (vgl. Kap. 4.3.2.3) über die **Gestaltung von Anreizen** für den Agenten, beispielsweise in Form von leistungsabhängigen Ergebnisbeteiligungssystemen. Somit macht der Prinzipal die Zielerreichung des Agenten von seiner eigenen Zielerreichung abhängig. Die Präferenzen von Prinzipal und Agent werden aneinander gebunden, um Zielkonflikte zu reduzieren. Durch die Vertragsgestaltung versucht der Prinzipal alle nach Vertragsabschluss zu erwartenden Probleme schon zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vorwegzunehmen und zu kompensieren [Ebers/Gotsch 2006, 265; Göbel 2002, 113; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49f.]. Bei der Gestaltung von Anreizen ist es notwendig, die Leistungsbemessungsgrundlagen möglichst vielfältig auszugestalten, um einer Einseitigkeit der Leistungsanreize entgegenzuwirken. Darüber hinaus zeigt sich in diesem Zusammenhang das grundlegende Problem der Festlegung einer Bemessungsgrundlage in Form von Bewertungskriterien und Wertmaßstäben [Göbel 2002, 115f.].

Im Gegensatz zu Anreizen als Belohnung erwünschten Verhaltens ist auch die **Bestrafung unerwünschten Verhaltens** beispielsweise in Form von Vertragsstrafen oder Entschädigungen denkbar. Mit solchen vertraglich vereinbarten Verhaltensnormen kann der Prinzipal für vorhersehbare Fälle des Fehlverhaltens von Agenten das Verhaltensrisiko begrenzen. Eine solche Art der **direkten Verhaltenssteuerung** erfolgt durch die Kontrolle der Einhaltung der Vereinbarungen sowie der Sanktionierung bei deren Verletzung [Ebers/Gotsch 2006, 266; Göbel 2002, 114]. Sie wird von Seiten der Prinzipal-Agent-Theorie für nur begrenzt realisierbar angesehen. Auch hier erscheint die Formulierung instruktiver Normen aufgrund des hohen Informationsbedarfs auf Seiten des Prinzipals bei komplexen und unstrukturierten Aufgaben kaum möglich zu sein. Darüber hinaus wird als einer der Nachteile direkter Verhaltenssteuerung das Ausbleiben insbesondere positiver Anreize zur Leistung angeführt. Zudem tritt wiederum das Problem der Beobachtbarkeit der Agentenleistung auf. Nicht zuletzt stoßen Verhaltenskontrollen aufgrund wahrscheinlich hoher Kosten an ihre Grenzen [Ebers/Gotsch 2006, 266].

¹¹⁸ Die Einrichtung eines Monitoring erzeugt wiederum eigene Probleme, da eine eigenständige Beobachtung für den Prinzipal vielfach zu zeit- und kostenaufwendig sein wird. Wird die Kontrollaufgabe weiter delegiert, entsteht eine zusätzliche Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Prinzipal und Kontrolleur als Agent [Göbel 2002, 112].

Ist wiederum der Agent an der Reduzierung von Zielkonflikten interessiert, bietet sich der Aufbau von **Reputation** als konfliktmindernder Maßnahme des Agenten an. Für viele Agenten zahlt es sich aus, bei sich wiederholenden Leistungen die Interessen der Prinzipale zu erfüllen, um sich somit einen „guten Ruf“ als ein schwer zu fälschendes und starkes Signal aufbauen zu können. Mit einer solchen Reputation kann der Agent bereits **vor Vertragsschluss** seine Leistungsbereitschaft oder die Qualität seiner Leistung signalisieren [Erlei/Leschke/Sauerland 2007, 251f.; Göbel 2002, 108, 116f.].

Der Agent kann durch **Commitment** auch aktiv an der Behebung von Moral hazard-Problemen mitwirken. Hierzu bindet sich der Agent freiwillig an einen Prinzipal und verzichtet auf Ausweichmöglichkeiten bzw. führt eine Situation herbei, in der er durch die Verletzung der Interessen des Prinzipals viel zu verlieren hätte [Göbel 2002, 117].

Eine weitere in der Ökonomik erst in jüngster Zeit wahrgenommene Möglichkeit, mit Agenturproblemen umzugehen, stellt die **Vertrauensbildung** im Verhältnis zwischen Prinzipal und Agent dar. Vertrauen bedeutet in diesem Zusammenhang, dass sich der Prinzipal zwar bewusst ist, dass der Agent ihm durch Opportunismus in Form falscher Angaben oder fehlender Sorgfalt Schaden zuführen könnte, er jedoch teilweise oder gänzlich auf eine direkte Kontrolle, kostenintensive Schutzmechanismen oder die Vereinbarung ausgetüftelter materieller Anreize verzichtet und stattdessen Vertrauen in den Agenten platziert [Göbel 2002, 118f.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 44]. Eine solche Situation ist nicht ungewöhnlich, da eigentlich zu jeder Transaktion ein Element des Vertrauens gehört. Ein Handel von Produkten mit weder durch Inspektion noch durch Erfahrung verifizierbaren Vertrauenseigenschaften wäre ohne Vertrauen nicht möglich. So wird Vertrauen oftmals die anderen genannten Mechanismen ergänzen bzw. treten explizite Sicherungsmaßnahmen und Vertrauen oft gemeinsam auf [Göbel 2002, 118f.].

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass in vielen Fällen nur eine Kombination der verschiedenen institutionellen Einbindungsformen eine effiziente Lösung der Agenturprobleme ermöglicht [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 450].

Unterscheidungskriterien	Problemtyp		Hidden action, hidden information, hidden knowledge		Hidden intention
	Hidden characteristics				
Informationsproblem des Prinzipal	Qualitätseigenschaften des Vertragspartners unbekannt, nicht umfassend in Erfahrung zu bringen		Anstrengungen des Vertragspartners nicht beobachtbar, überwachbar oder beurteilbar		Absichten des Vertragspartners unbekannt. Unvollständigkeit von Verträgen
Problemursache/ wesentliche Einflussgröße	Verbergbarkeit von Eigenschaften		Überwachungsmöglichkeiten und -kosten		Ressourcenabhängigkeit Spezifische Investitionen
Verhaltensspielraum des Agenten	Vor Vertragsabschluss		Nach Vertragsabschluss		Vor und nach Vertragsabschluss
Problemfolgen	Adverse Selektion		Moral hazard, opportunistische Verhaltensspielräume		Hold up
Art der Problembewältigung	Reduktion der Informationsasymmetrie durch Signaling oder Screening	Interessenangleichung und Zielharmonisierung. Vertrauensbildung	Reduktion der Informationsasymmetrie durch Monitoring oder Reporting	Interessenangleichung und Zielharmonisierung	Interessenangleichung und Zielharmonisierung
Möglichkeiten zur Problembewältigung (beispielhaft)	Zertifikate (Gütezeichen, Zeugnisse), Bilanzen	Reputation des Vertragspartners	Kontrollsysteme, Berichtswesen	Anreize (Prämien, Beteiligung), Vertragsstrafen, Commitment	Sicherheiten (Leistungsgarantien, Bürgschaften), vertikale Integration

Abbildung 24: Typische Agenturprobleme und Möglichkeiten zu deren Lösung [eigene Darstellung nach Picot et al. 2012, 95; Dworak 2010, 112; Ebers/Gotsch 2006, 263f.; Göbel 2002, 100ff.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49]

4.2.3.4 Kritik

Der große Vorteil des agenturtheoretischen Grundmodells stellt dessen einfache und präzise Theoriekonstruktion dar. Sie ermöglicht es, anhand typischer Situationen wichtige Grundprobleme und Entscheidungskalküle der Vertragspartner in einfachen Auftrags- und Leistungsbeziehungen darzulegen. Allerdings ist die Aussagekraft des dargestellten Grundmodells bisweilen auch sehr eingeschränkt, da es ein unterkomplexes Bild der Institutionalisierung von Agenturbeziehungen zeichnet [Ebers/Gotsch 2006, 173].

Die Prinzipal-Agent-Theorie betrachtet primär die Probleme der Interaktion zwischen Wirtschaftssubjekten in einer arbeitsteiligen Wirtschaft. An dieser Stelle bedarf es wie bereits mehrfach angeführt des Verweises auf die Vorteile einer solchen Arbeitsteilung und der damit verbundenen **Informationsasymmetrien** bzw. – positiv ausgedrückt – dem nützlichen **Wissensvorsprung** der Agenten. GÖBEL spricht in diesem Zusammenhang vom Wechsel der Sichtweise weg vom „residual loss“ hin zum „Agencynutzen“. Demnach werden beispielsweise in modernen Organisationsstrukturen den Agenten „größere zusammenhängende Prozesse übertragen, die Hierarchie wird verflacht, der Entscheidungsspielraum vergrößert, Kontrollen zurückgefahren, Selbstverantwortung gefordert“ [Göbel 2002, 127]. Neben dieser organisationsinternen Sichtweise erfahren in den letzten Jahren vermehrt auch organisationsübergreifende Strukturen in Form von Kooperationen und strategischen Allianzen zwischen rechtlich wie wirtschaftlich selbstständigen Organisationen eine Betrachtung durch die Prinzipal-Agent-Theorie [Picot/Reichwald/Wigand 1996,

48]. Eine solche **Deregulierung** ist insbesondere vor dem Hintergrund der Betrachtung kooperativer städtebaulicher Projekte interessant (vgl. Kap. 5.1).

Kritisiert wird die dominierende **ex ante-Perspektive** der Agenturtheorie. Nach EBERS/GOTSCH vernachlässigt die ex ante-Perspektive alle Schwierigkeiten, die sich möglicherweise erst nach Vertragsschluss ergeben, beispielsweise Probleme der nachträglichen Anpassung oder Auslegung von Verträgen. Mit wachsender Komplexität der Vertragssituation nehmen ex post-Probleme aber zu, es wird schwieriger, alle relevanten Situationsfaktoren der Auftragserfüllung vorweg zu bestimmen, um der Konzeption der Prinzipal-Agent-Theorie entsprechend ausgestaltete Informations-, Anreiz- und Kontrollmechanismen ex ante zu etablieren [Ebers/Gotsch 2006, 274].

Hinzu kommt die ebenfalls bezüglich des Betrachtungsgegenstandes der Arbeit relevante Kritik an der Fixierung auf Individualverträge und die Vernachlässigung der **Rolle und Aufgabe „regulativer Dritter“**, beispielsweise in Form (supra-)staatlicher Rechtsetzung, gerichtlicher Rechtsprechung oder kollektiver Vertragssysteme, wie z.B. Tarifverträgen, oder verbandsbezogener Vereinbarungen. Solche in den individualvertraglichen Vereinbarungen nicht zur Disposition stehenden Regelungen bilden verbindliche Ausgangs- und Rahmenbedingungen, die zwar die individuelle Vertragsfreiheit beschränken, jedoch auch der Reduzierung von Konflikt- und Verhandlungskosten sowie dem Schutz von Interessen dienen [Ebers/Gotsch 2006, 273f.].

4.2.3.5 Agenturtheoretische Einordnung von Zertifizierung

Die besondere Relevanz der Prinzipal-Agent-Theorie für die Fragestellung der Arbeit wird im Rückblick bereits in der Beschreibung des Instruments der Zertifizierung als System der Qualitätsprüfung und -kennzeichnung (vgl. Kap. 3) direkt erkennbar (vgl. Kap. 5.2.2). Folgt man der Leitidee des Prinzipal-Agent-Ansatzes, dass die Bewältigung von Vertragsproblemen zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agent) vor allem auf Mess- und Suchprobleme zurückzuführen ist, gilt es aus ökonomischer Sicht entsprechende instrumentelle Arrangements zu finden, die helfen diese Agenturprobleme zu beheben und zur Steigerung der Effizienz in Austauschbeziehungen beitragen. An dieser Stelle kann bereits festgehalten werden, dass auf Basis der beschriebenen theoretischen Annahmen der Prinzipal-Agent-Theorie Zertifizierungssysteme als institutionelle Arrangements zur Steuerung und Beherrschung von Prinzipal-Agent-Beziehungen angesehen werden können. Sie sind speziell als standardisierte Instrumente zur Messung und Suche hoch spezifischer Leistungen oder Produkte in arbeitsteiligen und kooperativen Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen zu verstehen. Zertifizierung begleitet in der Regel vertraglich geschlossene Austauschbeziehungen unter dem bewussten Ausnutzen der Vorteile von Spezifizierung und Arbeitsteilung. Somit können Zertifizierungen je nach Ausgestal-

tung der Systeme und Verfahren als Informations-, Anreiz- und Kontrollmechanismen im Rahmen der organisatorischen Gestaltung von Prinzipal-Agent-Beziehungen eingeordnet werden.

Auftretende Zertifizierungskosten können zu den Agenturkosten gezählt werden. Bestenfalls reduzieren sich diese durch die Anwendung strukturierter Bewertungs- und Zertifizierungsverfahren. Damit durch Zertifizierung die Vereinbarungskosten, die Überwachungs-, Steuerungs- und Kontrollkosten, die Signalisierungs- und Garantiekosten sowie eventuell auftretende Residualkosten reduziert werden bzw. nicht steigen, bedarf es analog zu dem in Kap. 3.3 formulierten Dilemma von Informationsbedarf und Informationsüberflutung ein ebenso angemessenes Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Zertifizierung (Agenturkosten als Effizienzkriterium). Sollte bei freiwilliger Zertifizierung keine Reduzierung der Agenturkosten (eventuell in Verrechnung mit einem höheren Nutzen infolge höherer Qualität) eintreten, wird ein Zertifizierungssystem nur schwer Akzeptanz bei potenziellen Zeichennehmern finden. Gleichzeitig müssen Zertifizierungssysteme und -verfahren derart gestaltet sein, dass sich der Aufwand für den Qualitätsnachweis nur für diejenigen Agenten lohnt, die auch die gewünschte Qualität erbringen können und für die der Nutzen aus dem Signal nicht hinter den Kosten zurück bleibt.

Da sich die Agenturprobleme abhängig von der Art des Gutes unterscheiden, lassen sich auch unterschiedliche Ansätze und Phasen des Einsatzes von Zertifizierung identifizieren (vgl. Abb. 25). Aus **agenturtheoretischer Sicht** kann **Zertifizierung** in den folgenden **Einsatzfeldern vor Vertragsabschluss** zur Lösung der Agenturprobleme zum Teil jedoch nur unterstützend oder indirekt beitragen:

- Die Reduzierung der Informationsasymmetrien **vor** Vertragsabschluss durch **Signaling** und **Screening**,
- die Interessensangleichung, Zielharmonisierung und Vertrauensbildung **vor** Vertragsabschluss beispielsweise durch **Reputation** oder **Leistungsgarantien**.

Mit dem Ziel der **Reduzierung von Informationsasymmetrien** vor Vertragsabschluss als **Kerneinsatzfeld** können Zertifizierung bzw. das Zertifikat und die entsprechende Dokumentation der Qualitätsbewertung je nach Blickrichtung als Grundlage für **Signaling** (Agent) oder **Screening** (Prinzipal) dienen.

Zertifizierung stellt unabhängig von der organisatorischen Ausgestaltung des Zertifizierungsverfahrens zunächst einmal eine Möglichkeit für den Agenten dar, durch ein standardisiertes Bewertungsverfahren und die Mechanismen der Kenn- und Auszeichnung die genannten Einschätzungsprobleme aufgrund von Qualitäts- und Leistungsunsicherheiten

auf Seiten des Prinzipals zu minimieren. Der Agent versucht mit einer Zertifizierung vor Vertragsschluss dem Prinzipal die Unsicherheit über seine Leistungsfähigkeit und -willigkeit bzw. die Qualität der angebotenen Leistung oder des Produktes zu nehmen. Aufgrund möglicher Zielkonflikte und Opportunismus ist der Agent an der glaubwürdigen Signalisierung der Qualität interessiert.

Ein derartiges Signaling kann insbesondere im Rahmen freiwilliger Zertifizierung als Teil der Kommunikationspolitik des Agenten verstanden werden und einen Teil der Werbung, der Verkaufsförderung, der Öffentlichkeitsarbeit und auch des Sponsoring darstellen. Insbesondere bei Produkten oder Leistungen mit Erfahrungseigenschaften und bzw. oder Vertrauenseigenschaften treten vielfach **Glaubwürdigkeitsprobleme** auf [Göbel 2002, 324ff.].¹¹⁹ Hier ergibt sich die Möglichkeit des Einsatzes akkreditierter Zertifizierungssysteme, die in der Form von Prüf- und Gütezeichen unabhängiger Institutionen Signale darstellen, die von opportunistischen Anbietern nicht erbracht werden können. Im Rahmen von verbandsinternen Zertifizierungssystemen werden vor diesem Hintergrund von den Anbietern und Abnehmern gemeinsame Standards entwickelt, die zum gegenseitigen Entstehen von Vertrauen beitragen sollen. Zertifizierung und speziell positive Zertifizierungsergebnisse vor Vertragsabschluss können somit auch zur **Vertrauensbildung** gegenüber neuen Austauschpartnern (Prinzipale) beitragen, indem sie seitens des Agenten genutzt werden, um die eigene Reputation zu belegen. Somit dient Zertifizierung letztendlich auch der **Steigerung der Reputation**.

Neben dem Signaling durch den Anbieter (Agent) ist aber auch das Suchverhalten des Nachfragers (Prinzipal), also die als Screening bezeichnete Maßnahme zur Unsicherheitsreduzierung (auch aus Sicht des Agenten) von Interesse. Um passende Signale liefern zu können, sollten die Suchstrategien der Nachfrager bekannt sein. Anders als bei einfachen Austauschgütern muss der Adressat bei komplexen Produkten und Leistungen mit Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften auf besondere Informationen zurückgreifen. Hier bieten sich neben Garantien durch den Anbieter vor allem Kenn- und Auszeichnung auf Basis von Bewertungs- und Zertifizierungsverfahren an. Die Qualitätsforderungen der Bewertungskonzepte können wiederum als Grundlage für zu vereinbarende ergänzende **Leistungsgarantien** dienen [Göbel 2002, 326f.].

Die im Rahmen von Zertifizierungssystemen erfolgende Normierung bzw. die Standardisierung von Qualitätszielen vereinfacht die Verständigung und Vereinbarung von Qualitätsei-

¹¹⁹ GÖBEL zu Such-, Erfahrungs- und Vertrauenseigenschaften: „Bei austauschbaren Produkten mit sogenannten Sucheigenschaften – das sind Merkmale des Produktes, die bereits vor dem Vertragsschluss vollständig beurteilt werden können – ist das Problem eher gering [...]. Erfahrungseigenschaften lassen sich nur dadurch prüfen, dass man die Produkte gebraucht oder verbraucht. [...] Bei Vertrauenseigenschaften kann der Kunde schließlich auch durch Ge- und Verbrauch nicht verifizieren, ob das Gut tatsächlich über sie verfügt.“ [Göbel 2002, 325]

genschaften und dient auf diesem Wege ebenfalls der **Reduzierung von Zielkonflikten**. Der Prinzipal bedient sich standardisierter, vermeintlich objektiver Qualitätsziele, um auf Seiten des Agenten objektiv beste Aktivitäten hervorzurufen. Die Messung der Qualität der Aktivitäten des Agenten erfolgt demnach anhand eines fiktiven Ideals, weil der Prinzipal die objektiv beste Aktivität gar nicht kennen kann [Göbel 2002, 126].

Anders als bei einfachen Austauschgütern, bei denen die Zertifizierung anhand bereits bestehender Güteeigenschaften auf einfache Weise vor Vertragsschluss erfolgen kann, rückt bei komplexen Kontraktgütern¹²⁰ neben der Vorvertragsphase auch die **Nachvertragsphase** als eigentliche **Leistungserbringungsphase** verstärkt in den Blickpunkt [Göbel 2002, 327]. Obschon Zertifizierungskonzepte vorwiegend für eine ex ante-Bewertung vor Vertragsschluss konzipiert sind, gilt es auch die aus agenturtheoretischer Sicht denkbaren Anwendungsfelder der Zertifizierung in Bezug auf die Beeinflussung der Austauschbeziehung nach Vertragsschluss (ex post) zu beleuchten. Damit einher geht die Frage nach dem Potenzial, auch ex post-Probleme im Vorfeld in Zertifizierungssysteme und -verfahren zu integrieren. Bezüglich der **Phase nach Vertragsschluss** können folgende weitere Einsatzfelder beschrieben werden, in denen Zertifikate oder andere Elemente der Zertifizierungssysteme und -verfahren zur Lösung von Agenturproblemen beitragen können:

- Die Reduzierung der Informationsasymmetrien **nach** Vertragsabschluss durch **Monitoring** und **Reporting** sowie
- die Interessensangleichung und Zielharmonisierung **nach** Vertragsabschluss beispielsweise durch **Anreize**, **Vertragsstrafen** oder **Commitments**.

Die Bewertungskonzepte eines Zertifizierungssystems können als Basis für ein Monitoring oder Reporting im Sinne von Kontrollsystemen und Berichtswesen nach Vertragsschluss dienen. Durch regelmäßige Wiederholung der Zertifizierung, sei es als externes Audit oder Selbstaudit, kann eine stetige Qualitätssicherung erfolgen. Insbesondere im Fall **komplexer Kontraktgüter**, bei denen aufgrund **hoher Spezifität** des Gutes auch der Agent ein gesteigertes Interesse an der Reduzierung der Agenturprobleme (insbesondere der Informationsasymmetrien) hat, kann dieser während der Leistungserbringung nach Vertragsschluss auf Basis der Zertifizierungsgrundlagen über die Einhaltung der zuvor vereinbarten Eigenschaften Auskunft geben bzw. Statusberichte liefern, um die Informationsasymmetrie zu senken (**Reporting**). Gleichzeitig ist es dem Kunden (Prinzipal) möglich, durch ein **Monitoring** die Leistungserbringung zu kontrollieren. Als Basis hierfür können wiederum

¹²⁰ Unter Kontraktgütern werden Güter verstanden, die „nicht für den anonymen Massenmarkt, sondern speziell für einen Kunden hergestellt werden. Sie sind in Menge, Qualität oder Liefertermin ganz auf die Bedürfnisse eines einzelnen Bestellers ausgerichtet. Oder es handelt sich um Dienstleistungen, die erst beim Kunden und in Kooperation mit ihm erbracht werden. Es handelt sich um ein „Leistungsversprechen““ [Göbel 2002, 327].

die im Leistungsversprechen (Vorzertifikat) vereinbarten Qualitätsziele und Bewertungskriterien herangezogen werden. Erst nach Leistungserbringung kann im Fall von Kontraktgütern eine vollständige Zertifizierung erfolgen. Diese Ausführungen verdeutlichen die **Vertrauensproblematik von Vorzertifikaten** im Fall von Kontraktgütern. Um dieser Problematik der Vertrauenswürdigkeit entgegen zu wirken, erfolgt in einigen Bereichen, insbesondere im Bereich der Dienstleistungen, der Rückgriff auf die Zertifizierung von Organisationen oder Prozessen, z.B. die Zertifizierung von Qualitätsmanagementsystemen, als Signal durch den Agenten, das dem Prinzipal die Einschätzung der Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung ermöglichen soll.

Des Weiteren ist denkbar, dass Elemente der Zertifizierungssysteme und -verfahren auch mit und nach Vertragsschluss zur Harmonisierung von Zielen bzw. zur Auflösung von Zielkonflikten dienen können. Wiederum auf Basis der Qualitätsforderungen der Bewertungskonzepte und eventuell ex-ante erfolgter Absichtserklärungen können **Anreizsysteme, Vertragsstrafen** oder **Selbstverpflichtungen (Commitments)** seitens eines Austauschpartners geschaffen bzw. zwischen den Austauschpartner vereinbart werden. Im Idealfall ergänzen sich diese Funktionen mit der des Signaling. Durch eine zusätzliche Selbstbindung des Agenten steigt die Glaubwürdigkeit.

Unterscheidungskriterien	Problemtyp		Hidden action, hidden information, hidden knowledge		Hidden intention
	Hidden characteristics				
Informationsproblem des Prinzipal	Qualitätseigenschaften des Vertragspartners unbekannt, nicht umfassend in Erfahrung zu bringen		Anstrengungen des Vertragspartners nicht beobachtbar, überwachbar oder beurteilbar		Absichten des Vertragspartners unbekannt. Unvollständigkeit von Verträgen
Problemursache/ wesentliche Einflussgröße	Verbergbarkeit von Eigenschaften		Überwachungsmöglichkeiten und -kosten		Ressourcenabhängigkeit Spezifische Investitionen
Verhaltensspielraum des Agenten	Vor Vertragsabschluss		Nach Vertragsabschluss		Vor und nach Vertragsabschluss
Problemfolgen	Adverse Selektion		Moral hazard, opportunistische Verhaltensspielräume		Hold up
Art der Problembewältigung	Reduktion der Informationsasymmetrie durch Signaling oder Screening	Interessenangleichung und Zielharmonisierung. Vertrauensbildung	Reduktion der Informationsasymmetrie durch Monitoring oder Reporting	Interessenangleichung und Zielharmonisierung	Interessenangleichung und Zielharmonisierung
Möglichkeiten zur Problembewältigung (beispielhaft)	Zertifikate (Gütezeichen, Zeugnisse), Bilanzen	Reputation des Vertragspartners	Kontrollsysteme, Berichtswesen	Anreize (Prämien, Beteiligung), Vertragsstrafen, Commitment	Sicherheiten (Leistungsgarantien, Bürgschaften), vertikale Integration

Abbildung 25: Einsatzfelder der Zertifizierung zur Lösung von Agenturproblemen [eigene Darstellung nach Picot et al. 2012, 95; Dworak 2010, 112; Ebers/Gotsch 2006, 263f.; Göbel 2002, 100ff.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49]

Die beschriebenen Ansätze erfahren innerhalb der in Kap. 5 formulierten Modellvariationen eine organisatorische und instrumentelle Vertiefung anhand des Betrachtungsgegenstandes der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen.

Die beschriebenen Einsatzfelder zeigen auch, dass die Zuordnung der Rollen von Prinzipal und Agent nicht immer eindeutig ist. Die Bestimmung des Prinzipals und des Agenten im Rahmen von Zertifizierungsverfahren geht einher mit der Frage nach den **Adressaten**, an die sich die Zeichen richten. Je nach Ausrichtung des Zertifizierungssystems kann das Zertifikat folgende Ausrichtungen der Information annehmen:

- Zertifikat als Verbraucherinformation seitens des Anbieters oder des Staates gegenüber der Nachfrager,
- als Information zwischen Organisationen, z.B. Projektentwickler und Investor oder
- als Information zwischen Prozessbeteiligten, z.B. einzelnen Unternehmen innerhalb einer Lieferkette oder Akteuren einzelner Prozessschritte,
- als Information des Anbieters an den Staat im Rahmen staatlicher Kontrolle.

4.2.4 Erklärungsrahmen der Transaktionskostentheorie

Die Betonung der in ökonomischen Austauschbeziehungen auftretenden Transaktionskosten stellt, wie bereits angeführt, ein Wesensmerkmal der Neuen Institutionenökonomik dar [Richter/Furubotn 2010, 53ff.; Voigt 2009, 23ff.; Göbel 2002, 63].¹²¹ Die **Transaktionskosten** hängen in ihrer Höhe

- von bestimmten Eigenschaften der zu erbringenden Leistungen,
- von Verhaltensmerkmalen der ökonomischen Akteure und
- von dem gewählten institutionellen Arrangement ab.

Sie sind somit der Effizienzmaßstab zur Beurteilung und Auswahl unterschiedlicher institutioneller Arrangements, d.h. Koordinationsformen bzw. Beherrschungs- und Überwachungsstrukturen (Markt, Hierarchie und alle Mischformen, wie z.B. längerfristige Kooperationen). Diese Strukturalternativen werden hierbei qualitativ miteinander verglichen [Göbel 2002, 64; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 41]. Mithilfe des Transaktionskostenansatzes lassen sich alle angesprochenen Probleme des Leistungsaustauschs, d.h. Koordinationsprobleme inkl. Bereitstellungs- und Suchprobleme sowie Motivationsprobleme inkl. Mess- und Spezifitätsprobleme betrachten. Der Fokus liegt jedoch auf **Bereitstellungs-** und

¹²¹ Die Transaktionskostentheorie basiert nach VON HAUFF auf der wirtschaftswissenschaftlichen Erkenntnis, dass „alle Transaktionen (Austausch von Gütern und Leistungen) mit Kosten verbunden sind und die Kosten unterschiedlich hoch ausfallen können“ [von Hauff/Schiffer 2010, 14].

Spezifitätsproblemen sowie deren Lösung durch passende institutionelle Arrangements [Ebers/Gotsch 2006, 296; Göbel 2002, 63f.].

Die konkreten Möglichkeiten der Ausgestaltung eines institutionellen Arrangements, z.B. die Vertragsgestaltung, sind im Zusammenhang der vorliegenden Arbeit weniger von Interesse. Der Transaktionskostenansatz wird viel mehr herangezogen, da er die Transaktionskosten in Ergänzung zur Prinzipal-Agent-Theorie weiter ausdifferenziert und somit einen differenzierteren Erklärungsansatz für Zertifizierung und die Ausgestaltung der Modellansätze liefern kann.

4.2.4.1 Erkenntnisinteresse und Grundkonzept

Mit dem im Wesentlichen auf der Theorie der Verfügungsrechte aufbauenden Transaktionskostenansatz lässt sich in differenzierter Weise erklären, warum bestimmte Transaktionen in spezifischen institutionellen Arrangements mehr oder weniger effizient abgewickelt und organisiert werden [Ebers/Gotsch 2006, 277]. In ihren Erklärungsansätzen greift die Transaktionskostentheorie auf die etablierten organisationstheoretischen Konzepte der begrenzten Rationalität der Entscheider, der Unsicherheit und des opportunistischen Verhaltens der Akteure zurück. Ergänzend dazu führt sie als neue Erklärungsfaktoren unterschiedliche Arten von Transaktionskosten ein [Ebers/Gotsch 2006, 296]. Die grundlegende **Untersuchungseinheit** der Transaktionskostentheorie ist die einzelne als Übertragung von Verfügungsrechten definierte **Transaktion** [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 41]. Die bei einer Transaktion für die Information und Kommunikation im Rahmen der Anbahnung, Vereinbarung, Abwicklung, Kontrolle und Anpassung eines Leistungsaustausches anfallenden bzw. für die Einrichtung, Benutzung, Erhaltung und Veränderung von Institutionen aufzuwendenden Kosten werden als **Transaktionskosten** bezeichnet. Diese hängen in ihrer Höhe von bestimmten Eigenschaften der zu erbringenden Leistungen, von Verhaltensmerkmalen der ökonomischen Akteure und von der gewählten Einbindungs- bzw. Organisationsform ab [Richter/Furubotn 2010, 57ff.; Göbel 2002, 132; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 41]. Transaktionskosten können auch als **Kosten der Arbeitsteilung** definiert werden. Differenzieren lassen sich nach GÖBEL **Marktbenutzungskosten** und **Hierarchie-** bzw. **Bürokratiekosten** [Göbel 2002, 130]. RICHTER/FURUBOTN sowie VOIGT differenzieren in **Markt- bzw. Unternehmenstransaktionskosten** sowie **politische Transaktionskosten** inkl. der Kosten der Einrichtung, Erhaltung und Veränderung der formalen und informellen politischen Ordnung eines Systems sowie der Betriebskosten eines Gemeinwesens [Richter/Furubotn 2010, 57ff.; Voigt 2009, 23f.].

Die **verschiedenen Arten von Transaktionskosten** lassen sich bestimmten zeitlichen Phasen im Zusammenhang des Vertragsschlusses zu ordnen. Es lassen sich ex ante-Transaktionskosten, die vor Vertragsabschluss anfallen, nach Vertragsabschluss anfallende

ex post-Transaktionskosten und gleichzeitig mit Vertragsabschluss bzw. im Zuge des Leistungsaustauschs anfallende Transaktionskosten unterscheiden. Es können folgende Kostenkategorien beschrieben werden [Richter/Furubotn 2010, 57ff.; Voigt 2009, 23f.; Ebers/Gotsch 2006, 278; Heider 2003, 69; Göbel 2002, 110, 129ff.]:

- **Such- und Informationskosten** (vor Vertragsschluss): Kosten der Beschaffung von Produkt- und Preisinformationen, Kosten von Vergabeverfahren sowie Bonitäts- und Eignungsprüfungen zur Ermittlung geeigneter Transaktionspartner,
- **Verhandlungs-, Vertrags- und Entscheidungskosten** (vor und mit Vertragsschluss): Kosten für die Interessensabstimmung (z.B. Beraterkosten) und rechtskompetente Festschreibung der Vertragskonditionen (z.B. Anwaltskosten),
- **Überwachungskosten** (nach Vertragsschluss): Kosten für die Kontrolle der Einhaltung von Vertragsvereinbarungen (z.B. Qualitäts- und Leistungskontrollen),
- **Konflikt- und Durchsetzungskosten** (nach Vertragsschluss): Kosten aus Konflikten über die Interpretation und Erfüllung der Vereinbarungen sowie dem Aufwand für die Vertragsdurchsetzung (z.B. Anwaltskosten),
- **Anpassungskosten** (nach Vertragsschluss): Kosten aufgrund nachträglicher Vertragsänderungen zur der Anpassung an unvorhergesehene neue Rahmenbedingungen.

Anhand der **Art und des Ausmaßes der Transaktion** und der damit verbundenen **Ausprägung der Transaktionsmerkmale** und **Transaktionskosten** können **Gestaltungshinweise** bezüglich der Form der Organisation der Transaktion gegeben werden [Göbel 2002, 139]. Im Besonderen lassen sich mit der Transaktionskostentheorie alternative ex ante- und ex post-Absicherungen gegen opportunistisches Verhalten und begrenzte Rationalität der Entscheidungsträger bewerten. Der Transaktionskostenansatz bietet sich insbesondere für die **Analyse und institutionelle Gestaltung interorganisationaler Beziehungen**, also beispielsweise im Rahmen von Kooperationen, Joint Ventures, Ausgliederungen oder strategischer Allianzen, an [Ebers/Gotsch 2006, 296f.].

4.2.4.2 Probleme und Merkmale von Transaktionen

Die Art und das Ausmaß der Transaktionskosten hängen insbesondere von der Ausprägung bestimmter Transaktionsmerkmale ab. Neben Opportunismus, begrenzter Rationalität und möglicher Informationsasymmetrie werden als weitere wichtige Unterscheidungs- und Einflussgrößen werden die Aufgabenmerkmale **Spezifität**, **Unsicherheit** und **Häufigkeit** einer Transaktion genannt [Picot et al. 2012, 71ff.; Bea/Göbel 2010, 141; Voigt 2009, 90; Ebers/Gotsch 2006, 281; Göbel 2002, 139; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 43].

Von zentraler Wichtigkeit für die Entstehung von Transaktionsproblemen ist die **Spezifität**, die sich auf zeitliche oder standortspezifische Anforderungen, auf spezifisches Sach- oder Humankapital (z.B. Spezialisten), auf besondere Geheimhaltungs- und Sicherheitsbedürfnisse oder auf anderweitige Verfahrensbesonderheiten beziehen kann [Richter/Furubotn 2010, 154; Ebers/Gotsch 2006, 281; Göbel 2002, 135ff.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 43]. Die Spezifität einer Aufgabe wird jedoch erst in Verbindung mit Opportunismus zum Problem (Vvgl. Kap. 4.2.1.2) [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 43].

Als weiteres wichtiges Merkmal einer Transaktion ist das zu erwartende Ausmaß an **Unsicherheit** zu nennen. Hinsichtlich der Unsicherheit lässt sich zwischen der Unsicherheit über die aktuellen und zukünftigen situativen Bedingungen der Transaktion (**Umweltunsicherheit**) und sich aus dem opportunistischen Verhalten des Transaktionspartners ergebende Verhaltensunsicherheiten (**Verhaltensunsicherheit**) unterscheiden [Ebers/Gotsch 2006, 282]. Im Rahmen der Umweltunsicherheit kommt es zu in Anzahl und Ausmaß nicht vorhersehbaren äußeren Störungen der Transaktion (z.B. Änderungen von Terminen, Preisen, Konditionen und Mengen), die Anpassungsbemühungen der Vertragspartner erforderlich machen [Göbel 2002, 142; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 43]. Verhaltensunsicherheiten können dahingehend bestehen, dass nicht vollständig abgeschätzt werden kann, ob und wie ein Transaktionspartner seine Verpflichtungen erfüllen kann, erfüllen wird bzw. bereits erfüllt hat. Mit wachsender Unsicherheit steigen sowohl die ex ante anfallenden Informations-, Verhandlungs- und Vertragskosten als auch aufgrund möglicherweise unvollständiger Verträge die ex post-Transaktionskosten [Ebers/Gotsch 2006, 282]. Problematisch wird Unsicherheit insbesondere in Verbindung mit der Spezifität der Aufgabe. Spezifische Transaktionen sind geprägt durch eine typischerweise langfristige Bindung zwischen den Partnern mit einer höheren Wahrscheinlichkeit unvorhersehbarer äußerer Störungen. Bei langfristigen spezifischen Transaktionen können die Beteiligten nicht ohne weiteres die Beziehung aufkündigen. Es bedarf also anderer Problemlösungsverfahren [Göbel 2002, 142].

Die **Häufigkeit** von Transaktionen ist unterschiedlich. Daher hängt die Entscheidung für spezialisierte Überwachungs- und Beherrschungssysteme für bestimmte Transaktionen neben der Spezifität und der Unsicherheit auch von der Häufigkeit der Transaktion ab [Göbel 2002, 142f.]. Die Vorteile einer speziell auf die Abwicklung und Organisation der Transaktion zugeschnittenen institutionellen Regelungen (z.B. eines spezialisierten Überwachungs- und Beherrschungssystems) rechtfertigen die Kosten ihrer Etablierung und Nutzung wahrscheinlich nur im Fall von häufigen und (hoch-)spezifischen Transaktionen [Ebers/Gotsch 2006, 283; Göbel 2002, 142f.].

Um Hinweise darauf geben zu können, welches Beherrschungs- und Überwachungssystem bezogen auf die Ausprägung der Transaktionsmerkmale geeignet ist, bedarf es also zuerst der Bestimmung der Kostendeterminanten. Wobei eine genaue **Quantifizierung der Transaktionskosten** nur schwer möglich ist [Ebers/Gotsch 2006, 280; Göbel 2002, 139, 153ff.].¹²²

4.2.4.3 Lösungsmöglichkeiten von Transaktionsproblemen

Jeder Güter- oder Leistungsaustausch vollzieht sich in einem institutionellen Arrangement. Ein solches charakterisiert die Transaktionskostentheorie anhand von zwei Dimensionen. Neben der die Austauschbeziehung begründenden **Vertragsform**¹²³ lassen sich vor allem die **vereinbarten Mechanismen** nennen, um möglicherweise auftretende ungeplante Veränderungen der Kosten- und Leistungsseite der Austauschbeziehung zu begegnen [Ebers/Gotsch 2006, 277].

Die einfachste Möglichkeit der Beherrschung und Überwachung von Transaktionen stellt der **Markt** dar. Eine typische Markttransaktion stellt der häufige Handel von Standardgütern zwischen anonymen Anbietern und Käufern dar. In diesem Fall kann der Markt als „Überwachungssystem“ bezeichnet werden, da er zum einen eine starke Anreizintensität erzeugt und durch den Wettbewerb die Wirksamkeit des Konkurrenzmechanismus ausnutzt. Zum anderen bietet der Markt kostengünstige autonome Anpassungsprozesse, u.a. die Möglichkeit des leichten und billigen Wechsels zu anderen Partnern [Ebers/Gotsch 2006, 292; Göbel 2002, 143]. Der Markt stellt demnach vor allem bei standardisierten Transaktionen, d.h. wenn die Transaktionen nicht mit besonderer Unsicherheit oder transaktionsspezifischen Investitionen verbunden sind, das vorteilhafteste institutionelle Arrangement dar [Ebers/Gotsch 2006, 292; Göbel 2002, 146].

Die Spezifität der Tauschgüter spielt eine zentrale Rolle hinsichtlich der Lösungsmöglichkeiten von Transaktionsproblemen. Während unspezifische Austauschgüter, die bereits vor dem Vertragsschluss existieren, überwiegend über klassische Kaufverträge getauscht

¹²² Hinsichtlich der Entwicklung einer Transaktionskostenrechnung besteht nach wie vor ein Operationalisierungsproblem. Eine relative Vorteilhaftigkeit des gewählten institutionellen Arrangements lässt sich jedoch auch über ungefähre Tendenzaussagen bestimmen. Es bedarf dazu keiner exakten Zahlen, sondern nur einer groben Vorstellung über die Größenordnung der Kosten im Vergleich. Vgl. u.a. [Ebers/Gotsch 2006, 280; Göbel 2002, 139]. Eine Transaktionskostenanalyse als Einschätzung unterschiedlicher institutioneller Arrangements kann über die Ermittlung der charakteristischen Eigenschaften (Spezifitäts- und Unsicherheitsgrad, Transaktionshäufigkeit) der Transaktionen, die Beschreibung der charakteristischen Eigenschaften alternativer Beherrschungs- und Überwachungssysteme (Organisationsformen, Vertragstypen) und einem Vergleich, welches institutionelle Arrangement bei welcher Art von Transaktion zur geringsten Summe aus Produktions- und Transaktionskosten führt, erfolgen [Göbel 2002, 139; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 46].

¹²³ Nach EBERS/GOTSCH basiert jeder Güter- oder Leistungsaustausch entweder auf einem impliziten oder einem expliziten Vertrag. Vertiefend zum Vertragsbegriff in der Transaktionskostentheorie und zur Klassifizierung in die drei alternativen Vertragsformen der klassischen, neoklassischen und relationalen Vertragsbeziehungen vgl. [Ebers/Gotsch 2006, 284ff.].

werden, gestaltet sich der Austausch spezifischer Kontraktgüter, also komplexer und spezifischer Anlagen, Projekte oder Dienstleistungen, die erst nach Vertragsschluss für einen speziellen Kunden gebaut bzw. erbracht werden, entsprechend komplizierter [Göbel 2002, 323]. Bei langfristigen und komplexen Verträgen, die aufgrund von Spezifität auch längerfristig aufrechterhalten werden sollten und für die rein marktliche, durch den Preismechanismus koordinierte Formen des Leistungsaustausches zu transaktionskostenintensiv sind, erscheint es sinnvoll, zur Begrenzung der Transaktionskosten über alternative Organisationsformen neben dem Markt nachzudenken [Göbel 2002, 144]. In solchen Fällen müssen institutionelle Regelungen eine stärkere Einbindung der Transaktionspartner gewährleisten, vor opportunistischem Verhalten schützen und ex post-Anpassungen der Vertragskonditionen erleichtern [Ebers/Gotsch 2006, 293; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 42]. Eine mögliche Einbindungsform stellt die **Kooperation** als spezielle Art der Vertragsbeziehung dar. In einer Kooperation bleibt die rechtliche Selbstständigkeit der Beteiligten gewahrt und es findet im Grunde ein Markttausch statt. Da die Marktpartner jedoch durch Spezifität aufeinander angewiesen sind, besteht in einer Kooperation eine **zweiseitige Beherrschung und Überwachung** [Göbel 2002, 144].

Insbesondere langfristige und aufgrund von Unsicherheit und begrenzter Rationalität unvollständige Verträge erfordern eine intensive Abstimmung vor Vertragsschluss und vielfach Anpassungen während ihrer Laufzeit. Eine Einigung erfolgt in solchen Fällen in der Regel unter Mithilfe **Dritter** (z.B. unabhängige Prüfer, Gutachter, Berater, Schiedsrichter oder Gerichte). Man spricht von **dreiseitigen Beherrschungs- und Überwachungssystemen** [Göbel 2002, 144]. Mit zunehmender Höhe der transaktionsspezifischen Investitionen können sich spezielle Überwachungs- und Anpassungsprozeduren auszahlen.¹²⁴ Die angesprochenen institutionellen Arrangements lassen sich in die zwei grundlegende Formen der Setzung von **Anreizen** und **direkter Verhaltenskontrolle** unterscheiden (vgl. Kap. 4.3.2).

4.2.4.4 Kritik

Der Anwendungsbereich der Transaktionskostentheorie ist breit. In ihrem Zentrum stehen sowohl theoretisch als auch praktisch bedeutende ökonomische Kernprobleme. Diese betreffen die Gestaltung von Anreizsystemen zur effizienten Faktorallokation und die Gestaltung institutioneller Arrangements zur Gewährleistung und Anpassung der Leistungserbringung bei Unsicherheit und begrenzter Rationalität. Darüber hinaus integriert die Transaktionskostentheorie auf sinnvolle Weise u.a. Argumente der verhaltenswissen-

¹²⁴ Hierzu zählen neben Anreizmechanismen u.a. die Einbeziehung von externen Prüfungen oder Gutachten, die Vereinbarung von Informationspflichten oder möglicher Sanktionen, die Institutionalisierung von Schlichtungs- oder Schiedsgerichtsverfahren sowie Bewertungs- und Prüfverfahren [Ebers/Gotsch 2006, 293].

schaftlichen Entscheidungstheorie zu den organisatorischen Implikationen von Unsicherheit und Ergebnisse der in den vorherigen Kapiteln dargestellten Agentur- und Verfügungsrechtstheorie bezüglich der Wirkungen von Steuerungs- und Kontrollmechanismen [Ebers/Gotsch 2006, 294ff.].

Bezüglich der **Verhaltensannahmen** kann festgehalten werden, dass die Annahme begrenzter Rationalität der Transaktionspartner in der Organisationsforschung und über diese hinaus weithin akzeptiert ist. Im Gegensatz dazu erfahren die Verhaltensannahmen des Opportunismus deutliche Kritik. Es wird ein komplexeres Motivationsmodell gefordert, das u.a. auch das Streben nach Anerkennung und Verantwortung, Solidarität, Traditionen und Werthaltungen als prägend berücksichtigt [Ebers/Gotsch 2006, 298f.].

Mit der Reduktion von Unsicherheit, der Absicherung gegen Opportunismus und der Kostensenkung wird darüber hinaus bislang nur ein Teil der für institutionelle Arrangements als relevant anzusehenden Charakteristika und signifikanten Erklärungsfaktoren einbezogen [Ebers/Gotsch 2006, 298]. So werden auch Probleme hinsichtlich bestimmter **Vereinfachungen** innerhalb der Transaktionskostentheorie, wie insbesondere der Vernachlässigung von Machtaspekten gesehen. Als Kriterium für die Auswahl institutioneller Arrangements sollte nicht nur deren Effizienz, sondern auch die Machtverteilung zwischen den Transaktionspartnern und deren Streben nach Machtausweitung heran gezogen werden [Ebers/Gotsch 2006, 301]. Um einer weiteren Vereinfachung entgegenzuwirken, müssen auch historische, soziale, politische und rechtliche Einflüsse Berücksichtigung bei der Gestaltung institutioneller Arrangements erfahren. Wie an früherer Stelle erwähnt, können beispielsweise auch soziale Mechanismen wie Solidaritätsnormen, gesellschaftliche Standards, vertrauensbildende Maßnahmen oder eine Organisationskultur zur Vermeidung opportunistischen Verhaltens beitragen [Ebers/Gotsch 2006, 302f.].

Trotz dieser Einschränkungen bietet die Transaktionskostentheorie letztendlich eine funktionale Erklärung der Gestaltung institutioneller Arrangements, die sich weniger einfacher, organisationstheoretisch etablierter Annahmen und Konzepte bedient [Ebers/Gotsch 2006, 304f.]. Die Transaktionskostentheorie liefert demnach zwar keine abschließenden Antworten, sondern viel mehr wichtige allgemeine Erklärungsfaktoren und grundlegende, pragmatisch verwertbare Gestaltungsanregungen für institutionelle Arrangements sowohl auf innerorganisatorischer als auch auf interorganisatorischer Ebene [Ebers/Gotsch 2006, 297f., 305]. Sie ist damit relevant in Bezug auf den Forschungsgegenstand der vorliegenden Arbeit.

4.2.4.5 Transaktionskostentheoretische Einordnung von Zertifizierung

Die Transaktionskostentheorie liefert (Analyse-)Kriterien für die Beschreibung einer Austauschbeziehung (z.B. Spezifitäts- und Unsicherheitsgrad). Mit Hilfe des transaktions-

kostentheoretischen Erklärungsrahmens lässt sich die Entstehung von Zertifizierungssystemen als institutionelle Arrangements

- im Bereich des rein **marktlichen Austauschs** (Zertifizierung als Informationsinstrument und Zertifikat als Anreiz), aber auch
- im Bereich der **organisationsinternen hierarchischen Organisation und Koordination** (Zertifizierung als Kontrollinstrument) sowie insbesondere
- im Bereich der **Hybridformen** (z.B. der Kooperation)¹²⁵ (Zertifizierung als Anreiz- und Kontrollinstrument)

begründen und Gestaltungsempfehlungen für Informations- und Bewertungssysteme ableiten.

EBERS/GOTSCH formulieren als **zentrale These der Transaktionskostentheorie**, „dass eine gegebene Transaktion unter den genannten Verhaltensannahmen (begrenzte Rationalität und Opportunismus) umso effizienter organisiert und abgewickelt werden kann, je besser die Charakteristika des institutionellen Arrangements den sich aus den Charakteristika der abzuwickelnden Transaktion ergebenden Anforderungen entsprechen“ [Ebers/Gotsch 2006, 289]. Zertifizierung kann demnach aus Sicht der Transaktionskostentheorie als spezielle Überwachungs- und Anpassungsprozedur in Form von Bewertungs- und Prüfverfahren verstanden werden. Akkreditierte Zertifizierungssysteme stellen demnach standardisierte dreiseitige Beherrschungs- und Überwachungssysteme dar. In beiden Fällen dient Zertifizierung als Hilfsmittel zur Verhinderung ungeplanter Veränderungen der Kosten- und Leistungsseite der Austauschbeziehung und somit der effizienten Organisation und Abwicklung der Transaktion.

Wie bereits in den Ausführungen zum Prinzipal-Agent-Ansatz dargestellt, können Transaktionskosten als Effizienzkriterium der Beurteilung und Auswahl institutioneller Arrangements in ökonomischen Austauschbeziehungen herangezogen werden. Somit müssen sich auch Zertifizierungssysteme und -verfahren anhand der durch sie entstehenden bzw. reduzierten Transaktionskosten beurteilen lassen.

Zertifizierungsverfahren und entsprechende Kenn- und Auszeichnungen können durch Möglichkeiten des Signaling und Screening vor Vertragsschluss die **Such- und Informati-**

¹²⁵ Zwischen Markt und Hierarchie findet sich ein vielfältiges Spektrum an Zwischenformen der Koordination. Kooperation kann (im engen ökonomischen Begriffsverständnis) als eine solche Zwischenform (Hybridform) zwischen rein marktlicher Austauschbeziehung auf der einen und hierarchischer (u.a. organisationsinterner oder über andere Weisung erfolgende) Abwicklung der Aufgabe auf der anderen Seite verstanden werden [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 45f.].

onskosten reduzieren. Die standardisierten Anforderungs- und Bewertungskonzepte können vor Vertragsschluss die **Verhandlungs-, Vertrags- und Entscheidungskosten** minimieren helfen. Nach Vertragsschluss helfen die standardisierten Kriterienkataloge, die **Kosten der Überwachung** (Monitoring und Reporting) und eventuell die **Konflikt- und Durchsetzungskosten** sowie die **Anpassungskosten** zu reduzieren. Dazu ist es notwendig, die der Zertifizierung zugrundeliegenden Kriterien zum Bestandteil der vertraglichen Regelungen der Transaktion zu machen.

Die Vorteile einer speziell auf die Abwicklung und Organisation der Transaktion zugeschnittenen institutionellen Regelung (z.B. eines spezialisierten Überwachungs- und Prüfverfahrens) rechtfertigen die Kosten ihrer Etablierung und Nutzung jedoch nur im Fall von häufigen und spezifischen oder kostenintensiven und hochspezifischen Transaktionen [Ebers/Gotsch 2006, 283; Göbel 2002, 142f.].

Zertifizierung kann demnach als Informations- und Bewertungsinstrument zur Erweiterung der Möglichkeiten rationalen Verhaltens, der Veränderung des Spezifitätsgrades einer Transaktion und zur Senkung der Kosten der Informationsübertragung angesehen werden. Zertifizierung begünstigt als Vertrauen förderndes Instrument marktliche und kooperative Formen der Aufgabenerfüllung [Picot/Reichwald/Wigand 1996, 44]. Als wichtige Einflussgrößen auf die Effizienz der Abwicklung und Organisation von Transaktion und damit ausschlaggebende Kriterien für den Erfolg von Zertifizierungssystemen und -verfahren müssen die Anreizintensität, die Art und das Ausmaß der Kontrollmechanismen, die Anpassungsfähigkeit sowie die Kosten der Etablierung und Nutzung des institutionellen Arrangements betrachtet werden [Ebers/Gotsch 2006, 286].

4.2.5 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen

Nach der Neuen Institutionenökonomie kann Zertifizierung erklärt werden als Instrument zur Reduzierung von Informationsasymmetrien und Verhaltensunsicherheiten. Die Ökonomik bietet zahlreiche theoretische Modelle und Instrumente zur Lösung von Organisations-, Informations- und Kontrollprobleme und somit auch eine theoretische Basis für die Erklärung der Zertifizierung als Instrument zur Lösung dieser Probleme an. Sie liefert einen ökonomischen Erklärungsansatz für die Einrichtung von Zertifizierungssystemen zur Effektivitätssteigerung von wirtschaftlichen Austauschbeziehungen.

Anhand der dargestellten Funktionen von Institutionen, den vielfältigen Problemen innerhalb von Prinzipal-Agent-Beziehungen, der damit einhergehenden Transaktionen und verbundenen Agentur- und Transaktionskosten zeichnen sich bereits vielfältige instrumentelle Einsatzmöglichkeiten einer Zertifizierung im Handlungsfeld der Planung und Umset-

zung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene von Stadtquartieren ab (vgl. Kap. 5).

Den vorangegangenen, insbesondere agenturtheoretischen Ausführungen folgend, muss als Voraussetzung für die Etablierung eines Zertifizierungssystems im Rahmen des Austauschs von Verfügungsrechten ein Informationsdefizit bzw. eine Informationsasymmetrie seitens der Zielgruppe vorliegen. Nach der Transaktionskostentheorie steigt der Informationsbedarf grundsätzlich mit der Langlebigkeit eines Gutes und der Höhe der Investitionen sowie aufgrund der wachsenden Abhängigkeit der beteiligten Austauschpartner.

Aus Sicht der Prinzipal-Agent-Theorie kann Zertifizierung der Reduzierung von Agenturkosten, die aus Agenturproblemen resultieren, dienen. Neben einem Interessenausgleich und der Zielharmonisierung kann die Lösung der Agenturprobleme insbesondere durch Signaling und Screening vor Vertragsschluss sowie nach Vertragsschluss durch auf den Zertifizierungsgrundlagen aufbauenden Monitoring und Reportingsystemen erfolgen. Die Signalisierung folgt dem grundsätzlichen marktwirtschaftlichen Phänomen, dass beobachtbare und messbare Qualitätsmerkmale in der Regel Investitionsentscheidungen stärker beeinflussen als verborgene Eigenschaften. Zertifizierung kann demnach dazu dienen, eine potenziell andauernde adverse Selektion nachhaltigkeitsbezogener Qualität auf dem Markt zu verhindern [Blum/Deilmann/Neubauer 1998, 532f.].

Mit der Transaktionskostentheorie wurde die spezielle Problematik kooperativer Leistungserbringung und hoch komplexer Austauschgüter – wie sie im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen vorkommen – aus ökonomischer Sicht vertieft. Insbesondere konnte als Begründung für die Einrichtung von Zertifizierungssystemen und -verfahren die hohe Spezifität, das Risiko der Unsicherheit bezogen auf Umwelt und die beteiligten Akteure sowie die eingeschränkte Übertragbarkeit und Austauschbarkeit städtebaulicher Projekte und Maßnahmen dargelegt werden.

Aus Sicht der Verfügungsrechtstheorie ließ sich so neben der Erklärung des den Transaktionen zugrunde liegenden Austauschs von Verfügungsrechten vor allem die Frage nach der Entstehung externer Effekte durch Zertifizierung formulieren, die es bei der Diskussion möglicher Modellvarianten der Zertifizierung von Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen zu beachten gilt (vgl. Kap. 5.2.1 und Kap. 5.5).

Als großer Vorteil der institutionenökonomischen Organisationstheorien kann die einfache und präzise Theorienkonstruktion genannt werden. Hiermit lässt sich die Auswahl organisatorisch-institutioneller Gestaltungsvarianten auf einfache Weise auf ökonomische Kalküle zurückführen. Jedoch stoßen die institutionenökonomischen Theorien mit den ihnen zugrundeliegenden ökonomischen Annahmen auch auf Grenzen. So sind die Theo-

rien zunächst einmal nur auf vertragstheoretisch interpretierbare Organisationsphänomene anwendbar [Ebers/Gotsch 2006, 307f.].

Insbesondere das Verhaltensmodell des Homo Oeconomicus stößt vielfach auf Kritik. Inhaltlich präzisiert stellt das Menschenbild des Homo Oeconomicus ein einseitiges Bild eines reinen Nutzenmaximierers dar. Dieses ist beispielsweise nur schwer mit dem Leitbild der Nachhaltigen Entwicklung zu vereinbaren. Insbesondere in Bezug auf **soziale Nachhaltigkeit** bedarf es der Erweiterung dieses Menschenbildes.¹²⁶ So stehen sich das kollektive Interesse und das Streben nach individueller Nutzenmaximierung gegenüber. Aus der Verhaltensannahme des Homo Oeconomicus lassen sich auch nur schwer Institutionen ableiten, die kollektiven Nutzen steigern [von Hauff/Schiffer 2010, 18ff.]. Auch spielt der Mensch, der aus Überzeugung inneren, für das eigene Handeln gefassten, Regeln folgt, im Rahmen der Neuen Institutionenökonomik kaum eine Rolle. Es wird angenommen, dass bereits kleine Änderungen der institutionellen Rahmenbedingungen zu Verhaltensänderungen führen [Göbel 2002, 34f.].

Nach GÖBEL sollte die bislang rein ökonomische Betrachtung der Zertifizierung um eine verhaltenswissenschaftliche Sichtweise ergänzt werden. Aus verhaltenswissenschaftlicher Sicht muss gefragt werden, ob Zertifizierung suggestiv eine Änderung der Bedürfnisse erzeugen kann oder ob sie sich lediglich auf die Änderung des Verhaltens abzielt. Die verhaltenswissenschaftliche Sichtweise macht anders als die ökonomische somit auch die Änderung der Bedürfnisse zum Thema. Überträgt man in Untersuchungen zum Marketing erfolgte ökonomische und verhaltenswissenschaftliche Überlegungen auf die Zertifizierung, dann kann sich Zertifizierung zwischen der verhaltenswissenschaftlichen Sichtweise (im Sinne von Werbung verstanden) als „Technik der Beeinflussung“ und in ökonomischer Sichtweise (des ökonomischen Marketings) als eine „Form der Informationsvermittlung“, die den Nachfrager nur informiert und nicht beeinflusst, bewegen [Göbel 2002, 338].

Weitere Kritik erfährt die Perspektive der ökonomischen Institutionenanalyse, da sie Fragen nach dem Zusammenhang der Institutionengestaltung sowie nach der Verteilungsgerechtigkeit, Ideologien, Macht oder Herrschaftsverhältnissen weitestgehend ausblendet. Die institutionellen Arrangements werden vor allem unter Steuerungs-, Kontroll- und Anreizaspekten betrachtet. Andere Gesichtspunkte von Institutionen bleiben meist unberücksichtigt [Ebers/Gotsch 2006, 308]. Wie dargelegt, beschäftigt sich die Ökonomik auch nur am Rande mit Wertungen, die durch die Institutionen ausgedrückt werden, bzw. mit der philosophisch-ethischen Legitimation der institutionellen Arrangements. Die Neue

¹²⁶ Eine Erweiterung erfährt das Verhaltensmodell beispielsweise in dem Fairnessmodell von FEHR-SCHMIDT oder in den Ausführungen von KIRCHGÄSSNER. Vgl. u.a. [von Hauff/Schiffer 2010, 18 und Göbel 2002, 34].

Institutionenökonomie kann nicht herangezogen werden, um die Ziele der jeweiligen Steuerungsabsicht oder die zugrunde gelegten Herrschaftsverhältnisse umfassend zu hinterfragen. Die Empfehlungen zur Gestaltung institutioneller Arrangements werden als objektiv beste Mittel zur Erreichung der gegebenen Ziele angesehen [Göbel 2002, 39].

Neben dem kulturellen Kontext vernachlässigt die Neue Institutionenökonomie auch die gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie die Rolle regulierender Dritter. Die Annahmen der Neuen Institutionenökonomie lassen einige Vertreter zu der Meinung kommen, dass es keinerlei Gründe für staatliche Schutzbestimmungen von Vertragspartnern gäbe (z.B. Verbraucherschutz oder Arbeitsrechtsbestimmungen). Diese Vertreter der Neuen Institutionenökonomie gehen davon aus, dass trotz eventuell schutzbedürftiger Vertragspartner und oftmals unvollständiger Verträge eine maximale Vertragsfreiheit zu den besten Ergebnissen führt. Diese Sichtweise klammert jedoch das nicht unwichtige Problem ungleicher Machtverteilung zwischen den Beteiligten aus. Denn abhängig von dieser ist es denjenigen in schwächerer Position meist kaum möglich, Vertragsbedingungen zu ihren Gunsten durchzusetzen. In einer anderen Sichtweise wird hingegen zwingendes Recht, das Positionen schwächerer Partner schützt, als Voraussetzung dafür angesehen, dass überhaupt der Abschluss richtiger Verträge ermöglicht wird. Denn nur auf eine solche Weise kann die idealtypisch unterstellte, gleichgewichtete Ausgangsposition hergestellt werden. Eine Annäherung an derartige Idealbedingungen des Konsens und der Vernünftigkeit kann oft nur über gesetzliche Regelungen erreicht werden [Göbel 2002, 355].

Die Neue Institutionenökonomie bietet auch keinen ausreichenden Erklärungsansatz für die Einrichtung hoheitlicher bzw. hoheitlich anerkannter oder unterstützter Zertifizierungssysteme. Sie kann nur mittelbar Gründe für und Ziele von staatlich gewollten bzw. regulierten Zertifizierungssystemen liefern. Der Neuen Institutionenökonomie kann in diesem Zusammenhang vorgeworfen werden, dass sie gesetzliche Rahmenbedingungen und andere staatliche Regelungen in ihren Modellen vernachlässigt.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit stellt sich jedoch auch die Frage, weshalb es zur Ausgestaltung von hoheitlichen Zertifizierungssystemen kommt. Zur Beantwortung bedarf es im Weiteren der Betrachtung des Zwecks und der Zielrichtung sowie der Funktionsweise im weitesten Sinne staatlich bestimmter Zertifizierung. Im Zuge der Darstellung von Lösungsmechanismen für Agentur- und Transaktionsprobleme wurde bereits die Einbindung Dritter, also auch des Staates als unabhängige Institution, angesprochen (vgl. Kap. 4.2.3.3 und Kap. 4.2.4.3). Im Fall eines Eigeninteresses des Staates an der Erfüllung bestimmter Qualitätsanforderungen, kann er als externer Dritter Anforderungen formulieren und Zertifizierungssysteme unterstützen bzw. selbst einführen, d.h. institutionalisieren.

Dadurch erfährt die Zertifizierung eine Funktionserweiterung, die im Weiteren näher zu näher betrachtet wird.

Dazu bedarf es der Untersuchung der Faktoren, die dazu führen, dass Marktakteure den Staat als Dritten in die Gestaltung und Einrichtung von Zertifizierungssystemen involvieren (beispielsweise aufgrund dessen Neutralität oder zur Steigerung der Vertrauenswürdigkeit des Systems) bzw. welche Faktoren den Staat dazu bringen, eigenständig, aus eigenem politischem Antrieb Zertifizierungssysteme einzurichten (beispielsweise im Fall schützenswerter Güter bzw. förderungswürdiger Güter und Verhaltensweisen oder schützenswerter Akteure wie der Verbraucher). Im Folgenden wird aufgezeigt, welche Steuerungsleistung mit einer Zertifizierung beabsichtigt wird bzw. ob gesetzgeberische Ziele durch Zertifizierungsansätze im Vergleich mit anderen Steuerungsstrategien und -instrumenten, etwa der direkten Steuerung über staatliche Regulierung, einfacher erreicht werden können und Zertifizierung ein instrumenteller Mehrwert zugesprochen werden kann.

Um mögliche Vorteile beurteilen zu können, bedarf es der Definition der angestrebten Steuerungsleistung, d.h. der aus staatlicher Sicht mit Zertifizierung verbundenen Ziele. Hierzu und insbesondere zur Erklärung von Zertifizierung als spezieller Form der Steuerung werden im Folgenden die steuerungstheoretischen Grundlagen der Zertifizierung dargelegt.

4.3 Steuerungstheoretische Analyse: Zertifizierung als Instrument staatlicher Steuerung

Im vorangegangenen Kapitel wurden Institutionen bzw. institutionelle Arrangements vor allem vor dem Hintergrund betrachtet, dass sie Akteure in ihrem wirtschaftlichen Handeln strukturieren, beeinflussen und begrenzen können. Es wurden entsprechende Schlussfolgerungen für die Funktionsweise und Ausgestaltung von Zertifizierungssystemen gezogen.

Nach den beschriebenen Grundannahmen der Neuen Institutionenökonomik entscheidet sich der Mensch in einem veränderlichen institutionellen Umfeld immer wieder neu und frei für die Handlungsalternative, die seinen gegebenen Präferenzen am besten entspricht. Durch eine Änderung dieser institutionellen Rahmenbedingungen kann versucht werden, eine gewünschte Verhaltensänderung zu induzieren [Göbel 2002, 33]. Diese Veränderung des institutionellen Umfelds kann von den beteiligten Akteuren selbst aber auch von staatlicher Seite ausgehen.

Durch welchen rechtlichen Rahmen und welche Steuerungsform der Gesetzgeber oder ein hoheitlicher Akteur in einem solchen Fall versucht, seine Ziele zu verwirklichen, hängt zum einen davon ab, welchen Instrumenten am ehesten zugetraut wird, das Verhalten von

Individuen und Organisationen im gewünschten Sinne zu beeinflussen. Zum anderen muss gefragt werden, welches Instrument aufgrund der jeweiligen Interventionslogik die beabsichtigte Steuerungsleistungen zu erbringen im Stande ist [Führ 2000, 3f.]. Hierbei bleibt zu beachten, dass die Individuen nicht nur durch das Recht Verhaltensimpulse erhalten. Vielmehr haben die vorangegangenen Ausführungen bereits gezeigt, dass auch von außerrechtlichen Normen und Anreizmechanismen Wirkungen bezüglich der Motivation der Akteure ausgehen können [Führ 2000, 3f.].

Hier stellen sich nun Fragen dahingehend, welche **Ziele** der **Staat** mit Zertifizierung verfolgen, welche **Funktionen** Zertifizierung im Rahmen staatlicher Steuerungsbestrebungen übernehmen und in welcher **instrumentellen Steuerungsform** Zertifizierung erfolgen kann (vgl. Kap. 4.3.2). Das folgende Kapitel zielt daher auf eine dem Verständnis und dem Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit dienende analytisch-deskriptive Darlegung des steuerungsinstrumentellen bzw. -theoretischen Erklärungsrahmens von Zertifizierung als möglichem Instrument staatlicher Steuerung ab. Im Fokus steht die Einordnung von Zertifizierungssystemen in die Systematik der staatlichen Steuerungsinstrumente. Um speziell akkreditierte Zertifizierung als spezifisches Steuerungsinstrument einordnen zu können, bedarf es neben der Darlegung wesentlicher steuerungstheoretischer Grundlagen auch der Betrachtung bestimmter aktuell diskutierter Einzelaspekte politischer Steuerung, wie z.B. Kooperation, Deregulierung, gesellschaftliche bzw. regulierte Selbstregulierung oder Strukturierung. Dies erfolgt im Rahmen der Darlegung der Systematik staatlicher Steuerungsinstrumente. Fragen der konkreten rechtlichen Ausgestaltung und Zulässigkeit von Einführung und Ausgestaltung akkreditierter Zertifizierung werden nicht weiter vertieft.¹²⁷

Die Entstehung und Funktionsweise insbesondere der indirekten Steuerungsinstrumente wird u.a. anhand der Steuerungsinstrumente in Umweltpolitik und Umweltrecht dargelegt. Die Auswahl von Umweltpolitik und Umweltrecht als Referenzgebiet lässt sich mit der hohen Ausdifferenzierung des umweltpolitischen Instrumentariums und der inhaltlichen Nähe zur Stadtentwicklung bzw. durch die deutliche Prägung, die das städtebauliche Steuerungsinstrumentarium in den letzten Jahrzehnten durch diesen Politikbereich erfahren hat, begründen.

4.3.1 Erklärungsrahmen der Steuerungstheorie

Der moderne Staat kann, um politisch gesetzte Ziele zu verwirklichen und gesellschaftliche Prozesse zu beeinflussen, auf ein weit gefächertes Politikinstrumentarium zurückgreifen.

¹²⁷ Vgl. hierzu u.a. [Bieback 2008, 318ff.].

Die Techniken, Wege und Verfahrensweisen solcher Politikinstrumente ermöglichen politische Zielerreichung durch die Lösung politisch definierter Probleme. Sie sind somit integraler Bestandteil der „autonomen Tätigkeit einer Regierung“. Der historisch gewachsene Mix an Politikinstrumenten besitzt eine gewisse Pfadabhängigkeit, jedoch ändern sich Bedeutung, Gebrauch und Einsatz abhängig von politischen Wertvorstellungen. Und es werden neue Instrumente entwickelt, die die Zusammensetzung der Instrumentenpalette ergänzen und verändern [Braun/Giraud 2009, 159].

4.3.1.1 Ansätze des Steuerungsbegriffs

Bevor auf einzelne Steuerungsformen und -instrumente eingegangen wird, bedarf es der Bestimmung des Begriffs der Steuerung. Der Begriff „**Steuerung**“ weist – nicht zuletzt, weil er als Gegenstand vielfach unterschiedlicher politik- und sozialwissenschaftlicher Ansätze erscheint¹²⁸ – verschiedene Bedeutungen auf [Görlitz/Burth 1998, 77]. In einer allgemeinen politikwissenschaftlichen Definition umschreibt der Steuerungs begriff zunächst die fachsprachliche Präzisierung staatlicher Interventionen in die Gesellschaft [Burth/Görlitz 2001b, 7], d.h. die Art und Weise, die Methode oder das System, mit dem eine Gesellschaft regiert wird. **Regulierung** kann als die rechtliche Form der Steuerung verstanden werden [Hagenah 1994, 488].¹²⁹ In einem kybernetischen Steuerungskonstrukt kann der Steuernde als derjenige verstanden, der als Regler durch einen Steuerungsbefehl das Gesellschaftssystem gestaltet. Von einem **Steuerungssubjekt** wird bei einem oder mehreren **Steuerungsobjekten** eine gezielte Verhaltensänderung herbeigeführt, so dass Steuerung in diesem Zusammenhang auch als **Beherrschung** verstanden werden kann.¹³⁰ Verstanden als Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Steuerungssubjekt und -objekt handelt es sich somit um ein **hierarchisches Steuerungsverständnis**, auch wenn Rückkopplungen und -wirkungen von Seiten des Steuerungsobjekts auf das Steuerungssubjekt zu erwarten sind. Nach diesem Verständnis stellt Steuerung einen nach außen offenen, aber in sich geschlossenen Regelungsprozess dar.¹³¹ Als Reaktion auf

¹²⁸ Zu nennen sind u.a. politische Planungstheorie, politische Kybernetik, sozialwissenschaftliche Systemtheorie, Pluralismus- und Korporatismustheorie, Theorien der politischen Kultur und des Wertewandels, Policy-Ansätze sowie staatstheoretische Ansätze. MAYNTZ stellt die Entwicklung der Theorie politischer Steuerung als „Abfolge von Thematisierungen verschiedener Aspekte eines komplexen Phänomens“ dar. Die Planungstheorie sei eher additiv entstanden und nicht als aus einem einheitlichen Konzept systematisch abgeleitete Theorie [MAYNTZ zitiert in Görlitz/Burth 1998, 77].

¹²⁹ Zum Steuerungs begriff in Raum- und Stadtplanung vgl. Kap. 5.3.2.4.

¹³⁰ In der wirtschaftswissenschaftlichen Institutionenökonomik wird die aus Sicht eines „Steuernden“ geschickte Gestaltung der Institutionen ebenso vielfach mit dem Begriff der „Beherrschung“ in Verbindung gebracht [Göbel 2002, 39].

¹³¹ In einem solchen Regelungsprozess müssen Instanzen zur Konkretisierung des Systemziels, zur Erfassung der Systemumwelt, zur Ermittlung des gegenwärtigen Systemzustands, zur Verfügung der Systemmodifikation und zur Ermittlung des modifizierten Systemzustands geschaffen werden. Der Steuerungsprozess umfasst die Schritte der Zieldefinition, der Verarbeitung von sozialen Inputs, der Beurteilung der politisch-administrativen Ressourcen sowie der Programmentwicklung, -durchführung und -bewertung. Zwischen den Schritten erfolgen Rückkopplungen, die

systemexterne Störungen modifiziert die Regelung die systeminternen Variablen mit dem Ziel der Bestandserhaltung. Auf dieser Modellvorstellung eines Bedingungsgefüges zwischen Befehlshaber und -befolger bzw. Gestaltungsinstanzen und -adressaten basieren vielfältige Probleme des Gestaltungsversagens aufgrund von Adressatenverfehlung, Adressatenveto oder Adressatenresistenz. Generell wirft ein solches Steuerungsverständnis Fragen nach der grundsätzlichen Konditionierbarkeit sozialen Verhaltens, d.h. sowohl der Beeinflussbarkeit als auch der Beeinflussungsmöglichkeiten auf [Görlitz/Burth 1998, 7ff.].

In einer anderen, sich vorrangig auf die Rückkopplungen innerhalb eines Steuerungsprozesses beziehenden Sichtweise, kann **Steuerung als Kooperation** zwischen Staat und Adressaten oder Verwaltung und Betroffenen definiert werden. Nach diesem Verständnis ist Steuerung kein ausschließlich hierarchisches Verhältnis. Steuerungssubjekte und -objekte treten als Verhandlungspartner auf und Steuerungsprozesse gestalten sich als offene Verhandlungsverfahren [Görlitz/Burth 1998, 10].

In Anbetracht des Steuerungsmodells des kooperativen Staats erscheint der Steuerungs-begriff mit seiner Implikation eines top-down-Prozesses vielfach nicht mehr angemessen. Aus diesem Grund wurde zwischenzeitlich insbesondere im soziologischen Theoriezusammenhang der amerikanische Begriff „**Governance**“ zum Oberbegriff verschiedener Modi der Steuerung und Regelung sozialer Systeme (z.B. Organisationen, Gemeinden, Staaten) und der Herstellung sozialer Ordnung [Mayntz 2008, 45].¹³² Steuerung im Sinne von Governance bezeichnet in einem weitgefassten Begriffsverständnis die Art und Weise bzw. die Methode oder das System, mit dem eine Gesellschaft regiert wird. Vom Begriff „Governance“ lässt sich der Begriff „**Government**“ als das eigentliche Steuerungshandeln von Regierungen und staatlicher Administration abgrenzen [Blum/Schubert 2011, 91; Mayntz 2008, 45; Braun/Giraud 2003, 147; Görlitz/Burth 1998, 78]. Im engeren politikwissenschaftlichen Begriffsverständnis bezeichnet Governance eine nicht rein hierarchische, sondern kooperative Form des Regierens. Hierbei wird die Gesamtheit der in einem Staat mit- und nebeneinander bestehenden Formen kollektiver Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte miteinbezogen, d.h. neben zivilgesellschaftlicher Selbstregelung und der unterschiedlichen Kooperationsformen staatlicher und privater Akteure auch das hoheitliche Handeln staatlicher Akteure. In der Kombination dieser verschiedenen Regelungsarten, aber vor allem bei der Formulierung und Implementation von Politik, kann eine

sich z.B. aufgrund von Erfahrungen im Programmvollzug auf die ursprüngliche Zieldefinition auswirken und eine Programmrevision auslösen [Görlitz/Burth 1998, 8f.].

¹³² Einfluss hatten hierauf u.a. die Transaktionskostentheorie mit ihrer Betrachtung des Marktes und der hierarchischen Firmenorganisation als alternativer Governance-Form und die Analyse von Netzwerken als eine weitere Alternative zu Markt und Hierarchie [Mayntz 2008, 45].

unterschiedlich stark ausgeprägte Mitwirkung privater Akteure erfolgen [Mayntz 2008, 45].¹³³

Unabhängig von Begriffsverständnis und -verwendung stellt sich die grundsätzliche Frage nach dem Bedarf an Steuerung, d.h. woraus sich ein **Steuerungsbedarf** ergibt bzw. ableiten lässt. Aus systemtheoretischer Sicht ergibt sich Steuerungsbedarf als eine Konsequenz der funktionalen Differenzierung, die dem politischen System die Steuerung der anderen Subsysteme zuschreibt. Die Ausdifferenzierung des politischen Systems dient demnach der kollektiv verbindlichen Realisierung gesamtgesellschaftlich bedeutsamer Ziele [Görlitz/Burth 1998, 21].¹³⁴ Davon abgeleitet zielt politische Steuerung im Kern auf die Lösung im weitesten Sinne gesellschaftlicher Probleme ab und stellt eine moderne Reformulierung des Staatszwecks der Gemeinwohlorientierung dar [Mayntz 2001, 17ff.]. Es bedarf also konkreter politischer Probleme, z.B. der Umweltpolitik oder der Sozialpolitik, im Sinne von Zuständen, „deren Problemhaftigkeit als generell akzeptiert gelten kann oder zumindest vermutet wird“ [Mayntz 2001, 25]. Die **Effektivität der Steuerung** wird anhand des Maßstabs erreichter oder verfehlter Problemlösung gemessen. In diesem Zusammenhang stellt sich erneut die Frage nach den Akteuren und der Qualität der Problemdiagnose und -definition sowie der Festlegung von Qualitätszielen und davon abgeleiteten Bewertungskriterien (vgl. Kap. 3.1). Es scheint, als habe der Staat inzwischen sein Monopol auf die Bestimmung des Gemeinwohls verloren, und es zeigen sich vermehrt Forderungen nach fortlaufenden, gesellschaftsweiten Diskussions- und Argumentationsprozessen zur Bildung von Gemeinwohlvorstellungen. Gleichzeitig bleibt die Steuerung nach wie vor dem Anspruch nach die „besondere Funktion des politisch-administrativen Systems“ [Mayntz 2001, 25].

4.3.1.2 Entwicklung der Steuerungstheorie

Die Begriffe der „Steuerung“, „Steuerungshierarchie“ und „Steuerungsmedien“ fanden seit den 1970er Jahren im Zusammenhang mit systemtheoretischen Ansätzen und Konzepten, die auf der kybernetischen Regelungstheorie basierten, Eingang in die deutsche Sozial- und Politikwissenschaft sowie in die Analysen des politischen Systems. Einen wichtigen Ent-

¹³³ Im Englischen wurde der Begriff „Governance“ zunächst mit „politischer Steuerung“ gleichgesetzt und kooperative Formen des Regierens galten als „new forms of governance“. In der deutschen Theorieentwicklung hingegen erfolgte mit Governance von vornherein die Bezeichnung des Regierens im kooperativen Staat [Mayntz 2008, 45]. Bisweilen wird in einer verengten Sichtweise Governance reduziert auf lediglich kooperative, horizontale Regelungsstrukturen, die einen Dialogmodus aufweisen und durch gegenseitiges Beobachten und Lernen zu Verhaltensänderungen führen sollen. Nach diesem Begriffsverständnis einer kooperativen Netzwerksteuerung steht Governance im Gegensatz zur hierarchischen Steuerung. Staatliche Regulierung wird nach diesem Begriffsverständnis als Governance-Form ausgeschlossen. Die eventuell auf den Bedeutungswandel des Begriffs im Englischen zurückzuführende Mehrdeutigkeit führt dazu, dass Governance somit zum einen als Bezeichnung von Regelungsweisen (z.B. Befehlen, Verhandeln) benutzt wird, zum anderen aber auch für Akteurskonstellationen (z.B. Hierarchie, Netzwerk) [Blum/Schubert 2011, 91; Mayntz 2008, 45f.].

¹³⁴ Vertiefend zum systemtheoretischen Verständnis des Steuerungsbedarfs vgl. u.a. [Görlitz/Burth 1998, 19ff.].

wicklungsschub erfuhr die Entwicklung der Steuerungstheorie in den 1960er Jahren als sich großes Interesse auf die **gesamtgesellschaftliche Planung und Lenkung** richtete. In der **Theorie politischer Planung** bestimmten vor allem Planungstheorien und -verfahren die Diskussion um gesellschaftliche Steuerung. Der Staat galt, indem er als einzige Institution die Erbringung öffentlicher Güter gewährleisten sollte, als „Gewaltmonopolist und Rechtsgarant, zentrale Legitimationsinstanz und universelle Wohlfahrtsversicherung“ [Mayntz 2008, 43].

Aufgrund vielfachen Steuerungsmisserfolgs von Reformen der Nachkriegszeit, verwaltungsinterner Widerstände, Leistungsdefiziten zentraler Steuerungsstrukturen und der in den 1970er Jahren einsetzenden Wirtschaftskrise gerieten der Planungsoptimismus und das Konzept zentraler Gesellschaftssteuerung des Interventionsstaates in Widerspruch zu den Vorgängen in der Wirklichkeit und zunehmend in Kritik [Mayntz 2008, 43; Burth/Görlitz 2001b, 9]. Auf die Theorie politischer Planung, die bis dahin „nicht nur als effektives Instrument zur Erreichung wirtschafts- oder strukturpolitischer, sondern auch emanzipations- oder demokratiefördernder Ziele“ galt, folgte Mitte der 1970er Jahre die **politikwissenschaftliche Steuerungstheorie** mit einer verlagerten Forschungsperspektive auf die Umweltbeziehungen des politischen Systems zu Implementationsakteuren und Steuerungsadressaten [Burth/Görlitz 2001b, 9].

Bis Mitte der 1980er Jahre verfestigte sich in Begriffen wie „**Steuerungskrise**“ und „**Legitimationskrise**“ die Überzeugung, dass moderne Industriegesellschaften aufgrund wachsender Ohnmacht der Politik gegenüber privatkapitalistisch organisierten Ökonomien oder pluralistisch organisierten Interessenskartellen unregierbar seien. Hinzu trat die Erkenntnis der Nichtfinanzierbarkeit des Wohlfahrtsstaats, der drohenden Handlungsunfähigkeit des Interventionsstaats und der mangelnden Koordinierbarkeit des Verbändestaats [Burth/Görlitz 2001b, 7ff., 1998, 10f.].¹³⁵ Aus diesen und anderen Gründen galt das Staatskonzept des Interventionsstaats in Theorie und Wirklichkeit bald als überholt. So entwickelte sich die Erkenntnis, dass der hierarchische Top down-Ansatz bisheriger politischer Steuerung verfehlt sei und die **Steuerbarkeit der Adressaten** im Rahmen staatlicher Intervention einbezogen werden müsste.¹³⁶ Somit rückten verstärkt die Akteure in den Fokus steuerungstheoretischer Betrachtungen. Als Reaktion wurde seitens der politischen Instanzen eine stärkere **Kooperation** mit gesellschaftlichen Akteuren bei Politikentwick-

¹³⁵ Es zeigen sich unterschiedliche Erklärungsansätze für Staatsversagen und Steuerungsunfähigkeit der politischen Systeme. Vertiefend zu kapitalismuskritischen und pluralismuskritischen Erklärungsansätzen der Steuerungskrise vgl. u.a. [Görlitz/Burth 1998, 10ff.].

¹³⁶ Gegen Ende der 1970er Jahre wandelte sich die bis dahin vorherrschende Top down-Sichtweise, die sich in einer „Politikentwicklung innerhalb des politisch-administrativen Systems und der Implementation der so entwickelten Politik durch staatliche Vollzugsinstanzen“ äußerte, zunehmend in eine Bottom up-Perspektive bzw. wurde durch diese ergänzt – mit dem Ergebnis des heute dominierenden Modells des kooperativen Staats [Mayntz 2001, 18].

lung und -implementation in Form von **Aushandlungsprozeduren** zwischen politischen und gesellschaftlichen Netzwerkakteuren angestrebt und das Adressatenverhalten in die Analysen einbezogen. Die soziologische und politikwissenschaftliche Steuerungstheorie wendete sich seit Anfang der 1980er Jahre verstärkt der **gesellschaftlichen Selbststeuerung** und **Selbstorganisationsansätzen** zu [Mayntz 2008, 44; Burth/Görlitz 2001b, 10f.; Mayntz 2001, 18; Görlitz/Burth 1998, 196f.]. Die vorher klare Unterscheidbarkeit von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt wurde obsolet, da die Entscheidungsadressaten an der Entscheidung beteiligt sind [Mayntz 2008, 44].

4.3.1.3 Erkenntnisinteresse der Steuerungstheorie

Streng genommen kann nicht von „der“ Steuerungstheorie gesprochen werden, vielmehr existieren eine Vielzahl einzelner steuerungstheoretischer Forschungsstränge [Görlitz/Burth 1998, 79]. Die Steuerungstheorie stellt einen „Forschungsbereich mit unterschiedlichen Fragestellungen, Teilaspekten und Theoriekonstrukten“ und politischer Steuerung als deren theoretischer Untersuchungsgegenstand ein „Querschnittsphänomen“ dar [Burth/Görlitz 2001b, 11].¹³⁷ Relevante Beiträge leisten u.a. Politikwissenschaft, Soziologie, Planungsforschung, Verwaltungswissenschaft¹³⁸ und Wirtschaftswissenschaften, die je nach Perspektive unterschiedliche Aspekte der Steuerung als politisches Problem in den Blick nehmen [Burth/Görlitz 2001b, 7, 11ff.]. Die Theorie politischer Steuerung bemüht sich in der jüngeren Vergangenheit – nicht zuletzt aufgrund ihrer Entstehung als nicht systematischer Forschungszusammenhang – um eine gemeinsame interdisziplinäre theoretische Verständigung [Görlitz/Burth 1998, 9].

Nach GÖRLITZ/BERGMANN lassen sich demnach drei Kontexte der Steuerungstheorie unterscheiden [Görlitz/Bergmann 2001, 32]:

- Der policyanalytische Kontext,
- der staats- und gesellschaftstheoretische Kontext und
- der kybernetisch-systemtheoretische Kontext.

Die vorliegende Arbeit versteht sich vor diesem Hintergrund u.a. als Beitrag zum Transfer steuerungstheoretischer Erkenntnisse hinsichtlich des Instruments der Zertifizierung auf das politisch relevante Praxisfeld der Planung und Entwicklung von Stadtquartieren. Im

¹³⁷ Vertiefend zu den unterschiedlichen Theoriesträngen und ihren jeweiligen Erkenntnisinteressen vgl. u.a. [Burth/Görlitz 2001a].

¹³⁸ Von vielen Verwaltungsrechtlern wird inzwischen die „Verwaltungswissenschaft als Steuerungswissenschaft“ verstanden, die insbesondere das Interaktionsverhalten zwischen Steuerungsstelle und Steuerungsadressaten in den Mittelpunkt der Betrachtungen rückt [Fürst 2010b, 183].

Weiteren stehen zunächst im Sinne der Policyanalyse¹³⁹ Fragen nach den politischen Mitteln der Steuerung als Basis für die steuerungsinstrumentelle Einordnung der Zertifizierung im Blickpunkt. Daneben erfolgt im Sinne der Staats- und Gesellschaftstheorie in Ansätzen die Einordnung des Einsatzes von Steuerungsinstrumenten wie der Zertifizierung in Bezug auf den generellen Wandel der staatlichen Steuerungsformen, weg von interventionistischen hin zu kooperativen Ansätzen.

Die **Steuerungstheorie als Policyanalyse**¹⁴⁰ stellt die Grundfrage nach den Einflusschancen und Gestaltungsmöglichkeiten von Politik. Aufbauend auf Analysen von Verlaufsmustern, institutionellen und organisatorischen Ausprägungen, beispielsweise der Rolle der Steuerungsobjekte im Steuerungsprozess, sowie Erfolgen und Misserfolgen politischer Steuerung, d.h. dem Umfang und der Tiefe, in der Politik gesellschaftliche Abläufe beeinflussen kann, versucht die Policyanalyse steuerungstheoretisch fundierte Empfehlungen, wie und auf welche Weise konkrete Steuerungsziele erreicht werden können, zu formulieren [Burth/Görlitz 2001b, 7f., 1998, 78]. Aufbauend auf diesen Erkenntnissen kann die **Inventarisierung politisch verfügbarer Steuerungsinstrumente** erfolgen. Da die steuerungstheoretische Analyse wie beschrieben aus unterschiedlichen Perspektiven vorgenommen werden kann, verfahren die unterschiedlichen Wissenschaftsdisziplinen auch bei der Systematisierung der Instrumente in unterschiedlicher Weise. Zu unterscheiden sind demnach neben der in Kap. 4.2 bereits beschriebenen institutionenökonomischen Perspektive u.a. die politikwissenschaftliche Steuerungsanalyse und die juristische Institutionenanalyse.

Anders als die **institutionenökonomische Analyse**, die die Struktur und daraus entstehende Probleme von auf expliziten und impliziten Verträgen basierenden Austauschbeziehungen wirtschaftlich agierender Akteure betrachtet und Erklärungen für das ökonomische Entscheidungsverhalten in Institutionen sowie Empfehlungen für die Gestaltung von Institutionen liefert, erfasst die **politikwissenschaftliche Institutionenanalyse** im Kern die

¹³⁹ Die **Policyanalyse** entwickelt Analysekonzepte, zur Beantwortung der Fragen, inwiefern und mit welcher Wirkung politisch innerhalb komplexer Akteursgeflechte gesteuert werden kann [Görlitz/Bergmann 2001, 32]. Daneben kann Steuerungstheorie als **Staats- und Gesellschaftstheorie** betrieben werden, die politische Steuerung „als etatistische Gesellschaftsteuerung zur Durchsetzung eines staatlichen Ordnungsanspruchs, weiter als staatliche Konditionierung gesellschaftlicher Selbststeuerung zur gezielten Veränderung der Umwelt des grundsätzlich autonom agierenden Steuerungsadressaten oder schließlich als kooperative korporatistische Selbststeuerung von Staat und Gesellschaft zur Verlagerung der Abarbeitung etablierter Interessen auf intermediäre Verhandlungssysteme“ modelliert [Görlitz/Bergmann 2001, 32]. Des Weiteren kann Steuerungstheorie als **kybernetische Theorie der Systeme** verstanden werden, die insbesondere „die Wechselbeziehungen zwischen politischem System, Adressatensystem und sozialer Umwelt mit Modellbegriffen wie Rekursivität oder Dynamik“ in Verbindung mit der Theorie selbstreferentieller Systeme und der Theorie struktureller Kopplung thematisiert [Görlitz/Bergmann 2001, 33]. Im systemtheoretischen Kontext erscheint das politisch-administrative Teilsystem „als Steuerungsinstanz innerhalb des gesellschaftlichen Gesamtsystems, das von ihm geregelt bzw. reguliert wird“, sei es auch nur in Form von Kontextsteuerung [Mayntz 2001, 20].

¹⁴⁰ Vertiefend zu Dimensionen und Fragestellungen der Politikfeldanalyse vgl. u.a. [Blum/Schubert 2011; Schubert/Bandelow 2009].

politische Entscheidung über die Wahl des Steuerungsinstruments. Zur rechtlichen Ausgestaltung des Steuerungsinstrumentariums erfolgt die **juristische Institutionenanalyse**. Die rechtswissenschaftliche Institutionenanalyse erarbeitet, ausgehend von dem Postulat, staatliches Handeln müsse sich rechtsförmig vollziehen, Vorschläge für die Ausgestaltung des Rechtssystems. Sie untersucht, welcher rechtliche Rahmen geschaffen werden muss bzw. in welcher rechtlichen Ausgestaltung Instrumente die beabsichtigte Steuerungsleistung erbringen, um im Sinne der politischen Vorgaben das Verhalten von Individuen und Organisationen beeinflussen zu können.¹⁴¹ Eine systematisierende Darstellung des Steuerungsinstrumentariums kann u.a. anhand der Handlungsform, dem Regelungsgehalt und den Wirkungsweisen gegenüber den Adressaten erfolgen [Kloepfer 2004, 224f.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 135f.].¹⁴²

4.3.1.4 Steuerungsfunktionen, -modelle und -instrumente

Steuerung weist grundsätzlich zwei **Funktionen** auf, die auf unterschiedliche Art und Weise erfüllt werden können [Braun/Giraud 2009, 159; Braun/Giraud 2003, 147f.]:

- Durch die **Distributionsfunktion** soll Steuerung dazu beitragen, gesellschaftliche Ressourcen bzw. die materiellen und immateriellen Werte gerecht und effizient zu verteilen.
- Durch die **Ordnungsfunktion** soll durch Steuerung individuelles gesellschaftliches Handeln koordiniert werden.

Hinsichtlich der Art und Weise der Erfüllung der Verteilung gesellschaftlicher Ressourcen werden in der Steuerungstheorie für die Distributionsfunktion die zwei Alternativen von **Plan** und **Markt**, d.h. die Entscheidung zwischen der **planvollen Zuweisung** oder **ungeplanten, spontanen bzw. marktförmigen Verteilungsmechanismen** diskutiert.

¹⁴¹ Dazu inventarisiert sie gesetzliche Eingriffs-, Leistungs-, Organisations- sowie andere Handlungsformen [Görlitz/Burth 1998, 29].

¹⁴² Eine Differenzierung nach **rechtlichen Handlungsformen bzw. Rechtsformen** unterscheidet rechtsetzende Maßnahmen, z.B. Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften, sowie Einzelfallentscheidungen, z.B. Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge. Es erfolgt eine Differenzierung zwischen gesetzgebundenen Entscheidungen und Entscheidungen mit einem begrenzten autonomen Gestaltungsbereich der Verwaltung, z.B. Ermessensentscheidungen oder planerische Entscheidungen. Im Rahmen der Unterscheidung nach **Regelungsgehalt** der Instrumente erfolgt eine Differenzierung in eingreifende, leistende und planende Maßnahmen. Die Differenzierung anhand der **Wirkungsweise** der Instrumente basiert auf der Annahme, dass das Steuerungsinstrumentarium versucht, die Verwirklichung politischer Ziele durch eine Steuerung des Verhaltens der Akteure, also der Behörden, der Wirtschaft und der Privatpersonen, zu erreichen. Darüber hinaus kann eine Systematisierung auch nach **funktionalen Gesichtspunkten**, nach **Zielbezug** oder nach den **Trägern der Verantwortung** erfolgen [Kloepfer 2004, 224f.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 136].

Zertifizierung kann bezüglich der Distributionsfunktion der Steuerung den marktförmigen Verteilungsmechanismen zur Effizienzsteigerung des Güteraustauschs und der Güterverteilung zugeordnet werden.

Im Rahmen der Ordnungsfunktion kann die gesellschaftliche Koordination individuellen Handelns durch **vertikale, staatliche Koordination** (Hierarchie) oder auf Basis der in der heutigen Steuerungsdiskussion verstärkt diskutierten **horizontalen Koordination** durch **gesellschaftliche Selbstorganisation** erfolgen [Braun/Giraud 2009, 159; Braun/Giraud 2003, 148; Braun 2001, 102f.].

In Bezug auf die Ordnungsfunktion der Steuerung fällt die Einordnung der Zertifizierung schwerer. So stellen obligatorische Zertifizierung bzw. staatliche Zertifizierungspflichten meist eine Form vertikaler, staatlicher Koordination über hierarchische Anordnung dar. Erfolgt die Setzung der Qualitätsforderungen und Ausgestaltung der Verfahrensorganisation jedoch unter Einbindung der betroffenen Interessensgemeinschaft, verschwimmen die Grenzen zur horizontalen Koordination, da die Regelsetzung teilweise durch gesellschaftliche Selbstorganisation erfolgt. Bei freiwilliger Zertifizierung kann der Staat über die hoheitliche Strukturierung der Systeme, d.h. die instrumentelle Ausgestaltung der Zertifizierung als Zusammenwirkung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, seines Ordnungsauftrags gerecht werden (vgl. Kap. 4.3.2).

Aus der zunehmenden Interaktion zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren und Instanzen kann ein genereller Wandel in den **staatlichen Steuerungsmodellen** vom **Interventionsstaat** hin zum neoliberalen und **Kooperationsstaat** abgeleitet werden [Braun/Giraud 2009, 161; Braun 2001, 101; Görlitz/Bergmann 2001, 32]. Der neoliberale oder auch „minimale“ Staat ist stark von der marktwirtschaftlichen Denktradition geprägt und wendet sich gegen den Plan. Der kooperative Staat lehnt eine Vorherrschaft staatlicher Koordination durch direkte rechtliche Regulierung, finanzielle Anreize und eine bürokratisch-hierarchische Organisation wie im Interventionsstaat ab. Die modernen Steuerungsmodelle setzen verstärkt auf Überzeugung, Strukturierung, Privatisierung, Dezentralisierung und Delegation [Braun/Giraud 2009, 161; Braun/Giraud 2003, 148]. Auch das Verhandeln zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren gewinnt an Bedeutung und stellt sowohl einen nicht-hierarchischen Interaktionsmodus zwischen den Entscheidern als auch einen alternativen Steuerungsmodus gegenüber den Adressaten dar [Mayntz 2008, 44].

Einhergehend mit dem Paradigmenwechsel in der staatlichen Steuerung erfolgen zwangsläufig Verschiebungen im Gebrauch von **staatlichen Steuerungsinstrumenten**, wobei sich jedoch vielfach die veränderten Staatsaufgaben und die Veränderung staatlicher Regelungsinstrumente gegenseitig bedingen [Braun/Giraud 2009, 172f.; Hagenah 1994, 487].

Als **Steuerungsinstrumente** werden sämtliche Möglichkeiten und Handlungsformen bezeichnet, mit denen der Staat versucht, das Verhalten der beteiligten Akteure zu beeinflussen, um politische Entscheidungen zu realisieren und politische Ziele zu erreichen bzw. den Steuerungsbedarf zu befriedigen [Blum/Schubert 2011, 85; Görlitz/Burth 1998, 28]. Steuerungsinstrumente stellen demnach den zentralen Bestandteil der Steuerungstätigkeit des Staates und das konkrete operative Mittel, das innerhalb eines Programms¹⁴³ verwendet wird, dar [Blum/Schubert 2011, 85; Braun/Giraud 2003, 149]. Die Entscheidung, welche Instrumente einzeln oder kumulativ jeweils mit welchen Zielen eingesetzt werden, obliegt primär dem Gesetzgeber [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 139]. Die Wahl des Steuerungsinstruments hängt in Verbindung mit den Eigenheiten des konstatierten Problems sowie den zu erreichenden Zielen stets von politischen Wertungen und Erfahrungen ab, da in den meisten Fällen staatlichen Steuerungshandelns von keinem „objektiven Problemdruck“ ausgegangen werden kann [Blum/Schubert 2011, 84]. Sie ist geprägt durch den herrschenden politischen Stil [Blum/Schubert 2011, 90]. Der eigentliche Instrumentengebrauch erfolgt durch die Durchführungsinstanzen der Justiz oder Verwaltung unter Verwendung **bedarfsangemessener und steuerungsgeeigneter Instrumente** [Görlitz/Burth 1998, 28].

Nach GÖRLITZ/BURTH können Steuerungsinstrumente u.a. unterschieden werden nach [Görlitz/Burth 1998, 29ff.]:

- der **Steuerungstechnik** (spontan, manipulativ, zwangsweise oder kooperativ) oder
- der **Programmstrategie** (regulierend, subventionierend, persuasiv oder prozedural).

Letzteres Schema der Unterscheidung anhand der Programmstrategien hat sich in vielerlei Variationen als Basistypologie zur Klassifikation von Steuerungsinstrumenten durchgesetzt und soll auch im Weiteren den Ausführungen zugrunde gelegt werden [Görlitz/Burth 1998, 29ff.] (vgl. Kap. 4.3.2).

Analog zum Wandel der staatlichen Steuerungsmodelle wandelt sich im Hinblick auf die juristisch-instrumentelle Ausgestaltung auch das staatliche Handlungsinstrumentarium. So hat das „klassische“ Ordnungsrecht bzw. die Eingriffsverwaltung, insbesondere in der Form gebietender und verbietender Verwaltungsakte, vielfach seinen ehemaligen Modellcharakter verloren. Vielmehr weicht der Staat in einem allgemeinen Trend in vielen Regelungs-

¹⁴³ Zur Unterscheidung zwischen Steuerungsinstrument und Programm versteht die Politikfeldanalyse politische Programme in einem umfassenderen, d.h. Ziele, Mittel und Wege einschließenden Sinne. Programme umfassen demnach vier Elemente: Ausgangslage, Lösungsteil, Wirkungsteil und Durchführungsteil mit den zur Durchführung einzusetzenden Institutionen [Blum/Schubert 2011, 85].

sammenhängen zunehmend auf Instrumente der indirekten und stärker handlungsorientierten Verhaltenssteuerung aus, die in ihrer Wirkungsweise auf die Ausübung von rechtlichem Zwang verzichten und im Gegenzug auf kooperative, influenzierend und motivierend wirkende Steuerungsmittel setzen [Erbguth/Schlacke 2010, 79; Kloepfer 2006, 2; Franzius 2000, 94f.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 135; Kloepfer/Franzius/Reinert 1994, 147f.].

Akkreditierte Zertifizierung kann dem allgemeinen Trend des Ausweichens des Staates auf Instrumente der indirekten und stärker handlungsorientierten Verhaltenssteuerung zugeordnet werden. Zertifizierung stellt ein Steuerungsinstrument dar, das auf kooperative, influenzierend und motivierend wirkende Steuerungsmittel setzt.

Aufgrund der ergebnisoffeneren Strukturen ohne Auferlegung zwangsbewehrter Pflichten wird jedoch zugleich die Rechtsverbindlichkeit im Sinne von Zielfixierung eingeschränkt [Kloepfer 2006, 2]. Hinsichtlich des Bedeutungsgewinns der weicheren Lenkungsformen betonen KLOEPFER/Franzius/REINERT daher die Notwendigkeit der Entwicklung spezifischer rechtlicher und prozessualer Kontrollmechanismen [Kloepfer/Franzius/Reinert 1994, 148]. Gleichzeitig spielt auch die Akzeptanzsicherung und -förderung im Fall von indirekter Steuerung eine große Rolle. Strittig bleibt jedoch, wie sich die bestmögliche Mischung zwischen ordnungsrechtlichen und nichtimperativen Instrumenten gestaltet. Inzwischen wird zunehmend versucht, verschiedene Steuerungsansätze miteinander zu vermischen und zu verzahnen [Franzius 2000, 95ff.].¹⁴⁴

4.3.1.5 Exkurs: Wandel der Steuerungsformen und -instrumente in Umweltpolitik und Umweltrecht

Um den Wandel von Steuerungsformen und -instrumenten an einem konkreten und aussagekräftigen Beispiel veranschaulichen zu können, bieten sich insbesondere die **Umweltpolitik** und das **Umweltrecht** an.¹⁴⁵ Gerade im Umweltrecht richtet der Staat sein Handeln vielfach nach sich in Wirkungsweise und rechtlicher Beurteilung vom herkömmlichen ordnungsrechtlichen Instrumentarium signifikant unterscheidenden Steuerungsmitteln aus [Franzius 2000, 103].

In der ersten Phase der wechselhaften Geschichte des umweltpolitischen Instrumentariums in Deutschland bleibt dieses stark auf regulative Steuerungsinstrumente beschränkt und überwiegend medial ausgerichtet, wie u.a. das Benzin-Blei-Gesetz (1971), das Abfall-

¹⁴⁴ Vertiefend zum Verhältnis von direkten Steuerungsmitteln des Ordnungsrechts und indirekten Steuerungsinstrumenten vgl. u.a. [Kahl 2007; Lottermoser 2007].

¹⁴⁵ KLOEPFER spricht von einem besonders innovativen Rechtsgebiet [Kloepfer 2008, 80]. SPARWASSER/ENGEL/VOSSKUHLE sprechen vom Umweltrecht als dem zentralen Referenzgebiet in der aktuellen Reformdebatte im Allgemeinen Verwaltungsrecht [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 64]. SCHMIDT/KAHL bezeichnen das Umweltrecht als Vorreiter und Referenzgebiet moderner Steuerungsansätze [Schmidt/Kahl 2010, 21].

beseitigungsgesetz (1972) und das Bundes-Immissionsschutzgesetz (1974) zeigen.¹⁴⁶ Bis Mitte der 1970er Jahre erfolgte ein rascher Ausbau der Umweltpolitik auf diesem Gebiet. Anschließend verlangsamte sich bis Anfang der 1980er Jahre aufgrund der Öl- und Wirtschaftskrisen die umweltpolitische Entwicklung deutlich. Erst ab Mitte der 1980er Jahre – vor allem in Reaktion auf die Reaktorkatastrophe von Tschernobyl und als Ergebnis des in Folge eingerichteten Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 1986 – zeigte sich in Deutschland eine enorme umweltpolitische Ausbaurorientierung. Unter Umweltminister Töpfer (1987-1994) stieg Deutschland zum internationalen Vorreiter in einigen umweltpolitischen Bereichen auf (z.B. Großfeuerungsanlagen-Verordnung oder TA Luft). Nach wie vor von einem deutlichen Vorrang regulativer, ordnungspolitischer Steuerungsinstrumente zur Bekämpfung bereits eingetretener Umweltschäden geprägt, änderten sich in dieser Zeit das Verhältnis der beteiligten Akteure und die zwischen ihnen ablaufenden Auseinandersetzungsprozesse [Blum/Schubert 2011, 96ff.; Jänicke/Kunig/Stitzel 2003, 31ff.]. So wuchs seit Mitte der 1980er Jahre in den Rechtswissenschaften die Erkenntnis, dass rein ordnungsrechtliche Konzeptionen die Grenzen der Effektivität erreicht haben. Aus den Wirtschaftswissenschaften wurde bereits einige Jahre zuvor eine stärkere Implementierung ökonomischer Instrumente in das Umweltrecht gefordert [Kloepfer 2006, 1]. Bislang meist gegen den Widerstand der betroffenen Wirtschafts- und Industriesektoren von staatlicher Seite durchgesetzte umweltpolitische Regulationen wichen eher dialogorientierten Politikformen. Infolge des Brundtland-Berichts 1987 und des UN-Gipfels in Rio de Janeiro 1992 sowie des daraus resultierenden Leitbildes „Nachhaltige Entwicklung“ wandelten sich die bisher eher reaktiven Ansätze hin zu präventiven Strategien sowie einer stärkeren Dialog- und Netzwerkorientierung der Prozesse. Insbesondere die im Zuge der deutschen Wiedervereinigung kritisierten Überregulierungen und Investitionshemmnisse führten zur Etablierung kooperativ erzielter, freiwilliger Selbstverpflichtungen der Industrie. Mitte der 1990er Jahre – zwischenzeitlich aufgrund der späten Umsetzung europäischer Richtlinien als umweltpolitischer Nachzügler kritisiert – zeichnete sich in Deutschland wiederum eine Verlangsamung der umweltpolitischen Aktivitäten ab. In Abkehr zu dem vorangegangenen, durch freiwillige Selbstverpflichtungen geprägten, konsensorientierten Stil zeigte sich nach der Jahrtausendwende mit einer eher auf technische Innovationsanreize, ökologische Modernisierung sowie marktwirtschaftliche Instrumente setzenden Umweltpolitik ein deutlicher Wandel in den Steuerungsinstrumenten [Blum/Schubert 2011, 96ff.; Jänicke/Kunig/Stitzel 2003, 31ff.].

¹⁴⁶ Vertiefend zur wechselhaften Geschichte der Institutionalisierung und des Wandels der Umweltpolitik und des Umweltrechts seit den 1970er Jahren vgl. u.a. [Blum/Schubert 2011, 94ff.; Jänicke/Kunig/Stitzel 2003, 30ff.; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 64ff.; Franzius 2000; Hagenah 1994, 487ff.; Kloepfer/Franzsius/Reinert 1994].

Die besondere Vielfalt der umweltrechtlichen Instrumente lässt sich neben der Deregulierungsdiskussion vor allem auf die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts zurückzuführen [Kloepfer 2004, 223].¹⁴⁷ Vielfach wird die Notwendigkeit einer Harmonisierung des Instrumentariums betont [u.a. Kahl 2007, 126ff.].

Der historische Abriss der umweltpolitischen Steuerungsinstrumente zeigt eine für die deutsche Umweltpolitik prägende Pfadabhängigkeit. Demnach ist die deutsche Umweltpolitik überall dort erfolgreich, wo technische Lösungen gefunden werden können. Dieser Erfolgsweg versagt jedoch in Fällen notwendiger struktureller Anpassungen beispielsweise bei Verkehrsträgern, der Siedlungsflächenentwicklung oder allgemein den Lebensstilen [Blum/Schubert 2011, 103].

4.3.2 Einordnung der Zertifizierung in das System staatlicher Steuerungsinstrumente

Im Folgenden wird akkreditierte Zertifizierung in das System staatlicher Steuerungsinstrumente eingeordnet.

Dem Staat stehen eine große Vielfalt und Breite an konkreten Steuerungsinstrumenten zum Erreichen seiner Ziele in den unterschiedlichen Politikfeldern zur Verfügung. Zur Kategorisierung der operativen Steuerungsmittel und der Einordnung der Zertifizierung erscheint zunächst die grundlegende Systematisierung der Steuerungsinstrumente nach Art der Wirkungsweisen als dienlich.¹⁴⁸

Neben der staatlichen **Eigenvornahme** durch die Bereitstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen können Instrumente **direkter Steuerung** über Zwang und **indirekte Lenkung** des gesellschaftlichen Handelns unterschieden werden [Blum/Schubert 2011, 85; Braun/Giraud 2009, 162]. Aufbauend auf dieser grundlegenden Systematisierung finden sich andere, zum Teil weiter ausdifferenzierte Kategorisierungen. Beispielsweise erfolgt in der rechtssystematischen Systematisierung umweltrechtlicher Handlungsformen¹⁴⁹ vielfach die zusätzliche Einordnung **planerischer Instrumente** [Erbguth/Schlacke 2010, 79;

¹⁴⁷ Das deutsche Umweltrecht ist geprägt durch „die Kontrollverantwortung staatlicher Verwaltungsbehörden, die Dominanz materiell-rechtlicher Anforderungen und die konditionale Normstruktur der verwaltungsrechtlichen Gesetze.“ Das europäische Umweltrecht lässt sich hingegen durch „den gesamthaften Prüfungsansatz, die integrierte Genehmigung, zuweilen einen finalen Regelungsansatz, die Betonung der Verfahrensgedankens sowie die Einbeziehung der Öffentlichkeit“ charakterisieren [Kloepfer 2004, 223].

¹⁴⁸ In der Praxis stellen sich die Klassifizierung von Steuerungsinstrumenten und eine entsprechende Abgrenzung voneinander aufgrund der häufig zur besseren Wirkung miteinander gekoppelten Instrumente und den fließenden Grenzen zwischen den zur Verfügung stehenden Instrumenten vielfach als schwierig dar [Blum/Schubert 2011, 87].

¹⁴⁹ Umweltpolitik und Umweltrecht bieten sich zur Systematisierung aufgrund der besonderen Vielfalt der Instrumente an (vgl. Kap. 4.3.1.5). Umweltpolitik und Umweltrecht hatten maßgeblichen Einfluss auf die Ausgestaltung des städtebaulichen Steuerungsinstrumentariums in den letzten Jahren. Als alternatives Referenzgebiet bietet sich u.a. auch das Technikrecht an. Hierzu vgl. u.a. [Schulte/Schröder 2011].

Kloepfer 2004, 225, 279ff.; Jänicke/Kunig/Stitzel 2003, 100ff.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 135ff.].

Die für die Einordnung von Zertifizierung verwendete Systematik staatlicher Steuerungsinstrumente unterscheidet folgende Arten von Steuerungsinstrumenten:

- **Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen/ staatliche Eigenvor-
nahme,**
- **Instrumente direkter Verhaltenssteuerung,**
- **Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung,**
- **Planungsinstrumente.**

Die Beeinflussungsmöglichkeiten gesellschaftlichen Handelns lassen sich anhand der vier **Steuerungsmedien** Staat (Macht, Recht), Markt (Geld), Gemeinschaft (Solidarität) und Information noch weiter in die **Programmstrategien** der Regulierung, Finanzierung, Strukturierung und Kooperation sowie Informierung und Überzeugung ausdifferenzieren (vgl. Tab. 3) [Braun/Giraud 2009, 162ff.; Bieback 2008, 266; Görlitz/Burth 1998, 30]. Auch diese fließen in die folgende Betrachtung ein.

Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen/ staatliche Eigenvor- nahme		Instrumente direkter Steuerung	Instrumente indirekter Steuerung			Planungs- instrumente
Hoheits- rechte des Staates	Staat als Anbieter von Gütern und Dienst- leistungen	Regulierung	Finanzierung	Strukturier- ung, Kooperation, prozedurale Steuerung	Überzeugung	Planung

Tabelle 3: Systematik staatlicher Steuerungsinstrumente [eigene Darstellung nach Braun/Giraud 2003, 150; Görlitz/Burth 1998, 32, ergänzt nach Erbguth/Schlacke 2010, 79; Jänicke/Kunig/Stitzel 2003, 101; Franzius 2000, 120ff.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 135ff.]

4.3.2.1 Zertifizierung im Rahmen der staatlichen Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen

Nicht immer dienen Steuerungsinstrumente nur dazu, gesellschaftliches Handeln oder bestimmte Akteure in ihrem Handeln zu beeinflussen oder zu lenken. Zum Teil reicht die Steuerung Privater allein nicht aus, um politische Ziele umsetzen zu können. Daher erfüllt

der Staat bestimmte politische Ziele selbst, indem er in Form **staatlicher Eigenvornahme** wichtige Güter oder Dienstleistungen öffentlich bereitstellt.¹⁵⁰ Dies können u.a. die traditionellen Hoheitsrechte des Staates sein.¹⁵¹ Im Fall von Marktinsuffizienzen oder für den Markt unattraktiven hohen Bereitstellungskosten kann auch eine staatliche Bereitstellung beispielsweise von infrastrukturellen und wohlfahrtsstaatlichen Gütern und Dienstleistungen wie Kultur, Bildung, Betreuung, Forschung, Umweltschutz erfolgen [Blum/Schubert 2011, 85; Erbguth/Schlacke 2010, 124; Braun/Giraud 2009, 162-103ff.].¹⁵²

Die dem Staat zur Verfügung stehenden Bereitstellungsformen reichen somit von den in Eigenverantwortung produzierten Gütern zum eigenen Gebrauch (z.B. die staatlich definierte Ressortforschung) über den Betrieb von Staatsunternehmen bis hin zur Bereitstellung von Gütern und Diensten als Flankierung der Beeinflussung gesellschaftlichen Handelns (z.B. die Errichtung von Schulen als ergänzende infrastrukturelle Grundlage zur regulativen Schulpflicht oder der Bau von Museen als Anreiz zur kulturellen Bildung). Sie erfolgt in der Regel unter demokratischer Aufsicht in öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Handlungsformen durch die öffentliche Verwaltung [Braun/Giraud 2009, 163f.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 138].

Als Ziel der staatlichen Eigenvornahme lässt sich die Gewährleistung eines Mindeststandards der Daseinsvorsorge nennen. Hinzu kommt die Vorbildwirkung freiwilliger Mehr- und Pionierleistungen durch Staat und Kommunen, z.B. in der Vergabe- bzw. Beschaffungspolitik aber auch durch den Verzicht auf eigentlich rechtlich zulässiges Verhalten oder Vorhaben [Kloepfer 2004, 415f.].

Derartige **Mehr- und Pionierleistungen durch Staat und Kommunen** im Rahmen der staatlichen Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen können mit einer Zertifizierung verbunden sein, um die Vorbildwirkung durch entsprechende Kenn- und Auszeichnung kommunizierbar und transparent zu machen. Als Beispiele lassen sich u.a. die Zertifizierung der Familiengerechtigkeit von Kommunen oder Hochschulen¹⁵³ oder die Zertifizierung von eGovernment-Angeboten¹⁵⁴ nennen. Anzuführen ist in diesem Zusammenhang auch das Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude (BNB) der Bundesregierung (vgl. Kap. 2.2.2). Wie dargelegt, wird das Bewertungssystem von Seiten des BMVBS nicht als Zertifizierungssystem, sondern als „technische Regeln“ für die Bewer-

¹⁵⁰ Vgl. auch Kap. 4.2.2.1 zu Begriff und Problematik öffentlicher Güter.

¹⁵¹ Als staatliche Hoheitsrechte können beispielsweise die Landesverteidigung, die Polizei, Justiz oder Steuer- und Finanzrechte genannt werden [Braun/Giraud 2003, 151].

¹⁵² Die verfassungsrechtliche Grundlage für den staatlichen Eingriff liefert Artikel 72 GG mit dem Prinzip der verbürgten Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen.

¹⁵³ Vgl. Audits der berufundfamilie gGmbH, [www.beruf-und-familie.de].

¹⁵⁴ Vgl. Zertifizierung nach ISO/IEC 27001 Information technology – Security techniques – Information security management systems – Requirements.

tung von eigenen Bundesbauten angesehen. Der Staat kommt in diesem Fall seiner Vorbildfunktion durch ein Selbstaudit anhand vorher festgelegter und öffentlich kommunizierter Qualitätsanforderungen nach. Gleichzeitig stellt der Staat über die geförderte Forschung in diesen Bereichen Wissen für den eigenen Gebrauch und andere gesellschaftliche Bereiche bereit.

4.3.2.2 Zertifizierung als Instrument direkter staatlicher Steuerung in Form substituierender oder teilsubstituierender Zertifizierungspflichten

Die Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung sind vielfältig. Sie bilden das traditionelle „ordnungsrechtliche“ Instrumentarium der Eingriffs- oder Lenkungsverwaltung, das auf der Steuerungsstrategie der Regulierung basiert. Regulierung bezeichnet die rechtsförmige Normierung von Adressatenverhalten durch den Staat. Diese Intervention kann durch alle Arten rechtlich gesetzter Normen oder administrative Maßnahmen erfolgen [Blum/Schubert 2011, 88; Kloepfer 2004, 237f.; Görlitz/Burth 1998, 30, 258ff.].

Zu den Mitteln direkter Verhaltenssteuerung zählen [Erbguth/Schlacke 2010, 84ff.; Kloepfer 2004, 237; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 171]:

- unmittelbare (zum Teil gesetzliche) Gebote und Verbote sowie individuelle Pflichten,¹⁵⁵
- kontrollierende Instrumente der Verwaltung¹⁵⁶ und
- repressive Instrumente der Verwaltung¹⁵⁷.

Direkte Steuerungsinstrumente entsprechen grundsätzlich dem Modus des „Befehls“ und sind mit der Androhung von Zwang verbunden. Der Staat kann seine Beschlüsse Personen, Gruppen oder Organisationen direkt aufzwingen. Befehlswidriges Verhalten ist rechtswidrig und die Rechtsförmigkeit ermöglicht in ihrer Verbindlichkeit staatliche Durchsetzbarkeit und Sanktionen gegenüber abweichendem Verhalten. Neben dem Vorteil rechtsstaatlicher Klarheit und Berechenbarkeit setzt direkte Steuerung gleichzeitig auf die Sanktionsvermei-

¹⁵⁵ Es lassen sich beispielsweise **Leistungs-, Duldungs- und Unterlassungspflichten** unterscheiden [Erbguth/Schlacke 2010, 85f.; Kloepfer 2004, 271ff.; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 85, 91ff.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 171ff.].

¹⁵⁶ Unter die Kontrollinstrumente der Verwaltung fallen sogenannte **Eröffnungs- und Befolgungskontrollen**: Anzeige- und Anmeldepflichten, Erlaubnis- und Befreiungsvorbehalte, Entscheidungsverfahren (z.B. einfaches und förmliches Genehmigungsverfahren, Planfeststellungsverfahren, Verfahrensbeschleunigung, UVP und SUP) sowie Auskunftspflichten oder Betriebsbeauftragte [Erbguth/Schlacke 2010, 87ff.; Kloepfer 2004, 238ff.; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 85ff.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 175ff.].

¹⁵⁷ Je nach Inhalt können beispielsweise **Untersagungs-, Stilllegungs- und Beseitigungsverfügungen** unterschieden werden [Erbguth/Schlacke 2010, 109; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 92; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 198ff.].

derung durch den Adressaten [Blum/Schubert 2011, 88; Erbguth/Schlacke 2010, 84ff.; Braun/Giraud 2009, 162ff.; Kloepfer 2004, 237f.; Görlitz/Burth 1998, 30, 258ff.].

Vorteile direkter Steuerungsinstrumente können in der geringen Zeit- und Kostenintensität in der Verabschiedung und Durchführung gesehen werden. Allerdings stehen diesen hohe Kosten der Ortung, Überwachung und Sanktionierung abweichenden Verhaltens gegenüber. Hier zeigen sich die Grenzen der Lenkungswirkung direkter Steuerung [Blum/Schubert 2011, 88; Braun/Giraud 2003, 153]. Schwächen direkter Steuerung liegen vor allem in dem hohen erforderlichen Informationsstand der Verwaltungen, der Nichtberücksichtigung der Kostenstruktur der Verursacher, in den Durchsetzungs- und Kontrollgrenzen und in den Abwehrreaktionen der Betroffenen. Es handelt sich um einen konfliktbetonten Politikstil, der darüber hinaus nur wenig technischen Fortschritt stimuliert [Kloepfer 2004, 281; Jänicke/Kunig/Stitzel 2003, 102]. Den direkten Steuerungsinstrumenten wird im Besonderen entgegengehalten, nicht zu einer überobligatorischen Normerfüllung und zu einem schonenden Umgang mit unentgeltlich in Anspruch zu nehmenden Ressourcen anzureizen. So würden beispielsweise unterhalb der Schädlichkeitsschwelle liegende Umweltbeeinträchtigungen toleriert und notwendige Innovationen durch ordnungsrechtliche Festlegung von Gütestandards nicht genügend angeregt. Hinzu kommt die häufige gerichtliche Anfechtung ordnungsrechtlicher Gebote und Verbote, die in der Regel zu zeitlichen Verzögerungen führt [Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 202].

Zertifizierung kann in bestimmten Fällen die Form eines direkten Steuerungsinstruments annehmen. In diesen Fällen handelt es sich um eine **Zertifizierungspflicht**, z.B. in Form einer produkt- oder prozessbezogenen Kennzeichnungspflicht bzw. einer positiven oder negativen Informationspflicht (vgl. Kap. 3.2.1). Eine obligatorische Zertifizierung stellt eine Leistungs- bzw. Auskunftspflicht dar.

Eine derartige Zertifizierung kann ergänzend zu kontrollierenden Instrumenten der Verwaltung auftreten oder die behördliche Überwachung auch teilweise entfallen lassen. Das **Verhältnis der Zertifizierung zur behördlichen Kontroll- und Überwachungstätigkeit** kann sich demnach unterschiedlich gestalten. Voneinander unterscheiden lassen sich [Bieback 2008, 213ff.]:

- **Substituierende Zertifizierung,**
- **teilsstituierende Zertifizierung und**
- **ergänzende Zertifizierung.**

Eine **substituierende Zertifizierung** kann im Fall behördlicher Präventivkontrollen vorliegen, wenn der Staat beispielsweise auf ein präventives Zulassungsverfahren zugunsten

eines Zertifizierungsverfahrens verzichtet. Auf die nachträgliche behördliche Überwachung wirkt Zertifizierung substituierend, wenn entweder generell keine nachträgliche behördliche Überwachung erfolgt, weil eine obligatorische Zertifizierung durchgeführt wurde oder die Überwachung entfällt im Einzelfall, wenn statt ihrer eine freiwillige Zertifizierung vorgenommen wurde. Die behördliche Überwachungstätigkeit wird jedoch nie vollständig ersetzt. Die substituierende Wirkung bezieht sich stets nur auf bestimmte behördliche Überwachungs- oder Kontrolltätigkeiten – entweder auf die präventive oder die nachträgliche Kontrolle. Auf einer der beiden Ebenen bleibt die hoheitliche Überwachung oder Kontrolle erhalten. Bei nur teilweiser Verlagerung bestimmter Inhalte der behördlichen Kontrolle in ein Zertifizierungsverfahren liegt eine **teilsstituierende Zertifizierung** vor. **Ergänzende Zertifizierung** stellt eine nicht (teil-)stituierende Zertifizierung dar, die ergänzend neben die staatlichen Überwachungs- und Kontrolltätigkeiten tritt. Sie ist eher im Lager des zu Überprüfenden angesiedelt und dient diesem, die Erfüllung der Anforderungen durch eine eigene zusätzliche, eventuell strukturierend wirkende Prüfung (Zertifizierung) besser gewährleisten zu können. Ergänzende Zertifizierung kann mit Erleichterungen beispielsweise hinsichtlich Mitteilungs-, Berichts- und Dokumentationspflichten oder der Verlängerung von Kontrollintervallen verknüpft werden [Bieback 2008, 214ff.].

4.3.2.3 Zertifizierung als indirektes Steuerungsinstrument

Die unmittelbar wirkenden direkten Instrumente, die speziell in Bezug auf die Gefahrenabwehr oder die Risikovorsorge unerlässlich sind, können durch Mittel indirekter Verhaltenssteuerung ergänzt werden [Erbguth/Schlacke 2010, 110; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 202]. Durch Kooperationsansätze oder ökonomische Wirkungsweisen indirekter Instrumente wird zunehmend versucht, diese Schwächen der direkten Steuerungsinstrumente auszugleichen und den Forderungen einer Entrechtlichung bzw. Deregulierung vieler Politikfelder zu begegnen [Blum/Schubert 2011, 88f.; Kloepfer 2004, 282].¹⁵⁸

Im Gegensatz zu den Ge- und Verboten der direkten Verhaltenssteuerung verzichten indirekte Steuerungsinstrumente auf strikte Determination des Verhaltens der Normadressaten. Sie belassen den Betroffenen die Entscheidungsfreiheit über verschiedene Verhaltensweisen, indem sie nur influenzierend und motivierend auf deren Entscheidungen Einfluss nehmen bzw. versuchen, ein bestimmtes Verhalten anzureizen [Erbguth/Schlacke 2010, 110; Kloepfer 2004, 279f.; Franzius 2000, 103; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 202f.]. Den Lenkungsadressaten bleibt somit die (rechtliche) Handlungsfreiheit erhalten, einem staatlichen Handlungsanreiz zu folgen oder nicht bzw.

¹⁵⁸ Es wird von einer gewissen Entlastung der staatlichen Steuerungsaufgabe durch indirekte Instrumente ausgegangen, wobei durch lediglich eine Ergänzung des direkten Steuerungsinstrumentariums kein Bürokratieabbau erfolgen wird [Kloepfer 2004, 282].

in einem entsprechenden Entscheidungsspielraum die Verhaltenserwartung zu erfüllen [Kloepfer 2004, 238; Kloepfer/Franzius/Reinert 1994, 147f.].

Diese Art der Verhaltenssteuerung soll vor allem ein generelles Bewusstsein und die Akzeptanz für die gewünschte Verhaltensänderung fördern sowie über eine Anreizwirkung zur überobligatorischen Normerfüllung die „Normbefolgungsbereitschaft“ begünstigen [Kloepfer 2006, 3; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 202f.]. Indirekte Verhaltenssteuerung zielt letztlich auf die Vermeidung rechtlich prinzipiell erlaubter Verhaltensformen ab [Franzius 2000, 94ff.]. Politisch erwünschtes Verhalten soll als Eigeninteresse durch die Normadressaten erkannt und erfahren werden [Erbguth/Schlacke 2010, 110]. Als Steuerungsmittel können demnach Anreize und Tausch, induzierte Selbststeuerung sowie Motivation und Information genannt werden [Franzius 2000, 105ff.].

Die im Folgenden dargestellte Systematisierung indirekter Steuerungsinstrumente greift die Aufteilung in drei sich anhand der Wirkungsweise gegenüber den Adressaten unterscheidende Instrumentenbündel von BRAUN/GIRAUD auf [Braun/Giraud 2009, 162, 165-167ff.; Blum/Schubert 2011, 87f.], weitet diese jedoch unter Berücksichtigung verschiedener, insbesondere umweltrechtlicher Systematisierungsansätze aus.¹⁵⁹ In einer vereinfachten Systematisierung können die indirekten Steuerungsinstrumente in folgende drei Kategorien unterschieden werden:

- Ökonomische Anreize und Finanzierung,
- Kooperation, regulierte Selbststeuerung und Strukturierung sowie
- Information und Überzeugung.

Vorteile gegenüber der durch das Ordnungsrecht geprägten direkten Steuerung ergeben sich aus dem Flexibilitätsgewinn und der geringeren Anfälligkeit für Vollzugsdefizite. Der Flexibilitätsgewinn äußert sich beispielsweise in den Wahlmöglichkeiten aus einer Vielzahl an Maßnahmen, beispielsweise der ökonomisch effizientesten unter Berücksichtigung der individuellen Kostenstruktur des Verursachers, einem flexibleren Rechtsvollzug z.B. im Fall informaler Projektabsprachen oder einem administrativen Regelungsverzicht [Kloepfer 2006, 3; Franzius 2000, 103].

Nachteile des Einsatzes von Instrumenten der indirekten Verhaltenssteuerung werden u.a. in der Langwierigkeit, im Verlust an rechtsstaatlicher Klarheit, der Wirkungsunsicherheit

¹⁵⁹ Zur Vielfalt der Systematisierungsansätze der verschiedenen Regelungsinstrumente vgl. u.a. [Erbguth/Schlacke 2010, 110f.; Kloepfer 2004, 225, 280ff.; Jänicke/Kunig/Stitzel 2003, 101; Franzius 2000, 120ff.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 203].

und -unvollständigkeit sowie einer allgemeinen Lenkungsunschärfe gesehen. Falls sich die überobligatorische Normerfüllung nicht durch die eingesetzten indirekten Steuerungsinstrumente erreichen lässt, kann die normenübererfüllende Verhaltenserwartung nicht mit Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden [Erbguth/Schlacke 2010, 110; Kloepfer 2006, 3, 2004, 282; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 203]. Es bleibt festzuhalten, dass indirekte Instrumente den Einsatz von zwingenden Geboten und Verboten – insbesondere in der Gefahren- oder Risikoabwehr – nicht ersetzen können. Sie sind als Teil eines pluralistischen Instrumentenverbundes zu verstehen und können in Fällen, in denen sie einfacher, flexibler und effizienter Ergebnisse bringen als direkte Instrumente, ergänzend wirken [Lottermoser 2007, 107; Kloepfer 2004, 282; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 203].

In den folgenden Ausführungen zu den drei definierten Kategorien indirekter Steuerungsinstrumente werden Überschneidungen deutlich, beispielsweise zwischen Steuerungsansätzen über Information und Überzeugung und denen der Strukturierung.¹⁶⁰ Eine genaue definitorische Zuordnung und scharfe begriffliche Trennung erscheint nicht immer möglich, bisweilen auch nicht zielführend. Es zeigt sich hierin vielmehr die Vielfalt differenzierter Ausgestaltungs- und Kombinationsmöglichkeiten indirekter Steuerungsansätze.

4.3.2.3.1 Zertifizierung als Entscheidungsgrundlage für die ökonomische Anreizgestaltung und Finanzierung

Den Ansatzpunkt ökonomischer Instrumente bildet die Frage, wie knappe Ressourcen effizient, d.h. in bestmöglicher Weise genutzt werden können. Hinzu kommt der Ansatz der Internalisierung externer Effekte und die Einrichtung von Anreizmechanismen (vgl. Kap. 4.2).¹⁶¹ Den ökonomischen Instrumenten liegt demnach die Annahme zugrunde, dass sich ökonomisch rational verhaltende Adressaten aufgrund der positiven oder negativen ökonomischen Anreize oder Finanzierung in politisch angestrebter Weise verhalten [Braun/Giraud 2009, 166; Kloepfer 2004, 283; Görlitz/Burth 1998, 30, 261ff.].¹⁶² Die eigentliche Entscheidung über einzelne Handlungen oder Handlungsweisen liegt jedoch bei den Adressaten [Braun/Giraud 2009, 162].

Ökonomische Anreize können gesetzt werden durch [Blum/Schubert 2011, 90; Erbguth/Schlacke 2010, 110ff.; Braun/Giraud 2009, 166; Kloepfer 2004, 288ff.; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 110ff.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 203]:

¹⁶⁰ So operieren ordnungsrechtliche Instrumente zunehmend mit eingebauten Flexibilisierungsmechanismen. Vertiefend zu den immer deutlicher hervortretenden Schnittmengen zwischen ordnungsrechtlichen und „weichen“ indirekten Steuerungsinstrumenten vgl. u.a. [Kahl 2007].

¹⁶¹ Vertiefend zu monetären Instrumenten indirekter Steuerung in der Umweltpolitik vgl. u.a. [Lell 2003, 37f.].

¹⁶² Die Beeinflussung der Individuen, Haushalte, Unternehmen und anderer Organisationen zur Annahme bestimmter Handlungen oder Handlungsweisen kann u.a. durch Währungs-, Kredit-, Steuer- und Finanzpolitik sowie spezifische distributive politische Programme erfolgen [Braun/Giraud 2009, 162].

- Gewährung von Nutzungsvorteilen und Gestattungen (z.B. die Einräumung besonderer Nutzungsrechte bei Einhaltung bestimmter Eigenschaften),
- finanzielle Förderungen und Zuwendungen (z.B. direkte und indirekte Subventionen, Steuervergünstigungen, Transferleistungen¹⁶³) aber auch
- Kostennachteile in Form von Abgaben (z.B. Verbrauchersteuern, Gebühren, Beiträge etc.).

Als Defizite ökonomischer Lenkungsinstrumente lassen sich die Unterkomplexität der ökonomischen Modelle zur Erfassung der Problemlagen, die Ausblendung von Transaktionskosten und das Versagen bei punktueller Mikrosteuerung nennen [Kahl 2007, 123ff.].

Zertifizierung selbst stellt kein Steuerungsinstrument der ökonomischen Anreizgestaltung und Finanzierung im dargelegten Sinn dar. Jedoch können die Gewährung von Nutzungsvorteilen, die finanzielle Förderung bzw. das Auferlegen von Kostennachteilen in die Abhängigkeit eines Zertifizierungsverfahrens gestellt werden. So kann beispielsweise ein positives Zertifizierungsergebnis als Voraussetzung bzw. Grundlage einer Förderungsentcheidung herangezogen werden (vgl. Kap. 5.4). Hinzu treten die mit der Auszeichnung bzw. Vergabe eines Qualitätszeichens möglicherweise verbundenen indirekten ökonomischen Vorteile aufgrund einer Steigerung der Reputation oder anderer Wettbewerbsvorteile (vgl. Kap. 4.2).

4.3.2.3.2 Zertifizierung als Instrument indirekter staatlicher Steuerung durch Kooperation, regulierte Selbstregulierung, Strukturierung und prozedurale Steuerung

Neben den ökonomischen Steuerungsinstrumenten können aufgrund ihrer informellen, strukturellen und organisatorischen Steuerungsansätze folgende zwei Ausrichtungen indirekter Steuerungsinstrumente unterschieden werden:

- Kooperation, Absprachen und Selbstbeschränkungen sowie
- regulierte Selbststeuerung durch Strukturierung und prozedurale Steuerung.

Die Vielzahl an konsensual vereinbarten und auf dem Kooperationsprinzip beruhenden Steuerungsinstrumenten lässt sich unter dem Begriff der formellen und informellen **Absprachen** zusammenfassen. Je nach den Rechtswirkungen sowie dem Gegenstand und den Beteiligten erfolgen Absprachen entweder als öffentlich-rechtliche Verträge, privat-

¹⁶³ Subventionen erfolgen als zweckgebundene, d.h. mit Auflagen als Verhaltenskomponente versehene, finanzielle Zuwendungen des Staates, beispielsweise an bestimmte Branchen oder Regionen (Regionale Förderprogramme). Transferleistungen stellen zweckgebundene Zuweisung öffentlicher Mittel an private Haushalte oder Personen dar [Blum/Schubert 2011, 90; Braun/Giraud 2009, 166].

rechtliche Verträge oder als sonstige Absprachen ohne Verbindlichkeit im Rechtssinne [Kloepfer 2004, 399; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 230]. Die rechtlich unverbindlichen **informellen Absprachen** fallen in den Bereich des informellen Staats- bzw. Verwaltungshandelns. Die hierunter fallenden Handlungsformen verbindet der ihnen in der Regel zugrundeliegende Verzicht auf einseitigen staatlichen Zwang, die Anordnung oder Normierung durch den Staat und die Durchsetzung bestimmter Ziele mit rechtlichen Mitteln. In einem Verhandlungsprozess wird unter Aktivierung privater Initiativen eine Einigung mit den Betroffenen angestrebt, die mit Anreizen in Form staatlicher Zusatzleistungen oder finanzieller Förderung unterstützt werden kann. Informelle Absprachen können als Instrument indirekter Verhaltenssteuerung des Staates bezeichnet werden, da der Staat maßgeblichen Einfluss auf das Ergebnis der Verhandlungen nehmen kann bzw., falls er nicht unmittelbar beteiligt ist, zumindest als Initiator im Hintergrund wirkt.¹⁶⁴ Aufgrund ihres Charakters können Absprachen auch als **kooperative Instrumente** und in einem engeren Begriffsverständnis als **konsensuale Instrumente** bezeichnet werden [Kloepfer 2004, 397ff.; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 133; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 230f.]. Zu den Absprachen treten des Weiteren **informale projektbezogene Kooperationen** beispielsweise in Form von Duldungen oder Vorverhandlungen zwischen öffentlichen Verwaltungen und gewerblichen Unternehmen sowie das einseitige Hoheitshandeln durch **Beratungen** der Behörden¹⁶⁵ [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 136; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 230f.].

Eine weitere Form informellen Staatshandelns zeigt sich in den sogenannten **Selbstverpflichtungen** und **Selbstbeschränkungsabkommen**. Diese auch als „normvertretende“, „gesetzesabwendende“, „regulative“ oder „normprägende“ Vereinbarungen bezeichneten indirekten Steuerungsinstrumente beruhen darauf, dass sich die jeweils angesprochenen Adressatenkreise – beispielsweise einzelne Wirtschaftszweige – auf freiwilliger Basis auf eine bestimmte Verhaltensweise einigen. Im Gegenzug stellt der Gesetz- oder Verordnungsgeber einen Normverzicht in Aussicht, an den er jedoch lediglich politisch gebunden ist [Erbguth/Schlacke 2010, 117ff.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 233f.; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 135].¹⁶⁶

Die zunehmende Verbreitung kooperativer und konsensualer Instrumente lässt sich dadurch begründen, dass Konsens allgemein Steuerung und Vollzug erleichtert sowie die

¹⁶⁴ Voraussetzung bleibt, dass diese „hoheitlich inspirierte Absprachen“ auf Konsultationen zwischen Staat und Privaten beruhen und im Ergebnis eine Verknüpfung von Leistungen und Gegenleistungen zwischen Staat und Privaten darstellen [Kloepfer 2004, 397f.].

¹⁶⁵ Hier zeigen sich Überschneidungen zu den indirekten Steuerungsinstrumenten durch Information (vgl. Kap. 4.3.2.3.3).

¹⁶⁶ Als Beispiel einer solchen Selbstverpflichtung lässt sich die Zielfestsetzung für die freiwillige Rücknahme von Abfällen der Handelsverbände nennen.

Aktivierung privater Initiative, insbesondere bei der näheren Bestimmung der Aufgabe, dienlich ist [Kloepfer 2004, 397].¹⁶⁷ Absprachen und Verhandlungen erlangen vor allem in Bereichen an Bedeutung, in denen politisch annähernd gleich starke Verhandlungspartner auftreten und in Vereinbarungen beispielsweise staatlicher Institutionen mit Branchenverbänden Verhandlungslösungen gefunden werden können [Jänicke/Kunig/Stitzel 2003, 105f.].

Zertifizierungssysteme und -verfahren zeigen vielfach Elemente kooperativer Instrumente auf. So finden sich private, verbandseigene Zertifizierungssysteme, bei deren Ausgestaltung und Etablierung der Staat initiiierend oder begleitend teilnimmt, diese eventuell maßgeblich inhaltlich mitprägt, jedoch die Aufbau- und Ablauforganisation bei den beteiligten gesellschaftlichen Partnern belässt und auf eine weitere Normierung verzichtet.

Neben den kooperativen Instrumenten zeigt sich als weiteres indirektes Steuerungsinstrument die **Strukturierung**. Mit Strukturierung kann das Bemühen des Staates umschrieben werden, das Verhalten von gesellschaftlichen Akteuren über „Verhaltensarrangements“ zu beeinflussen. Derartige Arrangements können beispielsweise in der Bereitstellung von Institutionen wie Teilhabe- und Eigentumsrechten, Verfahrensvorschriften und Rahmenordnungen oder sozialer und technischer Infrastruktur, z.B. Selbsthilfeeinrichtungen, bestehen [Braun/Giraud 2009, 162ff.; Görlitz/Burth 1998, 30]. Allen gemein ist, dass mit ihnen bestimmten gesellschaftlichen Individuen und Organisationen neue Handlungskapazitäten eröffnet werden sollen bzw. Kooperationen zwischen gesellschaftlichen Gruppen erleichtert werden können [Braun/Giraud 2009, 162f.]. Die staatliche Steuerung beschränkt sich auf die Initiierung, Anleitung und Absicherung der eigenverantwortlichen Aufgabenerfüllung. Der Staat nimmt weiterhin eine Regulierungs-, Überwachungs-, Beobachtungs- und Auffangverantwortung wahr [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 123f.]. Es handelt sich demnach um einen partiellen, jedoch nicht definitiven Rückzug des Staates von sektoralen Regulierungen [Braun/Giraud 2009, 167].

Die Gründe für die Wahl des indirekten Steuerungsinstruments der Strukturierung liegen aus staatlicher Sicht neben der Entlastung der öffentlichen Hand durch die Arbeitsteilung, der Zurücknahme ordnungsrechtlicher Präventivkontrollen und der Verringerung behördlicher Prüftiefe, vor allem in der Mobilisierung sowohl der endogenen Potenziale der Gesellschaft¹⁶⁸ als auch von Privatinteressen mit dem Ziel der Förderung des Gemeinwohls [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 123f.; Franzius 2000, 99, 186ff.]. Aus Sicht der gesell-

¹⁶⁷ Die Integration der vermehrt im gesamten öffentlichen Recht auftretenden Absprachen zwischen Staat und Privaten in die traditionelle Handlungsformenlehre bereitet jedoch erhebliche Schwierigkeiten [Kloepfer 2004, 397].

¹⁶⁸ SPARWASSER/ENGEL/VOSSKUHLE nennen beispielhaft die gesellschaftlichen Wissensbestände, die Lernfähigkeit, die Kreativität und Problemlösungskapazitäten [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 123f.].

schaftlichen Akteure kann neben rein monetären Motivationsgründen¹⁶⁹ und Vorteilen durch den Wegfall bzw. die Erleichterung ordnungsrechtlicher Kontrollen auch die Hilfe bei der Analyse von Prozessen und Verfahren, z.B. Betriebsabläufen, als Grund für die Akzeptanz solcher Arrangements genannt werden. Als weitere Motivation, um in Absprache mit dem Staat Eigeninitiative zu ergreifen, kann die drohende zukünftige staatliche Regulierung genannt werden [Kloepfer 2004, 374].

In Bezug auf Zertifizierungssysteme und -verfahren kann die staatliche Beteiligung an der Schaffung der Rahmenbedingungen für eine (freiwillige) eigenverantwortliche Selbstkontrolle durch Zertifizierung in Form der Bereitstellung von Handlungsanleitungen und Maßstäben bzw. eine weitreichende staatliche Unterstützung oder Initiierung als Strukturierung verstanden werden.

Da die gesellschaftlichen Akteure bestimmte Steuerungsbereiche selbst regulieren (Selbstregulierung), der Staat aber dennoch die Entscheidungsverfahren über z.B. Verfahrensvorschriften reguliert werden derartige Regelungsarrangements auch unter Begriffen wie **„regulierte gesellschaftliche Selbstregulierung“**, **„kontrollierte Eigenverantwortlichkeit“** bzw. **„selbst-regulative Elemente in der staatlichen Regulierung“** zusammengefasst [Kloepfer 2011, 158ff.; Braun/Giraud 2009, 167; Wustlich 2009, 516f.; Bieback 2008, 289ff.; Kloepfer 2004, 374; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 123f.; Franzius 2000, 204].¹⁷⁰

Rein gesellschaftliche, nicht regulierte Selbstregulierung kann zunächst als gesellschaftliche Selbststeuerung verstanden werden, d.h. dass in privater Verantwortung ein gezielter Einsatz bestimmter Mittel zur Erreichung bestimmter Ziele erfolgt, um die eigenen Verhaltensmaßstäbe der Beteiligten zu sichern. Demnach werden mit gesellschaftlicher Selbstregulierung Prozesse und Muster der Selbstordnung im gesellschaftlichen Bereich bezeichnet [Bieback 2008, 289f.].

Eine solche Form der gesellschaftlichen Selbststeuerung stellen die rein privaten, verbandseigenen Zertifizierungssysteme dar. In diesen Fällen nimmt der Staat über die

¹⁶⁹ So werden aufgrund der starken Ausrichtung ihrer marktwirtschaftlichen Regelungsmechanismen auf monetäre Anreize die staatlich eingerichteten Kompensationsmodelle zum Teil auch als ökonomische Instrumente bezeichnet und der indirekten Steuerung über finanzielle Anreize zugeordnet. Zu den Modellen über handelbarer Nutzungsrechte vgl. u.a. [Erbguth/Schlacke 2010, 116; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 211f.; Michaelis 1996, 28ff.; Bonus 1995].

¹⁷⁰ Als Beispiele nennen SPARWASSER/ENGEL/VOSSKUHLE private und halbstaatliche Gremien der Standardsetzung, das Öko-Audit, die Freistellung von Rücknahmeverpflichtungen nach der VerpackungsVO, der Einsatz privater Projektmanager als Verfahrensbevollmächtigte, die Übertragung von Prüf- und Kontrolltätigkeiten auf staatlich anerkannte private Gutachter und die betriebliche Selbstüberwachung durch Betriebsbeauftragte [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 124f.].

allgemein anwendbaren Rechtsvorschriften, insbesondere des Zivilrechts hinaus, keine weitere Regulierung vor.

Im Rahmen der **regulierten Selbstregulierung** erfolgt eine hoheitliche Einschränkung der Privatautonomie der gesellschaftlichen Beteiligten durch spezielle Vorschriften. Sie stellt eine Steuerungsstrategie des Staates dar, die bewusst das gesellschaftliche Selbststeuerungspotenzial nutzt, um bisweilen auch öffentliche Aufgaben erfüllen zu können [Bieback 2008, 290f.]. KLOEPFER differenziert in diesem Zusammenhang zwischen lediglich dem Einbau selbstregulativer Elemente in die staatliche Regulierung und dem weitaus umfassenderem Ansatz der regulierten gesellschaftlichen Selbststeuerung unter bestimmten, diese näher strukturierenden, Vorgaben [Kloepfer 2011, 158ff.].

Die allgemeine Zunahme halbstaatlich und privatverbandlich entstandener Zertifizierungssysteme kann als Ausdruck eines Rückzugs des Staates zugunsten einer Stärkung gesellschaftlicher Eigenverantwortung angesehen werden. Als Ziel des Staates kann im Rahmen einer regulierten gesellschaftlichen Selbstregulierung die Mobilisierung von privatem Sachverstand und privater Eigenverantwortung als Konsequenz eines nicht hinreichenden eigenen Sachverstands und einer angestrebten personellen wie auch finanziellen Entlastung angeführt werden [Kloepfer 2011, 179ff.; Bieback 2008, 315]. Demnach kann die private Beteiligung innerhalb von Zertifizierungssystemen, sei es durch Eigenkontrolle oder Beteiligung an der Regelsetzung, zur Staatsentlastung beitragen und gleichzeitig Ausdruck einer Steuerungsstrategie des Staates zur **Aktivierung privater Eigeninitiative** für die **Hervorbringung gemeinwohlfördernder Beiträge** sein. Eine derartige Selbstregulierung schafft unter Beachtung gesetzlicher Vorschriften eine Flexibilität für beide Seiten, z.B. hinsichtlich der schnellen Anpassung an den technischen Fortschritt, und trägt zur Dynamisierung des Rechts bei [Kloepfer 2011, 179ff.; Bieback 2008, 292f.].

Staatlich akkreditierte Zertifizierung kann als regulierte Selbstregulierung verstanden werden, da sie in Form der hoheitlichen Akkreditierung eine staatliche Regulierung erfährt und gleichzeitig selbstregulative Elemente aufweist. So werden u.a. das Eigeninteresse der Zeichennehmer beispielsweise an Konformität und Qualitätssicherung aufgegriffen, die Durchführung der Zertifizierung den Zertifizierungsstellen bzw. im Fall von Selbstaudits den Zeichennehmern selbst überlassen und insbesondere die Mitwirkung an der Bildung von Qualitätsstandards gewährt. Veranlasst werden kann die Selbstregulierung zum einen direkt durch eine Zertifizierungspflicht bzw. indirekt über die Schaffung von Anreizen. Die im Rahmen akkreditierter Zertifizierung ablaufende Kombination aus Präventivkontrolle in Form der Akkreditierung und Berechtigungserteilung sowie einer gegebenenfalls notwendigen nachträglichen Überwachung wird als Grundtypus gesteuerter Selbstregulierung bezeichnet [Bieback 2008, 293ff.].

Inwieweit bereits ein staatlich anerkanntes, jedoch nicht weiter reglementiertes, privat betriebenes Zertifizierungssystem als regulierte Selbstregulierung der beteiligten Akteure angesehen werden kann ist nicht abschließend zu beurteilen. Die Grenze zwischen rein privater zur staatlich regulierten Selbstregulierung lässt sich nicht eindeutig bestimmen. Nach BIEBACK bedarf es der Anwendung speziellen Rechts über die allgemeinen Normen hinaus.¹⁷¹ Regulierte Selbstregulierung bewegt sich in Form unterschiedlicher Möglichkeiten zur Instrumentalisierung von Selbstregulierungspotenzialen vielmehr zwischen den Polen staatlich-imperativer Regulierung auf der einen und rein privater Selbstregulierung auf der anderen Seite [Bieback 2008, 291].

Die angeführten Begriffe überschneiden sich inhaltlich in weiten Teilen mit den ebenfalls verwendeten Begriffen der „**Prozeduralisierung**“ und „**prozeduralen Steuerung**“ [Braun/Giraud 2009, 167; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 123f.; Hagenah 1994, 492]. Von **prozeduraler Steuerung** – als einem Bestandteil der Strukturierung – kann in diesem Zusammenhang gesprochen werden, da insbesondere am **Modus** und nicht am Resultat von Entscheidungen angesetzt und in jeweils spezifischer Weise die Handlungsumwelt der gesellschaftlichen Individuen und Organisationen strukturiert wird.¹⁷² Es werden gezielt mittels prozeduraler Vorschriften die relevanten Verfahrensmodi und Verhandlungssysteme beeinflusst, mit denen in der Gesellschaft oder zwischen Staat und Gesellschaft Entscheidungen getroffen werden, und somit die Anpassungs-, Reaktions- und Problemlösungskapazität der gesellschaftlichen Teilbereiche selbst gefördert. Demnach ist auch hier nicht die staatliche Fremdsteuerung, sondern die Selbststeuerungsfähigkeit der gesellschaftlichen Teilbereiche der instrumentelle Ansatzpunkt [Braun/Giraud 2009, 162ff.; Hagenah 1994, 491f.]. Dabei besteht für die Adressaten eine Wahlfreiheit, diese Arrangements zu nutzen oder nicht. Prozedurale Steuerung zeigt demnach gegenüber den Adressaten auf der einen Seite eine Anreizkomponente, diese bestimmte vorgegebene Struktur nutzen zu können, und auf der anderen Seite eine Selektionskomponente, genau diese Struktur nutzen zu müssen [Braun/Giraud 2009, 166f.]. Prozedurale Regulierung wird vielfach als **Ausweg aus materiellen Regelungsproblemen** angesehen [Hagenah 1994, 487]. Dies erscheint insbesondere relevant im Rahmen von Entscheidungsprozessen, die

¹⁷¹ Nach BIEBACK ist unter regulierter Selbstregulierung „ein Steuerungskonzept zu verstehen, das einen Freiraum für die Einbringung privaten Wissens sowie Eigeninitiative schafft und die Eigendynamik gesellschaftlicher Teilbereiche nutzt, während gleichzeitig der Staat zum Zweck der Gemeinwohlsicherung Einfluss nimmt und einen Rahmen setzt, der über die allgemeine Rechtsordnung hinausgeht“ [Bieback 2008, 292].

¹⁷² HAGENAH greift zur Erläuterung der prozeduralen Steuerung auf die Unterscheidung von materiellem Recht, Verfahrensrecht und prozeduralem Recht zurück. Während materielles Recht Entscheidungen durch inhaltliche Vorgaben determiniert und Verfahrensrecht ohne auf die Inhalte einzuwirken diese umsetzen soll, will das prozedurale Recht die Verfahrensmodi beeinflussen, um materielle Ziele umsetzen zu können. Bei Verfahrensvorschriften kann demnach von einer Strukturierung gesprochen werden. Strukturierung will in diesem Fall zwar bestimmte Ziele erreichen, jedoch ohne die Entscheidungen der Akteure durch Bestimmung der Inhalte vorwegzunehmen oder zu sanktionieren, sondern lediglich Entscheidungsfindung in einem gewissen Maße vor zu strukturieren [Hagenah 1994, 492; Braun/Giraud 2009, 167].

nicht hinreichend durch materielle Kriterien konditionierbar sind bzw. unter Unsicherheit und Ungewissheit leiden, z.B. aufgrund von Bewertungsproblemen, nicht für Entscheidungen verfügbaren, jedoch relevanten Wissens oder nicht oder nur begrenzt absehbaren Auswirkungen von Vorhaben [Hagenah 1994, 488f.].¹⁷³

Zertifizierung als institutionelles Arrangement liefert den Beteiligten Handlungsregeln und Wertmaßstäbe und weist somit auch Elemente prozeduraler Steuerung auf. Dies trifft insbesondere auf prozess- bzw. systembezogene Zertifizierung zu. Im System der Zertifizierung ist die Festlegung von Qualitätsanforderungen notwendig. Diese kann jedoch prozess- oder systembezogen erfolgen (vgl. Prozess- und Systemaudit Kap. 3.1.4).

Nachteile der regulierten Selbststeuerung durch Strukturierung, Schaffung von Rahmenbedingungen und prozeduraler Steuerung zeigen sich vor allem in deren **strukturellen Problemen**. So bestehen aufgrund der teilweisen Unverbindlichkeit auch Zweifel an der Eignung der dargestellten indirekten Steuerungsansätze beispielsweise in Bezug auf die sichere Gewährleistung des Gemeinwohls.

Auf Seiten des Gesetzgebers und der Verwaltung ist zur Steuerung zwar kein „Interventionswissen“ notwendig, jedoch muss trotz mangelnden Wissens die Formulierung des Regulierungsrahmens erfolgen bzw. müssen die Ergebnisse der Selbstregulierung überprüft werden. Nach SPARWASSER/ENGEL/VOSSKUHLE können im Rahmen der Steuerung durch gesellschaftliche Selbstregulierung ernsthafte **Legitimationsdefizite** und **Gefährdungen des Gemeinwohls** auftreten (vgl. Kap. 4.1.1.3 zur Entstehung und Legitimation von Institutionen) [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 125].¹⁷⁴ Im Fall eines Auseinanderlaufens von Eigeninteressen der privaten Akteure und dem Ziel der staatlichen Gemeinwohlsicherung bzw. bei negativen Auswirkungen (externen Effekten) gegenüber Dritten oder der Allgemeinheit bedarf es staatlicher Regulierung, um das Gemeinwohl sicher zu stellen [Bieback 2008, 292].

Dass insbesondere mit Schwierigkeiten bei der Absicherung der Einbindung Privater in die öffentliche Aufgabenwahrnehmung gerechnet wird bzw. ein entsprechendes Rechtsregime für eine Absicherung solcher arbeitsteiliger Arrangements bislang fehlt, zeigt sich in

¹⁷³ Als Beispiele für die Begegnung staatlicher Steuerungs- und Regulierungsprobleme durch prozedurale Steuerung im Bereich der Umweltpolitik und des Umweltrechts können Umweltverträglichkeitsprüfungen, Anhörungs- und Beteiligungsverfahren, Verhandlungssysteme und die Einsetzung eines Umweltschutzbeauftragten genannt werden [Hagenah 1994, 493ff.].

¹⁷⁴ Nach VOLKMANN gleicht „die Umstellung von imperativer Steuerung zu gesellschaftlicher Selbstregulierung [...] einer Reise, die gerade erst begonnen hat und von der sich nicht voraussagen lässt, wohin sie am Ende führen wird“ [VOLKMANN in Kloepfer 2006, 14]. Nach SPARWASSER/ENGEL/VOSSKUHLE kann die Illusion entstehen, „der Staat würde steuern und die Gesellschaft rudern, wo die tatsächliche Herrschaft über die Art und Weise der Erfüllung öffentlicher Aufgaben längst bei den privaten Akteuren liegt“ [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 125]. Vertiefend zu den Voraussetzungen und Grenzen von Selbstverpflichtungen vgl. u.a. [Lottermoser 2007, 108ff.].

Forderungen nach der Entwicklung eines Privatorganisations-, Privatisierungsfolgen-, Verwaltungskooperations- oder Regulierungsverwaltungsrechts und den Bemühungen um die Ausbildung einer Dogmatik des „Gewährleistungsverwaltungsrechts“ als dritter Säule neben dem Ordnungsrecht und dem Recht der Leistungsverwaltung. Ziel eines solchen wäre es, „den Prozess arbeitsteiliger Aufgabenerfüllung in jeder Phase unter dem Blickwinkel größtmöglicher Gemeinwohlrealisierung anzuleiten“ [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 125, 156ff.]. Um Legitimationsdefiziten und möglichen Gefährdungen des Gemeinwohls begegnen zu können, sind nach SPARWASSER/ENGEL/VOSSKUHLE folgende Aspekte notwendig [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 125]:

- Ergebnissicherung,
- Qualifikation und Auswahl privater Akteure sowie deren Lenkung und Kontrolle,
- Schutz der Rechte Dritter,
- Ermöglichung von Evaluation und Lernen sowie
- effektive Sicherung staatlicher Rückholoptionen für einzelne Aufgaben bei „gesellschaftlicher Schlechterfüllung“.

Jedoch besteht u.a. aufgrund einer allgemeinen Durchsetzungsschwäche von Staat und Verwaltung zum Wandel „vom normierenden zum paktierenden Staat“ und zum Einsatz kooperativer und konsensualen Steuerungsinstrumente keine realistische Alternative [Kloepfer 2004, 398f.]. Es gilt die unterschiedlichen Formen der regulierten Selbstregulierung sinnvoll in Ergänzung zu den ordnungsrechtlich und auch planungsrechtlich geprägten Instrumenten einzusetzen [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 125].

Bezüglich der Ausgestaltung von Zertifizierungssystemen zeigt sich, dass es einer intensiven Auseinandersetzung mit der Frage bedarf, wie weitreichend die staatliche Regulierung über die allgemeine Rechtsordnung hinaus erfolgen sollte. Es müssen regulierende Mechanismen im Rahmen von Zertifizierungssystemen und -verfahren geschaffen werden, die mögliche Legitimationsdefizite und Gefährdungen des Gemeinwohls verhindern können (vgl. Kap. 5.5).

4.3.2.3.3 Zertifizierung als Instrument indirekter staatlicher Steuerung durch Information und Überzeugung

Staatliche Steuerung kann auch durch verschiedene Instrumente der Informierung und Überzeugung erfolgen.¹⁷⁵ Ihnen liegt die Annahme zugrunde, dass mit Information als

¹⁷⁵ Teilweise wird in der Literatur auch von suasorischen Instrumenten gesprochen, vgl. u.a. [Michaelis 1996, 32ff.].

zentralem Steuerungsmedium mittelbar durch Überzeugung auf das Verhalten der Adressaten Einfluss genommen werden kann [Blum/Schubert 2011, 89; Braun/Giraud 2009, 163ff.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 218].¹⁷⁶

Informierung und Überzeugung können in unterschiedlichen Formen kommunizierender Interaktion auftreten, z.B. als [Blum/Schubert 2011, 89; Erbguth/Schlacke 2010, 117, 122ff.; Braun/Giraud 2009, 165; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 126f.; Görlitz/Burth 1998, 30, 266ff.]:

- behördliche Beratungen, Aufklärungen, Berichterstattungen, Verlautbarungen, Hinweise, Apelle, Empfehlungen sowie Warnungen,
- (behördliche) Kenn- und Auszeichnungen sowie Prämierungen,
- (behördliche) Informationspflichten oder
- politische Werbung und Propaganda.

Als Voraussetzung für die Steuerungswirkung muss der Adressat aufnahmewillig und -fähig sein und die übermittelte Information verhaltensleitend und handlungssteuernd werden [Görlitz/Burth 1998, 30, 266ff.]. Demnach kann Information nur positive Auswirkungen auf das Verhalten der Adressaten haben, solange sie auf tatsächliche Informationsbedürfnisse trifft [Lell 2003, 83]. Ein Informationsbedarf bzw. -fluss kann dabei in mehreren Richtungen bestehen. Die staatlichen Akteure brauchen Information als Wissensbasis für die geplante Politik sowie deren Umsetzung (u.a. verwaltungsinternes Informationsmanagement zwischen verschiedenen Behörden). Die Bürger fordern Information in ihrer Rolle als Marktteilnehmer sowie als in staatliche Entscheidungsprozesse Eingebundene. Die Information zwischen Bürger und Behörde kann im Rahmen von Verwaltungsverfahren oder aber auch unabhängig davon vermittelt werden [Kloepfer 2004, 335; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 126ff.; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 218].

Zertifizierung weist klar Bestandteile eines Instruments der Information und Überzeugung auf. Zertifizierungen dienen, wie in Kap. 4.2 dargestellt, insbesondere der Reduzierung von Komplexität zur Lösung von Such- und Messproblemen in ökonomischen Austauschbeziehungen. So bildet beispielsweise die Produktkennzeichnung als produktbezo-

¹⁷⁶ Überzeugung stellt das aktive Bemühen dar, den Adressaten, beispielsweise Einzelpersonen, Gruppen oder Organisationen, zur Annahme einer Meinung oder zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen [Blum/Schubert 2011, 89; Braun/Giraud 2009, 165].

Zu Modellen der Verständigung und des menschlichen Informationsverhaltens bzw. -austauschs, der Selektivität der Wahrnehmung und Beschränktheit menschlicher Informationsverarbeitungskapazität sowie zur Information als Signal und Symbol vgl. u.a. [Kübler 2003, 22ff.; Merten 1999, 54ff.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 66ff.].

gene Zertifizierung ein wichtigstes Instrument der Verbraucherinformation und Konsumsteuerung.

Die Etablierung von Instrumenten der Informierung und Überzeugung folgt der Erkenntnis, dass Information eine effektive Politik erst ermöglicht [Kloepfer 2004, 335]. Es wird erwartet, dass der Weg der Information und Überzeugung bessere Ergebnisse erzielt als ein rein gesetzlich geregelter Zwang [Braun/Giraud 2009, 165]. Als Ziele der Instrumente der Informierung und Überzeugung können neben der Konsumsteuerung und der Förderung meritorischer Güter u.a. die Herstellung von Markttransparenz, die Sicherung transparenter Information durch Private und der Schutz des Verbrauchers vor Irreführung durch Anbieter genannt werden [Kloepfer 2004, 359f.; Sparwasser/Engel/Voskuhle 2003, 132f.]. Wie in Kap. 4.2.3 gezeigt, stellen Informationsprobleme im wirtschaftlichen Austausch große Hindernisse für eine effiziente Ressourcenallokation dar. Während es das Ziel des Marketings eines Anbieters ist, Kunden zum Konsum der angebotenen Produkte oder Dienstleistungen zu bewegen, d.h. entsprechende Markttransaktionen zu „fördern“, verfolgt der Staat das Ziel, durch die informative Beeinflussung des Konsumverhaltens der Kunden, den Anbieter zu einem bestimmten Angebot an Produkten oder Leistungen zu bewegen.

Grenzen der Steuerung durch Information zeigen sich u.a. in möglicherweise grundlegenden Divergenzen zwischen den Informationsinteressen der Adressaten, z.B. der Verbraucher oder der Wirtschaft und den Zielen staatlicher Informationspolitik,¹⁷⁷ sowie zwischen einer grundsätzlichen Aufnahmewilligkeit und dem tatsächlichen Verhalten der Adressaten. Daraus ergibt sich vielfach ein Bedarf der Verknüpfung der politischen Ziele, z.B. Nachhaltigkeitsziele als Verhaltensanforderungen, mit materiellen oder immateriellen Zusatznutzen seitens der Adressaten.

4.3.2.4 Zertifizierung und planerische Instrumente

Bevor zur Vollständigkeit der Systematisierung staatlicher Steuerungsinstrumente eine allgemeine steuerungstheoretische Einordnung planerischer Instrumente erfolgt, bedarf es der näheren Bestimmung des Begriffs der „Planung“ und dessen Verhältnis zur „Steuerung“.

Der Begriff der **Planung** ist weder juristisch noch fachlich eindeutig bestimmt. Es liegt keine gesetzliche Definition des Begriffs Planung vor. Allgemein wird unter Planung „jede manifestierte Überlegung über Handlungsziele und deren Verwirklichung“ verstanden

¹⁷⁷ Am Beispiel der Hinweispflichten auf die Gesundheitsgefährdung durch Rauchen zeigt sich, dass die Ziele staatlicher Informationspolitik den tatsächlichen Bedürfnissen der Verbraucher nach Information entgegenstehen können [Lell 2003, 40].

[Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 139f.]. In einem technischen Begriffsverständnis stellt Planung die „gedankliche Vorwegnahme eines zielbezogenen Handelns [...], das in der Zukunft wirksam sein soll“, dar [Fürst 2010b, 186]. Das sich mehr auf den Interaktionsvorgang beziehende sozialwissenschaftliche Planungsverständnis versteht unter Planung „eine Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung über längere Zeit. Planung steigert so die Möglichkeiten kollektiven Handelns und erweitert den Bereich der durch kollektive Entscheidung wählbaren Ziele“ [SCHARF in Fürst 2010b, 186].

Hoheitliche Planung kann als **Steuerungsmodus** einer Vielzahl von Planungsinstrumenten bzw. als **Modus staatlicher Aufgabenerledigung** im Sinne einer vom Einzelfall unabhängigen, in die Zukunft gerichteten, gestaltenden Steuerung durch Planung als schöpferisch-technischem Vorgang verstanden werden. Hoheitliche Planung erfolgt in Fällen, deren Problemkomplexität keine punktuellen, intuitiven Reaktionen gestatten. Es handelt sich um einen mehrstufigen Prozess, bestehend aus [Erbguth/Schlacke 2010, 79f.; Kloepfer 2004, 225; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 137ff.]:

- der Erfassung der gegenwärtigen Situation,
- der Prognose künftiger Entwicklungen,
- dem vorausschauenden Setzen von Zielen,
- der Gestaltung von Ziel- und Interessenskonflikten und
- der gedanklichen Vorwegnahme der zu ihrer Verwirklichung erforderlichen Verhaltensweisen in einem systematischen und rationalen Entwurf.

Die eigentliche **Planungsentscheidung** stellt einen **schöpferisch-technischen Vorgang** dar, der „außerrechtlich bestimmten, sachimmanenten Gesetzmäßigkeiten unterliegt und auf der gestaltenden Rationalität des Planers beruht“ [Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 139f.]. Als besondere Wesensmerkmale bzw. prägende Elemente jeder Planung sind insbesondere der dem Planenden zur Verfügung stehende planerische Gestaltungsfreiraum bzw. das **Planungsermessen** und das **planerische Abwägungsgebot**¹⁷⁸ hervorzuheben [Erbguth/Schlacke 2010, 80; Schmidt/Kahl 2010, 18; Kloepfer 2008, 81; Kloepfer 2004, 228; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 92; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 141ff.].

Das Ergebnis der Planung stellt zumeist ein **Plan** dar. Dieser beschreibt in seinen Aussagen den gegenwärtigen Ist-Zustand und den angestrebten Soll-Zustand. Zur Erreichung des

¹⁷⁸ Gesetzlich normiert beispielsweise in § 1 Abs. 6 BauGB oder § 1 Abs. 2 BNatSchG.

Soll-Zustands legt der Plan die erforderlichen Maßnahmen fest [Erbguth/Schlacke 2010, 79f.; Kloepfer 2004, 228; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 92; Steinebach 2001, 165]. Je nach rechtlicher Handlungsform können durch den Plan die im Rahmen des Planungsverfahrens getroffenen Abwägungsentscheidungen in **rechtliche Verbindlichkeit** überführt werden [Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 139f.]. Eine öffentlich-rechtliche eigenständige Handlungsform des „Plans“ existiert nicht. Die unterschiedlichen Planungen können grundsätzlich in sämtlichen Rechtsformen des Verwaltungsrechts, d.h. als formelles Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsvorschrift oder Verwaltungsakt erlassen werden. Von der Wahl der Rechtsnatur des Planes hängen entsprechend Art und Umfang der Verbindlichkeit sowie die Rechtsschutzmöglichkeiten des einzelnen Planbetroffenen ab [Erbguth/Schlacke 2010, 79f.; Schmidt/Kahl 2010, 19; Kloepfer 2004, 228; Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003, 93; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 140].

Hoheitliche Planung zeigt eine hohe Heterogenität. Sie umfasst beispielsweise die Finanz- und Haushaltsplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden ebenso wie die Landes-, Regional- und Bauleitplanungen und die raumbezogenen Fachpläne. Nach HOPPE/BECKMANN/KAUCH stellt die Vielgestaltigkeit staatlicher Planung eine wesentliche Ursache für die bislang nicht erfolgte Entwicklung eines juristischen Planungsbegriffs dar [Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 140].

Hinsichtlich der steuerungstheoretischen Einordnung werden planerische Instrumente u.a. in den Systematisierungen im Umweltrecht als **eigene Kategorie** neben Instrumenten der Regulierung, Finanzierung, Strukturierung und Information eingegliedert. Dies geschieht, weil planerische Instrumente sich nicht eindeutig bzw. auf einfache Weise einer der anderen Kategorien zuordnen lassen. So können planerische Instrumente Elemente der Regulierung, der Strukturierung oder auch der Information aufweisen sowie aus einer Kombination von unmittelbaren und mittelbaren Steuerungsformen bestehen.¹⁷⁹

Nach HOPPE/BECKMANN/KAUCH sind planerische Instrumente zumeist den Maßnahmen der direkten und indirekten Verhaltenssteuerung programmatisch vorgelagert bzw. sind diese häufig plangebunden. Planerische Instrumente zählen zumeist zu den vollzugsbedürftigen Rechtsvorschriften, deren Vollzug durch einzelfallbezogene Entscheidungen der Verwaltung erfolgen muss. Die Instrumente der direkten Verhaltenssteuerung weisen hingegen vielfach die Funktion von Planvollzugsinstrumenten auf und unterscheiden sich von den planerischen durch ihre Einzelfallbezogenheit [Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 137f.].

¹⁷⁹ KLOEPFER spricht von dem Integrationsprinzip planerischer Instrumente [Kloepfer 2008, 80f.].

Bezüglich ihrer **Wirkungsweise** können Planungen in einer systematisierenden Darstellung allgemein unterschieden werden in [Kloepfer 2004, 228f.]:

- informative,
- influenzierende und
- imperative bzw. normative Planungen.

Bezüglich der **Verbindlichkeit** kann zwischen rechtlich verbindlichen und unverbindlichen Planungen unterschieden werden, d.h. Planungen können je nach Grad und Art der Verbindlichkeit gegenüber dem Steuerungsadressaten sowohl mittelbare als auch unmittelbare Steuerungswirkung entfalten [Kloepfer 2004, 229; Hoppe/Beckmann/Kauch 2000, 137]. Die informativen bzw. nur indikativen oder perspektivischen Planungen sind rechtlich unverbindlich, jedoch vielfach mit verwaltungsinternen oder auch -externen Lenkungserwartungen verbunden. Die influenzierenden Planungen versuchen das Verhalten der Adressaten zu beeinflussen, indem sie Ziele und Prioritäten bzw. Empfehlungen formulieren, die auch über die Programmierung der Verwaltung hinausgehen. Auch sie schreiben nicht rechtsverbindlich ein Handeln vor und gehören, wie die informativen Planungen, zu den Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung. Demgegenüber sind imperative bzw. normative Pläne rechtsverbindlich. Sie verpflichten den Adressaten innerhalb wie auch außerhalb der Verwaltung zu einem bestimmten Verhalten. Dies führt zu einer weiteren sich teilweise mit der dargestellten Unterscheidung nach der Wirkungsweise überschneidenden Differenzierung in **allgemeinverbindliche**, also extern wirksame, Planung und **innenverbindliche Planung**. KLOEPFER führt als Zwischenform zusätzlich die sogenannten planbindenden Pläne als innenverbindliche Planungen mit Wirkung auf andere Hoheitsträger auf. Innerhalb der allgemeinverbindlichen Planungen unterscheidet KLOEPFER nochmals in prohibitive und imperative Planungen [Kloepfer 2004, 229].¹⁸⁰

Zertifizierung wird im Bauwesen bisweilen auch als „Planungstool“ und „Planungsinstrument“ bezeichnet. Dieser Begriff ist im vorliegenden Zusammenhang irreführend. Zertifizierung stellt kein planerisches Instrument nach dem dargelegten Verständnis dar. Die der Zertifizierung zugrundeliegenden Qualitätsanforderungen und Bewertungskonzepte sollten im Sinne einer Handlungsanleitung (Handlungsleitfaden) bzw. einer strukturierten

¹⁸⁰ Als weitere Unterscheidungskriterien führt KLOEPFER den Planungsträger (politische Planung, Verwaltungsplanung), das Verhältnis zur Gesetzgebung, die Planungsintensität (rahmensetzende Anpassungs- oder Ordnungsplanung, konzeptionelle Entwicklungsplanung), den Konkretisierungsgrad (Programm- bzw. Aufgabenplanung, Detailplanung, Gesamtplanung), den Gegenstand der Planung (Fachplanung oder integrierte Planung), den Regelungsgegenstand (verhaltens-, sach- oder ablauforientiert), den Zeitraum (kurz-, mittel- oder langfristig), die Anzahl der Planungsstufen (ein-, zwei- und dreistufige Planungen) und den räumlichen Umfang der Planung (zentrale, regionale oder örtliche Planung) auf [Kloepfer 2004, 229].

Planungs- und Entscheidungsunterstützung verstanden werden und in diesem Zusammenhang den Instrumenten der Strukturierung zugeordnet werden.

In Bezug auf die Frage nach der steuerungstheoretischen Einordnung der Zertifizierung von Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen erscheint es sinnvoll, im Vorgriff auf die in Kap. 5 erfolgende Darstellung der Inhalte, Abläufe und Organisationsformen der Planung- und Umsetzungsprozesse, bereits an dieser Stelle auf das **Verhältnis von räumlicher Gesamtplanung und Steuerung** bzw. auf die **Aufgaben und Funktionen räumlicher Gesamtplanung** einzugehen.

Die räumliche Gesamtplanung auf teilörtlicher und örtlicher (Stadtplanung, Stadtentwicklungsplanung und Bauleitplanung) sowie überörtlicher Ebene (Raumplanung als Raumordnung, Regional- und Landesplanung sowie Regional- und Landesentwicklungsplanung) verfolgt im Unterschied zu sektoralen Fachplanungen einen fachübergreifenden, räumlich integrierenden Anspruch. Räumliche Gesamtplanung koordiniert die Nutzungsansprüche unterschiedlicher Raumnutzer in ihren räumlichen Auswirkungen. Funktionen der Gesamtplanung lassen sich demnach aus **gesamtgemeinschaftlicher** und **individueller Perspektive** formulieren.

In Anlehnung an FÜRST lassen sich in gesamtgesellschaftlicher Perspektive „**materielle**“ und „**prozessuale**“ **Funktionen der Gesamtplanung** unterscheiden [Fürst 2010b, 15].¹⁸¹

In Bezug auf materielle Funktionen verfolgt die räumliche Planung zunächst in einer **Ordnungsfunktion** die langfristige Regelung der Verteilung von Nutzungsansprüchen an den Raum (Boden/Fläche). Hinzu tritt die aus der Ordnungsfunktion abgeleitete **Entwicklungsfunktion** räumlicher Planung, indem Planung auf eine vorgefundene Entwicklung reagiert, diese bewertet und in eine unter Berücksichtigung u.a. wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Interessen gewünschte zukunftsgerichtete Richtung lenkt. Da der physische Raum im Sinne nutzbarer Fläche als Ressource absolut begrenzt ist, kann ergänzend zu Ordnungs- und Entwicklungsfunktion auch eine **Ressourcensicherungsfunktion** der Planung hinzugezählt werden. Als **Ausgleichsfunktion** kann des Weiteren der Ausgleich zwischen negativen und positiven Entwicklungen und insbesondere der Ausgleich räumlicher Disparitäten als Aufgabe räumlicher Planung genannt werden [Fürst 2010b, 15f.].

Diese zwar stark vereinfachte Darstellung der Funktionen der räumlichen Planung zeigt, dass räumliche Planung einerseits regulativ, d.h. mit rechtlichen Regelungen, die Raum- bzw. Bodennutzung restringieren und räumlich gebiets- und flächenbezogen lenken, und

¹⁸¹ Die Ausführungen von FÜRST beziehen sich vorwiegend auf die überörtliche Gesamtplanung, die er als Raumplanung bezeichnet. Vgl. [Fürst 2010b, 15ff.].

andererseits die „wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Kräfte“ bei der Entwicklung des Raums über kooperative Prozesse unterstützen kann [Fürst 2010b, 16f.]. In Bezug auf die im Rahmen der vorliegenden Arbeit gewählte Betrachtungsebene der Stadtquartiere kann demnach (anhand der Verbindlichkeit) zwischen der **Bauleitplanung als regulierender Steuerung der Bodennutzung durch formelle Planung** und der **teilräumlichen informellen Entwicklungsplanung** unterschieden werden.

Zur Realisierung der materiellen Funktionen sind aber auch **prozessuale Funktionen** erforderlich, die im Rahmen einer Betrachtung der Planung in Bezug auf Aspekte der Steuerung besonders relevant sind. Insbesondere die prozessualen Funktionen zeigen nach FÜRST Handlungsmöglichkeiten auf, über die räumliche Planung steuernd wirken kann. Die prozessualen Funktionen der Planung dienen vor allem der **Gestaltung von Planungs- und Planungsumsetzungsprozessen**, über die das Handeln der Adressaten der Planung beeinflusst wird. Zu nennen sind [Fürst 2010b, 17]:

- Die Orientierungsfunktion,
- die Frühwarnfunktion,
- die Moderationsfunktion,
- die Organisationsfunktion und
- die Koordinations- bzw. Konfliktregelungsfunktion.

Aus der **Perspektive einzelner Raumnutzer** gestalten sich andere Funktionen der räumlichen Planung als wichtig. FÜRST fasst diese in fünf nutzerbezogenen Funktionen zusammen [Fürst 2010b, 21ff.]:

- Planungs-, Rechts- und Investitionssicherheit,
- Langfristorientierung und Risikominimierung,
- Raumgestaltung,
- Anwaltsfunktion und
- Beratungsfunktion.

Letztendlich stellt räumliche Planung lediglich „ein Element in einem sehr komplexen Prozess der Entscheidungsbildung“ über Raumnutzungen und Raumentwicklungsprozesse dar [Fürst 2010b, 182].

4.3.3 Zwischenfazit und Schlussfolgerungen

Die „klassische“ staatliche Steuerung in Form direkter Verhaltenssteuerung mittels regulierender rechtlicher Vorgaben stößt zunehmend an Grenzen. Diese zeigen sich neben Implementationsproblemen und Vollzugsdefiziten auch in Motivationsproblemen aufgrund des Widerstands der Adressaten gegen restriktive Verhaltensnormierung, in Wissens- bzw. Informationsproblemen und einem grundsätzlichen Steuerbarkeitsproblem im Fall ungeeigneter Instrumente [Mayntz 2008, 44].

Nach herrschender Meinung kann von einer staatlichen Steuerungsschwäche bzw. -krise gesprochen werden. Als eine mögliche Erklärung hierzu kann die funktionale Ausdifferenzierung bestimmter gesellschaftlicher Teilbereiche – insbesondere der der Wirtschaft – angeführt werden. In systemtheoretischer Sicht entwickeln diese Subsysteme eigene Handlungsrationitäten und Kommunikationsformen, auf die der Staat zum Teil mit einer Anpassung seiner Steuerungsstrategien und seines Steuerungsinstrumentariums reagiert. Die vielfältigen privaten Zertifizierungssysteme und -verfahren können als Ausdruck dieser eigenen Handlungsrationitäten und Kommunikationsformen der Wirtschaft und anderer Bereiche verstanden werden und lassen sich, wie in Kap. 4.2 dargestellt, vor allem aus einer ökonomischen Motivation heraus begründen.

Wie auch bereits in Ansätzen aus den Ausführungen zur institutionenökonomischen Analyse erkennbar, lässt sich Zertifizierung nicht ohne weiteres einer bestimmten Steuerungsform zuordnen. Zertifizierung kann viel mehr Elemente unterschiedlicher Steuerungsformen annehmen. KLOEPFER spricht von Zertifizierung als einer Zwischenform („dritter Weg“) zwischen direkter und indirekter Steuerung, da bisweilen neben der „Belohnung“ mit dem Zertifikat gleichzeitig auch verbindliche Vorgaben für die Prozess- bzw. Systemorganisation erfolgen [Kloepfer 2006, 5; Kloepfer 2004, 375].

Insbesondere staatlich akkreditierte Zertifizierung lässt sich nicht eindeutig in die dargestellte Systematik staatlicher Steuerungsinstrumente einordnen. Vielmehr handelt es sich um ein spezifisches Handlungsinstrument mit bestimmten charakteristischen Merkmalen. Indem sie auf ein arbeitsteiliges Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure setzt, unterscheidet sie sich deutlich von herkömmlichen Instrumenten direkter staatlicher Steuerung durch das Ordnungsrecht.

Insbesondere im Vergleich mit der hoheitlichen Überwachung wird deutlich, dass akkreditierte Zertifizierung die Eigenverantwortung der betroffenen gesellschaftlichen Akteure (z.B. Produkthersteller, Betriebe, Dienstleister, staatliche Einrichtungen etc.) für die jeweilige Qualität bzw. Güte ihrer Produkte und Prozesse betont. Staatlich akkreditierte Zertifizierung bewegt sich demnach zwischen staatlicher Regulierung und privater Selbst-

regulierung und stellt ein Beispiel für eine stufenweise Verantwortungsteilung zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren dar (vgl. Abb. 26 und Kap. 3.1.2) [Bieback 2008, 30, 298ff.].

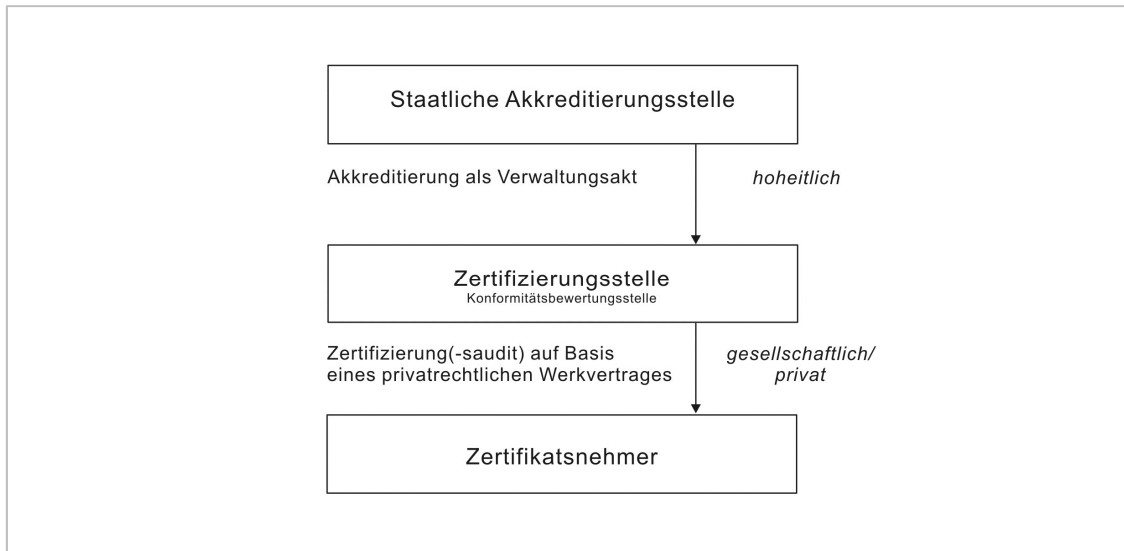


Abbildung 26: Staatlich akkreditierte Zertifizierung als spezielle Form des Zusammenwirkens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure [eigene Darstellung nach Bieback 2008, 316]

BIEBACK bezeichnet akkreditierte Zertifizierung als ein beispielhaftes **Modell einer ganzheitlichen Regulierungsstrategie**, die „sowohl staatliche als auch private Steuerungsressourcen nutzt und Instrumente des öffentlichen sowie privaten Rechts beinhaltet“. Es handelt sich um eine gewandelte Form staatlicher Verantwortung und Aufgabenwahrnehmung. Der Staat zieht sich aus der direkten Aufgabenerfüllung zurück, bleibt jedoch durch Rahmensetzung und Kontrolle regulierend tätig und macht sich gleichzeitig privaten Sachverstand in Form privaten Wissens und spezifischer Problemlösungspotenziale zu Nutzen (vgl. Tabelle 4) [Bieback 2008, 268, 298ff.].

<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der Eigeninitiative
<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von gesellschaftlichen Problemlösungskapazitäten
<ul style="list-style-type: none"> • Steigerung von Motivation, Akzeptanz und Normenbefolgungsbereitschaft
<ul style="list-style-type: none"> • Steigerung der Flexibilität/ Wahlmöglichkeiten bei Verhandlung und Problemlösung
<ul style="list-style-type: none"> • Zurücknahme von Kontroll- und Prüftätigkeiten / Verringerung der Prüftiefe

Tabelle 4: Kernziele des steuerungsinstrumentellen Einsatzes von Zertifizierungssystemen und -verfahren [eigene Darstellung]

Die Anwendung „weicher“ und „marktförmiger“ Instrumente entspricht den Modellen des kooperativen Staates. Bestimmte Verhaltensweisen werden nicht staatlich oktroyiert, sondern der Staat macht Verhaltensangebote und fördert die gesellschaftliche Selbstorganisation [Braun/Giraud 2009, 180]. Die auf private Initiativen hin entstandenen Zertifizierungssysteme sind das Ergebnis eines flexiblen und selbstbewussten Handelns auf gesellschaftlicher Ebene. Der Staat sollte in diesen Fällen Vorbedingungen für ein solches Handeln schaffen, um gewährleisten zu können, dass das eigeninitiative Handeln der gesellschaftlichen Akteure gesellschaftlich verantwortliches Handeln darstellt. Abgesehen von Fällen eines bewusst nicht erklärten Steuerungswillens des Staats bedarf es im Zuge des Rückzugs oder der Delegation entsprechende Mechanismen, die die Entscheidungen und selbstregulativen Prozesse auf gesellschaftlicher Ebene beeinflussen können. Prozedurale Steuerung und Strukturierung stellen eine funktional adäquate Antwort des kooperativen Staates hierauf dar [Braun/Giraud 2009, 180]. Es bleibt im Einzelfall zu prüfen, inwieweit private Zertifizierungssysteme einer staatlichen Regulierung durch Strukturierung beispielsweise in Form von Verfahrensvorgaben bedürfen.

In Bezug auf die konkrete **Wahl bedarfsangemessener und steuerungsgeeigneter Instrumente** stößt eine rein steuerungstheoretische Betrachtung auf Grenzen. In der Literatur zeigt sich insbesondere Kritik an einer zu einseitigen Instrumentenfixierung. Nach JÄNICKE/KUNIG/STITZEL sei demnach die Vorstellung, spezifischen Instrumenten würden spezifische Wirkungen zukommen, zumeist irreführend. Vielmehr seien die meisten Instrumente zu einem gewissen Maße austauschbar. Die rein mechanistische Perspektive der „Instrumentendebatte“ sei nach Ergebnissen neuerer Politikforschung fragwürdig. Die Ergebnisse einer Politik seien demnach neben der Instrumentenwahl auch von der Stärke oder Kompetenz der Akteure, deren strategischer Orientierung und Handlungsbedingungen sowie von dem Charakter des Problems abhängig. Hinzu kommt, dass mit steigendem Grad des Konsens der Akteure über die Ziele die Bedeutung des Instrumentariums sinke [Jänicke/Kunig/Stitzel 2003, 108ff.].

In Anbetracht der besonderen Selektivität der angewandten analytischen Perspektive gilt es, einer allzu „technokratischen“ Betrachtung entgegenzuwirken. Daher wird die weitere Betrachtung wieder in Bezug auf die besonderen gesellschaftlichen Probleme, die spezifischen „Systemrationalitäten“ und Handlungsorientierungen der Beteiligten im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen gestellt. Anstatt vertiefter einzelinstrumenteller Diskussionen erscheint hierzu eine problembezogene Strategiebetrachtung als zielführend. Im folgenden Kapitel erfolgt daher keine konkrete instrumentelle Ausarbeitung möglicher Modelle von Zertifizierungssystemen und -verfahren. Vielmehr werden alternative strategische Modellvariationen, deren Ziele bzw. Funktionen und unterschiedliche Steuerungsmittel aufgezeigt.

Des Weiteren bleibt festzuhalten, dass Steuerungsinstrumente anhand der dargelegten Typologien zwar beschrieben und systematisiert, aber nicht umfassend hinsichtlich ihrer Wirkungen erklärt werden können. Hier bedarf es einer weitergehenden **empirischen Wirkungsforschung**, die die steuerungstheoretischen Betrachtungen untermauert und letztendlich die Auswahl und Ausgestaltung bedarfsangemessener und steuerungsgeeigneter Instrumente erst ermöglicht. Hierzu erfolgt in Kapitel 6.2 in einem ersten Schritt die Formulierung von **Kriterien** für eine **Wirkungs- und Potenzialanalyse** der in Kap. 5.4 abgeleiteten Modellvariationen einer Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen.

C Zertifizierung in der Stadtentwicklung

5 Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene

Im Folgenden werden grundsätzlich mögliche Betrachtungsgegenstände und Zertifizierungsformen im Bereich der Stadtentwicklung auf Ebene der Stadtquartiere in Deutschland in einer systematischen Analyse erörtert. In diese Betrachtungen fließt der aktuelle Stand der bereits existierenden Ansätze der Zertifizierung in Bauwesen und Stadtentwicklung sowie deren unterschiedliche Ausgestaltung und programmatische wie auch organisatorische Entstehungszusammenhänge (vgl. Kap. 2) ein. Der Betrachtungsrahmen wird jedoch deutlich weiter gefasst, um eine möglichst umfassende Bestandsaufnahme von Anlässen einer Zertifizierung zu erhalten. Die Fokussierung auf die Ebene der Stadtquartiere greift die aktuelle Diskussion um die Entwicklung und Erprobung von Zertifizierungssystemen für Stadtquartiere auf. Das Stadtquartier dient als räumliche Betrachtungsebene der Untersuchung. Die weiteren Betrachtungen erfolgen jedoch nicht anhand des begrifflichen Konstrukts „Stadtquartier“,¹⁸² sondern anhand der unterschiedlichen Organisations- und Verfahrensformen der *Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte*¹⁸³ und

¹⁸² Einen umfassenden Überblick zum Begriff des Stadtquartiers in seinen alltagsweltlichen und wissenschaftlichen Interpretationen liefert SCHNUR [Schnur 2008]. Vgl. u.a. auch [Heyder/Huber/Koch 2012; Spitzner 2012; Frick 2008].

¹⁸³ Die vorliegende Arbeit folgt der Definition von MÜLLER/WEBER. Bei einem „städtebaulichen Projekt“ handelt es sich nach MÜLLER/WEBER um „ein konkretes bauliches Vorhaben, das sich räumlich auf die Ebene des Städtebaus bezieht und städtebauliche Relevanz aufweist. Unter der städtebaulichen Relevanz ist in diesem Zusammenhang der sichtbare Einfluss eines Vorhabens auf die Stadtgestalt und -entwicklung in einem klar umrissenen Teilgebiet der Stadt / Gemeinde zu verstehen. Weitere Merkmale städtebaulicher Projekte sind ihr individueller, innovativer und risikobehafteter Charakter sowie ein definierter Umfang gekoppelt mit hoher Komplexität und Wichtigkeit. Diese Charakteristika drücken sich in der Größe, dem Investitionsvolumen des Vorhabens sowie in der Vielschichtigkeit und dem Schwierigkeitsgrad der Aufgabenstellung und -bewältigung aus. [...] Bei städtebaulichen Projekten erfolgt eine Ergänzung des klassisch planerischen Leistungsprozesses um die Phase der Realisierung. [...] Der hohe Konkretisierungsgrad städtebaulicher Projekte erlaubt auf prozessualer Ebene die effiziente Steuerung und Kontrolle durch ein umsetzungs- und marktorientiertes Projektmanagement, bei dem das zeitliche Nacheinander der Planungsphasen aufgelöst und die Berücksichtigung des Bedarfs und der Zielgruppen bereits in die Konzeptionsphase integriert ist. Die städtebauliche Projektentwicklung verknüpft auf instrumenteller Ebene formelle hoheitliche sowie informelle und privatrechtliche Verfahren. Dies erfordert regelmäßig einen hohen Kommunikations- und Kooperationsaufwand. Städtebauliche Projekte werden von einer speziell auf das Vorhaben abgestimmten zeitlich befristeten Institution vorbereitet und realisiert, in der regelmäßig Akteure unterschiedlicher Disziplinen (Planer, Kaufleute, Juristen etc.) zusammenwirken. Voraussetzung für die erfolgreiche Zusammenarbeit bilden klar definierte Verantwortlichkeiten, flache Hierarchien und eine hohe Kommunikationsfähigkeit der Beteiligten“ [Müller/Weber 2002, 34].

KRÜGER beschreibt „Projekte im Kontext der Stadtentwicklung“ anhand der drei Dimensionen Produkt (Ziel, Vorhaben, Plan, Entwurf), Prozess und Organisation, „zwischen denen zum Teil starke Wechselwirkungen bestehen“. KRÜGER erscheint es sinnvoll, „von einem mehrdimensionalen und ganzheitlichen Verständnis von Projekt auszugehen, bei dem der Zusammenhang der Produkte bzw. der Zielsetzung sowohl mit dem Prozess als auch mit den sozialen und institutionellen Organisationsformen betont wird“ [Krüger 2007, 332].

Aus dem Charakter städtebaulicher Projekte ergibt sich nach KÖTTER eine „unterschiedliche Sichtweise des städtebaulichen Projektmanagements aus dem Blickwinkel eines Entwicklungsträgers und aus kommunaler Sicht“ [Kötter 1998, 69]. Zu den Charakteristika eines städtebaulichen Projektes vgl. [Kötter 1998, 68f.].

Maßnahmen¹⁸⁴ auf Ebene von Stadtquartieren. Diese Umschreibung dient als Sammelbegriff für die Vielzahl unterschiedlicher Aufgaben und Organisationsformen der Planung auf Ebene von Stadtquartieren. Ausgeblendet werden die gesamtstädtische Ebene sowie städtebaulich relevante Einzelobjekte und -maßnahmen, die potenziell einer objektbezogenen Zertifizierung unterzogen werden können (vgl. Kap. 2.2.2).

Eine weitere Fokussierung bzw. Differenzierung der Untersuchung wird anhand von Verfahrensmodellen und Instrumenten der städtebaulichen Neuentwicklung auf Entwicklungs- und Umstrukturierungsflächen sowie der Stadterneuerung und des Stadtumbaus im Rahmen der Bestandsentwicklung vorgenommen (vgl. Kap. 5.3).

Um die für eine Zertifizierung relevanten organisatorischen und instrumentellen Zusammenhänge im Bereich der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen einordnen zu können, erfolgt zunächst ein Überblick über den Wandel der Organisationsformen und des Steuerungsverständnisses in Stadtplanung und -entwicklung (vgl. Kap. 5.1) sowie daran anschließend eine Darstellung der relevanten institutionenökonomischen Rahmenbedingungen (vgl. Kap. 5.2).

Bevor in Kap. 5.4 aufbauend auf den Erkenntnissen der institutionenökonomischen und steuerungstheoretischen Analyse der Zertifizierung näher auf Fragen der instrumentellen Ausgestaltung und Funktionen der Zertifizierung von Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene der Stadtquartiere eingegangen werden kann, werden systematisch wichtige Aspekte und Parameter in Bezug auf den Betrachtungsgegenstand betrachtet. Diese Betrachtung erfolgt auf drei Ebenen bzw. in drei Schritten, die eng miteinander verknüpft sind, jedoch zur besseren Nachvollziehbarkeit im Folgenden getrennt betrachtet werden:

- 1) Ebene des **Zertifizierungsanlasses**, der **Zertifizierungsphase** und der **Akteure** der Zertifizierung,
- 2) Ebene des **Zertifizierungsgegenstandes** bzw. der **Bewertungseinheit** und der **Zertifizierungsform**,
- 3) Ebene der **Qualitätsdimensionen** der Bewertungseinheit und der **Qualitätsforderungen**.

¹⁸⁴ Unter dem Begriff der „städtebaulichen Maßnahme“ werden im Rahmen der vorliegenden Arbeit neben städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen vor allem Gesamtmaßnahmen der Sanierung und des Stadtumbaus im Rahmen der Bestandsentwicklung nach dem besonderen Städtebaurecht (§§ 136 ff. BauGB) zusammengefasst.

Der Fokus der Untersuchung liegt auf der ersten Ebene. Auf dieser werden zunächst die Zertifizierungsanlässe systematisiert. Die institutionenökonomische Einordnung von Zertifizierung hat ergeben, dass Zertifizierung eine spezielle Lösungsmöglichkeit für Agentur- und Transaktionsprobleme in ökonomischen Austauschbeziehungen darstellen kann (vgl. Kap. 4.2). Infolgedessen werden in Kap. 5.3 mögliche **Austauschgüter bzw. Transaktionen** im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene der Stadtquartiere erörtert. Darüber hinaus erfolgt eine Systematisierung der **Akteurskonstellationen bzw. Organisationsmodelle** der Planung und Umsetzung. Aufbauend auf den identifizierten Austauschgüter bzw. Transaktionen werden modellhaft entsprechende Beziehungen der Austausch- bzw. Transaktionspartner definiert und auftretende **Transaktions- und Agenturprobleme** diskutiert.

In Verbindung mit der Bestimmung der Akteurskonstellationen und der Zertifizierungsabsichten bzw. -ziele werden auf der zweiten Ebene vor dem Hintergrund der Bewertbarkeit passende **Zertifizierungsgegenstände als Bewertungseinheiten** und entsprechende **Zertifizierungsformen** (Produkt- bzw. Objekt-, Prozess-, System- oder Projektaudit als kombinierte Betrachtung) in einer ersten Annäherung bestimmt.

Auf Ebene der **Qualitätsdimensionen** und der **Qualitätsforderungen an die Bewertungseinheit** wird in Kap. 5.5 die Problematik der Formulierung und Setzung von Forderungen bezüglich der Produkt- bzw. Objekt-, Prozess-, System- oder Projektqualität und deren Abhängigkeit von der Zielsetzung, den Informationsbedarfen der Adressaten und insbesondere der gewählten Zertifizierungsform erörtert. Eine Diskussion möglicher Qualitätsforderungen erfolgt in Rahmen der Arbeit nicht. Sie ist im Hinblick auf die in Kap. 3.1.4.2 formulierte Problematik der Setzung von Qualitätsforderungen nicht zielführend. Es werden lediglich Fragen der Legitimation der Forderungssetzung thematisiert.

5.1 Wandel der Organisation- und Steuerungsformen: Von der imperativen Angebotsplanung zum kooperativen städtebaulichen Projektmanagement

In Stadtentwicklung und kommunaler Städtebaupolitik zeigt sich seit geraumer Zeit eine Verlagerung weg von der imperativen Angebotsplanung hin zu kooperativen und auf die Projektverwirklichung orientierten Vorgehensweisen (vgl. Abb. 27) [Krautzberger 2010, 205ff., 2008, 337ff.; Thalgot 2006, 13f.; Jakubowski/Pauly 2005, 619ff.; Steinebach 2001, 165; Kötter 1998, 62ff.; Stich 1998, 285ff.; Keller/Koch/Selle 1996, 37].

Stellt man die projektorientierte und kooperative Städtebaupolitik in den Kontext steuerungstheoretischer Überlegungen, so kann sie der indirekten Steuerung durch Kooperation

jenseits hierarchischer Steuerung zugeordnet werden (vgl. Kap. 4.3.1) [Siebel/Ibert/Mayer 1999, 164].¹⁸⁵ Wie in Kap. 4.3 dargestellt, finden sich in zahlreichen Politikfeldern kooperative Formen der Aufgabenerfüllung und Leistungserbringung in Staat und Verwaltung. Auch in der hoheitlichen Planung und speziell in Stadtplanung und städtebaulicher Planung finden sich vergleichbare Entwicklungen. Vermehrt treten weiche Strategien und Aushandlungsprozesse an die Stelle direkter Regulierung und allein hoheitlicher Planung.¹⁸⁶ Der öffentliche Steuerungsanspruch wird jedoch nicht gänzlich zugunsten der Informalisierung und einer Anpassung an private Interessen aufgegeben. Die hierarchische Steuerungsmacht des Staates bleibt zumindest in der Möglichkeit der späteren staatlichen Regulierung und der staatlichen Letztverantwortlichkeit bestehen [Pahl-Weber 2010, 492f.; Sinning 2003, 66ff.; Siebel/Ibert/Mayer 1999, 164].

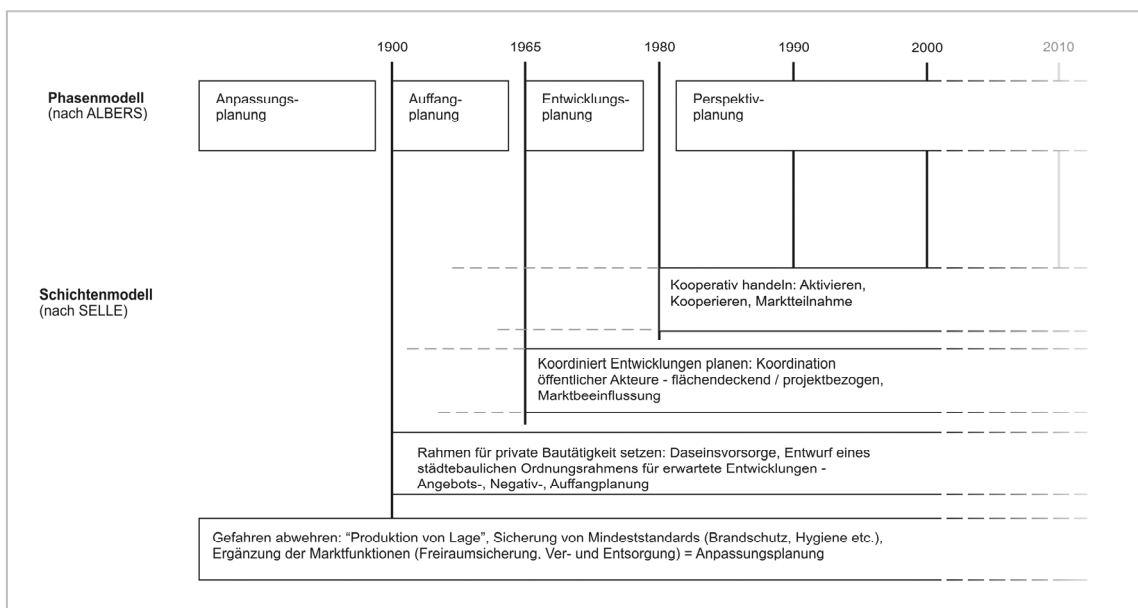


Abbildung 27: Entwicklung des Selbstverständnisses der räumlichen Planung [ergänzte Darstellung nach Sinning 2003, 70; Selle 1995, 237ff.; Albers 1993, 97ff. ; Albers 1969, 88].

Dieser Wandel in Planung und Umsetzung geht einher mit dem Auftreten neuer Akteure, Verfahrensformen und Organisationsweisen (vgl. Kap. 5.2.2 und 5.3). An die Stelle der klassischen Arbeitsteilung zwischen öffentlich-rechtlicher Zielplanung und privater Realisierung treten vermehrt öffentlich-private Kooperationen und eine Parallelität von Planung und Umsetzung [Siebel/Ibert/Mayer 1999, 164]. Ein solches horizontales, netzwerkartiges Steuerungs- und Regelungssystem aus formellen und informellen Steuerungsele-

¹⁸⁵ Vertiefend zu steuerungstheoretischen Erklärungsansätzen des Bedeutungsgewinns indirekter, insbesondere kommunikativer Planungsinstrumente vgl. u.a. [Sinning 2003, 62ff.].

¹⁸⁶ Der Wandel in der Stadtplanung weg von der kommunalen Angebotsplanung hin zu kooperativen Planungsansätzen wird von JAKUBOWSKI/PAULY wie folgt interpretiert: „Seitens der öffentlichen Hand ist man von der Hierarchie-Lösung (Angebotsplanung aus einer Hand) abgegangen und erprobt Schritt für Schritt ausdifferenziertere Planungsverfahren, die eine durch Verfahrensregeln abgesicherte neue Aufgabenverteilung zwischen privaten Akteuren und öffentlicher Hand beinhalten.“ [Jakubowski/Pauly 2005, 621]

menten, das staatliche und gesellschaftliche Akteure der Stadtentwicklung zusammenführt, wird auch als Urban Governance bezeichnet (vgl. Kap. 4.3.1.1) [Jakubowski/Pauly 2005, 619; Fürst 2001, 370ff.].

Diese Entwicklung, die auch mit einem Wandel des Planungsverständnisses¹⁸⁷ einhergeht, lässt sich nach KELLER/KOCH/SELLE mit folgenden vier Schlüsselbegriffen kennzeichnen [Keller/Koch/Selle 1996, 37]:

- Zunächst ist die **Komplexität der Aufgaben** zu nennen, die entweder tatsächlich anwächst oder als anwachsend wahrgenommen wird.
- Des Weiteren können die **zunehmende Bedeutung der Kooperation verschiedener Akteure** im Rahmen der Planungsprozesse,
- die **Konzentration auf Projekte**, in denen die öffentlichen Akteure unmittelbar und nicht nur über rahmensetzende Pläne an der Umsetzung und Realisierung der Vorhaben beteiligt sind,
- sowie die sich **diversifizierenden Anforderungen an die Kompetenz der Planerschaft** aufgeführt werden.¹⁸⁸

Die Prozesse und Organisationsformen einer kooperativen Städtebaupolitik stellen zusammenfassend eine Abkehr von der imperativen Städtebaupolitik dar. Unter imperativer Städtebaupolitik versteht STICH die „im wesentlichen allein von den Gemeinden getragene städtebauliche Entwicklung“. Auf die verfassungsrechtlich garantierte gemeindliche Selbstverwaltung und die Planungshoheit für die städtebauliche Entwicklung gestützt, geht in einem solchen Verständnis die Initiative zur Aufstellung der städtebaulichen Pläne im Wesentlichen von der Stadtpolitik und der öffentlichen Verwaltung der Gemeinden aus [Stich 1998, 285]. Bis zum Ende der 1980er Jahre kann bezüglich der Bauleitpläne im Wesentlichen von einer solchen „Angebotsplanung“ der Gemeinden ausgegangen werden. Im Rahmen dieser werden die Pläne durch Umlegung und Erschließung der Verwirklichung nähergebracht. Jedoch bedarf es Privater, z.B. die Eigentümer der geschaffenen und erschlossenen Baugrundstücke, Investoren oder Projektentwickler, die die zulässige Nutzung der Baugrundstücke realisieren [Stich 1998, 287].

¹⁸⁷ Vertiefend zum Wandel des Planungsverständnisses und der Planungskultur sowie zur Entstehung des derzeitigen Planungsverständnisses vgl. u.a. [Sinning 2003, 69ff.; Selle 1995, 1994; Albers 1969].

¹⁸⁸ Auch SINNING nennt als wesentliche Merkmale des aktuellen Planungsverständnisses u.a. den kooperativen Steuerungsmodus, die Ergebnis- und Umsetzungsorientierung sowie die Projektorientierung und das Projektmanagement [Sinning 2003, 77ff.].

Im Rahmen der angesprochenen zunehmenden **Projekt- und Umsetzungsorientierung** der Planung wird der traditionelle imperative Angebotsplan (Bebauungsplan), der, sobald von der Gemeinde beschlossen, der Verwirklichung durch private Grundstückseigentümer bedarf, zunehmend mit den Instrumenten der Planrealisierung verknüpft. So werden anders als in den traditionellen Verfahrensweisen bereits während der Planerstellung insbesondere innovative Organisationsmodelle auf vertraglicher Basis mit **veränderter Aufgaben- und Risikoverteilung** zwischen der öffentlichen Hand und privaten Partnern integriert. Neben die funktionale, strukturelle und gestalterische Konzeption des künftigen Zustandes treten das kooperative Management des Umsetzungsprozesses und ein möglichst effizienter Instrumenten- und Mitteleinsatz. Besondere Relevanz bzw. auch Anforderungen erfährt eine derartige kooperative und projektbezogene Planung und Umsetzung u.a. aus angespannten Haushaltssituationen der Kommunen und aufgrund heterogener Interessenslagen enger gewordener Handlungsspielräume [Kötter 1998, 63].

Nach KRAUTZBERGER ist die angesprochene „Projektorientierung“ jedoch nichts Neues, sondern der städtebaulichen Planung immanent [Krautzberger 2010, 205]. Städtebau und Stadtentwicklung sind als Gemeinschaftsaufgaben auf die Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft, Bürgern und öffentlicher Hand angewiesen [Jakubowski/Pauly 2005, 626]. Eine imperative Städtebaupolitik als allein von den Gemeinden getragene städtebauliche Entwicklung entspricht demnach nicht der Realität der Stadtentwicklung in Europa.

Auch wenn das Städtebaurecht „primär einen Korridor qualifizierter öffentlicher Interessen gegenüber dem weiten und entscheidenden Feld privater Initiativen“ schafft, so gehen in der städtebaulichen Praxis Anstöße für städtebauliche Planungen und Maßnahmen weder ausschließlich noch regelmäßig von der öffentlichen Seite aus, sei es von Seiten der Politik oder der Verwaltung. Vielmehr ist das städtebauliche Handeln der Gemeinden in der Regel als Reflex auf private Initiativen und als Reaktion auf Entwicklungen im Gemeindebereich zu verstehen. Zur Gemeinwohlsicherung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen greifen Stadtplanung und Städtebaurecht in der praktischen Anwendung traditionell auf Kooperationen, Absprachen, Vereinbarungen oder andere informelle Gestaltungen zurück [Krautzberger 2010, 205].

Nach STEINEBACH erfährt das Verständnis der örtlichen räumlichen Gesamtplanung als Prozess mit dem Ziel, als Ergebnis eines Planverfahrens einen Plan zu erarbeiten, spätestens seit den 1990er Jahren wesentliche Ergänzungen. Dabei wird der Plan als „Versinnbildlichung der angestrebten räumlichen, umweltbezogenen, ggf. auch rechtsverbindlichen Ordnung, Entwicklung und Gestaltung des Raumes“ nicht abgeschafft, sondern um weitere Aspekte ergänzt. STEINEBACH beschreibt die Ergänzung als „Betonung der inhaltlichen, verwaltungs- und verfahrensbezogenen sowie rechtlichen Integration der am

Planungsvorgang beteiligten öffentlichen und privaten Akteure“ [Steinebach 2001, 165]. Diese ist neben der Vereinfachung und Verkürzung von Planungs- und Genehmigungsverfahren und Akzeptanzsteigerung vor allem mit dem Ziel der Langzeitunterstützung für die Planverwirklichung verbunden. Des Weiteren sollen mit der räumlichen Gesamtplanung zunehmend Einzelvorhaben einer Realisierung sowie einer Koordination mit den sonstigen privaten und öffentlichen Interessen zugeführt werden. In Folge dieser Ergänzungen sieht STEINEBACH u.a. einen Bedarf an „zukunftsorientierten Managementstrategien“ [Steinebach 2001, 165].¹⁸⁹

Nach KÖTTER treten ausgehend von der "Einsicht in die begrenzte Steuerungsfähigkeit einer zunehmenden komplexeren gesamtäumlichen Entwicklung" mittelfristig zu realisierende Projekte der Stadtentwicklung, des Stadtumbaus und der Stadtsanierung an die Stelle langfristiger abstrakter Programme. Flächendeckende integrierende Entwicklungs- und Planungsansätze verlieren hingegen an Bedeutung. Aus einer derartigen Projektbetonung lässt sich eine verstärkte Umsetzungsorientierung auf der kommunalen Planungsebene ableiten [Kötter 1998, 62f.]. KÖTTER erscheint es daher als zweckmäßig den Planungsbegriff auf der projektbezogenen Ebene durch den Begriff des Managements zu ersetzen. So tritt neben die klassischen Aufgaben und Formen der Stadtplanung eine als „städtebauliches Projektmanagement“¹⁹⁰ zu bezeichnende Aufgabe, zu deren Bewältigung auf Planungs-, Sicherungs- und Vollzugsinstrumente zurückgegriffen wird. Angesichts des konkreten Vorhaben-, Raum- und Zeitbezuges sollte nach KÖTTER der Begriff Management in diesem Zusammenhang im Sinne von Steuerung verwandt werden [Kötter 1998, 64].

Bezüglich der dargestellten Entwicklungen zeigen sich auch kritische Stimmen. So wird u.a. auf mögliche Gefahren für die demokratische Grundordnung hingewiesen, die entstehen können, wenn durch Private eine tatsächliche Übernahme gemeindlicher Aufgaben erfolge und die Verantwortung der allein demokratisch legitimierten Gemeinde beeinträchtigt würde [Krautzberger 2010, 206]. In der Literatur überwiegt jedoch die Auffassung, dass der Ausbau kooperativen Verwaltungshandelns auch eine Erleichterung gemeindlichen Handelns im Sinne einer räumlichen, zeitlichen und sachlichen Konzentration darstellt (vgl. Kap. 4.3.2.3) [Krautzberger 2010, 206; Sinning 2003, 80]. Von einer Veräußerung der Planungshoheit kann im Fall der Übernahme von Maßnahmen und Planungen durch Private nicht gesprochen werden, da die Letztverantwortlichkeit bei der Gemeinde liegt [Schmidt-Eichstaedt 2005, 651]. Vielmehr handelt es sich bei den dargestellten Veränderungen des Steuerungshandelns im Wesentlichen um „eine Neustrukturierung städtischer

¹⁸⁹ STEINEBACH spricht in diesem Zusammenhang von Stadtmanagement als der „Systematisierung der Planungs-, Organisations-, Durchführungs- und Kontrolltätigkeiten durch Vorschriften für die einheitliche Durchführung wiederkehrender Tätigkeiten in der Stadtentwicklung“ [Steinebach 2001, 172].

¹⁹⁰ Vertiefend zum städtebaulichen Projektmanagement vgl. u.a. [Müller/Weber 2002].

Aufgabenerfüllung bei gleichzeitig gegebener Letztverantwortung der öffentlichen Hand“ [Jakubowski/Pauly 2005, 621].

Vor dem Hintergrund des dargestellten Wandels der Organisationsformen und des Steuerungsverständnisses in Stadtplanung und -entwicklung wird im Weiteren dargelegt, inwiefern ein bewertendes, informatives Instrument wie die Zertifizierung das Instrumentarium der Stadtentwicklung – dies schließt die formalisierten hoheitlichen, die vertraglich fixierten kooperativen und auch die Vielzahl an informellen Ansätze mit ein – ergänzen kann. Analytische Anknüpfungspunkte für die Suche möglicher Einsatzfelder und Formen der Zertifizierung in der Stadtentwicklung ergeben sich hierbei insbesondere durch die Zusammenführung der Theoriestränge der Neuen Institutionenökonomie, die auf die Analyse und Ausgestaltung institutioneller Arrangements ausgerichtet sind, mit den aus dem veränderten Steuerungsverhalten resultierenden vielfältigen Kooperationsformen zwischen Kommune oder Staat und privaten Akteuren der Stadtentwicklung.

5.2 Institutionenökonomische Rahmenbedingungen der Zertifizierung im Rahmen von Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene

Um die Frage nach Einsatzmöglichkeiten der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen beantworten zu können, werden im Folgenden zunächst die grundlegenden Voraussetzungen und, in Anlehnung an Kap. 4, die theoretischen Rahmenbedingungen geklärt, die eine zweckmäßige Einrichtung von Zertifizierungssystemen als institutionelle Arrangements bedingen.

Die Annahmen der Ökonomischen Theorie in Bezug auf den methodologischen Individualismus und das Verhaltensmodell des Homo Oeconomicus finden bislang in den Planungswissenschaften keine große Verbreitung.¹⁹¹ Die Denk- und Arbeitsweise der Planungswissenschaften ist nach wie vor in weiten Teilen durch eine an dem gesetzlich verankerten Ziel des Allgemeinwohls orientierte Sichtweise geprägt. In die Denk- und Arbeitsweise fließt die Perspektive aus Sicht des individuellen, insbesondere ökonomischen, Verhaltens der Menschen vielfach noch zu wenig ein.¹⁹² Zahlreiche Planungsaufgaben und räumliche

¹⁹¹ Neben Untersuchungen der Austauschbeziehungen in der Projektentwicklung im Rahmen immobilienökonomischer Forschung, u.a. [Dworak 2010; Schulz-Eickhorst 2002], und einigen planungswissenschaftlichen Arbeiten zu Verfügungsrechten im Kontext der Raumplanung, u.a. [Fürst 2010b; Gmünder 2010], bzw. der Bodenordnung, u.a. [Bracke 2004], finden sich erst vereinzelt Arbeiten, die eine Übertragung der Theorien der Neuen Institutionenökonomie auf Prozesse und Austauschbeziehungen im Rahmen der Stadt- und Quartiersentwicklung bzw. der städtebaulichen Projektentwicklung vornehmen, u.a. [Krüger/Richter/Stotz 2010; Schiffers 2009a; Schiffers 2009b; Davy 2007; Jakubowski/Pauly 2005].

¹⁹² Selbst in der Immobilienökonomie, die im Kern auf der neoklassischen Theorie fußt, finden die Ansätze der Neuen Institutionenökonomie bisher kaum Berücksichtigung. In der Immobilienbetriebswirtschaft fehlen nach

Probleme sind jedoch geprägt durch das individuelle ökonomische Verhalten der Menschen. Beispielsweise sind die Immobilieneigentümer als Akteure in der Bestandsentwicklung bisher kaum Gegenstand der Planungswissenschaften [Krüger/Richter/Stotz 2010, 209]. Hier zeigt sich in besonderem Maße der Bedarf einer interdisziplinären Beschäftigung und theoretischen Fundierung zwischen den planungswissenschaftlichen Disziplinen auf der einen und den sich mit Fragestellungen der Stadtentwicklung beschäftigenden ökonomischen Disziplinen, insbesondere der Immobilien- und Finanzwissenschaften, auf der anderen Seite.

5.2.1 Verfügungsrechte und deren Austausch im Kontext der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen

Ausgehend von der Theorie der Verfügungsrechte als Kernelement der Neuen Institutionenökonomie werden im Folgenden verschiedene Verfügungsrechte sowie deren Verteilung und Austauschformen im Kontext der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene beleuchtet.

Die Theorie der Verfügungsrechte geht in ihren grundlegenden Annahmen von der Knappheit der Ressourcen aus. Auch im Handlungsfeld der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen führt vielfach die Knappheit bestimmter Ressourcen zu ökonomischen Problemen. Zu nennen ist neben der Knappheit der kommunalen wie auch privaten Investitionsmittel, der öffentlichen Fördermittel und personellen Ressourcen in erster Linie die Knappheit von Boden bzw. die planerisch verursachte Verknappung von Bauland.¹⁹³

Verfügungsrechte sind Voraussetzung von Transaktionen. Ein Tausch wird erst durch die Definition und Zuordnung von Verfügungsrechten an Gütern ermöglicht. Dazu bedarf es Institutionen, die die Verteilung regeln.¹⁹⁴ Der Handel mit Verfügungsrechten kann durch staatliche und private Institutionen verboten, gebremst oder auch beschleunigt werden. Insbesondere im engen Raum der Stadt kommt es aufgrund der Verteilung von Verfügungsrechten und dem damit zum Teil verbundenen Recht auf Exklusion von Anderen zu Konflikten, die es mit Hilfe von Institutionen zu regeln gilt. Wichtige Institutionen in der Stadtentwicklung stellen das Grundbuch, das Planungsrecht und die Bauordnung dar [Schiffers 2009b, 49]. Welchen Beitrag Zertifizierung als institutionelles Arrangement in

KRÜGER/RICHTER/STOTZ insbesondere Bestrebungen, „das tatsächliche Verhalten von Immobilienakteuren in bestimmten Planungskontexten zu untersuchen“ [Krüger/Richter/Stotz 2010, 210f.].

¹⁹³ Bisweilen führt aber auch der Überfluss an Bauland zu ökonomischen Problemen in Form einer mangelnden Nachfrage (Bereitstellungsproblem).

¹⁹⁴ Die wichtigste Institution und Grundlage der Marktwirtschaft stellt das durch die Verfassung garantierte Recht auf Privateigentum dar (Art. 14 GG).

Austauschbeziehungen in diesem Zusammenhang leisten kann, wird in den nächsten Kapiteln näher betrachtet.

Im Bereich der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen lassen sich die Einzelrechte wie folgt unterscheiden. Das Recht, eine Ressource zu nutzen (**usus**), kann beispielsweise als bauliches Nutzungsrecht darin bestehen, dass ein Eigentümer auf seinem Grundstück das Recht auf eine bauliche Wohnnutzung besitzt. Andere Individuen können durch die weitere Ausdifferenzierung von der Nutzung vollständig oder teilweise ausgeschlossen werden. Ein teilweiser Ausschluss liegt beispielsweise vor, wenn dem Rechtsinhaber durch das Wegerecht eine Duldungspflicht gegenüber Dritten auferlegt wird [Gmünder 2010, 89]. Auch der Gebrauch von Immobilien z.B. als angemietete Wohnung oder Bürofläche stellt ein Nutzungsrecht dar [Schiffers 2009b, 50]. Bei der Nutzung von Straßen und Plätze im öffentlichen Raum liegt hingegen aufgrund der Ausgestaltung als öffentliches Gut eine hohe Ausdünnung der Nutzungsrechte vor.

Das Recht, die Erträge aus der Nutzung einzubehalten bzw. die Pflicht, Verluste zu tragen (**usus fructus**), erlaubt es dem Eigentümer als Rechtsinhaber durch Vermietung eines Grundstücks bzw. einer Immobilie Gewinne und Erträge einzubehalten, aber auch Banken, Investoren und Anlegern, Zinsen für ihren Kapitaleinsatz einzunehmen [Gmünder 2010, 89; Schiffers 2009b, 50].

Das Recht, die Ressource zu verändern (**abusus**), betrifft vor allem Eingriffe in die Bausubstanz, d.h. bauliche Veränderung durch Sanierung, Umbau, Abriss, Neubau oder auch Verfall. Die Veränderungsrechte können beispielsweise durch hoheitliche Beschränkungen nach Art und Maß oder in Form von Unterlassungspflichten beschnitten werden [Gmünder 2010, 89; Schiffers 2009b, 50]

Das Recht, alle oder einzelne der vorstehenden Einzelrechte auf andere zu übertragen, (**abutendi**), erlaubt beispielsweise den Verkauf, die Verpachtung oder Vermietung von Grundstücken oder Immobilien in Verbindung mit Zutrittsrechten und Erfolgsbeteiligungen. Im ersten Fall werden alle Rechte an der Ressource verkauft. Letztere stellt eine temporäre Übertragung bestimmter, einzelner Verfügungsrechte dar. Das Übertragungs- bzw. Kapitalisierungsrecht wird demnach auch durch Miet- oder Darlehensverträge oder durch Aufteilung von Häusern in Eigentumswohnungen genutzt. Banken können sich ein Darlehen im Grundbuch und somit den Ertrag absichern. Die Rechte am Ertrag sowie das Übertragungsrecht können im Falle einer Zahlungsunfähigkeit des kreditnehmenden Eigentümers dem Kreditgeber zukommen [Gmünder 2010, 89; Schiffers 2009b, 50; Ebers/Gotsch 2006, 249].

Diese Zusammenstellung macht deutlich, dass der Wert eines Gutes, z.B. die Grundrente und damit der Bodenpreis, maßgeblich vom Umfang der damit verbundenen Verfügungsrechte abhängt. D.h. in diesem Fall, dass neben physikalischen Eigenschaften, beispielsweise der Bodenqualität und der Lage, vor allem das Baurecht und der Grad einer möglichen Ausdünnung der Verfügungsrechte, beispielsweise durch Hypotheken oder Vermietungsregelungen den Wert eines Grundstückes oder einer Immobilie bestimmen.¹⁹⁵ Die Kommune übt insbesondere mit dem Instrument der Bebauungsplanung ein Verfügungsrecht über die bauliche Nutzung aus, indem sie Art und Maß der Nutzung einschränkt [Gmünder 2010, 89; Schiffers 2009b, 50f.; Walsh 2004, 26].

Neben dem Konzept der Verfügungsrechte basiert die Theorie der Verfügungsrechte auf der Verhaltensannahme der individuellen Nutzenmaximierung, dem Auftreten externer Effekte und der Existenz von Transaktionskosten¹⁹⁶ (vgl. Kap. 4.2.2).

Bezüglich der **Verhaltensannahme individueller Nutzenmaximierung** kann festgehalten werden, dass Effizienzüberlegungen, die auf das einzelne Individuum zutreffen mögen, in der Stadtentwicklung im Allgemeinen und speziell im Rahmen von Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene spätestens hinsichtlich der Allgemeinwohlorientierung öffentlicher Planung und deren gemeinwirtschaftlichen Auftrages an Grenzen stoßen. Der ökonomischen Vorstellung, dass der Anreiz des Privateigentums vor Verschwendung schützt und der Markt für eine optimale Allokation der Ressourcen sorgt, wird durch Planung nur in Teilen entsprochen. Vielmehr kann von einem „Kompromiss aus privaten Verwertungsinteressen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen“ gesprochen werden [Schiffers 2009b, 52]. So kann der Markt zwar für die Verteilung von Grundstücken unter den Nachfragern sorgen, jedoch stellt letztendlich nur der Staat selbst die Ware „Bauland“ her [Bracke 2004, 10].

Um ein funktionierendes System von Verfügungsrechten sowie Institutionen zu deren Überwachung zu schaffen, greift die öffentliche Hand mit unterschiedlichen Instrumenten in den Markt und die Verfügungsrechte der betroffenen Akteure ein. Neben privatrechtliche Rahmensetzungen (z.B. durch das Vertragsrecht), Informationen in Form von Plänen und Konzepten, treten weit reichende Einschränkungen durch die gesetzlichen Regelungen des BauGB und dem daraus resultierenden Baurecht kommunaler Satzungen ein. Um insbesondere **externen Effekten**, die aus der Ausgestaltung, Verteilung, Veränderung und

¹⁹⁵ Volle Verfügungsrechte – abgesehen von den planungs- und nachbarschaftsrechtlichen Einschränkungen – besitzt beispielsweise lediglich der Hauseigentümer, der als Selbstnutzer ohne weitere Mieter in seinem eigenen Haus wohnt und keine Grundschulden hat. Im gegensätzlichen Fall einer Insolvenz verliert er die Verfügungsrechte zunächst teilweise an einen Insolvenzverwalter und im Fall der Zwangsversteigerung gänzlich [Schiffers 2009b, 50f.].

¹⁹⁶ Die Entstehung von Transaktionskosten im Rahmen des Austauschs von Verfügungsrechten im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen wird in Kap. 5.2.3 näher betrachtet.

Übertragung von Verfügungsrechten resultieren, entgegen wirken zu können, zielt die örtliche Gesamtplanung darauf ab, unter Beachtung von Kollektivgutinteressen konkurrierende Flächennutzungen zu koordinieren [Sinning 2003, 62]. Die Konkurrenz besteht dabei zwischen unterschiedlichen individuellen Nutzungsansprüchen, zwischen einem individuellen Nutzungsanspruch und der Kollektivfunktion sowie zwischen Gruppeninteressen und einzelnen Individuen oder zwischen Gruppen und der Kollektivfunktion [Fürst 2010b, 24f.].

Die örtliche Gesamtplanung erbringt Leistungen, die gesamtgesellschaftlich wichtig und nützlich, d.h. gemeinwohldienend, sind. Sie weist somit Gemeingutcharakter auf, verursacht jedoch gleichzeitig auch Einschränkungen individueller Verfügungsrechte und damit Kosten [Fürst 2010b, 15ff.]. Um derartige Verfügungsrechte einschränkende Regelungen nicht privaten Interessen und Machtkämpfen auszuliefern, werden vor allem Regelungen zu Bodennutzungen politisch legitimierten Entscheidungsstrukturen übertragen und einer sorgfältigen politischen Kontrolle unterworfen, die sich darum bemüht, möglichst alle betroffenen Belange einzubeziehen und in der Abwägung zu berücksichtigen [Fürst 2010b, 24f.]. Dabei stehen Politik und die die Entscheidungen vorbereitende Verwaltung vor anspruchsvollen Aufgaben. Sie müssen mit unvollständiger und unsicherer Information nachvollziehbare Abwägungen durchführen und Entscheidungen verantworten, die eine zukunftsfähige Stadtentwicklung erstrebend zu Veränderungen im baulich räumlichen Zusammenhang führen. Dabei verlassen sich Politik und Verwaltung nicht nur auf formelle Verfahren, sondern ergänzen diese verstärkt mit informellen Steuerungsinstrumenten.

Rund um die Bodennutzung und der aufgrund externer Effekte entstehenden Nutzungskonflikte zeigt sich die grundlegende Bedeutung der Verfügungsrechte für die räumliche Gesamtplanung im Ganzen und die örtliche Bauleitplanung im Speziellen [Gmünder 2010, 87]. Im Vergleich zur Betrachtung einzelner Immobilien zeigt sich die besondere Relevanz des Zusammenspiels von Privateigentum, Gemeineigentum und insbesondere öffentlichen Gütern im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen.

An dieser Stelle zeigt sich weiterer Forschungsbedarf, da insbesondere die Verteilung von Verfügungsrechten und die ökonomischen Wirkungen durch deren Einschränkung im Planungssystem allgemein und im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen, insbesondere in der Bestandentwicklung (vgl. Kap. 5.3.2), bislang kaum Berücksichtigung finden [Schiffers 2009b, 55]. Im Weiteren wird betrachtet, wie sich die Verfügungsrechte im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen verteilen und welche Akteursbeziehungen sich aufgrund der Verfügungsrechtssituation und deren Austausch ergeben.

5.2.2 Austauschbeziehungen und Agenturprobleme im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen

Zu Beginn ihrer Entstehung bezog sich die Prinzipal-Agent-Theorie zunächst nur auf organisationsinterne Austauschbeziehungen. Aufgrund der zwischenzeitlichen auch auf organisationsübergreifende Strukturen (Kooperationen oder strategische Allianzen) erweiterten Betrachtungsweise der Prinzipal-Agent-Theorie bietet sich diese auch zur institutionenökonomischen Analyse kooperativer Austauschbeziehungen im Rahmen der kooperativen Stadtentwicklung und insbesondere der städtebaulichen Projektentwicklung an.

Wie in Kap. 4.2.3 dargestellt, ist im Rahmen von Transaktionen komplexer Kontraktgüter mit hoher Spezifität vielfach von **multiplen Akteursbeziehungen** im Zuge der Leistungserbringung auszugehen. Auch bei städtebaulichen Projekten und Maßnahmen handelt es sich in der Regel um arbeitsteilig zu bewältigende Aufgaben, in denen zwei oder mehrere Vertragspartner an unterschiedlichen Formen des Austauschs beteiligt sind. Durch zunehmende Spezialisierung und Arbeitsteilung erfolgen verstärkt Aufgabendelegationen durch unterschiedliche Prinzipale und somit eine Ausdifferenzierung der Akteursbeziehungen. Zu einfachen Beziehungen zwischen Anbieter und Nachfrager tritt eine Vielzahl weiterer Akteursbeziehungen hinzu (Kapitalgeber, Investoren, externe Aufgabenträger wie Berater oder Gutachter, Subunternehmer, etc.).

Darüber hinaus laufen in diesem planerischen wie auch politischen und wirtschaftlichen Handlungsfeld Entscheidungen aufgrund der Komplexität der Entscheidungsgegenstände und der erfolgenden Projektion in die Zukunft in der Regel unter Informationsunsicherheit ab, die es aus Sicht unterschiedlicher Akteure zu minimieren gilt. Somit finden sich im Zusammenhang der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen vielfältige **vertragstheoretisch interpretierbare Organisationsphänomene**, die, jeweils als **Prinzipal-Agent-Beziehung** aufgefasst, einen Anlass für Zertifizierung als Möglichkeit zur Lösung von Agenturproblemen darstellen können.

Im Weiteren werden zunächst mögliche **Akteure der umsetzungsorientierten, kooperativen städtebaulichen Planung** identifiziert, um im Anschluss typische **Austauschbeziehungen** und entsprechende **Agenturprobleme** abbilden zu können.

Als Akteure der Planung sind zunächst alle diejenigen natürlichen und juristischen Personen zu verstehen, die am Planungsprozess beteiligt sind [Fürst 2010a, 18].¹⁹⁷ An der

¹⁹⁷ FÜRST unterscheidet die Akteure nach ihrer Funktion im Planungsprozess in Planer, Projektbetreiber/ Immobilienbesitzer/ Investoren, Planungsbetroffene, Fachverwaltungen (Bund, Land, Kommune), (Aufsichts- und Genehmigungs-)Behörden, politische Entscheider, Gutachter/ intermediäre Akteure und Medien. Bezüglich der Planungsbetroffenen lässt sich weiter in Adressaten der Planung, indirekt (von den positiven oder negativen externen Effekten der Planung) Betroffene sowie die Belange für Dritte wahrnehmende Advokaten differenzieren [Fürst 2010a, 18].

Entwicklung des Raumes über die Planung hinaus haben viele verschiedene weitere Akteure Teil. Alle Beteiligten agieren in einem komplexen System aus Akteurs- und Interessensnetzwerken. Sie üben ausgehend von ihren Verfügungsrechten unterschiedliche Ansprüche auf die Nutzung des Bodens aus bzw. nehmen Einfluss auf die städtische Entwicklung [Pahl-Weber 2010, 493; Jessen/Selle 2001, 277f.].

Als Triebkräfte des Stadtwachstums lassen sich seit jeher wirtschaftliche und demographische Entwicklungen nennen. Stadtentwicklung erfolgt in einem Wechselspiel aus einerseits politischen Entwicklungsentscheidungen und diesen entsprechenden öffentlichen Investitionen sowie andererseits privatwirtschaftlichen Investitionsentscheidungen für die bauliche Umsetzung [Albers/Wekel 2007, 109].

Stadtplanung kann daher als „**Aushandlungsprozess** zwischen einer Vielzahl unterschiedlicher öffentlicher und privater Akteure“ verstanden werden [Pahl-Weber 2010, 493]. Da Pläne als verhandelter Gegenstand einer langwierigen, bisweilen auch fortwährenden, Einspruchnahme, Veränderung und Anpassung unterliegen, ist Planungshandeln heute im Wesentlichen auch Prozessgestaltung und Prozessmanagement unter Einbeziehung der angesprochenen Akteure [Krüger/Richter/Stotz 2010, 209].

In dem als Aushandlungsprozess begriffenen und ausgestalteten Planungsprozess nehmen die **Gemeinden** aufgrund ihres rechtlichen und finanziellen Steuerungsinstrumentariums eine Sonderstellung ein, indem sie die unterschiedlichsten Ansprüche koordinieren und in der Abwägung einen weitest gehenden Ausgleich dieser suchen sollen [Pahl-Weber 2010, 492f.]. Diese herausgestellte Rolle bedingt sich durch die ihnen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zugesprochene Planungs- und Organisationshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG).

Aufgabenträger der Stadtplanung als zentrale Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung sind die Stadtverwaltungen im Auftrag der Stadtpolitik. Unter Berücksichtigung der Erfüllungsverantwortung können die Gemeinden die Organisation des Aufgabenvollzugs jedoch prinzipiell frei bestimmen. Sowohl die Wahl des **Aufgabenträgers** als auch die Art und Weise sowie Intensität der Aufgabenwahrnehmung liegt grundsätzlich im freien Ermessen der Gemeinde [Pahl-Weber 2010, 492f.; Heider 2003, 15, 21ff.].

Die Mitwirkung öffentlicher Akteure¹⁹⁸ – hier die Kommunen im Rahmen der räumlichen Entwicklung auf kommunaler Ebene – kann im Wesentlichen auf folgenden Weisen erfolgen (vgl. Kap. 4.3) [Jessen/Selle 2001, 277f.]:

- Selbst als Eigentümer, Bauherren, Gestalter, Unterhalter durch Eigenvornahme im eigenen Bereich,
- direkt regulierend gegenüber Dritten über die Setzung von Rahmenbedingungen, insbesondere durch die klassischen bodenrechtlichen Instrumente der Bauleitplanung oder
- indirekt steuernd über finanzielle Anreize der Förderung (Wohnungsbauförderung, Bereitstellung verbilligter Grundstücke) oder
- als Kooperationspartner unter Mitwirkung in öffentlich-privaten Kooperationen.

Die Unterscheidung in öffentliche und private Akteure bedarf jedoch einer weiteren Ausdifferenzierung. Neben den staatlichen und supranationalen Akteuren oberhalb der Gemeindeebene und den Einrichtungen und Akteuren innerhalb der Gemeinde zeigen sich weitere öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Organisationsformen, die Aufgaben der Gemeinden übertragen bekommen, sowie die Vielzahl unterschiedlicher privater Akteure (vgl. Tab. 5).

Um die Neue Institutionenökonomik als theoretische Grundlage für die Ausgestaltung von Zertifizierungssystemen heranziehen zu können, werden zunächst **vertragstheoretisch interpretierbare Organisationsphänomene** identifiziert.¹⁹⁹ Wie dargestellt, zeigen sich neben dem einzelnen Handeln der genannten Akteure vielfältige Kooperationsformen und Modelle des Zusammenwirkens zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Diese kann man als Austauschbeziehungen in Form von Prinzipal- Agent-Beziehungen definieren.

Als vertraglich geschlossene Austauschaktionen können im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen **privatrechtliche Verträge** zwischen öffentlichen und privaten oder nur privaten Akteuren, wie beispielsweise Kaufverträge (z.B. über Grundstücke), Dienstverträge, Werkverträge (z.B. über Planungs-, Beratungs-

¹⁹⁸ Die Kommune oder der Staat weisen als korporative Akteure Handlungsfähigkeit ähnlich den individuellen Akteuren auf. Jedoch ist im Sinne des methodologischen Individualismus (vgl. Kap. 4.2.1.1) diese Handlungsfähigkeit nicht mit dem intentionalen Handeln natürlicher Personen gleichzusetzen. Dies bedeutet für die angewandte Forschung aber nicht, dass „in jedem Fall eine Mehrebenenperspektive eingenommen werden muss, bei der die Interaktion von Individuen in Organisationen Ausgangspunkt ist, um das eigentlich interessierende Verhalten korporativer Akteure analysieren zu können [Einig 2010, 169].

In den weiteren Betrachtungen werden Kommunen, der Staat und andere Organisationen als Akteure den gegebenenfalls genannten, als Akteure auftretenden, natürlichen Personen gleichgesetzt.

¹⁹⁹ Dem Grundkonzept der Prinzipal-Agent-Theorie folgend liegt den Prinzipal-Agent-Beziehungen jeweils ein vertragstheoretisches Organisationskonzept zugrunde (vgl. Kap. 4.2.3.1).

oder Bauleistungen), Finanzierungsverträge (z.B. Darlehen, Kredite, Förderverträge) oder Gesellschaftsverträge, und **öffentlich-rechtliche Verträge** zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (z.B. städtebauliche Verträge, Erschließungsverträge) geschlossen werden. Aber auch das Verhältnis zwischen Bürger und gewählter Stadtvertretung kann als vertragstheoretisch als ein solches Organisationsphänomen interpretiert werden.

Staatliche und supranationale Akteure oberhalb der Gemeindeebene	EU, Bund und Länder (u.a. als Fördermittelgeber), Kommunalaufsicht, regionale Akteure, Gemeindeverbände
Akteure innerhalb der Gemeinden	Gemeinderat, Bürgermeister, Bezirksvertretung
	Gemeindeverwaltung
	Sonstige rechtlich unselbständige Gemeindeeinrichtungen (Regiebetriebe, Eigenbetriebe)
Öffentlich-rechtliche Akteure	Juristische oder natürliche Personen, denen im Rahmen einer Ermächtigung zur hoheitlichen Tätigkeit Verwaltungsaufgaben übertragen oder überlassen wurden (Körperschaften des öffentlichen Rechts, Anstalten des öffentlichen Rechts, Stiftungen des öffentlichen Rechts, Beliehene)
Öffentliche Akteure in privatrechtlicher Form	Eigengesellschaften der Gemeinde und gemischt-wirtschaftliche Unternehmen (GmbH oder Aktiengesellschaft)
Private Akteure	Personengesellschaften (z.B. lokale oder regionale Eigentümergesellschaften, institutionelle Eigentümer, Bauherren, Bauträger, Projektentwickler, Baugesellschaften, Planungsgesellschaften, Finanzierende, etc.)
	Wirtschaftlich handelnde Einzelpersonen (z.B. Eigentümer und Bauherren, Nutzer, Mieter, selbständige Stadtplaner, Architekten, Gutachter, Sachverständige oder Berater, etc.)
	Nicht wirtschaftlich handelnde Einzelpersonen (Einwohner, Bürger in Beteiligungsverfahren, Einzelmaßnahmen oder längerfristig institutionalisierten Formen z.B. als Verein)

Tabelle 5: Akteure im Rahmen der städtebaulichen Planung und Umsetzung²⁰⁰ [eigene Darstellung]

Im Rahmen der kooperativen sowie projekt- und umsetzungsorientierten Planung bestehen Austauschbeziehungen sowohl in als auch zwischen Organisationen (vgl. Abb. 28). Organisationsinterne Austauschbeziehungen sind diejenigen innerhalb des kommunalpolitischen Gefüges und der kommunalen Verwaltungsorganisation einer Gemeinde, ergänzt um Beziehungen zu externen Beratern oder Fördermittelgebern etc. sowie die Beziehungen in der Organisation des oder der privaten Partner. Als besondere Austauschbeziehung

²⁰⁰ Vertiefend zu öffentlichen und privaten Akteuren im Städtebau vgl. u.a. [Heider 2003].

zwischen Organisationen können die Akteursbeziehungen im Rahmen öffentlich-privater Kooperationen, z.B. zwischen der Kommune und dem Bauherrn oder Grundstückseigentümer, genannt werden.

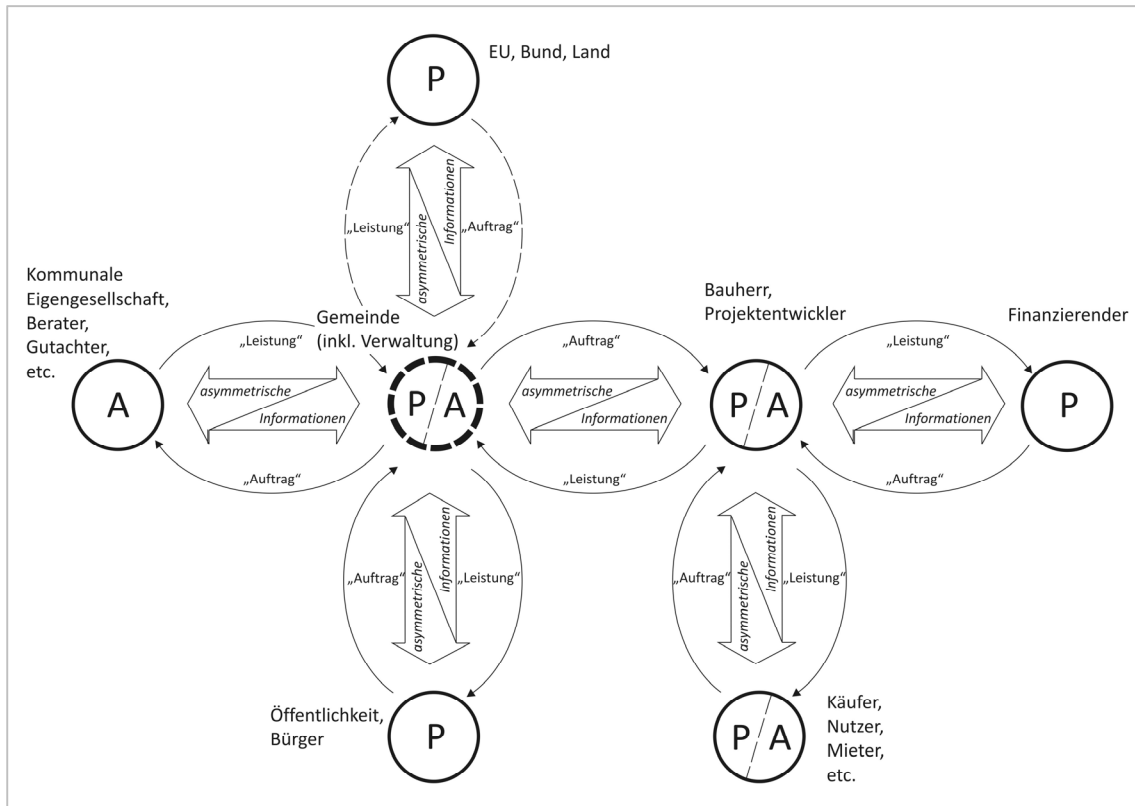


Abbildung 28: Multiple Prinzipal-Agent-Beziehungen [eigene Darstellung]

Ausgangspunkt einer durch die Theorien der Neuen Institutionenökonomik geleiteten Analyse und institutionellen Ausgestaltung der Zertifizierung stellen **wirtschaftliche Austauschaktionen** und das Vorliegen von **Informationsdefiziten** bzw. **-asymmetrien** dar. Aus diesen Informationsdefiziten bzw. **-asymmetrien** resultieren für die Organisation und Ausgestaltung der Austauschbeziehung spezielle **Koordinations- und Motivationsprobleme** (vgl. Abb. 29).

Bezüglich möglicher Koordinationsprobleme lassen sich Bereitstellungs- und Suchprobleme differenzieren (vgl. Kap. 4.2.1.2). **Bereitstellungsprobleme** können im Rahmen der kooperativen und damit arbeitsteiligen Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auftreten, wenn sich ein Nachfrager nicht sicher sein kann, ob die von ihm im Rahmen der Kooperation gewünschte, eventuell hochspezifische Leistung (z.B. eine spezifische Beratungs-, Koordinierungs- oder Finanzierungsleistung) von einem Austauschpartner angeboten wird. Eine Möglichkeit der Problemlösung wäre in diesem Fall die Selbsterbringung der Leistung (z.B. durch die Einstellung eines entsprechenden Experten) und der Verzicht auf eine Kooperation. Bereitstellungsprobleme können auch auf Seiten eines Anbieters entstehen, der nicht die gesamte Nachfrage überblicken kann und somit

nicht sicher sein kann, dass sein Angebot (z.B. Bauland, Nutzfläche oder spezifische Dienstleistungen) nachgefragt wird. **Suchprobleme** können bei der Suche passender Partner und Kooperationsleistungen auftreten. So kann sich für eine Gemeinde die Suche nach einem Investor, Berater oder Treuhänder schwierig gestalten. Ebenso können sich Suchprobleme bei privaten Kooperationspartnern, z.B. bei der Suche eines Projektentwicklers oder Finanzierenden durch einen Bauherrn oder Eigentümer, zeigen. Bei der Befähigung zur Selbsterbringung entfallen derartige Suchprobleme.

Besondere Relevanz erlangen die unter den Motivationsproblemen zusammengefassten Mess- und Spezifitätsprobleme. **Messprobleme** entstehen, wenn Projektpartner die ausgetauschten Leistungen nicht ohne weiteres bewerten können. Aufgrund der häufig sehr spezifischen Leistungen im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen können die Vertragspartner nicht beliebig gewechselt werden (**Spezifitätsproblem**).

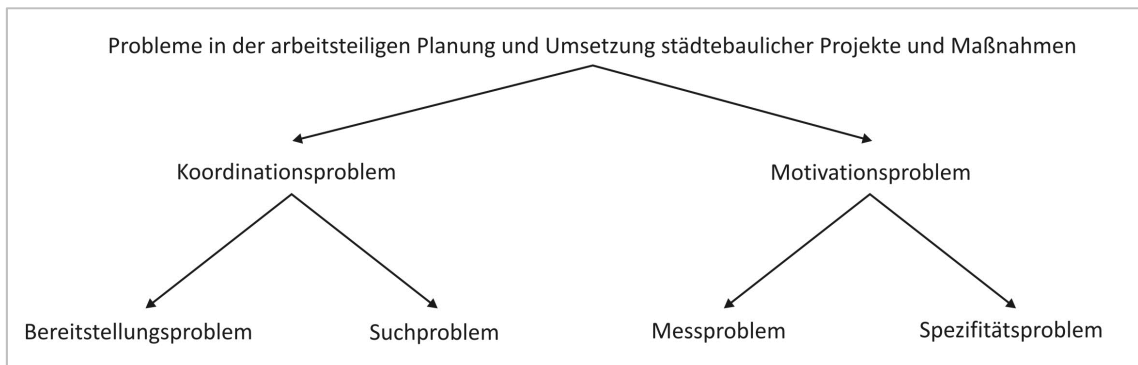


Abbildung 29: Probleme in der arbeitsteiligen Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen [eigene Darstellung nach Göbel 2002, 30]

Aus den ausdifferenzierten Akteursbeziehungen ergeben sich – vor dem Hintergrund des Verhaltensmodells der individuellen Nutzenmaximierung – aufgrund von Informations- und Verhaltensunsicherheiten spezielle **Agenturprobleme** (vgl. Abb. 30). Prinzipal und Agent haben jeweils unterschiedliche Nutzenvorstellungen, die aus ihren unterschiedlichen Verfügungsrechtspositionen erklärbar sind. So entstehen aus dem speziellen Handlungsvermögen seitens der Agenten Informationsasymmetrien und Möglichkeiten des opportunistischen Verhaltens. Die Probleme stellen somit Folgen eines komplexen Beziehungsgeflechts und einer hohen u.a. auch fachlichen Heterogenität der beteiligten Akteure dar.

Ausgangspunkt von Agenturproblemen ist der unterschiedlich hohe Informationsstand zwischen Prinzipal und Agent, die sogenannte asymmetrische Informationsverteilung. Agenturprobleme können vor bzw. nach Vertragsschluss auftreten. Wie in Kap. 4.2.3.5 dargestellt, dient Zertifizierung vor allem der Reduktion von Informationsasymmetrien vor

Vertragsschluss in Form von **Signaling** und **Screening**. In Verbindung damit kann Zertifizierung zusätzlich zur **Interessensangleichung** und **Zielharmonisierung** sowie zur **Vertrauensbildung** zwischen den Austauschpartnern vor Vertragsabschluss beitragen. Die Einrichtung von Zertifizierungssystemen und -verfahren als Lösungsmechanismus bietet sich somit insbesondere bei Agenturproblemen an, die auf **Hidden characteristics** mit **adverser Selektion** als Folge beruhen.

Daneben besteht die nachgeordnete Möglichkeit, die Zertifizierungssysteme bzw. die ihnen zugrundeliegenden Bewertungssysteme als Basis eines **Monitoring** oder **Reporting** auch nach Vertragsabschluss zur Reduktion von Informationsasymmetrien einzusetzen. In diesem Fall dienen die Zertifizierungssysteme der Behebung von Agenturproblemen, die auf **Hidden action**, **Hidden information** und **Hidden knowledge** mit der Eröffnung opportunistischer Verhaltensspielräume (**Moral hazard**) als Folge beruhen. Monitoring- oder Reportingsysteme können als Planungs- und Kontrollsysteme im Zuge des Vertragschlusses installiert werden, um derartige Informationsasymmetrien abzubauen. Die Bewertungssysteme von Zertifizierungsverfahren in Form einer „Zweitverwertung“ als Basis für das Monitoring oder Reporting zu verwenden, entspricht nicht dem Kernziel einer Kenn- oder Auszeichnung von Qualität, sondern kann als Unterstützung der „Strukturierung“ von Austauschbeziehungen angesehen werden.

Unterscheidungskriterien \ Problemtyp	Hidden characteristics		Hidden action, hidden information, hidden knowledge		Hidden intention
	Informationsproblem des Prinzipal	Qualitätseigenschaften des Vertragspartners unbekannt, nicht umfassend in Erfahrung zu bringen		Anstrengungen des Vertragspartners nicht beobachtbar, überwachbar oder beurteilbar	
Problemursache / wesentliche Einflussgröße	Verbergbarkeit von Eigenschaften		Überwachungsmöglichkeiten und -kosten		Ressourcenabhängigkeit Spezifische Investitionen
Verhaltensspielraum des Agenten	Vor Vertragsabschluss		Nach Vertragsabschluss		Vor und nach Vertragsabschluss
Problemfolgen	Adverse Selektion		Moral hazard, opportunistische Verhaltensspielräume		Hold up
Art der Problembewältigung	Reduktion der Informationsasymmetrie durch Signaling oder Screening	Interessensangleichung und Zielharmonisierung. Vertrauensbildung	Reduktion der Informationsasymmetrie durch Monitoring oder Reporting	Interessensangleichung und Zielharmonisierung	Interessensangleichung und Zielharmonisierung
Möglichkeiten zur Problembewältigung (beispielhaft)	Zertifikate (Gütezeichen, Zeugnisse), Bilanzen	Reputation des Vertragspartners	Kontrollsysteme, Berichtswesen	Anreize (Prämien, Beteiligung), Vertragsstrafen, Commitment	Sicherheiten (Leistungsgarantien, Bürgschaften), vertikale Integration

Abbildung 30: Einsatzfelder der Zertifizierung zur Lösung von Agenturproblemen [eigene Darstellung nach Picot et al. 2012, 95; Dworak 2010, 112; Ebers/Gotsch 2006, 263f.; Göbel 2002, 100ff.; Picot/Reichwald/Wigand 1996, 49]

Aus der Anwendung von Signaling oder Screening sowie Monitoring oder Reporting zur Problemlösung entstehen zusätzliche Kosten. Durch den Einsatz standardisierter Zertifizierungsverfahren wird versucht, diese wiederum zu reduzieren.

Im Folgenden werden Austauschsituationen im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen definiert, in denen die ausgewählten Agenturprobleme entstehen können und somit Zertifizierung zur Problemlösung eingesetzt werden kann. Um derartige Probleme als Anlässe des Einsatzes von Zertifizierung genauer bestimmen zu können, müssen entsprechende Austauschbeziehungen konkretisiert werden. Dies gestaltet sich je nach Aufgabenbereich der Stadtentwicklung unterschiedlich schwierig (vgl. Kap. 5.3).

5.2.3 Transaktionen und Transaktionsprobleme im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen

Aus Sicht der Transaktionskostentheorie stellen sich Transaktionen im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene als besonders problematisch dar, da neben Opportunismus, begrenzter Rationalität und ungleich verteilter Information der Akteure in der Regel auch von einer **hohen Spezifität**, einer **hohen Unsicherheit** und **geringer Häufigkeit** der Transaktionen sowie einer langfristigen Bindung der Austauschpartner ausgegangen werden muss. Anders als bei Transaktionen in Form eines einmaligen Austauschs mit vorhersehbarem Ergebnis in einem vollkommenen Markt, gestalten sich die Transaktionen im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen als langfristige, informationsintensive und hoch spezifische Austauschbeziehungen, die einen hohen Planungs- und Koordinationsaufwand zwischen den Austauschpartnern erzeugen.

Die hohe **Spezifität** eines städtebaulichen Projekts bzw. einer Maßnahme resultiert aus der Standortgebundenheit, den oftmals hohen transaktionsspezifischen Investitionen in Verbindung mit langfristigen Planungs- und Umsetzungszeiträumen sowie vielfach komplexen standortspezifischen Anforderungen. Hinzu können neben einem eventuell aufgrund der Vielschichtigkeit der Aufgabe notwendigen Bedarf an spezifischem Sach- oder Humankapital (z.B. Spezialisten) besondere Akteursstrukturen (inklusive betroffener Dritter) oder Verfahrensbesonderheiten treten. Aus dieser Spezifität resultiert die Einmaligkeit sowie die beschränkte Übertragbarkeit und Austauschbarkeit der im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen zu erbringenden Leistungen. Dies hat zur Folge, dass die beteiligten Akteure nicht beliebig die Vertragspartner wechseln können. Sie sind vielmehr oftmals langfristig aneinander gebunden. Das theoretische Merkmal der Spezifität komplexer Kontraktgüterbeziehungen mildert jedoch aufgrund einer wechselseitigen Abhängigkeit die Agenturprobleme zum Teil ab. Dies ist

bedingt durch das beidseitige Interesse an der Durchführung des Vertrages. Hinzu kommt die gegenseitige Erfahrung miteinander aufgrund der in der Regel längerfristigen Beziehungen. Bei komplexen und langfristigen Kontraktgüterbeziehungen, wie sie im Fall städtebaulicher Projektentwicklung mit bisweilen intensiven Kooperationen und langen Realisierungszeiträumen vorkommen, empfiehlt sich eine intensive Beziehungspflege zum Aufbau von Vertrauen und zur Erhaltung langfristiger Beziehungen [Göbel 2002, 327ff.]. Die individuelle Einzellösung eines städtebaulichen Projektes birgt aufgrund der eingeschränkten Übertragbarkeit von Erfahrungen aus anderen Projekten somit in wirtschaftlicher und zeitlicher Hinsicht Risiken. Aus ökonomischer Sicht erscheint es daher sinnvoll, die Spezifität zu minimieren. D.h. nur so viel Individualität zuzulassen, dass dem Image bzw. der Profilierung des Projektes gedient ist, die Unsicherheit jedoch durch im Rahmen einer Standardisierung gewonnene Erfahrungs- und Vergleichswerte weitest möglich zu reduzieren.

Die **Unsicherheit** der Transaktionen resultiert des Weiteren aus den im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen nur schwer prognostizierbaren zukünftigen situativen Bedingungen (Umweltunsicherheit). U.a. aufgrund sich ändernder Rahmenbedingungen, Störungen oder Verzögerungen bedarf es stetiger Anpassungsbemühungen der Vertragspartner und einer entsprechend hohen Dynamik der Prozesse. Aus der oftmals arbeitsteiligen und kooperativen Organisation städtebaulicher Projekte und Maßnahmen ergeben sich in Verbindung mit eventuell opportunistischem Verhalten der Transaktionspartner zusätzliche Verhaltensunsicherheiten. Je komplexer sich die Organisations- und Akteursstruktur gestaltet, desto größer wird auch die Gefahr der Verhaltensunsicherheit. Diese Umstände können insgesamt zu einer Unsicherheit bezüglich der Qualität und damit verbunden zu ökonomischen Risiken führen.

Die Entscheidung für spezialisierte Überwachungs- und Beherrschungssysteme hängt neben der Spezifität und der Unsicherheit auch von der Häufigkeit der Transaktion ab. Bezüglich der **Häufigkeit der Transaktion** muss wiederum auf die bereits erwähnte Einmaligkeit städtebaulicher Projekte und Maßnahmen hingewiesen werden. Es handelt sich in der Regel um einmalige Kontraktgüter, die sich, wie beschrieben, nur beschränkt übertragen lassen.

Aufgrund der geringen Häufigkeit, der hohen Spezifität, möglicher Unsicherheit und begrenzter Rationalität können im Rahmen städtebaulicher Projekte und Maßnahmen nur langfristige und bisweilen unvollständige Verträge geschlossen werden. Diese erfordern eine intensive Abstimmung vor Vertragsschluss und vielfach Anpassungen während ihrer Laufzeit. Es ist nicht möglich alle relevanten Entwicklungen über die gesamte Projektlaufzeit in einem Vertrag abschließend zu regeln. So sind in der Regel mehrfache Nachbesse-

rungen und Anpassungen notwendig. Darüber hinaus kann von opportunistischem Verhalten und dem Ausnutzen von Vertragslücken ausgegangen werden. Abhängig von Rentabilitätsunterschieden und dem Grad des Interesses der Gemeinde an dem Vorhaben gestalten sich die Machtpositionen in den Verhandlungen unterschiedlich. Jedoch können Vertragsbeziehungen im Zuge der Vorbereitungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsverfahren auch ihren Charakter verändern. Insbesondere Gemeinden in wirtschaftlich schwierigen Situationen zeigen sich ausbeutbar, da ihnen nach Beginn eines Vorhabens nur wenige Möglichkeiten zur Sanktionierung bleiben. Nach Umsetzungsbeschluss potenziell schwächere Austauschpartner müssen schon im Vorfeld solchen Entwicklungen in der Vertragsbeziehung durch geeignete Ausgestaltung der Vorbereitungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsverfahren entgegenwirken. Um das eigene Risiko der „Ausbeutung“ möglichst gering zu halten, sollten die Gemeinden die Verfahren und Vertragsvereinbarungen derart ausgestalten, dass dem Investor ein möglichst hohes und langfristiges Interesse am Erfolg abverlangt wird [Jakubowski/Pauly 2005, 621]. Diese Absicherungsmaßnahmen kooperativ durchgeführter Projekte und Maßnahmen sind jedoch mit einem erheblichen Aufwand im Vergleich zu klassischen Verfahren verbunden, der als Investition in den Prozess als Vorleistung zu erbringen ist.

Aufgrund der beschriebenen Merkmale fallen für die vielfältigen Transaktionen im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene entsprechend folgende Transaktionskosten an: **Such- und Informationskosten** können vor Vertragsschluss für die Kontaktabahnung mit potenziellen Verhandlungspartnern und einer damit verbundenen Bonitäts- und Eignungsprüfung, für Kosten von Vergabeverfahren, für die Informationsbeschaffung bezüglich des Verhandlungsgegenstandes (z.B. für Sachverständige, Marktforschung, Wertermittlung, städtebauliche Kalkulation, etc.) sowie für die Vermarktung und Werbung anfallen. Im Rahmen der Vertragsverhandlungen und -festsetzungen entstehen vor und mit Vertragsschluss **Verhandlungs-, Vertrags- und Entscheidungskosten** z.B. in Form von Beratungskosten für die Interessensabstimmung und Kosten der rechtlichen Absicherung. Zusätzlich können durch Beteiligungsverfahren, Workshops oder Konferenzen Konfliktvermeidungskosten und erhebliche Zeitkosten entstehen. Aus der Überwachung der Einhaltung von Vertragsbedingungen bezüglich Umfang und Qualität der Leistung entstehen nach Vertragsschluss **Überwachungskosten**. Bei möglicherweise auftretenden Konflikten bezüglich der Interpretation und Erfüllung der Vereinbarungen fallen nach Vertragsschluss **Konflikt- und Durchsetzungskosten** an. Für eventuelle Modifikationen des Vertrags nach Vertragsschluss müssen **Anpassungskosten** berücksichtigt werden.

Die Transaktionskosten nehmen in der Regel mit wachsender Zahl der beteiligten Akteure und Anspruchsgruppen sowie der Spezifität der Aufgabe aufgrund komplexer Planungs-

und Abstimmungsprozesse zu. Gleiches gilt bei hoher Arbeitsteilung und Spezialisierung. Die Schwierigkeit liegt darin, dass der jeweilige Informations- und Verhandlungsaufwand vielfach nur im Prozess bestimmt werden kann [Schiffers 2009b, 58ff.]. Gleichzeitig können Transaktionskosten und Fragen der Effizienz bei komplexen städtebaulichen Projekten oder Maßnahmen selten vollständig berücksichtigt werden. Dies geschieht insbesondere, weil Transaktionskosten zum Teil nur versteckt und indirekt entstehen und eine genaue Erfassung der Transaktionskosten unmöglich ist [Schiffers 2009b, 57; Jakubowski/Pauly 2005, 626]. Die Transaktionskosten treten bei den privaten Akteuren als bilanziell wirksame Kosten auf. Bei den Gemeinden entstehen Transaktionskosten vor allem als Kosten im Rahmen des allgemeinen Verwaltungshandelns, das auf politischen Entscheidungen zur Stadtentwicklung beruht. Darüber hinaus erzeugen die Politikprozesse Zeitkosten für politische Akteure und Bürger [Schiffers 2009b, 57ff.].

Neben den projektspezifischen Investitionen ist somit im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene von hohen Transaktionskosten auszugehen. Um möglicherweise auftretenden ungeplanten Veränderungen der Kosten- und Leistungsseite der Austauschbeziehung zu begegnen, können neben die inhaltlichen Vertragsausgestaltung weitere **Mechanismen** treten (vgl. Kap. 4.2.4.3). Die einfachste Lösung zur Behebung und Überwachung von Transaktionen stellt der **Markt** dar. Eine marktliche Lösung beinhaltet beispielsweise die kommunal getragenen angebotsorientierten Entwicklungsmodelle der Baulandschaffung (vgl. Kap. 5.3.1). Diese funktionieren insbesondere bei hoher Nachfrage nach unspezifischem Bauland, beispielsweise für Wohnnutzung oder gewerbliche Nutzung, als „Standardgut“ für anonyme Käufer ohne hohe transaktionsspezifische Investitionen. Im Rahmen komplexerer städtebaulicher Planungen, Projekte oder Maßnahmen mit hoher Spezifität ist der Markt als Möglichkeit der Beherrschung und Überwachung von Transaktionen eventuell nicht die effizienteste Lösung. Bei langfristigen und komplexen Austauschbeziehungen, die aufgrund von Spezifität auch längerfristig aufrechterhalten werden sollten, gehen die Transaktionspartner eine Kooperation ein. In diesem Fall kann von einer **zweiseitigen Beherrschung und Überwachung** ausgegangen werden.

Mit zunehmender Höhe der Investitionen und Transaktionskosten können sich spezielle Überwachungs- und Anpassungsprozeduren wie die der **Zertifizierung als dreiseitiges Beherrschungs- und Überwachungssystem** in Verbindung mit einem stringenten Prozess- und Schnittstellenmanagement ökonomisch auszahlen und sich die Kosten ihrer Etablierung und Nutzung rechtfertigen. Insbesondere im Rahmen städtebaulicher Projektentwicklung erscheinen derartige institutionelle Regelungen als zweckmäßig, da in diesen Fällen vielfach keine umfassende interne Leistungserstellung innerhalb einer einzelnen Organisation erfolgt, sondern auf Kooperationspartner und Fremdkapital zurückgegriffen wird und

dementsprechend mit außerorganisatorischer Mitbestimmung umgegangen werden muss. Hier zeigt sich eine potenzielle Einsatzmöglichkeit von Zertifizierung als Möglichkeit der Behebung von Transaktionskosten über Standardisierung und (externer) Bewertung, die sowohl zur Ausgestaltung der Verfahren und Vertragsvereinbarungen als auch zur Reduzierung des Verfahrensaufwands beitragen kann. Gleichzeitig zeigen sich jedoch anhand der hohen Spezifität von Planungs- und Umsetzungsleistungen im Rahmen städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auch die wesentlichen Probleme und Grenzen der Setzung derartiger, der Verallgemeinerung dienlicher, Werte- und Bewertungssysteme.

Absichten der Effizienzsteigerung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen stoßen jedoch insbesondere aufgrund der politischen Aushandlungsprozesse an Grenzen. Diese Prozesse sind ihrem Charakter nach nicht darauf ausgerichtet, Transaktionskosten zu reduzieren. Anzumerken bleibt auch, dass das aus ökonomischer Sicht zu verfolgende Ziel der Reduzierung der Transaktionskosten und der Beschleunigung von Transaktionen aus staatlicher Sicht nicht immer zielführend ist. Viel mehr zeigen sich staatliche Institutionen in Form von Gesetzen, Regeln und Verfahren, die bewusst geschaffen wurden, um Transaktionen zu verhindern, zu bremsen oder in bestimmter Weise zu leiten (z.B. der Denkmal- oder der Mieterschutz oder die Verfahren der Bauleitplanung). Somit ist eine Senkung der Transaktionskosten nicht immer das gewünschte Ziel, da eine Behinderung von Transaktionen auch wichtige kulturelle und soziale Funktionen erfüllt. Die Bestimmung des ökonomischen Optimums ist demnach ein unlösbares Problem, da die unterschiedlichen Marktteilnehmer und die Gesellschaft dieses sehr unterschiedlich definieren [Schiffers 2009b, 55ff.]. Eine Untersuchung von Transaktionskosten in Prozessen der Stadtentwicklung, deren Einfluss auf diese sowie mögliche Instrumente der Einflussnahme, wie z.B. Zertifizierungsverfahren erscheint unter Beachtung dieser Aspekte dennoch sinnvoll. In diesem Spannungsfeld gilt es Ausgestaltungsmöglichkeiten und Funktionen der Zertifizierung als institutionelles Arrangement entweder unter staatlicher Regie, in privater Initiative oder als Mischform zu entwickeln und einer differenzierten Potenzialanalyse zu unterziehen (vgl. Kap. 5.4 und Kap. 6.2).

5.3 Anlässe der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene

Als Annäherung an die Frage nach möglichen Anlässen und Akteuren der Zertifizierung bietet sich eine Untersuchung anhand von Planungsaufgaben im Rahmen der Entwicklung von Stadtquartieren an. Betrachtungsgegenstand sind demnach – ausgenommen die Betrachtung von Bestandsquartieren als bestehendem Objekt – **Planungs- und Realisierungsprozesse** im Rahmen städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene, deren **Finanzierung** oder **finanzielle Förderung** sowie **Vermarktung**.

Als weitere Annäherung lassen sich zwei grundlegende Aufgabenstellungen der Entwicklung von Stadtquartieren unterscheiden. Aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen erfolgt die weitere Betrachtung der verschiedenen Konstellationen ökonomisch handelnder Austauschpartner getrennt nach den jeweiligen Planungs- und Realisierungsprozessen im Rahmen der

- **Neuentwicklung** und
- **Bestandsentwicklung** von Stadtquartieren.

In Bezug auf die projektbezogene Organisationsgestaltung der Neuentwicklung von Stadtquartieren wird auf eine modellhafte Darstellung der gängigen Modelle der Baulandschaftung zurückgegriffen. Eine strukturierte Betrachtung von Planungs- und Umsetzungsprozessen im Rahmen der Bestandsentwicklung gestaltet sich schwieriger, insbesondere, da sich die Akteurskonstellationen in der Regel weitaus komplexer bzw. kleinteiliger gestalten (vgl. Kap. 5.3.2). Die Betrachtung erfolgt hier anhand einer Unterscheidung in förmliche und nichtförmliche Instrumente und Initiativen der Bestandsentwicklung. Eine weitere Ausdifferenzierung bezüglich einzelner Problemfelder der Stadtentwicklung auf Quartiers-ebene, wie z.B. die Zentrenentwicklung und deren spezielle nutzungs- und akteursbezogenen Problem- und Handlungslogiken, wird aufgrund angestrebter Übersichtlichkeit nicht im Detail durchgeführt.

Neben den Austauschbeziehungen innerhalb der projektbezogenen Organisationsgestaltung bestehen weitere Austauschbeziehungen in der Einbeziehung übergeordneter staatlicher oder supranationaler sowie anderer privater, insbesondere finanzwirtschaftlicher, Akteure im Rahmen

- **staatlicher** und **suprastaatlicher Förderungsprogramme** und
- der projekt- bzw. maßnahmenbezogenen **Finanzierung**.

In diesen Fällen können mögliche Transaktionen zwischen Kommunen, öffentlich-privaten Kooperationen oder privaten Akteuren auf der einen und dem jeweiligen Mittelgeber oder Finanzierenden auf der anderen Seite Anlass für den Einsatz von Zertifizierung geben.

Ein dritter Bereich von Austauschbeziehungen lässt sich in der

- **Vermarktung**

von Grundstücken und gegebenenfalls von Bauprojekten sowie im Rahmen von Stadtmarketingprozessen ausmachen.

5.3.1 Akteure, Organisations- und Verfahrensformen der Neuentwicklung auf Entwicklungs- und Umstrukturierungsflächen

Die Neuentwicklung betrifft die vollständige Neuplanung von kleineren Neubauquartieren bis hin zu ganzen Stadtteilen. Die Planung eines neuen Baugebietes kann als **erstmalige Baulandschaffung** im Sinne der traditionellen **Stadterweiterung** auf bisher unbebauten Entwicklungsflächen oder als **Konversion** und **Revitalisierung** von größeren brachgefallenen Umstrukturierungsflächen erfolgen [Steinebach 2010, 269ff.; Albers/Wekel 2007, 150ff.]. Als Entwicklungsflächen werden demnach Gebiete verstanden, die erstmals einer städtebaulichen Entwicklung zugeführt werden. Umstrukturierungsflächen sind hingegen bereits vorgenutzte Flächen, die neu überplant, entwickelt und städtebaulich umgenutzt werden, z.B. ehemalige militärisch genutzte Flächen oder Hafen- und Werftareale sowie aufgegebene Flächen der Industrie.

Die Bereitstellung von Bauland für unterschiedliche Nutzungen und Infrastrukturen kann im Wege öffentlich-rechtlicher, privatrechtlicher oder gemischter Verfahren organisiert und sichergestellt werden (vgl. Tab. 6) [Güttler/Krönert 1994, 1]. Im Rahmen unterschiedlicher **planungsrechtlicher Strategien** der Baulandschaffung und städtebaulichen Projektentwicklung kommen neben dem klassischen angebotsorientierten Normalverfahren über Bauleitplanung, Bodenordnung und Erschließung die vollzugsorientierten planungsrechtlichen Instrumente der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme, des Vorhaben- und Erschließungsplans sowie städtebauliche Verträge zum Einsatz.

Angebotsorientiertes „Normalverfahren“	Vollzugsorientierte Instrumente und Strategien der Baulandschaffung		
	Städtebauliche Verträge	Entwicklungsmaßnahme	Vorhaben- und Erschließungsplan
Bauleitplanung	Bauleitplanung, Bodenordnung, Erschließung, Finanzierung, Vermarktung	Bauleitplanung, Bodenordnung, Erschließung, Finanzierung, Vermarktung	Erschließung, Finanzierung, Vermarktung
↓			
Bodenordnung			
↓	Erschließung		

Tabelle 6: Angebots- und vollzugsorientierte planungsrechtliche Strategien der Baulandschaffung [eigene geänderte Darstellung nach Kötter 1998, 73]

Bezüglich des **Anlasses** der Baulandschaffung und städtebaulichen Projektentwicklung lassen sich anhand der drei Faktoren Nutzungskonzept, Standort und Kapital drei unterschiedliche Entwicklungsfälle unterscheiden [Müller/Weber 2002, 48ff.]:

- **Nutzungsbezogene Entwicklung:** Für ein Nutzungskonzept soll eine geeignete Fläche/ein geeigneter Standort und das notwendige Kapital gefunden werden.
- **Standortbezogene Entwicklung:** Eine gegebene Fläche/ ein gegebener Standort soll durch eine (neue) Nutzung und durch den Einsatz von Kapital aufgewertet bzw. einer Wiedernutzung zugeführt werden.
- **Kapitalbezogene Entwicklung:** Vorhandenes Kapital soll durch die Nutzungsaufwertung eines Standortes rentierlich eingesetzt werden.

Ausgehend vom jeweiligen Entwicklungsfall und einer städtebaulichen Kalkulation bedarf es vor Beginn einer Planung für die Neu- oder Wiedernutzung von Flächen der Entscheidung hinsichtlich des geeigneten **Organisationsmodells**. Die Initiative kann sowohl von kommunaler wie auch privater Seite erfolgen. Die Modelle unterscheiden sich im Wesentlichen anhand der Art und Funktion des Vorhabenträgers, dessen Tätigkeit sowie der Finanzierung und gegebener Fördermöglichkeiten [Güttler/Krönert 1994, 1].

Vorhabenträger können die Gemeinden selbst, ein Treuhänder im Auftrag der Gemeinde, eine gemischt privat-öffentliche Erschließungs- bzw. Entwicklungsgesellschaft oder ein privater Entwickler in Form eines Investors, des Eigentümers oder eines Eigentümerzusammenschlusses sein.

Die **Finanzierung** bzw. **Förderung** kann wiederum aus dem öffentlichen Haushalt der Gemeinde, durch die einfache Kostendeckung, durch die Beanspruchung von Fördermitteln (z.B. Städtebauförderung oder EU-Strukturförderung) oder als Finanzierung durch den privaten Vorhabenträger bzw. durch Fremdkapitalgeber erfolgen. Demnach lässt sich zwischen **Innenfinanzierung** und **Außenfinanzierung** („Make-or-buy-Entscheidung“) unterscheiden.

Mit den Organisations- und Finanzierungsmodellen geht im Realisierungsmanagement die **Vermarktung der Grundstücke** bzw. bei vorhabenbezogenen Modellen auch die **Vermarktung der Bauprojekte** (Vermietung, Veräußerung) einher.

Aufgrund diverser Rechtsentwicklungen haben sich mittlerweile verschiedene Modelle mit unterschiedlicher Rollenverteilung bei der Wahrnehmung der Aufgaben der Baulandentwicklung herausgebildet. Anhand der Form der Leistungserbringung (Eigenerbringung, Fremderbringung oder Mischform) lassen sich zur Systematisierung und modellhaften

Betrachtung von Austauschbeziehungen drei **Grundtypen von Entwicklungsmodellen** unterscheiden [Kötter 1998, 77ff.; Güttler/Krönert 1994, 1ff.; Scharmer 1994, 9ff.]:

- Entwicklung durch Gemeinde
- Entwicklung durch private Dritte (Investorenmodelle)
- Entwicklung in Kooperation (Gemischt privat-öffentliche Modelle)

Im Folgenden werden zu den drei Grundtypen und zu gegebenenfalls weiter ausdifferenzierten Entwicklungsmodellen (vgl. Tab. 7) die jeweils typischen Organisations- und Verfahrensformen sowie Akteursbeziehungen und sich daraus potenziell ergebende Organisationsprobleme (Informationsasymmetrien, Koordinations-, Motivations- und spezielle Agenturprobleme) modellhaft als Prinzipal-Agent-Beziehungen dargestellt. Darauf aufbauend werden modellhaft Ansatzpunkte der Problemlösung mithilfe einer Zertifizierung erläutert.

Entwicklung durch Gemeinde	Modell der klassische Angebotsplanung/ Angebotsorientierter Ansatz
	Zwischenerwerbsmodelle
	Treuhändermodell/ Kommunezentriertes Modell
Entwicklung durch private Dritte	Developermodell/ Investorenmodell
Entwicklung in Kooperation	Gemischt privat-öffentliche Modelle/ Geschäftsbesorgermodell

Tabelle 7: Grundtypen der Entwicklungsmodelle [eigene Darstellung]

5.3.1.1 Entwicklung durch Gemeinde

Erfolgt die **Entwicklung durch die Gemeinde**, kann sie zwischen dem Modell der klassischen Angebotsplanung als angebotsorientiertem Ansatz, Zwischenerwerbsmodellen und dem Treuhändermodell, auch kommunezentriertes Modell genannt, wählen.

Im Rahmen des **Modells der klassischen Angebotsplanung** („klassisches“ angebotsorientiertes Normalverfahren der Baulandbereitstellung) bestimmt die Gemeinde für die Entwicklungs- oder Umstrukturierungsfläche eine auf ihre Stadtentwicklungs- und Flächennutzungskonzeption ausgerichtete Nutzung und führt ein hoheitliches Planverfahren durch. Zur Vorbereitung der baulichen Nutzung erfolgt eine Aufbereitung der Flächen und, soweit erforderlich, eine Bodenordnung durch freiwillige oder gesetzliche Umlegung. Daraufhin erstellt die Gemeinde die innere und äußere Erschließung des Baugebiets und bietet die Nutzung damit „dem Bodenmarkt“ als Angebot an. Die Gemeinde muss in diesem Fall hohe Vorleistungen erbringen und trägt alle Folgekosten. Sofern sie keine

Baugebote ausspricht oder vertragliche Bauverpflichtungen vereinbart, hat die Gemeinde nur geringe Durchsetzungsmöglichkeiten gegenüber den Grundstückseigentümern bezüglich deren Entscheidung zur Bebauung der Grundstücke [Güttler/Krönert 1994, 1; Scharmer 1994, 9ff.].

In den **Zwischenerwerbsmodellen** erfolgt im Vorfeld oder im Verlauf der Planung ein Zwischenerwerb von Grundstücken durch die Gemeinde oder einen Entwicklungsträger im Auftrag der Gemeinde (siehe auch Treuhändermodell). Nach Bebauungsplanung und Erschließung können die hohen Vorleistungen gegebenenfalls durch Grundstücksverkäufe ausgeglichen werden. Die (teilweise) Finanzierung erfolgt somit durch eine Grundstücksvermarktung. Aufgrund der kommunalen Finanzknappheit scheint diese Modellvariante zunehmend an Bedeutung zu verlieren [Güttler/Krönert 1994, 5].

Aus institutionenökonomischer Sicht besteht ein ökonomischer Austausch in der Übertragung von durch die Bodenordnung neu verteilten Verfügungsrechten zwischen den Grundstückseigentümern als Agenten (A) und den Käufern bzw. Bauherren als Prinzipale (P) im Rahmen von Kaufverträgen über erschlossene Grundstücke mit Baurecht (vgl. Abb. 31).

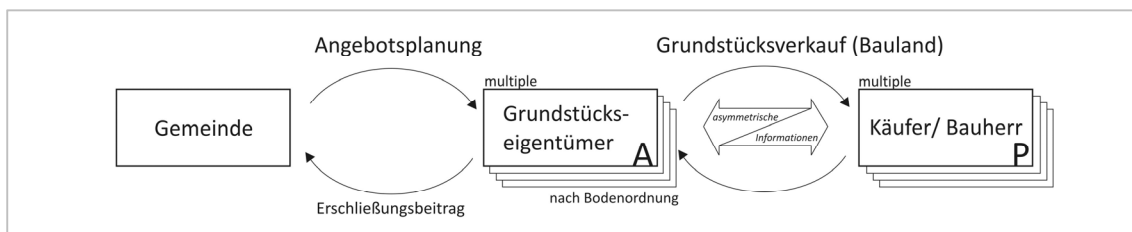


Abbildung 31: Austauschbeziehungen im Rahmen der Angebotsplanung [eigene Darstellung]

Im Fall eines Zwischenerwerbs durch die Gemeinde nimmt diese selbst die Rolle des Agenten (Verkäufer) gegenüber dem Käufer im Rahmen der Grundstücksverkäufe ein (vgl. Abb. 32).

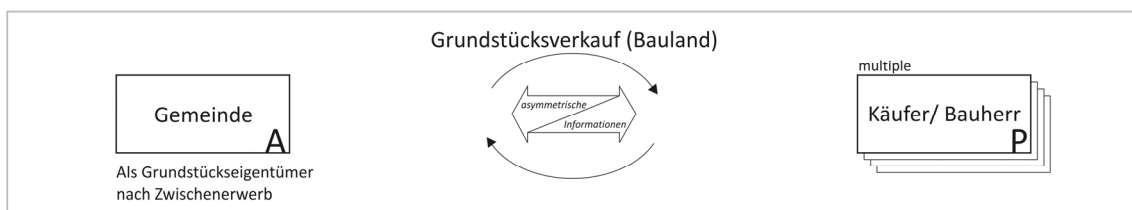


Abbildung 32: Austauschbeziehungen beim Grundstücksverkauf im Fall des kommunalen Zwischenerwerbs [eigene Darstellung]

Probleme der projektbezogenen Organisation treten im Rahmen der Angebotsplanung aufgrund der eigenen Leistungserbringung durch die Gemeinde nicht auf. Der inneren Organisation zuzurechnende Agenturprobleme, z.B. verwaltungsinterne Dienstverhältnisse oder Beraterverträge, werden nicht weiter betrachtet.

Da in der Regel eine Vorfinanzierung eines erheblichen Teils der Planungs-, Grundstücksankaufs- und Erschließungskosten im Rahmen der Angebotsplanung erfolgt, müssen in viele Fällen Kapitalmarktmittel aufgenommen werden. Dies führt in der Praxis häufig zu Problemen beim Nachweis der Finanzierbarkeit und Durchführbarkeit der Maßnahme gegenüber der Kommunalaufsicht im Rahmen der Genehmigung der Kreditaufnahme [Kötter 1998, 77f.; Scharmer 1994, 11f.].

Durch den Finanzierungsvertrag bei Fremdfinanzierung der Vorleistungen der Gemeinde entsteht eine Prinzipal-Agent-Beziehung zwischen Kapitalgeber (P) und Gemeinde als Kapitalempfänger (A) (vgl. Abb. 33). Auf Seiten des Kapitalgebers können sich bei der Einschätzung der Projekt- und Kreditrisiken vor Vertragsschluss Messprobleme (Hidden characteristics) ergeben. Als Lösungsmöglichkeit bietet sich ein Signaling der Kreditwürdigkeit durch die Gemeinde (A) vor Vertragsschluss (z.B. Finanzierungsplanung und Vermarktungskonzept) an.

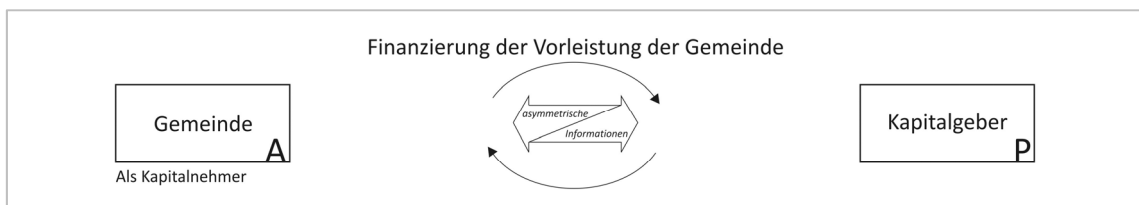


Abbildung 33: Austauschbeziehung im Rahmen der Finanzierung der Vorleistungen der Gemeinde [eigene Darstellung]

Bei der Angebotsplanung ist abhängig von der Nachfrage nach Bauland mit Bereitstellungproblemen in der Vermarktung seitens der Grundstückseigentümer bzw. der Gemeinde (bei Zwischenerwerb) zu rechnen. Diese können sich nicht sicher sein, dass sie das Bauland an potenzielle Bauherren veräußern können, sofern sie es nicht selbst nutzen. Agenturprobleme, z.B. Messprobleme in Form von Hidden characteristics seitens der Käufer, werden nur bei hoher Spezifität des Produktes „Bauland“ auftreten.

Spezielle, insbesondere dreiseitige, Beherrschungsmechanismen, wie die einer Zertifizierung, zur Signalisierung der besonderen Qualität des Baulandes seitens der Eigentümer bzw. der Gemeinde im Fall des Zwischenerwerbs und zur Reduzierung möglicher Qualitätsunsicherheiten auf Seiten des Käufers erscheinen nur bei hoch spezifischen Baulandangeboten, z.B. eines Gewerbeparks mit besonderer Infrastruktur oder hohem Grünanteil, gerechtfertigt.

klassische Angebotsplanung + Zwischenerwerbsmodelle	Vertragstheoretisch interpretierbare Austauschbeziehung (P = Prinzipal, A = Agent)	Informationsasymmetrien, Koordinations-, Motivations- und Agenturprobleme	Problemlösungsmöglichkeiten
Projektbezogene Organisation	(Eigene Leistungserbringung durch die Gemeinde. Bei Zwischenerwerb durch einen Entwicklungsträger siehe Treuhändermodell. Der inneren Organisation zuzurechnende Probleme, z.B. Beraterverträge, werden nicht weiter betrachtet.)		
Förderung und Finanzierung	Finanzierungsvertrag bei Fremdfinanzierung der Vorleistungen der Gemeinde: Kapitalgeber (P) Gemeinde als Kapitalempfänger (A)	Messproblem: Einschätzung der Projekt- und Kreditrisiken durch den Kapitalgeber (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)	Signaling der Kreditwürdigkeit durch Gemeinde (A) vor Vertragsschluss (z.B. Finanzierungsplanung und Vermarktungskonzept)
Vermarktung	Grundstückskaufvertrag: Grundstückskäufer (P) Eigentümer/ Gemeinde bei Zwischenerwerb (A)	Bereitstellungsproblem seitens Grundstückseigentümer bzw. Gemeinde bei Zwischenerwerb → Abhängig von Nachfrage; Messproblem: Einschätzung der „Baulandqualität“ durch den Käufer (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) → <i>Abhängig von Spezifität des Produktes „Bauland“</i>	Signaling der „Baulandqualität“ durch Eigentümer/ Gemeinde vor Vertragsschluss (A) → <i>Bei „Standard-Bauland“ und entsprechender Nachfrage nicht notwendig</i>

Tabelle 8: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen der klassische Angebotsplanung und Zwischenerwerbsmodelle [eigene Darstellung]

Das **Treuhändermodell** oder **kommunezentrierte Modell** wird in der traditionellen Baulanderschließung, aber vor allem im Rahmen von städtebaulichen Entwicklungs- und Sanierungsmaßnahmen, eingesetzt (vgl. Kap. 5.3.2.1). Im Rahmen einer klassischen Form des Leistungsaustausches bzw. der Leistungsprivatisierung wird ein **Treuhänder** im Namen und für Rechnung der Gemeinde tätig. Die Benennung des Treuhänders ist mit einem öffentlich-rechtlichen Status verbunden. Der Treuhänder erhält als Entwicklungsträger die rechtliche Verfügungsgewalt, während die wirtschaftliche Verfügungsgewalt sowie das volle wirtschaftliche Risiko bei der Gemeinde verbleiben. Über förmliche Verfahrensbeschlüsse und abschnittsweise Beauftragung bleibt die Gemeinde jedoch zu jedem Zeitpunkt Herrin des Verfahrens. In einem Entwicklungsträgervertrag wird der zu übertragen-

de projektspezifisch ermittelte Aufgabenumfang vertraglich festgelegt. Die Einschaltung des Entwicklungsträgers entlastet die kommunale Verwaltung, indem sie sich für das Projektmanagement eines sachkundigen Unternehmens bedienen und somit langfristige finanzielle Bindungen für Personal- und Sachkosten vermeiden kann. Einen weiteren Vorteil stellt die Abwicklung außerhalb des städtischen Haushalts dar. Vor- und Zwischenfinanzierungen erfolgen über ein Treuhandkonto [Wentz/Bischoff/Gosewehr 2011, 810; Kötter 1998, 77f.; Güttler/Krönert 1994, 2ff.].

Durch die externe Leistungserbringung des Treuhänders entsteht im Zuge des Entwicklungsträgervertrages eine Austauschbeziehung zwischen der Gemeinde (P) und dem Treuhänder als Entwicklungsträger (A) (vgl. Abb. 34). In Bezug auf die projektbezogene Organisation können hieraus Mess- und Spezifitätsprobleme resultieren. Die Gemeinde (P) kann die Leistung des treuhänderisch agierenden Unternehmens (A) vor Abschluss des Entwicklungsträgervertrages aufgrund von Hidden characteristics nicht eindeutig einschätzen. Zur Problemlösung bietet sich ein Signaling des Treuhänders (A) als Unterstützung beim Nachweis der Voraussetzungen für die Beauftragung als Entwicklungsträger vor Vertragsschluss (Prozess- oder Systemzertifizierung als prozessbezogene Qualitätsprüfung von Dienstleistungen bzw. Prüfung von Qualitätsmanagementsystemen) bzw. ein entsprechendes Screening durch Gemeinde (P) an. Nach Vertragsschluss kann zur Überwachung der Leistungserbringung ein im Entwicklungsträgervertrag vereinbartes Monitoring bzw. Reporting erfolgen.

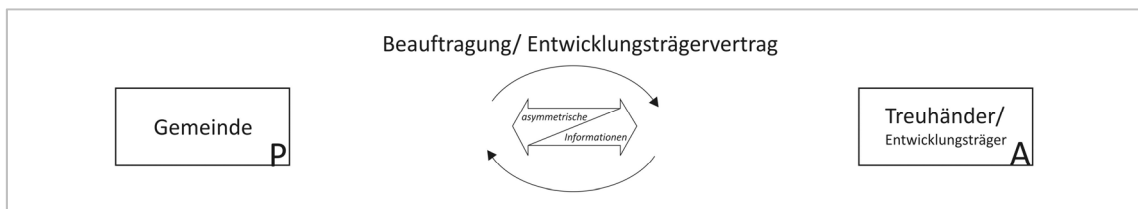


Abbildung 34: Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Treuhänder [eigene Darstellung]

Bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen übernimmt die Gemeinde als „Entwicklungsunternehmer“ selbst die Rolle des Grundstückseigentümers, indem sie die für die Entwicklung erforderlichen Flächen frühzeitig ankauft oder enteignet. Um Interessenkollisionen zu vermeiden, ist bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen als Leistungsübertragung ausschließlich eine treuhänderische Trägerschaft zulässig, die außer dem Projektmanagement als Dienstleistung keine weitergehende eigenwirtschaftliche Tätigkeit des

Entwicklungsträgers (z.B. als Investor für Hochbauvorhaben) zulässt [Kötter 1998, 77f.; Scharmer 1994, 11f.].²⁰¹

Im Rahmen der möglichen Förderung der Maßnahmen durch Mittel der Städtebauförderung tritt die Gemeinde (A) als Fördermittelnehmer in eine ökonomische Austauschbeziehung mit dem Fördermittelgeber (P) (vgl. Abb. 35). Im Vorfeld der Aufnahme der Gesamtmaßnahme in das Städtebauförderungsprogramm ergeben sich Messprobleme (Hidden characteristics) auf Seite des Mittelgebers (P), der die Förderwürdigkeit der Maßnahme einschätzen muss. Zur Behebung der Informationsasymmetrien wäre die Einrichtung eines teilstandardisierten Bewertungsverfahrens durch Zertifizierung auf Basis z.B. des städtebaulichen Entwicklungskonzepts und der Maßnahmenkonzepte als Mittel zum Signaling der Maßnahmenqualität durch Gemeinde/Treuhänder (A) denkbar.

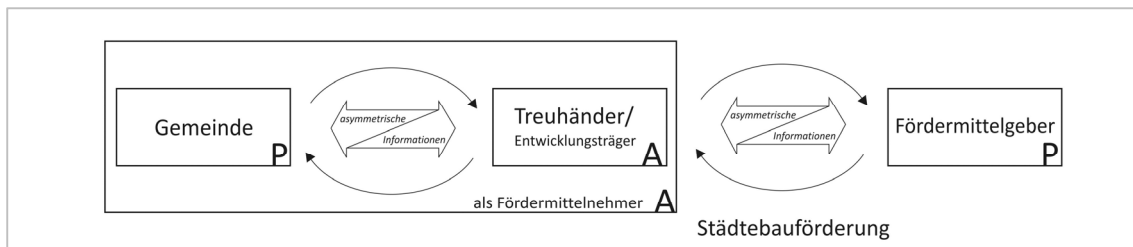


Abbildung 35: Austauschbeziehungen im Rahmen der Städtebauförderung [eigene Darstellung]

In der Vermarktung tritt die Gemeinde als verantwortlicher „Entwicklungsunternehmer“ und Grundstückseigentümer in ökonomische Austauschbeziehungen mit potenziellen Käufern und Bauherren (vgl. Abb. 36). Es bestehen die gleichen Austauschbeziehungen und Probleme wie im Rahmen der klassischen Angebotsplanung mit Zwischenerwerb, da der Entwicklungsträger keine eigene wirtschaftliche Tätigkeit ausübt.

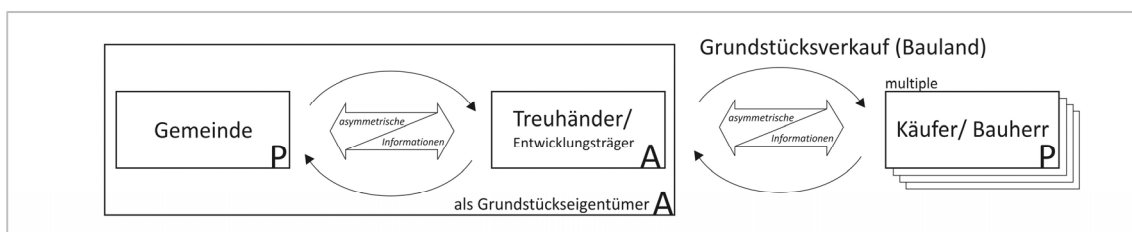


Abbildung 36: Austauschbeziehungen im Rahmen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme [eigene Darstellung]

²⁰¹ Die auch an wirtschaftlichen Gesichtspunkten orientierte städtebauliche Entwicklungsmaßnahme unterscheidet sich von anderen städtebaulichen Projekten vor allem durch ihre stringenteren Anwendungsvoraussetzungen nach §§ 165 ff. BauGB.

Treuhändermodell	Vertragstheoretisch interpretierbare Austauschbeziehung (P = Prinzipal, A = Agent)	Informationsasymmetrien, Koordinations-, Motivations- und Agenturprobleme	Problemlösungsmöglichkeiten
Projektbezogene Organisation	Beauftragung des Treuhänders: Gemeinde (P) Treuhänder/ Entwicklungsträger (A)	Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung des Treuhänders (A) durch Gemeinde (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)	Signaling des Treuhänders (A) als Unterstützung beim Nachweis der Voraussetzungen für die Beauftragung als Entwicklungsträger vor Vertragsschluss (Beurteilung durch Prozess- oder Systemzertifizierung); Screening durch Gemeinde (P)/ Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss
Förderung und Finanzierung	Städtebauförderung bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen: Bund/Land als Mittelgeber (P) Gemeinde/Treuhänder als Mittelnehmer (A)	Messproblem: Einschätzung der Förderwürdigkeit der Maßnahme durch den Mittelgeber (P) vor Aufnahme in ein Förderprogramm (Hidden characteristics)	Signaling der Maßnahmenqualität durch Gemeinde oder Treuhänder (A) vor Aufnahme in ein Förderprogramm (z.B. teilstandardisierte Bewertung durch Zertifizierung auf Basis z.B. des städtebaulichen Entwicklungskonzepts und der Maßnahmenkonzepte)
Vermarktung	Grundstückskaufvertrag: Grundstückskäufer (P) Gemeinde/Treuhänder (A)	Messproblem: Einschätzung der „Baulandqualität“ durch den Käufer (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) → Abhängig von Spezifität des Produktes „Bauland“	Signaling der „Baulandqualität“ durch Gemeinde oder Treuhänder (A) (z.B. Lagequalität) → Bei „Standard-Bauland“ und entsprechender Nachfrage nicht notwendig

Tabelle 9: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen des Treuhändermodells [eigene Darstellung]

5.3.1.2 Entwicklung durch private Dritte: Investorenmodelle

Neben den Modellen mit voller kommunaler Verantwortung findet sich als alternatives Modell die **Entwicklung durch private Dritte**. Als **Investorenmodell** oder **Developermodell** wird die unternehmerische, d.h. eigenwirtschaftliche, städtebauliche Entwicklung eines Standortes bezeichnet, bei der ein Unternehmen im eigenen Namen und auf eigene Rechnung handelt. Als nachfrageorientierter Ansatz beruht dieses Modell überwiegend auf Privat- bzw. Unternehmensinitiative.

Das Developermodell setzt voraus, dass der Vorhabenträger Grund und Boden bereits erworben hat oder zumindest über dessen Ankauf einen schuldrechtlichen Vertrag mit dem Eigentümer des Grundstücks vorweisen kann. Ansonsten werden hoheitliche Verfahren mit möglicherweise langwierigen prozessualen Auseinandersetzungen notwendig. Als typisches planungsrechtliches Instrument wird in der Regel der Vorhaben- und Erschließungsplan (VEP) einschließlich Durchführungsvertrag angewandt. Ausgehend von einem durch den Eigentümer bzw. dessen Projektentwickler konzipierten und im Vorhaben- und Erschließungsplan in Aushandlung mit der Gemeinde konkretisierten Nutzungskonzept, beantragt dieser die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans, einigt sich in städtebaulichen Verträgen mit der Gemeinde über die Durchführung und setzt die Planung um. Bei diesem Verfahren muss die Gemeinde neben Verhandlungs-, Vertrags- und Entscheidungskosten keine weiteren Aufwendungen erbringen. Die wirtschaftliche Verfügungsgewalt über die zu entwickelnde Fläche und das wirtschaftliche Risiko liegen in vollem Umfang auf der privaten Seite. Der Vorhabenträger trägt alle Verfahrens- und Ingenieurleistungen und übernimmt weitestgehend alle Koordinierungs- und Steuerungsleistungen. Die Gemeinde ist in weitaus geringerem Umfang als beispielsweise im Rahmen einer treuhänderischen Maßnahme in das gesamte Projektmanagement einbezogen. Die hoheitliche Verantwortung der Gemeinde und die Berücksichtigung öffentlicher Belange werden durch die Ausgestaltung und Durchsetzung umfangreicher städtebaulicher Verträge gewährleistet. Gleichzeitig ergibt sich daraus ein im Vergleich zu „traditionellen“ Verfahren höheres Kontrollerfordernis auf Seiten der Gemeinde. Jedoch fällt eine Beurteilung aufgrund der vorhabenbezogenen Planung leichter. Anwendung findet das Developermodell insbesondere zur zügigen Entwicklung von Standorten in bester Lage. Die vertragliche Konstellation, vereinfachte und schnelle Entscheidungswege, wirtschaftliche Vergabemodalitäten sowie eventuell vertiefte Vermarktungserfahrung auf Seiten des Investors bieten günstige Voraussetzungen für die Wirtschaftlichkeit des Gesamtprojektes und eine rasche Verwirklichung. Die Gemeinde kann entsprechend höhere Ansprüche an den Developer hinsichtlich der Quantität und Qualität der zu errichtenden Infrastrukturanlagen stellen [Wentz/Bischoff/Gosewehr 2011, 810; Kötter 1998, 78ff.; Güttler/Krönert 1994, 6f.; Scharmer 1994, 13ff.].

Eine zentrale, vertragstheoretisch interpretierbare ökonomische Austauschbeziehung im Sinne der Institutionenökonomie besteht im Developermodell in der Aushandlung des Vorhaben- und Erschließungsplanes sowie im Abschluss eines städtebaulichen Vertrages und eines Durchführungsvertrages zwischen der Gemeinde (P) und dem Developer (A) (vgl. Abb. 37). Hierbei ist in der Regel von Mess- und Spezifitätsproblemen seitens der Gemeinde auszugehen. Das angesprochene hohe Kontrollerfordernis äußert sich in der erschwerten Beurteilung der Leistungsqualität und -bereitschaft des Developers (A) in Bezug auf die städtebaulichen Ziele der Gemeinde (P) vor (Hidden characteristics) und nach Vertrags-

schluss (Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge). Verstärkt werden die Qualitäts- und Verhaltensunsicherheiten insbesondere aufgrund langfristiger Leistungsbeziehungen und der regelmäßig hohen Spezifität städtebaulicher Investorenprojekte. Hinzu kommt, dass ein Wechsel des Austauschpartners in dieser Austauschbeziehung nicht möglich ist. Aus diesen Gründen bedarf es vor Vertragsschluss einer intensiven Zielharmomisierung im Rahmen der Aushandlung des Vorhaben- und Erschließungsplanes sowie im Abschluss des städtebaulichen Vertrages und Durchführungsvertrages. Für die Zielharmomisierung könnte der Rückgriff auf standardisierte Qualitätsanforderungen einer Projekt- bzw. Objektzertifizierung hilfreich sein. Nach Vertragsschluss ist ein entsprechendes Monitoring oder Reporting auf Basis der vereinbarten Qualitätsforderungen denkbar.

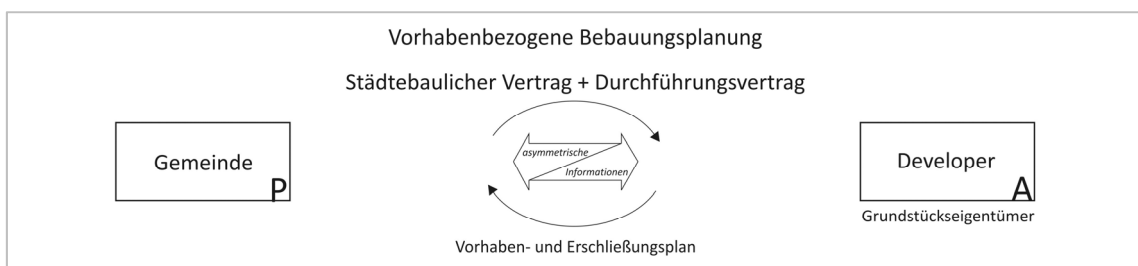


Abbildung 37: Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Developer im Rahmen der vorhabenbezogenen Bebauungsplanung [eigene Darstellung]

Weitere ökonomische Austauschbeziehungen in der komplexen projektbezogenen Organisation bestehen beispielsweise in Werk- oder Beraterverträgen zwischen dem Developer (P) und Dienstleistern oder Auftragnehmern (A) (z.B. Berater, Planer, Architekt, Bauunternehmer, etc.) (vgl. Abb. 38).

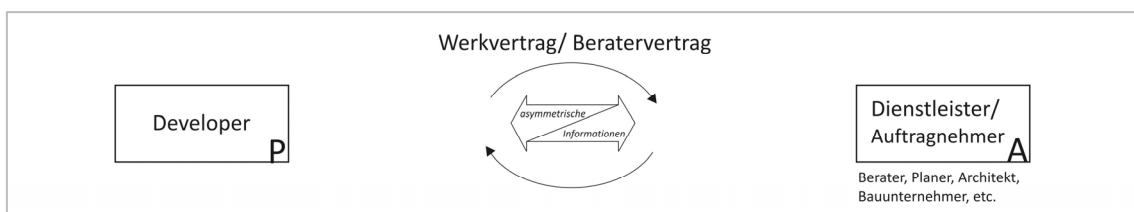


Abbildung 38: Austauschbeziehung zwischen Developer und Dienstleistern bzw. Auftragnehmern [eigene Darstellung]

Auch hier liegen Mess- und Spezifitätsprobleme aufgrund der schwierigen Einschätzung der Leistung der Dienstleister und Auftragnehmer (A) durch den Developer (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) und nach Vertragsschluss (Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge) vor. Ein hier grundsätzlich möglicher Wechsel der spezialisierten Partner wird aufgrund der eher langfristigen Leistungsbeziehung und der hohen Spezifität der zu erbringenden Leistung nur unter hohen Transaktionskosten möglich sein. Aus diesem Grund ist es notwendig, die bestehenden Informationsasymmetrien zu beheben. Dies kann durch ein Signaling der eigenen Qualitäten des Dienstleisters und Auftragnehmers (A) vor Vertragsschluss (Beurteilung durch Prozess- oder Systemzertifizierung)

und durch ein Screening des Developers eventuell in Verbindung mit vorgeschalteten Wettbewerbselementen erfolgen. Gleichzeitig kann der Vertragspartner anhand bereits zertifizierter Leistungen bzw. Austauschbeziehungen in anderen Projekten seine Reputation signalisieren. Auch in diesen Austauschbeziehungen kann im Vorfeld des Vertragsabschlusses in den Werk- oder Beraterverträgen eine Zielharmonisierung zwischen den Vertragspartnern erfolgen. Diese kann zur Strukturierung auf Qualitätsanforderungen einer bereits für das Projekt vorliegenden ex ante-Projekt- bzw. Objektzertifizierung zurückgreifen. Entsprechendes gilt für Monitoring- und Reportingverfahren nach Vertragsabschluss.

Bezüglich der Finanzierung können weitere Austauschbeziehungen hinzutreten. Im Fall einer Fremdfinanzierung treten vor Abschluss des Kreditvertrages zwischen Fremdkapitalgeber (P) und Developer (A) Messprobleme auf (vgl. Abb. 39). Um die Einschätzung der Projekt- und Kreditrisiken durch den Fremdkapitalgeber (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) zu verbessern, sollte ein Signaling der Kreditwürdigkeit durch den Developer (A) vor Vertragsschluss erfolgen. Auch hierzu kann eine erfolgreiche Zertifizierung der beabsichtigten Projektqualitäten dienlich sein.

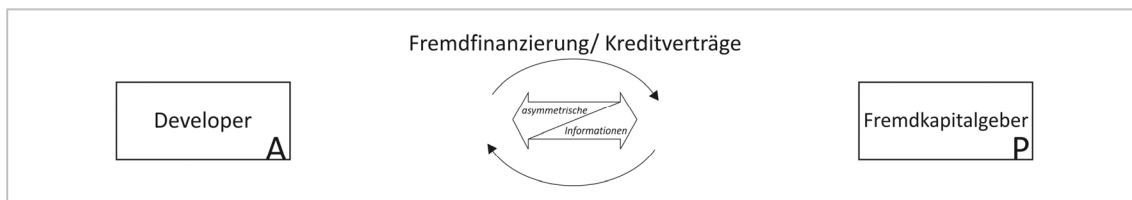


Abbildung 39: : Austauschbeziehungen im Rahmen der Fremdfinanzierung [eigene Darstellung]

Zentrale, vertragstheoretisch interpretierbare ökonomische Austauschbeziehungen ergeben sich in der Vermarktung des Projektes. In der Anbahnung von Grundstückskaufverträgen, Objektkaufverträgen oder Mietverträgen zwischen Grundstückerkäufern, Immobilienkäufern oder Mietern (P) und dem Developer (A) entstehen insbesondere Messprobleme bezüglich der „Baulandqualität“ bzw. Projekt- oder Objektqualität auf Seiten der potenziellen Vertragspartner (P) (Hidden characteristics) (vgl. Abb. 40). Der Developer kann diese vor Vertragsschluss vorliegende Informationsasymmetrie durch ein entsprechendes Signaling in Form der bereits angesprochenen Projekt- oder Objektzertifizierung reduzieren und somit das Screening der Interessenten vereinfachen.

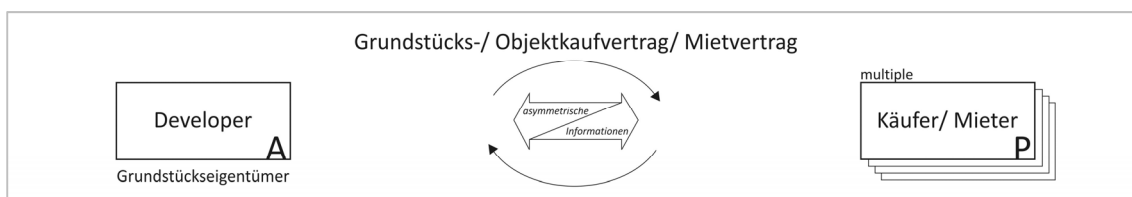


Abbildung 40: : Austauschbeziehungen bei Grundstücks-, Objektverkauf oder Vermietung [Eigene Darstellung]

Developermodell / Investorenmodell	Vertragstheoretisch interpretierbare Austauschbeziehung (P = Prinzipal, A = Agent)	Informationsasymmetrien, Koordinations-, Motivations- und Agenturprobleme	Problemlösungsmöglichkeiten
Projektbezogene Organisation	Aushandlung des Vorhaben- und Erschließungsplanes, städtebaulicher Vertrag und Durchführungsvertrag: Gemeinde (P) Developer (A)	Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung des Developers (A) in Bezug auf die städtebaulichen Ziele der Gemeinde (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) und nach Vertragsschluss (Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge); hohe Spezifität und Bindung	Zielharmonisierung in VEP und städtebaulichen Vertrag mit Hilfe von Qualitätsanforderungen einer Projekt- bzw. Objektzertifizierung; Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss
	Werkvertrag oder Beratervertrag: Developer (P) Dienstleister und Auftragnehmer (z.B. Berater, Planer, Architekt, Bauunternehmer) (A)	Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung des Dienstleisters und Auftragnehmers (A) durch Developer (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) und nach Vertragsschluss (Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge) insb. aufgrund langfristiger Leistung mit hoher Spezifität	Signaling des Dienstleisters und Auftragnehmers (A) vor Vertragsschluss (Prozess- oder Systemzertifizierung)/ Screening durch Developer mit evtl. vorgeschalteten Wettbewerbselementen; Zielharmonisierung in Werk- oder Beratervertrag mit Hilfe der Qualitätsanforderungen einer ex ante-Projektzertifizierung; Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss
Finanzierung	Fremdfinanzierung/ Kreditvertrag: Fremdkapitalgeber (P) Developer (A)	Messproblem: Einschätzung der Projekt- und Kreditrisiken durch den Fremdkapitalgeber (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)	Signaling der Kreditwürdigkeit durch Developer (A) vor Vertragsschluss
Vermarktung	Grundstückskaufvertrag, Objektkaufvertrag, Mietvertrag: Grundstückskäufer, Immobilienkäufer, Mieter (P) Developer (A)	Messproblem: Einschätzung der „Baulandqualität“ bzw. Projekt-/ Objektqualität durch den Grundstückskäufer, Immobilienkäufer, Mieter (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)	Signaling der „Baulandqualität“ bzw. Projekt-/ Objektqualität durch Developer vor Vertragsschluss (ex ante-Projekt-/ Objektzertifizierung); Screening durch Grundstückskäufer, Immobilienkäufer, Mieter

Tabelle 10: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen des Developermodells [eigene Darstellung]

5.3.1.3 Entwicklung in Kooperation: Gemischt privat-öffentliche Modelle

Die Entwicklung kann auch in einer **Kooperation** der Gemeinde mit privaten Akteuren in Form des **Geschäftsbesorgermodells** als gemischt privat-öffentliches Modell erfolgen. Meist in Folge eines Investorenwettbewerbes erfolgt im Rahmen des Geschäftsbesorgermodells die Gründung einer gemischt-wirtschaftlichen Entwicklungsgesellschaft, bei der der private Partner einen Teil des Entwicklungsrisikos trägt. Die Beteiligung am Gesellschaftskapital kann unterschiedlich ausfallen.²⁰² Aus Sicht der Gemeinde handelt es sich um eine vertraglich geregelte Leistungsprivatisierung. Die Gemeinde und der private Kooperationspartner entwickeln gemeinschaftlich und vertraglich geregelt die Rahmenbedingungen der Nutzung und ihrer Umsetzung. Als Hoheitsträgerin muss die Gemeinde mit den gemischt privat-öffentlichen Stadtentwicklungs- oder Grundstücksverwertungsgesellschaften wie mit anderen privaten Investoren auch städtebauliche Verträge eingehen. Die Beauftragung kann sowohl nach dem Treuhänder- als auch nach dem Developermodell erfolgen. Der gemeindliche Einfluss auf den Prozess der Entwicklung und späteren Vermarktung wird neben projektbezogenen städtebaulichen Verträgen und Verfahrensbeschlüssen durch eine in der Regel mehrheitliche Beteiligung der Gemeinde an der Gesellschaft, also über die Ausübung von Gesellschafterrechten sowie über Aufsichtsgremien, gesichert. Das Ziel des Einsatzes gemischt-wirtschaftlicher Entwicklungsgesellschaften ist die effiziente Aufgabenbewältigung im Rahmen der Bearbeitung zeitlich befristeter Aufgaben oder der Verwirklichung spezifischer städtebaulicher Projekte. Im Rahmen der externen Leistungserbringung kann sich die Gemeinde über ein erfahrenes Unternehmen der Stadtentwicklung als Geschäftsbesorger projektspezifisches Know-how beschaffen. Vorteile für die Gemeinde ergeben sich auch aus der privatwirtschaftlichen Durchführung, da die Gesellschaften nicht den öffentlichen Haushaltsbestimmungen unterliegen und sich die Vorhaben weitestgehend unabhängig von der jeweiligen kommunalen Finanzsituation verwirklichen lassen. Zudem behält die Kommune einen größeren Einfluss auf Prozesse als bei der Einschaltung von reinen "Fremdunternehmen" wie im Developermodell [Wentz/Bischoff/Gosewehr 2011, 810; Jakobowski/Kreuz/Nadler 2010, 49ff.; Kötter 1998, 80f.; Scharmer 1994, 15].

Ökonomische Austauschbeziehungen bestehen im Geschäftsbesorgermodell vor allem in der Gründung einer gemischt-wirtschaftlichen Entwicklungsgesellschaft zwischen der Gemeinde und einem Investor bzw. einer Investorengemeinschaft (vgl. Abb. 41). Im Rahmen der Investorensuche entstehen Such-, Mess- und Spezifitätsprobleme seitens der Gemeinde (P). Im Vorfeld des Grundstücksverkaufs muss die Gemeinde als Grundstücksei-

²⁰² Der Geschäftsbesorger kann auch eine hundertprozentige kommunale Eigengesellschaft wie z.B. die HafenCity Hamburg GmbH sein, die als Geschäftsbesorger für das Sondervermögen "Stadt und Hafen" mit dem Entwicklungsmanagement für das Stadtentwicklungsprojekt HafenCity betraut ist [HafenCity2010, 1ff.].

gentümer (P) die Leistungsfähigkeit des Investors (A) in Bezug auf die städtebaulichen Ziele der Gemeinde (P) einschätzen (Hidden characteristics) und nach Vertragsschluss kontrollieren (Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge). Die hohe Spezifität der Aufgabe und die langfristige Bindung der Vertragspartner kommen erschwerend hinzu. Die Investorensuche und Zielharmonisierung vor Vertragsschluss lässt sich in Form eines Investorenwettbewerbs lösen. Zur Strukturierung der Beurteilung der potenziellen Investoren durch die Gemeinde können Qualitätsanforderungen einer vorliegenden Prozess- oder Systemzertifizierung sowie einer eventuell im Zuge der Projektentwicklung anstehenden Projektzertifizierung herangezogen werden. Gleiches gilt für ein Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss.

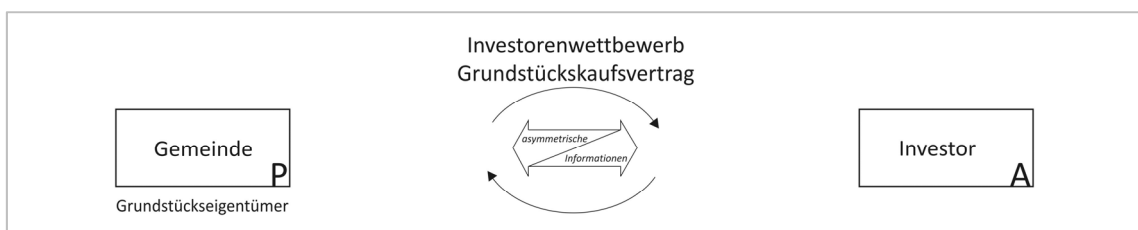


Abbildung 41: Austauschbeziehungen in Investorenwettbewerb und Grundstücksverkauf [eigene Darstellung]

Als besondere Austauschbeziehung im Geschäftsbesorgermodell tritt im Rahmen des Geschäftsbesorgervertrages die Beziehung zwischen dem Geschäftsbesorger (A) als gemischt-wirtschaftlicher Entwicklungsgesellschaft und den Gesellschaftern (P) (Gemeinde und Investor) auf (vgl. Abb. 42). Auftretenden Mess- und Spezifitätsproblemen kann durch ein Signaling des Geschäftsbesorgers und Screening durch Gemeinde und/ oder Investor vor Vertragsschluss begegnet werden (Beurteilung durch Prozess- oder Systemzertifizierung). Des Weiteren besteht die Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Investor im Rahmen des Gesellschaftervertrages.

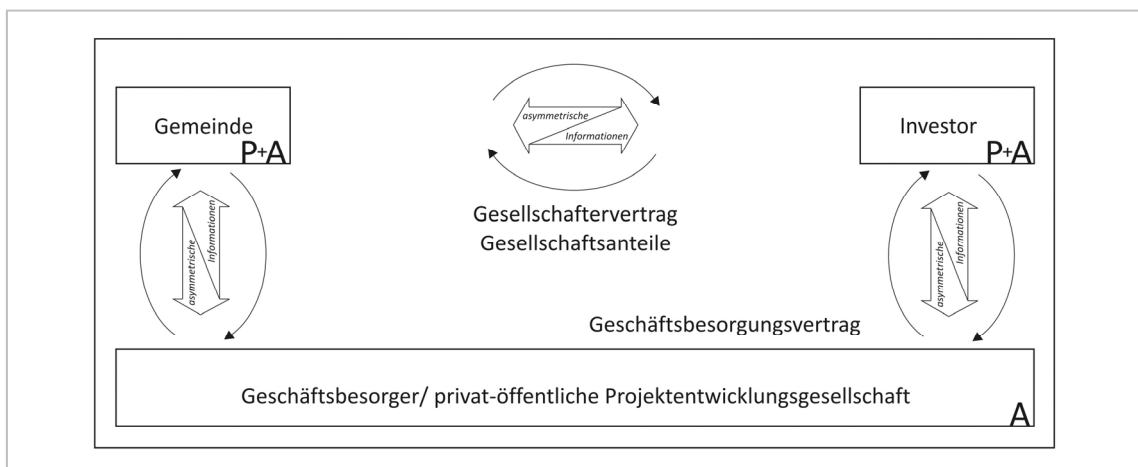


Abbildung 42: Austauschbeziehungen im Geschäftsbesorgermodell [eigene Darstellung]

In Bezug auf den Vorhaben- und Erschließungsplan sowie den städtebaulichen Vertrag und Durchführungsvertrag (vgl. Abb. 43) bestehen ähnliche Probleme und Lösungsmöglichkeiten wie im Developermodell. Jedoch behält die Gemeinde, wie bereits erwähnt, durch die Beteiligung an der privat-öffentlichen Projektentwicklungsgesellschaft einen u.a. ihren Gesellschaftsanteilen entsprechenden höheren Einfluss.

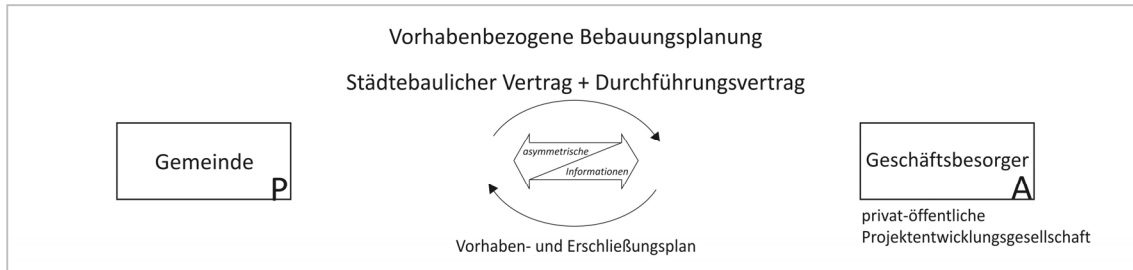


Abbildung 43: Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Geschäftsbesorger im Rahmen der vorhabenbezogenen Bebauungsplanung [eigene Darstellung]

Auch in Bezug auf die Fremdfinanzierung treten ähnliche Agenturprobleme wie im Developermodell auf. Gleiches gilt für die Vermarktung des Projektes und den Abschluss von Grundstückskaufverträgen, Objektkaufverträgen oder Mietverträgen durch den Geschäftsbesorger (A) mit Grundstückskäufern, Immobilienkäufern oder Mietern (P) (vgl. Abb. 44).

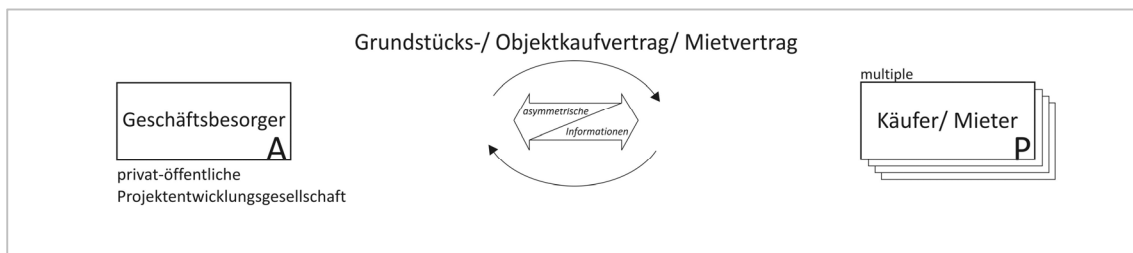


Abbildung 44: Austauschbeziehungen in der Vermarktung [eigene Darstellung]

Geschäftsbesorgermodell	Vertragstheoretisch interpretierbare Austauschbeziehung (P = Prinzipal, A = Agent)	Informationsasymmetrien, Koordinations-, Motivations- und Agenturprobleme	Problemlösungsmöglichkeiten
Projektbezogene Organisation	Investorenwettbewerb und Grundstückskaufvertrag: Gemeinde als Grundstückseigentümer (P) Investor (A)	Such-, Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung des Investors (A) in Bezug auf die städtebaulichen Ziele der Gemeinde (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) und nach Vertragsschluss (Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge); hohe Spezifität und Bindung	Investorensuche und Zielharmonisierung vor Vertragsschluss durch Investorenwettbewerb mit (Beurteilung anhand Qualitätsanforderungen einer Projektzertifizierung sowie Prozess- oder Systemzertifizierung); Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss
Projektbezogene Organisation	Geschäftsbesorgervertrag: Gemeinde und Investor als Gesellschafter (P) Geschäftsbesorger als gemischt-wirtschaftliche Entwicklungsgesellschaft (A)/ Gesellschaftervertrag zwischen Gemeinde und Investor	Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung des Geschäftsbesorgers (A) durch Gemeinde und/oder Investor (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) und nach Vertragsschluss (Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge) insb. aufgrund langfristiger Leistung mit hoher Spezifität	Signaling des Geschäftsbesorgers (A) vor Vertragsschluss (Beurteilung durch Prozess- oder Systemzertifizierung)/ Screening durch Gemeinde und/ oder Investor; Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss
	Aushandlung des Vorhaben- und Erschließungsplanes, städtebaulicher Vertrag und Durchführungsvertrag: Gemeinde (P) Geschäftsbesorger (A)	Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung des Geschäftsbesorger (A) in Bezug auf die städtebaulichen Ziele der Gemeinde (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) und nach Vertragsschluss (Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge); hohe Spezifität und Bindung der Vertragspartner	Zielharmonisierung in VEP und städtebaulichen Vertrag mit Hilfe von Qualitätsanforderungen einer Projekt- bzw. Objektzertifizierung; Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss
Förderung und Finanzierung	Fremdfinanzierung/ Kreditvertrag: Fremdkapitalgeber (P) Geschäftsbesorger (A)	Messproblem: Einschätzung der Projekt- und Kreditrisiken durch den Fremdkapitalgeber (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)	Signaling der Kreditwürdigkeit durch Developer (A) vor Vertragsschluss

Vermarktung	Grundstückskaufvertrag, Objektkaufvertrag, Mietvertrag: Grundstückskäufer, Immobilienkäufer, Mieter (P) Geschäftsbesorger (A)	Messproblem: Einschätzung der „Baulandqualität“ bzw. Projekt- / Objektqualität durch den Grundstücks- käufer, Immobilienkäufer, Mieter (P) vor Vertrags- schluss (Hidden characteris- tics)	Signaling der „Baulandqua- lität“ bzw. Projekt-/ Objektqualität durch Geschäftsbesorger vor Vertragsschluss (Projekt-/ Objektzertifizierung); Screening durch Grund- stückskäufer, Immobilien- käufer, Mieter
-------------	---	--	---

Tabelle 11: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen des Geschäftsbesorgermodells [eigene Darstellung]

5.3.2 Akteure, Organisations- und Verfahrensformen der Bestandsentwicklung

Die Bestandsentwicklung betrifft die Frage, wie eine Stadt – ganz oder in Teilen – mit ihren überkommenen Strukturen und Gebäuden aktuellen und – als Vorsorge – zukünftigen Forderungen angepasst werden kann. Die Vorgehensweisen bewegen sich zwischen einer den Bestand schonend erhaltenden Erneuerung und dem Abbruch mit eventuellem Neubau in veränderter Struktur [Albers/Wekel 2007, 154]. Bestandsentwicklung umfasst demnach alle städtebaulichen Maßnahmen, vorhandene Stadtgebiete zu stabilisieren oder in ihrer Struktur zu ändern [Stricker 2010, 78]. Bezüglich der Notwendigkeit von Stadterneuerung und Stadtumbau bzw. der Sanierung städtebaulicher Missstände formuliert § 136 BauGB zwei grundsätzliche Ausgangssituationen. Entweder bleibt das betroffene Gebiet mit seiner Bebauung und sonstigen Beschaffenheit hinter den allgemeinen Anforderungen an gesunde und sichere Wohn- und Arbeitsverhältnisse zurück oder es kann die Aufgaben, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen, nicht mehr uneingeschränkt erfüllen. Seit den 1970er Jahren tragen das regulative Instrumentarium der „Sanierung“ und insbesondere die staatliche Städtebauförderung als Reaktion auf die bis dahin geringe Investitionstätigkeit in erneuerungsbedürftige Wohn- und Mischquartiere (zunächst nur in Westdeutschland) dazu bei, den Lebenszyklus von Altbeständen und ganzen Quartieren zu verlängern.

In einer aufgabenbezogenen, programmatischen Sichtweise unterscheidet ADRIAN ausgehend von den Erfahrungen der Nachkriegszeit bis in die frühen 1980er Jahre Stadterneuerung und Stadtumbau wie folgt: **Stadterneuerung** stellt die „selbständige²⁰³ oder von der öffentlichen Hand unterstützte oder getragene Erneuerung von Stadtteilen [...] ohne qualitative oder quantitative Nutzungsänderung“ dar. Um den Bestand zu stabilisieren, muss die Funktion des Stadtteils völlig unangetastet bleiben. Da auch keine Verdichtung stattfindet, entstehen keine Anreize zur Mobilisierung spekulativen Kapitals. Somit kann

²⁰³ KRAUTZBERGER spricht von „freiwilliger“ oder „privater Sanierung“ [Krautzberger 2008, 339].

ein Eingreifen externer Wirtschaftskräfte verhindert werden [Adrian 1983, 480]. Der Erneuerungsvorgang von Gebäuden und Stadtteilen zur Erhaltung der Ertragsfähigkeit läuft im Normalfall von alleine über viele Einzelentscheidungen und -maßnahmen der Gebäudeeigentümer ohne Einwirken der Gemeinde ab. Dieser Vorgang kann jedoch gestört und unterbrochen sein. Gründe können beispielsweise äußere Einflüsse, zu geringe Erträge oder eine Abschöpfung der für die Erneuerung benötigten Erträge durch die Eigentümer sein. Demnach muss es Ziel der geplanten Stadterneuerung sein, die endogene Erneuerungsfähigkeit wieder herzustellen und den Prozess der ständigen Erneuerung zu stabilisieren. Um das Stabilisierungsziel zu erreichen, muss die öffentliche Hand oftmals über Förderung unterstützend tätig werden. Gleichzeitig bedarf es der Steigerung der ökonomischen Leistungsfähigkeit der Bewohner und Nutzer des Stadtteils. Eine Aktivierung der Immobilieneigentümer und Bewohner kann vielfach durch die Verbesserung der städtebaulichen Rahmenbedingungen, d.h. eine Aufwertung der öffentlichen Räume oder eine Verbesserung der infrastrukturellen Situation im Rahmen einer allgemeinen Wohnumfeldverbesserung, erreicht werden [Adrian 1983, 480]. Die Steuerung und Gestaltung des Gesamtprozesses kann über ein integriertes Stadtteil- oder Quartiersmanagement erfolgen.

Als **Stadtumbau** kann hingegen die „quantitative oder qualitative Änderung der Bodennutzungen in bereits bebauten Bereichen [...], die vorhandene, vermutete oder prognostizierte Bedürfnisse befriedigen soll“, bezeichnet werden [Adrian 1983, 481]. Es erfolgt vielfach eine tiefgreifende Nutzungs- und Strukturveränderung, die auch den strategisch und konzeptionell ausgerichteten Rückbau von Strukturen sowie die Entwicklung ergänzender Strukturen umfassen kann. Ziel des Stadtumbaus ist nach ADRIAN „die Erhaltung und Förderung der Funktionsfähigkeit einer Stadt unter sich verändernden Umständen und Bedürfnissen“, um soziale, ökonomische, verkehrliche und andere Aufgaben erfüllen zu können. Im Unterschied zur Stadterneuerung werden im Stadtumbau Veränderungen durchgesetzt, die sich an politischen Zielsetzungen orientieren und häufig nicht im Einvernehmen mit den örtlichen Betroffenen erfolgen. Dazu bedarf es langfristiger, umfassender, die Nebenwirkungen einbeziehender und politisch getragener Konzepte [Adrian 1983, 481f.].

Inzwischen erscheinen die früheren Finanzierungsstrategien der Stadterneuerung mit hohen öffentlichen Förderanteilen als nicht mehr praktikabel. Zudem gewann zwischenzeitlich die soziale Dimension neben dem baulichen Erneuerungsbedarf, der kurzfristig zu Beginn der 1990er Jahre in den ostdeutschen Städten wieder in den Vordergrund rückte, an Bedeutung [Albers/Wekel 2007, 156ff.]. War die Stadterneuerung zu Beginn in den 1970er Jahren zunächst vor allem für Aufgaben der „kraftvollen Modernisierung der Städte“ und dem „Wiedergewinnen urbaner Qualitäten“ gedacht, haben sich die Aufga-

benfelder jedoch zwischenzeitlich in vielerlei Hinsicht weiterentwickelt und stellen sich heute differenzierter dar. Heutige Aufgaben der Bestandsentwicklung kommen in der Regel aus dem privaten Bereich und bedürfen der Gestaltung in privater Verantwortung [Krautzberger 2008, 338]. Dies führte auch in der Bestandsentwicklung zu neuen Verfahrensmodellen und einem veränderten Rollenverständnis weg von einer „obrigkeitlich verfügbaren Planung“ hin zu kommunikativen, aushandelnden Planungsprozessen. Die Stadterneuerung erfährt zwischenzeitlich im Rahmen der Beschäftigung mit Stadt- und Ortsteilen mit besonderem sozialem und wirtschaftlichem Entwicklungsbedarf und Stadt- und Ortszentren eine inhaltliche Ausdehnung und Integration verschiedenster fachlich-sektoraler Aspekte. In Gebieten des industriellen Wohnungsbaus ostdeutscher Städte kam es zu einem neu definierten Stadtumbau, der vor allem auf die Marktbereinigung durch Abriss leerstehender Wohnungen, verbunden mit Aufwertungsstrategien für die verbleibenden Restgebiete, abzielt. Gleichzeitig bleibt insbesondere im Zuge einer schrumpfenden Bevölkerung die Aufgabe der Sanierung von vernachlässigten und von erheblichem Leerstand geprägten Innenstadtbereichen mit dem Bedarf der Revitalisierung und punktuellen Rückbau bestehen. Stadtumbau kann demnach auch die „Organisation, Koordination und Begleitung städtischer Schrumpfungsprozesse“ bedeuten [Albers/Wekel 2007, 156ff.].

Mit diesen programmatischen Veränderungen geht seit Mitte der 1990er Jahre auch eine schrittweise Weiterentwicklung des städtebaulichen Instrumentariums einher. So zielen die neueren Instrumente im BauGB seit den Novellierungen in 2004 und 2007 auf eine stärker gesellschaftlich selbst verantwortete Stadterneuerung ab. Im BauGB finden sich inzwischen neben dem klassischen Sanierungsrecht die kooperativen, zum Teil privat initiierten und gesteuerten Verfahren der Stadterneuerung des „Stadtumbaus“, der „Sozialen Stadt“ und entscheidend fortentwickelt in Bezug auf die „privaten Initiativen der Stadtentwicklung“.²⁰⁴ Somit wurde auch das rechtliche Instrumentarium der Bestandsentwicklung in einen Kontext der stärkeren Initiierung und Mitgestaltung durch die Zivilgesellschaft gerückt [Krautzberger 2008, 339]. Hinzu kommt, dass auch in der bestandsbezogenen Quartiersentwicklung insbesondere im Rahmen des Stadtumbaus und des Programms "Soziale Stadt" – wenn auch in teilweise andersartigen Akteurskonstellationen – eine Projektorientierung und ein klarer Umsetzungsbezug erkennbar sind, die zum Teil über bauliche Maßnahmen hinausgehen.

Um Anlässe und Einsatzfelder einer Zertifizierung in der Bestandsentwicklung identifizieren zu können, wird zunächst auf einige Besonderheiten in Bezug auf die Akteursstrukturen, insbesondere die Eigentümerstrukturen, in der Bestandsentwicklung eingegangen.

²⁰⁴ Stadtumbau §§ 171 a bis d BauGB, Soziale Stadt § 171 e BauGB und Private Initiativen zur Stadtentwicklung § 171 f BauGB

Die Gebäudebestände in den klassischen gründerzeitlich geprägten Misch- und Wohnquartieren der Innenstädte und Innenstadtrandgebieten befinden sich bis heute vielfach im kleinteiligen Streubesitz. Sie gehören demgemäß diversen Eigentümern, die nach unterschiedlichen Motiven und Immobilieninteressen agieren. Durch die Umwandlung in Teileigentum wurden die Eigentümerstrukturen zwischenzeitlich teilweise noch weiter ausdifferenziert [Krüger/Richter/Stotz 2010, 209].²⁰⁵ In den zusammenhängend geplanten und umgesetzten Wohnsiedlungen des Übergangs von 19. Jh. zum 20. Jh. und seit den 1920er Jahren sowie in den großen zusammenhängenden, vielfach auch innerstädtischen, Wohnungsbeständen der Baugesellschaften zeigt sich ein anderes, homogeneres, stärker von institutionellen Eigentümern (z.B. Wohnungsbaugenossenschaften, kommunale Wohnungsbaugesellschaften, Wohnungsunternehmen in Privatbesitz, private Beteiligungsgesellschaften, etc.) geprägtes Bild. Diese Verschiedenheit der Eigentübertypen und ihrer Handlungsfähigkeiten in der Stadterneuerung wurde früh erkannt, jedoch seit Anfang der 1980er Jahre nur in vereinzelt planungswissenschaftlichen Studien näher betrachtet [Krüger/Richter/Stotz 2010, 212; Schiffers 2009b, 66].²⁰⁶ Für die Erfüllung der Aufgaben der Stadterneuerung ist die Vielzahl unterschiedlicher Eigentübertypen, deren kollektives Verhalten maßgeblich für den Erfolg der Planung ist, zu berücksichtigen und in die Planung und Umsetzung miteinzubeziehen [Krüger/Richter/Stotz 2010, 209].

In Bezug auf Erneuerungsprozesse weist die oftmals kleinteilige Besitzstruktur auch aus der Perspektive der Theorie der Verfügungsrechte gewisse Schwierigkeiten auf. Demnach können in Bestandsquartieren mit kleinteiliger Parzellen- und Eigentümerstruktur Nutzungs- und Gewinnpotenziale wegen der Vielzahl von Akteuren nicht ausgeschöpft werden. Im Fall der Erneuerung oder des Stadtumbaus zeigen sich deshalb Tendenzen zur Zusammenlegung von Verfügungsrechten. Investoren versuchen, mehrere kleinteilige Flächen für größere und rentablere Vorhaben zu erwerben [Schiffers 2009b, 53]. Neben die zentralen Probleme der Stadterneuerung in Form des Gestaltverlustes und des strukturellen Verfalls bzw. der funktionalen Beeinträchtigung treten somit weitere Probleme aus

²⁰⁵ Die Eigentümerstruktur in den gründerzeitlichen Misch- und Wohnquartieren der ostdeutschen Städte ist weniger stark diversifiziert. Als Gründe hierfür werden u.a. die schwache Kapitalausstattung der Haushalte sowie die starke Prägung durch Eigentümer, die ihre Immobilien anlage- oder abschreibungsorientiert aus privatisierten und restituierten Beständen erworben haben, angeführt [Krüger/Richter/Stotz 2010, 209].

²⁰⁶ KRÜGER/RICHTER/STOTZ liefern einen Überblick über planungswissenschaftliche Studien zum Verhalten von privaten Immobilieneigentümern im Kontext von Stadterneuerung und Stadtumbau („Eigentümforschung“). Die wenigen vorliegenden Untersuchungen belegen u.a., dass die privaten Einzeleigentümer eine stark heterogene Akteursgruppe darstellen, die sich gegenüber den „professionellen“ institutionellen Eigentümern zum Teil signifikant in ihren Handlungsweisen unterscheidet. Dies äußert sich insbesondere darin, dass nicht wenige der Einzeleigentümer nur stark eingeschränkt marktwirtschaftlich rational handeln. Die eigentlichen Ursachen und Hintergründe dieses Akteurshandelns werden selten näher betrachtet. KRÜGER/RICHTER/STOTZ formulieren als Konsequenz einen Bedarf an vertiefenden akteurszentrierten Untersuchungen zu Handlungsgründen, Zwecksetzungen und Folgewirkungen des Eigentümerverhaltens, um unter Berücksichtigung aller relevanten Handlungskontexte Ansätze entwickelt zu können, die einen situationsgerechten Zugang zu diesen Akteuren erlauben [Krüger/Richter/Stotz 2010, 211ff.].

institutionenökonomischer Perspektive. Diese betreffen vor allem die Verteilung von Verfügungsrechten sowie die Gestaltung entsprechender institutioneller Regelungen. Diese Besonderheiten der Bestandsentwicklung zeigen, dass die Vorstellung, eine Entwicklung im Bestand allein planerisch von außen steuern zu können, durch komplexere Betrachtungen der institutionellen Rahmenbedingungen ergänzt werden muss. Insbesondere der Stadtumbau in schrumpfenden Städten wird somit auch „zur Frage der Aufteilung der Risiken und Transaktionskosten, die bei notwendigen Anpassungsprozessen auftreten“ [Schiffers 2009b, 70].²⁰⁷ Es gilt daher für die räumliche Planung im Bestand, Immobilieneigentümer verstärkt als Kooperationspartner in die Prozesse der Stadtentwicklung einzubeziehen, wie es in den letzten Jahren bereits im Zusammenhang mit formellen privaten Initiativen nach § 171f BauGB der Fall ist.²⁰⁸ Privat getragene Erneuerungsprozesse werden auch durch die Förderbedingungen der Europäischen Union angeregt. Diese zielen darauf ab, städtebauliche Projekte verstärkt mit kreditorientierten, teilweise auf Rückzahlung öffentlicher Mittel setzenden Instrumenten zu unterstützen [Jakubowski/Kreuz/Nadler 2010, 43ff.; Krautzberger 2008, 338].²⁰⁹

Im Folgenden werden die Organisations- und Verfahrensformen und die damit verbundenen Akteurs- und Austauschbeziehungen sowie potenzielle Organisationsprobleme (Informationsasymmetrien, Koordinations-, Motivations- und spezielle Agenturprobleme) in der Bestandsentwicklung auf Quartiersebene systematisiert und modelhaft dargestellt. Dies wird anhand der wesentlichen planungsrechtlichen Strategien der Bestandsentwicklung nach dem besonderen Städtebaurecht unter Beachtung der soeben skizzierten Besonderheiten vorgenommen. Neben den kommunal gesteuerten bzw. unterstützten Gesamtmaßnahmen werden auch private Initiativen der Stadtentwicklung und die allgemeine selbständige Erneuerung durch einzelne gesellschaftliche Akteure betrachtet. Darauf aufbauend werden modellhafte Möglichkeiten der Problemlösung mithilfe einer Zertifizierung erläutert.

Im Einzelnen werden folgende Aufgaben und Instrumente in Hinblick auf die beteiligten Akteure und Organisationsformen sowie problembehaftete Austauschbeziehungen untersucht:

- Städtebauliche Gesamtmaßnahmen der Bestandsentwicklung (Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Maßnahmen des Stadtumbaus und der „Soziale Stadt“),

²⁰⁷ Vertiefend zu Verfügungsrechten im Stadtumbau vgl. [Schiffers 2009b].

²⁰⁸ Vertiefend zu Urban Improvement Districts (UID), Business Improvement Districts (BID), Housing Improvement Districts (HID) oder Immobilien- und Standortgemeinschaften als formelle private Initiativen nach § 171 f BauGB vgl. u.a. [Kreutz 2008; Kreuz/Krüger 2008].

²⁰⁹ Z.B. Darlehen aus Stadtentwicklungsfonds im Rahmen der EU-Initiative "Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – JESSICA".

- private Initiativen zur Stadtentwicklung sowie
- die selbständige private Erneuerung.

Neben den Austauschbeziehungen innerhalb der projekt- bzw. maßnahmenbezogenen Organisationsgestaltung stehen vor allem Förderungsbeziehungen zu den staatlichen und suprastaatlichen Mittelgebern im Fokus. Fragen der Vermarktung rücken hingegen zum Teil in den Hintergrund. Aufgrund der dargestellten Besonderheiten der Akteursstrukturen und Aufgaben gestaltet sich die Systematisierung schwieriger als im Fall der Neuentwicklung auf Entwicklungs- und Umstrukturierungsflächen.

5.3.2.1 Förmliche Gesamtmaßnahmen der städtebaulichen Bestandsentwicklung

Als städtebauliche Gesamtmaßnahmen der Bestandsentwicklung werden im Folgenden städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Stadtumbaumaßnahmen und Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ betrachtet.

Die seit 1971 gesetzlich kodifizierte (zunächst im StBauFG, ab 1987 und bis heute im BauGB) Stadterneuerung erscheint in ihrer ursprünglichen Form der **städtebaulichen Sanierungsmaßnahme** zunächst als vergleichsweise „hoheitliche“ Angelegenheit. Sie ist als gemeindliche Maßnahme ausgestaltet. Kennzeichen der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme ist die einheitliche Planung und Vorbereitung durch die Gemeinde und eine unter deren Regime gesicherte Durchführung. In der Praxis sind Sanierungsmaßnahmen allerdings stärker von der Kooperation zwischen der Gemeinde und den Sanierungsbeteiligten (Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen Betroffene) geprägt, als von einseitigen hoheitlichen Anordnungen. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass die Veränderungen in Gebieten mit städtebaulichen Missständen nur bei engem Zusammenwirken zwischen Gemeinde und den Sanierungsbeteiligten, vor allem den Eigentümern, aber auch den Pächtern und Mietern, möglich ist. Der Sanierungserfolg hängt geradezu davon ab, in welchem Maße es zu einer gemeinsamen Durchführung der Sanierung kommt. Wesentliches Ziel der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ist es dabei gerade auch, die bodenrechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, um private Folgeinvestitionen vorzubereiten und dauerhaft zu sichern [Krautzberger 2008, 337f.]. Als Voraussetzung für eine intensive bodenrechtliche Steuerung durch das Sanierungsrecht müssen komplexe gebietsbezogene städtebauliche Missstände vorliegen. Zur Organisation und Durchführung kann die Gemeinde in Form des Treuhändermodells – analog zu der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme – einen Sanierungsträger als Treuhänder beauftragen. Finanziert werden können städtebauliche Sanierungsmaßnahmen zum einen durch die Gemeinde, die Fördermittel des Landes und des Bundes im Rahmen der Städtebauförderung beantragen kann. Zum anderen können Ausgleichbeträge der Eigentümer nach Abschluss der Maßnahmen auf der Grundlage der sanierungsbedingt erhöhten Bodenwerte erhoben werden.

Darüber hinaus können Investitionen der privaten Bauherren mit Zuschüssen durch die Gemeinde unterstützt werden.

Gegenstand von **Stadtumbaumaßnahmen** können gebietsbezogene Maßnahmen wie beispielsweise der Rückbau baulicher Anlagen sein. Auf Grundlage eines förmlichen Beschlusses des Stadtumbaugebietes auf Basis eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts kann die Gemeinde neben den Instrumenten des allgemeinen und besonderen Städtebaurechts, vor allem städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, soweit erforderlich auch Stadtumbauverträge als besondere Ausprägung des städtebaulichen Vertrages mit beteiligten Eigentümern eingehen. Gegenstand eines solchen Stadtumbauvertrages können Vereinbarungen zwischen Gemeinde und beteiligten Eigentümern hinsichtlich der Maßnahmen und der Kostentragung hierfür, der Verzicht auf die Ausübung von Ansprüchen und ein Lastenausgleich zwischen den beteiligten Eigentümern sein. Zur Sicherung und sozialverträglichen Durchführung von Stadtumbaumaßnahmen kann die Gemeinde ein Gebiet durch Satzung als Stadtumbaugebiet bezeichnen (Stadtumbausatzung) und somit eine Genehmigungspflicht für die Durchführung von Vorhaben und Maßnahmen begründen. Zur Finanzierung bestehen auch hier die Möglichkeiten der Städtebauförderung.

Gegenstand der **Maßnahmen der „Sozialen Stadt“** sind die Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen in Gebieten mit einem entsprechenden Entwicklungsbedarf unter Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen. Sie können anstelle oder ergänzend zu sonstigen Maßnahmen nach BauGB durchgeführt werden. Das bereits im Jahr 1999 begonnene spezielle Städtebauförderungsprogramm „Soziale Stadt“ für Orts- und Stadtteile mit besonderen sozialen, wirtschaftlichen und städtebaulichen Problemen wurde durch das EAG Bau 2004 gesetzlich geregelt. Das Ziel der gesetzlichen Regelung waren insbesondere die Verankerung geeigneter Beteiligungs- und vor allem Mitwirkungsmöglichkeiten und eine bessere Bündelung des Mitteleinsatzes sowie die stärkere Einbeziehung privater Initiativen [Krautzberger 2008, 340]. Auch hier sind die Basis der Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung ein städtebauliches Entwicklungskonzept und eine förmliche Gebietsfestlegung. Zur Sicherung der Durchführung entsprechend den Zielen des Entwicklungskonzeptes können städtebauliche Verträge mit den Eigentümern oder sonstigen Maßnahmenträgern (z.B. Träger sozialer Einrichtungen) abgeschlossen werden. Zur Begleitung der öffentlichen wie auch privaten Maßnahmen sollen Koordinierungsstellen eingerichtet werden, denen die Aufgabe des Stadtteilmanagements aufgetragen wird. Mit dieser Aufgabe kann auch ein Sanierungsträger (§ 157 BauGB) beauftragt werden.

Im Rahmen der Organisation städtebaulicher Gesamtmaßnahmen der Bestandsentwicklung können vertragstheoretisch interpretierbare ökonomische Austauschbeziehungen zunächst in der Beauftragung eines Sanierungsträgers als Treuhänder oder auch Koordinationsstelle für Maßnahmen der „Sozialen Stadt“ (A) durch die Gemeinde (P) bestehen (vgl. Abb. 45). Wie in anderen Beauftragungsverhältnissen bestehen vor Abschluss eines Sanierungsträgervertrages Mess- und Spezifitätsprobleme hinsichtlich der Einschätzung der Leistung des Sanierungsträgers (A) durch die Gemeinde (P) (Hidden characteristics). Zur Problemlösung kann eine Prozess- oder Systemzertifizierung als prozessbezogene Qualitätsprüfung der Dienstleistungen bzw. eine Prüfung von Qualitätsmanagementsystemen des Beauftragten als Signaling beitragen. Ein im Sanierungsträgervertrag vereinbartes Monitoring bzw. Reporting bietet sich zur Überwachung der Leistungserbringung nach Vertragsschluss an.

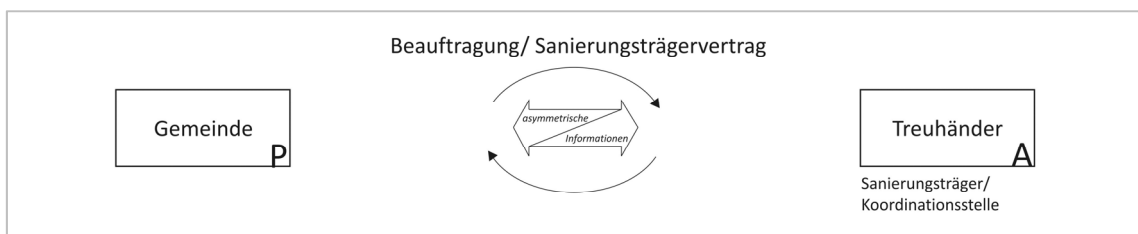


Abbildung 45: Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Treuhänder [eigene Darstellung]

Darüber hinaus können Agenturprobleme bei der Aushandlung städtebaulicher Verträge und Durchführungsverträge zwischen der Gemeinde (P) und dem Eigentümer oder anderen Maßnahmenträgern (A), wie z.B. Organisationen der Wohlfahrtspflege, der Jugendhilfe oder kirchliche Stellen, auftreten (vgl. Abb. 46). Aufgrund der hohen Spezifität und langfristigen Bindung der Vertragspartner bedarf es auch hier vor Vertragsschluss einer Zielharmonisierung. Diese – wie auch ein Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss – kann wiederum unter Rückgriff auf Qualitätsanforderungen einer eventuell für die Maßnahmen durchgeführten Projekt- bzw. Maßnahmenzertifizierung erfolgen.

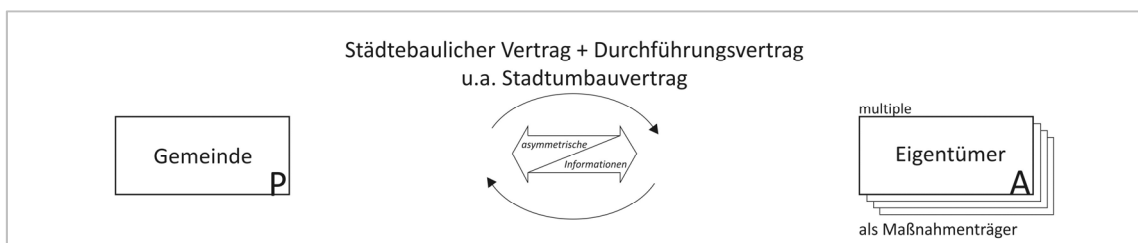


Abbildung 46: Austauschbeziehung zwischen Gemeinde und Maßnahmenträger [eigene Darstellung]

Im Rahmen der möglichen Förderung der Maßnahmen durch Mittel der Städtebauförderung ist wie auch bezüglich der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen bereits formuliert (vgl. Kap. 5.3.1.1) zur Behebung von Messproblemen auf Seite des Mittelgebers (P) hinsichtlich der Förderwürdigkeit der Maßnahme (Hidden characteristics) vor Aufnahme in

das Förderprogramm ein teilstandardisiertes Bewertungsverfahrens durch Zertifizierung denkbar (vgl. Abb. 47).

Darüber hinaus ist eine die Städtebauförderung begleitende Zertifizierung der Maßnahmen als staatliche Auszeichnung besonderer Leistungen in der Bestandsentwicklung denkbar. Diese könnte der Förderung spezifischer Maßnahmenqualitäten dienen, indem über die finanzielle Zuwendung hinaus durch die Auszeichnung weitere staatliche Anreize zur Qualitätssteigerung geschaffen werden. Eine solche projekt- und prozessbezogene Zertifizierung kommunaler Programme und Maßnahmen kann als Optimierungsverfahren verstanden werden (vgl. Zertifizierungsverfahren „Meilenstein 2012“ in Kap. 2.4).

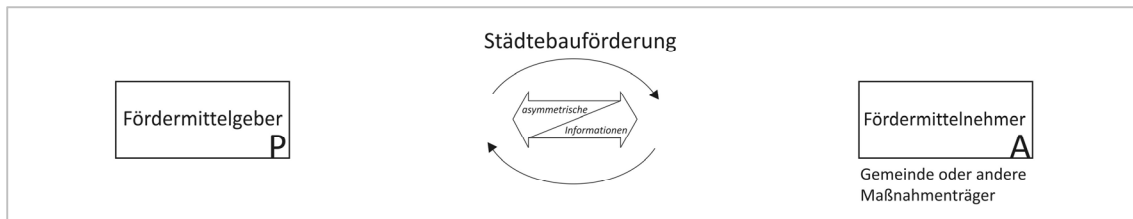


Abbildung 47: Austauschbeziehung im Rahmen der Städtebauförderung [eigene Darstellung]

Bezüglich einer eventuell notwendigen Fremdfinanzierung der Maßnahmen bestehen ähnliche Probleme und Lösungsmöglichkeiten wie in den bereits beschriebenen anderen Planungsfällen.

Besondere Austauschbeziehungen entstehen aufgrund der allgemeinen Betroffenheit der Anlieger oder Bewohner durch die Maßnahmen oder aufgrund von Mietverhältnissen (vgl. Abb. 48). Die Betroffenen (Bewohner, Mieter, etc.) (P) können im Vorfeld die Maßnahmenqualitäten und -konsequenzen (Hidden characteristics), die sich für sie aus der Durchführung der Gesamtmaßnahmen und Einzelmaßnahmen ergeben, nicht umfassend abschätzen. Hier könnte ein Signaling der Maßnahmenqualität bzw. Projektqualität durch die Maßnahmenträger vor Durchführung zur Transparenz- und Akzeptanzsteigerung seitens der Betroffenen beitragen. Denkbar sind Maßnahmen- bzw. Projektzertifizierungen, deren Qualitätsanforderungen auch zur Evaluierung der Maßnahmen während und nach der Durchführung herangezogen werden könnten.

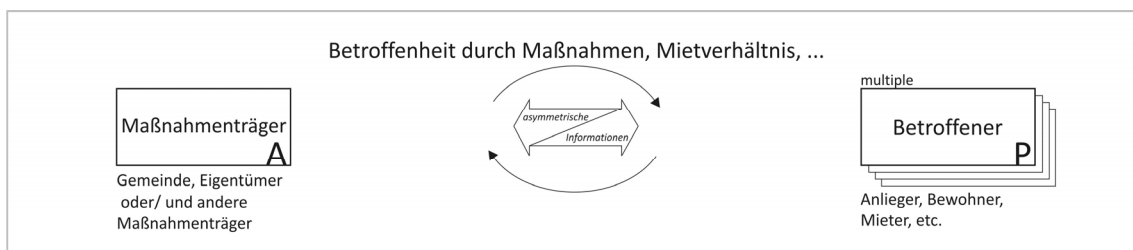


Abbildung 48: Austauschbeziehungen aufgrund von Betroffenheit [eigene Darstellung]

<p>Städtebauliche Gesamtmaßnahmen</p>	<p>Vertragstheoretisch interpretierbare Austauschbeziehung (P = Prinzipal, A = Agent)</p>	<p>Informationsasymmetrien, Koordinations-, Motivations- und Agenturprobleme</p>	<p>Problemlösungsmöglichkeiten</p>
<p>Projektbezogene Organisation</p>	<p>Beauftragung eines Sanierungsträgers als Treuhänder/ „Soziale Stadt“-Koordinationsstelle: Gemeinde (P) Sanierungsträger (A)</p>	<p>Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung des Sanierungsträgers (A) durch Gemeinde (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)</p>	<p>Signaling des Sanierungsträgers (A) vor Vertragsschluss (Beurteilung durch Prozess- oder Systemzertifizierung); Screening durch Gemeinde (P); Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss</p>
	<p>Aushandlung städtebaulicher Verträge und Durchführungsverträge: Gemeinde (P) Eigentümer oder andere Maßnahmenträger (A)</p>	<p>Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung des Maßnahmenträgers (A) in Bezug auf die städtebaulichen Ziele der Gemeinde (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) und nach Vertragsschluss (Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge); hohe Spezifität und Bindung der Vertragspartner</p>	<p>Zielharmonisierung im städtebaulichen Vertrag mit Hilfe von Qualitätsanforderungen einer Projekt- bzw. Maßnahmenzertifizierung; Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss</p>
<p>Förderung und Finanzierung</p>	<p>Städtebauförderung bei städtebaulichen Gesamtmaßnahmen: Bund/Land als Mittelgeber (P) Gemeinde als Mittelnehmer (Maßnahmenträger) (A) Gemeinde als Mittelgeber (P) Maßnahmenträger als Mittelnehmer (A)</p>	<p>Messproblem: Einschätzung der Förderwürdigkeit der Maßnahme durch den Mittelgeber (P) vor Aufnahme in Förderprogramm (Hidden characteristics)</p>	<p>Signaling der Maßnahmenqualität durch Maßnahmenträger (A) vor Aufnahme in Förderprogramm (z.B. teilstandardisierte Bewertung durch Zertifizierung auf Basis z.B. des städtebaulichen Entwicklungskonzepts und der Maßnahmenkonzepte); Eine die Städtebauförderung begleitende Zertifizierung als Förderung spezifischer Maßnahmenqualität über die Schaffung von Anreizen durch Auszeichnung (Projekt- und prozessbezogene Zertifizierung der kommunaler Programme und Maßnahmen als Optimierungsverfahren (vgl. „Meilenstein 2012“ in Kap. 2.4)</p>

Förderung und Finanzierung	Finanzierungsvertrag bei Fremdfinanzierung: Kapitalgeber (P) Maßnahmenträger als Kapitalempfänger(A)	Messproblem: Einschätzung der Projekt- und Kreditrisiken durch den Kapitalgeber (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)	Signaling der Kreditwürdigkeit durch Maßnahmenträger (A) vor Vertragsschluss (z.B. Finanzierungsplanung und Vermarktungskonzept)
Vermarktung	Allgemeine Betroffenheit durch Maßnahmen, Mietverhältnis: Betroffener, Bewohner, Mieter (P) Maßnahmenträger (A)	Messproblem: Einschätzung der Maßnahmenqualität und -konsequenzen durch die Betroffenen, Bewohner, Mieter (P) vor Durchführung (Hidden characteristics)	Signaling der Maßnahmenqualität bzw. Projektqualität durch Maßnahmenträger vor Durchführung zur Transparenz- und Akzeptanzsteigerung (Maßnahmen- bzw. Projektzertifizierung)

Tabelle 12: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen städtebaulicher Gesamtmaßnahmen [eigene Darstellung]

5.3.2.2 Nichtförmliche private Bestandsentwicklung

Die gesetzlichen Regelungen sind nicht die einzigen Wege zur Stadterneuerung. Wie bereits dargestellt, erfolgt in der städtebaulichen Praxis die Anpassung an aktuelle und zukünftige Anforderungen neben den förmlichen Gesamtmaßnahmen und förmlichen privaten Initiativen in weiten Teilen auf „freiwilliger“ Basis. Als Akteure der selbstständigen, gesellschaftlich eigenverantwortlichen Bestandsentwicklung treten sowohl private Einzelakteure als auch informelle Eigentümerkooperationen als gemeinschaftlicher Zusammenschluss mehrerer Eigentümer auf [Krautzberger 2008, 339; Kreutz/Krüger 2008, 259]. KRAUTZBERGER spricht vom Bereich der „freiwilligen“ oder „privaten Sanierung“ [Krautzberger 2008, 339].²¹⁰ Es finden sich viele Anlässe und Formen der Stadterneuerung, für die eine Durchführung einer förmlichen städtebaulichen Sanierungsmaßnahme nach dem BauGB nicht erforderlich ist bzw. die Maßnahmen „unterhalb“ der Erforderlichkeit für die Anwendung des Sanierungsrechts liegen. In diesen Fällen einer **nichtförmlichen Stadterneuerung** kann eine Abstimmung mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde über städtebauliche Verträge nach § 11 Abs. 1 BauGB erfolgen. In der Regel werden derartige freiwillige Sanierungs- oder Erneuerungsmaßnahmen durch eine Kooperation mehrerer Eigentümer, von Bauträgern oder von sonstigen Investoren durchgeführt. Auch die Gemeinden und andere öffentliche Bedarfsträger können hieran beteiligt sein. Entsprechende Maßnahmen können im Einzelfall, insbesondere jedoch in Fällen, in denen sich die Gemeinde mit öffentlichen Zuwendungen beteiligt, Gegenstand von Mischverträgen

²¹⁰ Das BauGB enthält anders als noch das StBauFG keine ausdrücklichen Regelungen über eine „freiwillige Sanierung“. § 14 StBauFG enthielt eine Bestimmung über die „Sanierungsgemeinschaft“ als Zusammenschluss von Eigentümern mit dem Ziel einer privat verantworteten Stadtsanierung [Krautzberger 2008, 339].

mit öffentlich-rechtlichen Elementen sein [Krautzberger 2008, 339]. Eine gebietsbezogene, städtebaulich relevante Stadterneuerung unter rein privater Regie kann beispielsweise die Erneuerung von zusammenhängenden Liegenschaften z.B. größeren Wohnungsbeständen eines institutionellen Immobilienhalters darstellen.

In Bezug auf die Aushandlung städtebaulicher Verträge, die Städtebauförderung bei Einzelmaßnahmen sowie in Fällen der Fremdfinanzierung bestehen ähnliche oder gleiche Probleme und Lösungsmöglichkeiten wie auch in den bereits dargestellten Austauschbeziehungen anderer Modelle der Bestandsentwicklung. Besondere ökonomische Austauschbeziehungen im Rahmen der nichtförmlichen privaten Bestandsentwicklung sind Miet- oder Kaufverträge als Folge privater Erneuerungs- und Sanierungsleistungen (vgl. Abb. 49).

In diesen Fällen bestehen seitens der privaten Maßnahmenträger (A) Bereitstellungsprobleme bezüglich der Nachfrage bzw. Akzeptanz der Maßnahmen seitens potenzieller Käufer oder Mieter (P). Seitens einer bestehenden Mieterschaft existieren Mess- und Spezifitätsprobleme aufgrund gänzlich oder teilweise unbekannter Qualitätseigenschaften bzw. -konsequenzen der Maßnahmen (Hidden characteristics). In diesem Zusammenhang bietet sich insbesondere für institutionelle Eigentümer als Maßnahmenträger mit großen Liegenschaften ein Signaling der angestrebten Qualitäten vor Durchführung in Form einer maßnahmen- bzw. projektbezogenen Zertifizierung an.

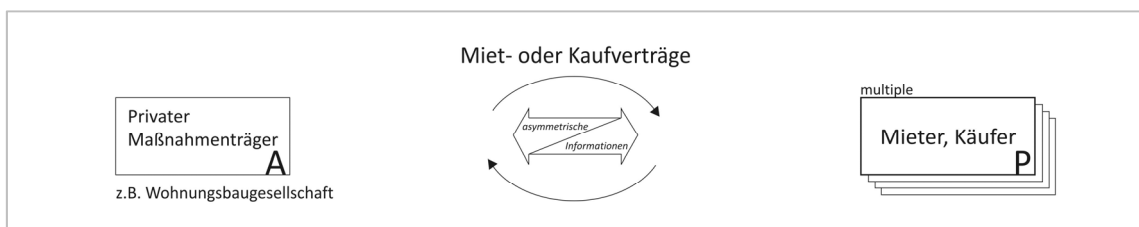


Abbildung 49: Austauschbeziehungen im Rahmen der Vermarktung privater Erneuerungs- und Sanierungsleistungen [eigene Darstellung]

Selbständige private Erneuerung	Vertragstheoretisch interpretierbare Austauschbeziehung (P = Prinzipal, A = Agent)	Informationsasymmetrien, Koordinations-, Motivations- und Agenturprobleme	Problemlösungsmöglichkeiten
Projektbezogene Organisation	Aushandlung städtebaulicher Verträge und Durchführungsverträge: Gemeinde (P) Eigentümer oder andere Maßnahmenträger (A)	Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung des Maßnahmenträgers (A) in Bezug auf die städtebaulichen Ziele der Gemeinde (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics) und nach Vertragsschluss (Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge)	Zielharmonisierung im städtebaulichen Vertrag mit Hilfe von Qualitätsanforderungen einer Projekt- bzw. Maßnahmerzertifizierung; Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss
Förderung und Finanzierung	Städtebauförderung bei Einzelmaßnahmen: Land als Mittelgeber (P) Privater Maßnahmenträger als Mittelnehmer (A)	Messproblem: Einschätzung der Förderwürdigkeit der Maßnahme durch den Mittelgeber (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)	Signaling der Maßnahmenqualität durch Maßnahmenträger (A) vor Vertragsschluss (z.B. Maßnahmenkonzept);
	Finanzierungsvertrag bei Fremdfinanzierung: Kapitalgeber (P) Maßnahmenträger als Kapitalempfänger(A)	Messproblem: Einschätzung der Projekt- und Kreditrisiken durch den Kapitalgeber (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)	Signaling der Kreditwürdigkeit durch Maßnahmenträger (A) vor Vertragsschluss (z.B. Finanzierungsplanung und Vermarktungskonzept)
Vermarktung	Miet- oder Kaufverträge als Folge privater Erneuerungs- und Sanierungsleistungen: Käufer, Mieter (P) Maßnahmenträger (A)	Bereitstellungsproblem: Einschätzung der Nachfrage bzw. Akzeptanz seitens der Käufer oder Mieter (P) durch Maßnahmenträger (A) vor Durchführung (Hidden characteristics)	Signaling der angestrebten bzw. umgesetzten Qualitäten durch Maßnahmenträger (Maßnahmen- bzw. Projektzertifizierung)

Tabelle 13: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen der selbständigen privaten Erneuerung [eigene Darstellung]

5.3.2.3 Private Initiativen zur Stadtentwicklung

Seit 2007 findet sich mit den formellen **privaten Initiativen zur Stadtentwicklung** ein besonderer Ansatz privat initiiertes städtebaulicher Entwicklung im BauGB. Die Gemeinde kann nach § 171f BauGB und nach Maßgabe des Landesrechts in einem förmlichen Verfahren auf Initiative von Eigentümern und für einen befristeten Zeitraum auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts Gebiete zur Durchführung standortbezogener Maßnahmen in privater Verantwortung festlegen. Die privaten Maßnahmen können je nach Zielrichtung der privaten Initiative der Stärkung oder Entwicklung z.B. von Bereichen der Innenstädte, von Stadtteilzentren, Wohnquartieren oder Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen.²¹¹ Die Maßnahmen müssen in allen Fällen mit einem städtebaulichen Entwicklungskonzept der Gemeinde abgestimmt sein und werden jeweils über Einzelentscheidungen, Förderungen oder in konkretisierenden Bauleitplanungen umgesetzt. Unabhängig von der privaten Durchführungsverantwortung liegt die für die städtebauliche Planung sowie die Kontrolle über die Abgestimmtheit der privaten Maßnahmen innerhalb des beschlossenen Gebiets mit den Zielen der städtebaulichen Konzeption in der Verantwortung der Gemeinden. Für die organisatorische Durchführung der beabsichtigten Maßnahmen bedarf es eines Aufgabenträgers. Hierzu kann eine Beauftragung eines externen Aufgabenträgers durch die Gemeinde in Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages erfolgen. In anderen Modellen geben sich die Eigentümer selbst eine handlungsfähige Rechtspersönlichkeit (z.B. Verein, Genossenschaft oder GmbH), um selber Vertragspartner der Gemeinde zu werden. Die Finanzierung kann durch Landesrecht geregelt z.B. über die Erhebung von Finanzierungsbeiträgen bzw. Abgaben von allen im Gebiet ansässigen Eigentümern erfolgen [Krautzberger 2008, 341ff.; Kreutz/Krüger 2008, 260ff.].

Ein vertragstheoretisch interpretierbarer Austausch besteht in der Antragsstellung der privaten Initiative (A) und der förmlichen Gebietsfestlegung durch die Gemeinde (P). In diesem Beziehungsverhältnis ist von Mess- und Spezifitätsproblemen in Bezug auf die Einschätzung der Leistung der privaten Initiative (A) durch Gemeinde (P) (Hidden characteristics) auszugehen (vgl. Abb. 50). Als Problemlösung bietet sich in diesem Fall eine Zielharmonisierung und Strukturierung unter Bezug auf die Ziele des gemeindlichen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes sowie mit Hilfe von organisations- und verfahrensspezifischen Anforderungen an die private Initiative an. Gleiches gilt für ein daran angelehntes Monitoring oder Reporting nach der förmlichen Gebietsfestlegung.

²¹¹ Gesprochen wird von Urban Improvement Districts (UID), Business Improvement Districts (BID), Housing Improvement Districts (HID) oder Immobilien- und Standortgemeinschaften.

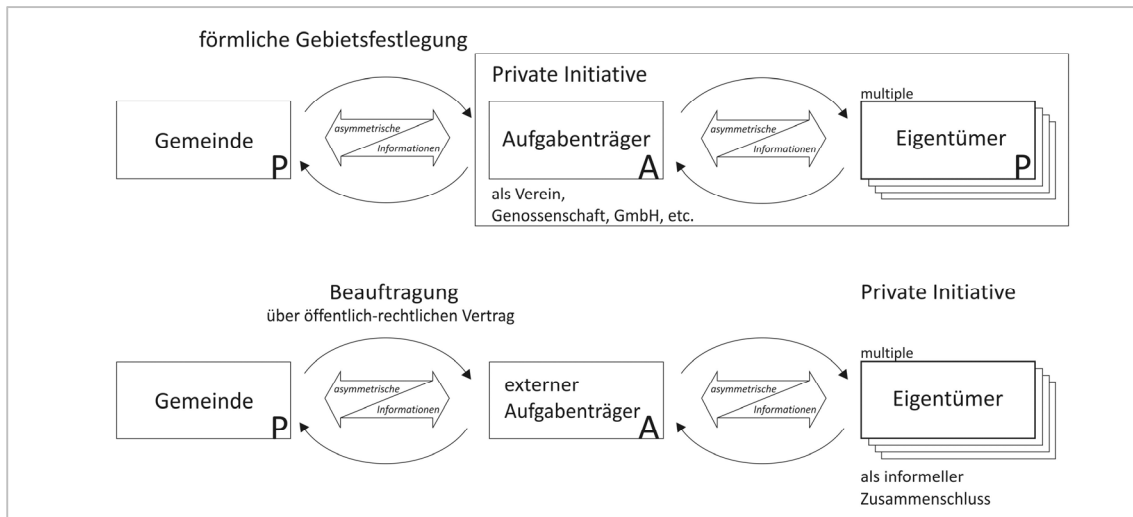


Abbildung 50: Austauschbeziehung im Rahmen privater Initiativen [eigene Darstellung]

Durch die Beauftragung eines (externen) Aufgabenträgers treten auf Seite der Gemeinde (P) bzw. auch der privaten Initiative (P) möglicherweise Agenturprobleme bezüglich des Verhaltens und der Leistung des Aufgabenträgers (A) hinzu. Um die Verhaltens- und Qualitätsunsicherheiten (Hidden characteristics) vor Vertragsschluss minimieren zu können, bietet sich ein Signaling des Aufgabenträgers (A) in Form einer Prozess- oder Systemzertifizierung an. Auch eine Zielharmonisierung und Strukturierung mit Hilfe von organisations- und verfahrensspezifischen Anforderungen an den Aufgabenträger in Verbindung mit einem Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss ist denkbar.

Spezielle ökonomische Austauschbeziehungen ergeben sich neben der Finanzierung vor allem durch bestehende oder in Folge der privaten Erneuerungs- und Sanierungsleistungen abgeschlossene Miet- oder Kaufverträge zwischen beispielsweise Mietern, Nutzern oder Kunden (P) und den Eigentümern als Mitglieder der Initiative (A) (vgl. Abb. 51).

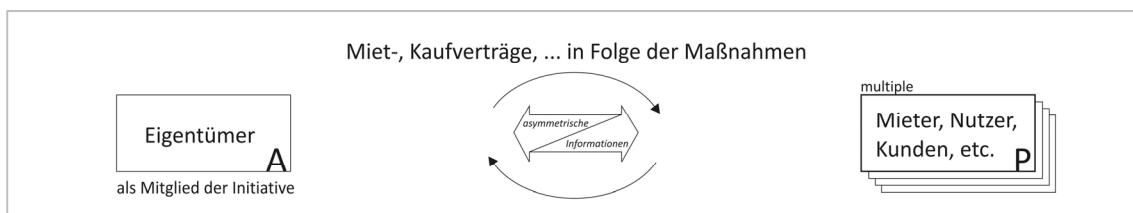


Abbildung 51: Austauschbeziehungen in Folge privat initiiertter Maßnahmen [eigene Darstellung]

Im Vorfeld der Maßnahmen der privaten Initiativen zur Stadtentwicklung bestehen Bereitstellungsprobleme. Die privaten Akteure der Initiativen können die Nachfrage bzw. Akzeptanz seitens der Mieter, Nutzer oder Kunden (P) vor Durchführung nur schwer abschätzen. Ein Signaling der angestrebten oder umgesetzten Qualitäten durch Maßnahmenträger in Form einer Zertifizierung der Initiative oder einer Maßnahmen- bzw. Projektzertifizierung kann eventuell zur Problemlösung beitragen.

Private Initiativen zur Stadtentwicklung	Vertragstheoretisch interpretierbare Austauschbeziehung (P = Prinzipal, A = Agent)	Informationsasymmetrien, Koordinations-, Motivations- und Agenturprobleme	Problemlösungsmöglichkeiten
Projektbezogene Organisation	Antrag der Initiative/ Förmliche Gebietsfestlegung: Gemeinde (P) Private Initiative (A)	Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung der privaten Initiative (A) durch Gemeinde (P) (Hidden characteristics)	Zielharmonisierung und Strukturierung in Bezug auf Ziele eines städtebaulichen Entwicklungskonzepts sowie mit Hilfe von organisations- und verfahrensspezifischen Anforderungen an die private Initiative; Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss
	Beauftragung eines externen Aufgabenträgers: Gemeinde (P) Aufgabenträger (A)	Such-, Mess- und Spezifitätsprobleme: Einschätzung der Leistung des Aufgabenträgers (A) durch Gemeinde (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)	Signaling des Aufgabenträgers (A) vor Vertragsschluss (Beurteilung durch Prozess- oder Systemzertifizierung); Zielharmonisierung und Strukturierung mit Hilfe von organisations- und verfahrensspezifischen Anforderungen an den Aufgabenträger sowie Monitoring und Reporting nach Vertragsschluss
Förderung und Finanzierung	Finanzierungsvertrag bei Fremdfinanzierung: Kapitalgeber (P) Maßnahmenträger als Kapitalempfänger(A)	Messproblem: Einschätzung der Projekt- und Kreditrisiken durch den Kapitalgeber (P) vor Vertragsschluss (Hidden characteristics)	Signaling der Kreditwürdigkeit durch Maßnahmenträger (A) vor Vertragsschluss (z.B. Finanzierungsplanung und Vermarktungskonzept)
Vermarktung	Miet- oder Kaufverträge als Folge privater Erneuerungs- und Sanierungsleistungen: Mieter, Nutzer, Kunden, etc. (P) Eigentümer als Mitglieder der Initiative (A)	Bereitstellungsproblem: Einschätzung der Nachfrage bzw. Akzeptanz seitens der Mieter, Nutzer oder Kunden (P) durch Maßnahmenträger (A) vor Durchführung (Hidden characteristics)	Signaling der angestrebten oder umgesetzten Qualitäten durch Maßnahmenträger (Zertifizierung der Initiative oder Maßnahmen- bzw. Projektzertifizierung)

Tabelle 14: Beispielhafte Austauschbeziehungen und Organisationsprobleme im Rahmen privater Initiativen zur Stadtentwicklung [eigene Darstellung]

5.4 Instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene

Die dargestellten Anlässe in Planungs- und Umsetzungsprozessen der Neu- und Bestandsentwicklung zeigen, dass abhängig von der jeweiligen Akteurskonstellation und hier speziell der Adressaten der Zertifizierung, eine auf den jeweiligen Anwendungsfall angepasste Bestimmung der Zertifizierungsformen, Zertifizierungsgegenstände und Bewertungseinheiten sowie der zugrundeliegenden Qualitätsanforderungen erfolgen muss. Dies gilt es bei der instrumentellen, organisatorischen und prozessualen Ausgestaltung entsprechender Zertifizierungssysteme mit zu betrachten.

Bezüglich der Zertifizierungsformen im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen bieten sich Verfahrens- bzw. Prozessaudits sowie Systemaudits, unter Verwendung eines weit gefassten Produktverständnisses auch Produktaudits an (vgl. Kap. 3.1.4.3). Als von einer Organisation hervorgebrachte Ergebnisse können demnach neben baulichen Objekten beispielsweise Planungen als Planwerke einem Produktaudit unterzogen werden. Als Projekt- oder Maßnahmenaudit wird in der vorliegenden Arbeit eine Kombination aus Produkt- und Prozessaudit verstanden. Je nach Zielsetzung und Begrenzung der zu bewertenden Einheit kann sich ein Produktaudit und damit auch Teile eines Projekt- oder Maßnahmenaudits im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen indirekt auf privaten Raum, öffentlichen Raum oder darüber hinaus auch auf Netze und die Umgebung beziehen. Nicht zuletzt in Bezug auf das Entstehen externer Effekte im Zuge einer Zertifizierung sind bei der instrumentellen Ausgestaltung von Zertifizierungssystemen Eigentumsverhältnisse zu beachten. Aus der Darstellung der anlassgebenden Austauschbeziehungen ergeben sich die verfügungsrechtsstrukturellen Ausgangssituationen und in deren Folge auch Konsequenzen für geeignete instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsformen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene von Stadtquartieren.

Darüber hinaus bedarf es der Berücksichtigung von Fragen der grundsätzlichen organisatorischen Durchführbarkeit und Finanzierung einer Zertifizierung. So wird aus Sicht eines Investors oder eines anderen privaten Maßnahmenträgers nur ein großes zusammenhängendes Investitionsvolumen den Einsatz einer Zertifizierung als aufwändiger Signaling- oder Screening-Mechanismus rechtfertigen. Abhängig von dem notwendigen Dokumentationsaufwand werden insbesondere in der Bestandsentwicklung nicht Einzeleigentümer, sondern nur Eigentümergemeinschaften die Zertifizierungskosten tragen können. Gleichzeitig muss der Aufwand für den jeweiligen Zeichennehmer so hoch sein, dass sich die

Zertifizierung lediglich für denjenigen lohnt, der auch wirklich die entsprechenden Qualitäten aufweist. Ansonsten verliert das Instrument seine Steuerungswirkung.

Bezüglich der organisatorischen Ausgestaltung der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen zeigen sich zwei grundlegende Organisationsmodelle (vgl. Abb. 52).

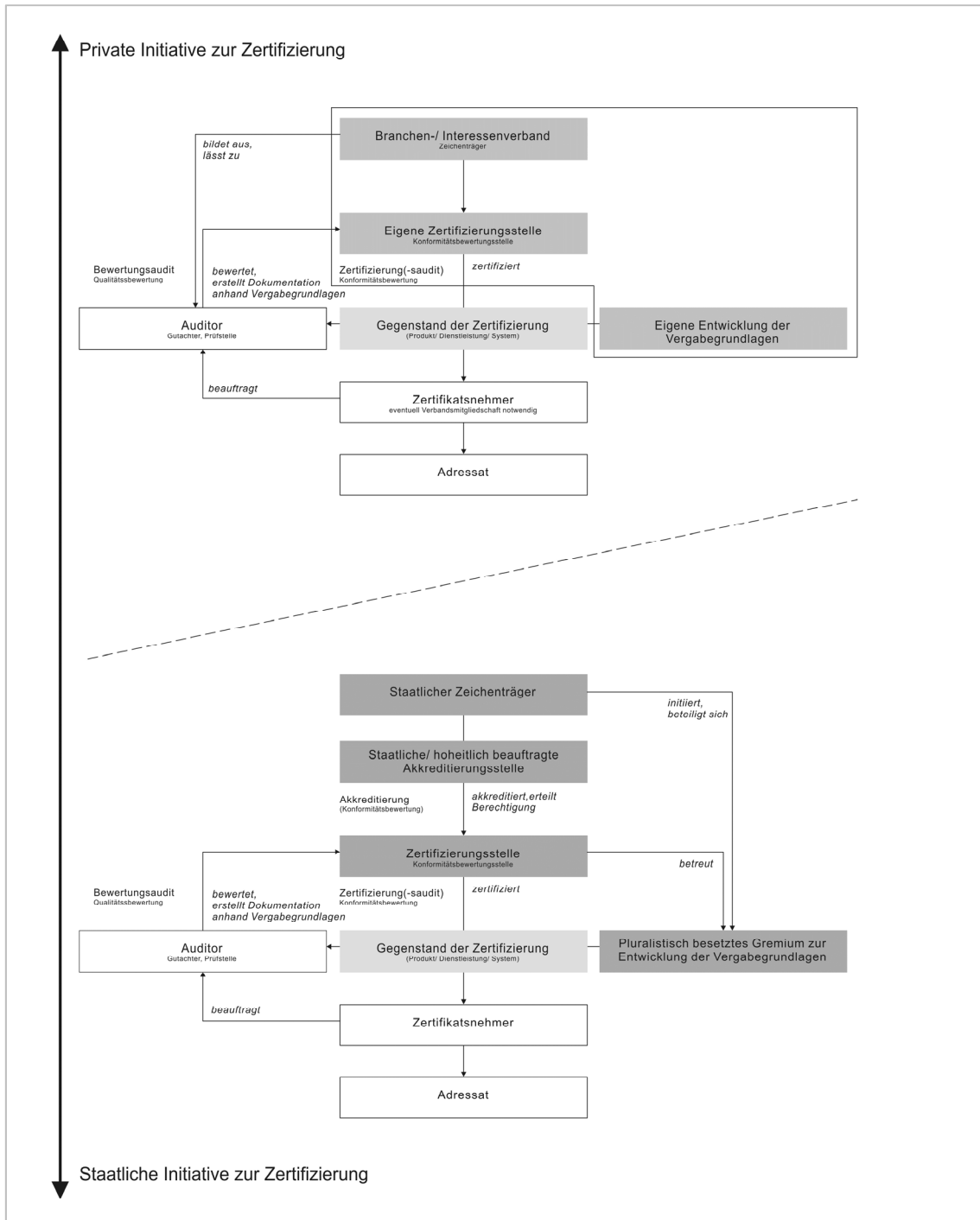


Abbildung 52: Privatverbandliches und staatlich akkreditiertes Organisationsmodell als Pole der organisatorischen und steuerungsinstrumentellen Ausgestaltungsmöglichkeiten [eigene Darstellung]

Die Wahl der geeigneten Organisationsform hängt neben der Funktion und der instrumentellen Ausgestaltung unmittelbar mit dem staatlichen Steuerungswillen in den einzelnen Handlungsbereichen zusammen. Zur Auswahl steht eine weite Spanne in differenzierter Weise ausgestalteter Modelle von Zertifizierungssystemen zwischen privat initiierten, verbandseigenen Organisationsmodellen auf der einen und staatlich akkreditierten Aufbauorganisationen auf der anderen Seite. Dazwischen finden sich in vielerlei Weise gesellschaftlich getragene oder staatlich autorisierte Organisationsansätze (vgl. Kap. 3.2.2).

In der Zusammenschau der dargestellten Anlässe lassen sich modelhafte, in Art und Umfang nicht abschließende Varianten einer Zertifizierung in der Stadtentwicklung mit dem Fokus auf der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene von Stadtquartieren differenzieren (vgl. Tab. 15).

Diese werden im Folgenden ausgehend von der jeweiligen Austauschbeziehung und dem funktionalen Einsatzbereich bezüglich ihrer instrumentellen und organisatorischen Ausgestaltung vertiefend betrachtet. Neben den speziellen Lösungsmechanismen für Transaktions- und Agenturprobleme werden die jeweilige Zertifizierungsform, die Zertifizierungsgegenstände und zugrundeliegenden Organisationsmodelle kurz umrissen.

Anhand eines Vergleichs der jeweiligen Zertifizierungsgegenstände wird klar, dass ein Audit, insbesondere bezüglich der Projekt- und Maßnahmenqualität, als Grundlage für unterschiedliche Formen und Adressaten eines Signaling dienen kann. Eine derartige „Mehrfachverwertung“ mit eventuell in Teilen unterschiedlich ausgeprägten Qualitätskriterien trägt zur Effizienzsteigerung in der Durchführung und somit auch zur Akzeptanz von Zertifizierungssystemen bei.

Obwohl durchaus auch kombiniert einsetzbar, werden die in Modellvariationen weiter ausdifferenzierten Funktionen der Zertifizierung im Folgenden zur Veranschaulichung als Alternativen betrachtet. Sie stellen keine zwingend alleinstehenden Modellvariationen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene dar, sondern weisen sich eventuell gegenseitig ergänzende bzw. zum Teil bedingende Funktionen auf. Auf mögliche Kombinationsmöglichkeiten der instrumentellen Modellansätze wird gegebenenfalls hingewiesen.²¹²

²¹² Bereits an dieser Stelle muss auf den Bedarf einer vertiefenden Analyse der Wirkungen und Potenziale der einzelnen instrumentellen und organisatorischen Ausgestaltungsformen hingewiesen werden (vgl. Kap. 6.2).

Instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsvariationen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none">• Zertifizierung als Mittel der Einschätzung von Qualitätseigenschaften der Vertragspartner sowie der Qualitätssicherung deren Leistung
<ul style="list-style-type: none">• Zertifizierung als Mittel der Zielharmonisierung und der Strukturierung in der kooperativen Planung und Umsetzung
<ul style="list-style-type: none">• Zertifizierung als Mittel der Risikoabschätzung im Rahmen der Fremdfinanzierung
<ul style="list-style-type: none">• Zertifizierung als Mittel zur staatlichen Einschätzung der Förderwürdigkeit von Projekten und Maßnahmen
<ul style="list-style-type: none">• Zertifizierung als staatliche Auszeichnung zur Förderung spezifischer Qualitäten kommunaler Projekte und Programme
<ul style="list-style-type: none">• Zertifizierung als Mittel zur Förderung der Marktchancen spezifischer Qualitäten in der Vermarktung von Bauland und städtebaulichen Projekten
<ul style="list-style-type: none">• Zertifizierung als Mittel zur Förderung der Prozessqualität im Rahmen städtebaulicher Projekte und Maßnahmen im Bestand

Tabelle 15: Instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsvariationen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen

Zertifizierung als Mittel der Einschätzung von Qualitätseigenschaften der Vertragspartner sowie der Qualitätssicherung deren Leistung

Zertifizierung kann im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen u.a. als Mittel zur Einschätzung der Qualitätseigenschaften von Vertragspartnern (Agenten) sowie deren Leistung mit dem Ziel einer Qualitätssicherung eingesetzt werden:

- **Anlass und Einsatzbereich**

Anwendungsfälle finden sich in den Austauschbeziehungen der **projektbezogenen Organisation** zum einen zwischen der Gemeinde (Prinzipal) und Treuhänder, Entwicklungsträger, Sanierungsträger, Maßnahmenträger, Aufgabenträger, Investor oder Geschäftsbesorger (Agent) bzw. zwischen einem Developer (P) und Geschäftsbesorger, Dienstleister oder andere Auftragnehmer (A). Hauptsächlich Agenturprobleme stellen Hidden characteristics, also unbekannte bzw. nicht auf einfache Weise umfassend in Erfahrung zu bringende Qualitätseigenschaften der Leistung und des Verhaltens des Vertragspartners (A), dar. Diese fallen u.a. entsprechend des Grades der Abhängigkeit vom Auftraggeber (P) unterschiedlich stark aus.

Die Zertifizierung erfolgt als Signaling der Auftragnehmer (A). Auf Seiten des Auftraggebers besteht die Möglichkeit des Screenings.

Als besondere Variante des Screening seitens des Auftraggebers ist die Integration von Wettbewerbselementen z.B. bei der Vertragspartnersuche eines Developers oder der Investorensuche der Gemeinde im Geschäftsbesorgermodell zu nennen.

So besteht beispielsweise im Fall, dass die Gemeinde im Besitz der Entwicklungsflächen ist, die Möglichkeit, den Investor unter Interessenten durch einen Investorenwettbewerb auszuwählen. Zur Ausgestaltung und Strukturierung der Wettbewerbselemente im Rahmen von Leistungs- und Teilnahmewettbewerben, die zum Screening gezählt werden können, können (teil-)standardisierte Bewertungssysteme, die einer Zertifizierung zugrunde liegen, herangezogen werden (vgl. auch Zertifizierung als Mittel der Zielharmonisierung und Strukturierung in der kooperativen Planung und Umsetzung, Kap. 5.4.2).

- **Zertifizierungsgegenstände, Bewertungseinheiten und Zertifizierungsformen**

Zertifizierungsgegenstände und Bewertungseinheiten stellen vor allem innerbetriebliche Prozesse und Organisationsformen sowie projektspezifische Leistungs- und Erfahrungsnachweise dar. Es erfolgt eine freiwillige Prozess- und Systemzertifizierung zur Förderung von Vertrauen und zur Qualitätssicherung.

- **Organisations- und Prozessgestaltung der Zertifizierung**

Bezüglich der Akteure der Zertifizierung kommen als mögliche Zeichennehmer Treuhänder, Entwicklungs-, Sanierungs-, Maßnahmen- bzw. Aufgabenträger, Geschäftsbesorger, Dienstleister oder andere Auftragnehmer (A) in Frage. Zeichenadressaten sind entweder die Gemeinde oder der Developer bzw. Investor als Auftraggeber (P). Als Zeichengeber können Branchenverbände oder Interessensverbände der Berufsgruppen und Gebietskörperschaften in Betracht gezogen werden. Die Festlegung der Qualitätsforderungen an die Bewertungseinheit erfolgt als verbandliche Standardsetzung.

Als Organisationsmodell bietet sich ein verbandseigenes Zertifizierungssystem mit Drittparteienaudit an (vgl. Kap. 3.2.2).

Zertifizierung als Mittel der Zielharmonisierung und Strukturierung in der kooperativen Planung und Umsetzung

Zertifizierung kann in einer nachgeordneten Weise auch als Mittel der Zielharmonisierung und Strukturierung in der kooperativen Planung und Umsetzung herangezogen werden:

- **Anlass und Einsatzbereich**

Aufgrund des kooperativen Ansatzes ist es in vielen Modellen notwendig, in einem höheren Maße als in der Angebotsplanung eine Zielharmonisierung zwischen den Kooperationspartnern herbeizuführen.

Anwendungsfälle finden sich in Austauschbeziehungen der **projektbezogenen Organisation** insbesondere im Rahmen des Developermodells und des Geschäftsbesorgermodells mit Vorhaben- und Erschließungsplan, städtebaulichen Verträgen und Durchführungsverträgen aber auch in allen anderen Fällen des Abschlusses städtebaulicher Verträge zwischen der Gemeinde (P) und Vertragspartnern (A) (z.B. Developer, Investor bzw. Geschäftsbesorger, private Maßnahmenträger) sowie in Werk- und Beraterverträgen zwischen beispielsweise Developer (P) und Dienstleistern oder Auftragnehmern (A) (z.B. Berater, Planer, Architekt oder Bauunternehmer). Darüber hinaus in Austauschbeziehungen zwischen der Gemeinde (P) und privaten Initiativen zur Stadtentwicklung (A).

Vorwiegende Agenturprobleme stellen neben Hidden characteristics auch Hidden action, Hidden information und Hidden knowledge bezüglich des Verhaltens des Vertragspartners nach Vertragsschluss bzw. der Qualität des Projektes oder der Maßnahmen dar.

In diesem Anwendungsfall steht nicht der Kenn- und Auszeichnungsmechanismus der Zertifizierung im Vordergrund. Vielmehr können die im Rahmen der Bewertungssysteme definierten Qualitätsanforderungen eines Zertifizierungssystems als Leitfaden zur Strukturierung von Vertragsinhalten mit dem Ziel einer Zielharmonisierung vor Vertragsschluss herangezogen werden. Mit und nach Vertragsschluss dienen sie der Strukturierung von Monitoring- und Reportingverfahren. Ein derartiges Verfahren kann auch im Rahmen von Ausschreibungen, Vergabeverfahren und Planungs-, Leistungs- und Teilnahmewettbewerben Anwendung finden.²¹³

Diese Funktion der Zertifizierung kann nur nachgeordnet genutzt werden. Sie bedarf einer vorgeschalteten Projekt- bzw. Maßnahmenzertifizierung (vgl. u.a. Zertifizierung als Mittel zur Förderung der Marktchancen spezifischer Qualitäten in der Vermarktung von Bauland und städtebaulichen Projekten, Kap. 5.4.2.6).

Zertifizierung als Mittel der Risikoabschätzung im Rahmen der Fremdfinanzierung

Des Weiteren kann Zertifizierung als Mittel der Risikoabschätzung im Rahmen der Fremdfinanzierung eingesetzt werden:

- **Anlass und Einsatzbereich**

Anwendungsfälle finden sich in Austauschbeziehungen der Finanzierung in allen Entwicklungsmodellen insbesondere zwischen dem jeweiligen Fremdkapitalgeber (P) und der Gemeinde, einem Geschäftsbesorger, dem Developer oder anderen privaten Maßnahmenträgern (A).

Hauptsächliche Agenturprobleme stellen Hidden characteristics, d.h. für den Fremdkapitalgeber unbekannt bzw. nicht auf einfache Weise umfassend in Erfahrung zu bringende Qualitätseigenschaften des zu finanzierenden Vorhabens bzw. der zukünftigen Zahlungsfähigkeit des Vertragspartners (A), dar. Auf Seiten des Kapitalgebers bestehen Unsicherheiten bezüglich der wirtschaftlichen Lage des Schuldners, dessen Absichten und Aktivitäten. Darüber hinaus ist der Kapitalnehmer daran interessiert, seine Kreditwürdigkeit (Bonität) nachzuweisen, um bessere Kreditkonditionen gewährt zu bekommen. Bevor es zur Vergabe von Fremdkapital kommt, bedarf es der Reduzierung der Informationsasymmetrien. Dazu bieten sich Signalingmaßnahmen des Kapitalnehmers an. Zum Nachweis der zukünftigen Zah-

²¹³ Vgl. vertiefend zur Integration von Qualitätsanforderungen in Wettbewerbsverfahren u.a. Forschungsvorhaben „Integration von Nachhaltigkeitsanforderungen in Wettbewerbsverfahren“ (BNB) [BBSR 2011] und kommunalen Leitfaden „Nachhaltigkeitsorientierte Architekturwettbewerbe - LeNA“ der Stadt Hamburg [Freie und Hansestadt Hamburg 2011]; Zur vergaberechtlichen Einschätzung der Integration des DGNB-Zertifikats als Leistungsanforderung in Ausschreibungen vgl. [Tschäpe 2012].

lungsfähigkeit kann neben der Vorlage von Geschäftsplänen, Bilanzen, Investitions- und Finanzierungsplänen auch eine positive Zertifizierung der Projekt- oder Maßnahmenqualitäten beitragen.

Die Zertifizierung erfolgt in diesem Anwendungsfall als Signaling der Kapitalnehmer (A). Die Zertifizierung dient dem Nachweis spezifischer Qualitäten des beabsichtigten Vorhabens. Auf Seiten des Kapitalgebers besteht die Möglichkeit des Screenings nach bestmöglichen Anlagemöglichkeiten.

- **Zertifizierungsgegenstände, Bewertungseinheiten und Zertifizierungsformen**

Zertifizierungsgegenstände und Bewertungseinheiten stellen das Projekt oder die Maßnahme dar. Ziel ist die Bestimmung von Projektqualitäten. Dies kann über eine Kombination aus Produkt- und Prozesszertifizierung im Sinne einer freiwilligen „Projektzertifizierung“ erfolgen.

- **Organisations- und Prozessgestaltung der Zertifizierung**

Als Zeichennehmer treten die Gemeinde, der Developer, ein Geschäftsbesorger oder andere private Maßnahmenträger (A) als Kapitalnehmer auf. Zeichenadressat ist der Fremdkapitalgeber (P). Als Zeichengeber kommen auch hier Branchenverbände bzw. Interessensverbände der Berufsgruppen und Gebietskörperschaften in Frage.

Standardsetzung und Organisation erfolgen in Form eines verbandseigenen Zertifizierungssystems mit Drittparteienaudit (vgl. Kap. 3.2.2).

Zertifizierung als Mittel zur staatlichen Einschätzung der Förderwürdigkeit städtebaulicher Maßnahmen

Im Rahmen der staatlichen Förderung von städtebaulichen Maßnahmen ist der Einsatz von Zertifizierung als Mittel zur staatlichen Einschätzung der Förderwürdigkeit denkbar:

- **Anlass und Einsatzbereich**

Anwendungsfälle finden sich in Austauschbeziehungen im Rahmen der staatlichen Förderung und Finanzierung städtebaulicher Gesamt- und Einzelmaßnahmen, insbesondere im Rahmen der Städtebauförderung und der Finanzierung durch Mittel der EU-Strukturfonds. Austauschbeziehungen bestehen zum einen zwischen Bund bzw. Land als Mittelgeber (P) und der Gemeinde als Mittelnehmer (A) sowie zwischen der Gemeinde als Mittelgeber (P) und den Trägern von Einzelmaßnahmen als Mittelnehmer (A).

Hauptsächliche Agenturprobleme stellen Hidden characteristics, d.h. für den jeweiligen Fördermittelgeber nicht auf einfache Weise umfassend in Erfahrung zu bringende Qualitätseigenschaften des zu fördernden Vorhabens, dar. Diese Messprobleme bezüglich der Einschätzung der Förderwürdigkeit der Maßnahme durch den Mittelgeber (P) bestehen vor Aufnahme in Förderprogramm. Hinzu treten Hidden action, Hidden information, Hidden knowledge in Bezug auf die Mittelverwendung. Zertifizierung stellt in diesem Anwendungsfall eine mögliche Reaktion auf Forderungen zur Nachweisführung über Qualität, Wirksamkeit und Zielgenauigkeit von Programmen und Fördermaßnahmen auf Grundlage von EU-, Bund- oder Landesfinanzhilfen dar. In Form der Festlegung von Qualitätsanforderungen und Indikatoren zu deren Bewertung trägt Zertifizierung zur Steigerung der Transparenz hinsichtlich des Mitteleinsatzes vor und nach der Mittelvergabe bei. Der Einsatz von Zertifizierungssystemen bietet sich an, um die Mittelvergabe besser mit städtebaupolitischen Zielen verknüpfen bzw. die Leistungsabsicht der Kommunen besser einschätzen zu können.

Die Zertifizierung kann im Rahmen der Fördermittelvergabe als verpflichtendes, eine Prüfung substituierendes oder als teilsubstituierendes oder lediglich ergänzendes Verfahrenselement erfolgen. Als Signaling der Fördermittelnahmer (A) gegenüber den Fördermittelgebern (P) dient sie dem Nachweis spezifischer Qualitäten des zu fördernden Vorhabens bzw. zu erfüllender Förderanforderungen vor Aufnahme in Förderprogramm bzw. vor Mittelvergabe. Ein darauf aufbauendes Monitoring- bzw. Reportingverfahren stellt die Nachweisführung bezüglich der Mittelverwendung sicher.

- **Zertifizierungsgegenstände, Bewertungseinheiten und Zertifizierungsformen**

Zertifizierungsgegenstände und Bewertungseinheiten stellen die Maßnahme im Ganzen, einzelne Bestandteile und Prozesselemente (wie z.B. Beteiligungs-, Management-, Kommunikations- oder Kooperationsformen bzw. -anstregungen) dar. Die Bestimmung der Qualitäten kann somit über eine Kombination aus Produkt- und Prozesszertifizierung erfolgen. Denkbar ist u.a. eine teilstandardisierte Bewertung der Maßnahme durch Zertifizierung auf Basis des städtebaulichen Entwicklungskonzepts und der Maßnahmenkonzepte. Im Zuge einer jährlichen Programm Anmeldung ist auch eine stufenweise Zertifizierung denkbar, um qualitative Veränderungen bewertbar zu machen.

- **Organisations- und Prozessgestaltung der Zertifizierung**

Als Zeichennehmer tritt in dieser Ausgestaltungsvariante die Gemeinde in Verbindung mit einzelnen Maßnahmenträgern auf. Zeichenadressaten sind die jeweiligen

Mittelgeber bzw. die Vergabestellen, aber auch die Öffentlichkeit und insbesondere die durch die Maßnahmen Betroffenen. Als Zeichengeber fungiert der Mittelgeber. In Bezug auf die Zertifizierungsaudits sind Lösungen über Selbstaudits der Maßnahmenträger und Drittparteienaudits beispielsweise im Rahmen einer Ausweitung der Aufgaben der Transferstellen hin zu Zertifizierungsstellen vorstellbar. Die Standardsetzung sollte als exekutive oder halbstaatliche Standardsetzung jeweils in Verbindung mit möglichst pluralistisch besetzten Gremien erfolgen.

Es handelt sich bezüglich des Organisationsmodells um staatlich akkreditierte Zertifizierung (vgl. Kap. 3.2.2).

Zertifizierung als Mittel zur Förderung der Marktchancen spezifischer Qualitäten in der Vermarktung von Bauland und städtebaulichen Projekten

Als zentrales Einsatzfeld der Zertifizierung ist die Förderung der Marktchancen spezifischer Qualitäten in der Vermarktung von Bauland und städtebaulichen Projekten zu nennen:

- **Anlass und Einsatzbereich**

Anwendungsfälle finden sich in Austauschbeziehungen im Rahmen der Vermarktung zwischen Grundstückskäufern, Immobilienkäufern oder Mietern (P) auf der einen und der Gemeinde, einem Treuhänder, Developer, Geschäftsbesorger, Maßnahmenträger, Eigentümer oder einer Eigentümergemeinschaft als Initiative (A) auf der anderen Seite. Hauptsächliche Agenturprobleme zeigen sich als Messprobleme der Grundstückskäufer, Immobilienkäufer oder Mieter (P) in der Einschätzung spezifischer Qualitäten von Bauland bzw. städtebaulicher Projekte oder Maßnahmen vor Vertragsschluss (Hidden characteristics). Hinzu tritt als Bereitstellungsproblem die Einschätzung der Nachfrage bzw. Akzeptanz seitens der Grundstückskäufer, Immobilienkäufer, Mieter (P) durch den jeweiligen Anbieter bzw. Maßnahmenträger (A) vor der Durchführung.

Die Zertifizierung erfolgt als Signaling der „Baulandqualität“ bzw. Projekt-/ Objektqualität durch den jeweiligen Anbieter bzw. Maßnahmenträger vor Vertragsschluss. Gleichzeitig wird den nachfragenden Grundstückskäufern, Immobilienkäufern oder Mietern ein Screening ermöglicht.

- **Zertifizierungsgegenstände, Bewertungseinheiten und Zertifizierungsformen**

Den Zertifizierungsgegenstand bzw. die Bewertungseinheit stellt das Projekt oder die Maßnahme dar. Die Zertifizierung erfolgt als kombiniertes Audit der Produkt- bzw. Objektqualität und Prozessqualität vor Vertragsschluss.

- **Organisations- und Prozessgestaltung der Zertifizierung**

Als Zeichennehmer kommen die Gemeinde bzw. deren Treuhänder, ein Developer, Geschäftsbesorger, Maßnahmenträger, Eigentümer oder eine Eigentümergemeinschaft (A) in Frage. Als Zeichenadressaten treten die Grundstückskäufer, Immobilienkäufer oder Mieter (P) auf. Als Zeichengeber können Branchenverbände oder Interessensverbände der Berufsgruppen und Gebietskörperschaften in Betracht gezogen werden. Es kann auch die Einrichtung eines staatlichen Anerkennungsverfahrens erfolgen. Die Festlegung der Qualitätsforderungen an die Bewertungseinheit kann je nach Maßnahme und politischem Steuerungswillen als verbandliche oder halbstaatliche Standardsetzung vorgenommen werden.

Als Organisationsmodell bietet sich ein eventuell staatlich anerkanntes verbandseigenes Zertifizierungssystem mit Drittparteienaudit an (vgl. Kap. 3.2.2).²¹⁴

Zertifizierung als staatliche Auszeichnung zur Förderung spezifischer Qualitäten kommunaler Maßnahmen und Programme

Ebenso vorstellbar ist eine Zertifizierung als staatliche Auszeichnung zur Förderung spezifischer Qualitäten kommunaler Maßnahmen und Programme.

- **Anlass und Einsatzbereich**

In diesem Anwendungsfall dient die Zertifizierung als besondere Auszeichnung freiwilliger, überobligatorischer städtebaupolitischer Anstrengungen bzw. besonders vorbildlicher städtebaulicher Entwicklungskonzepte oder umgesetzter Maßnahmen der Gemeinde als Maßnahmenträger (A) durch den Staat (P). Vor allem in der Bestandsentwicklung kann eine solche z.B. die Städtebauförderung begleitende freiwillige Zertifizierung über die Schaffung von Anreizen in Form der Auszeichnung der Förderung spezifischer Maßnahmenqualitäten und der Durchsetzung städtebaupolitischer Ziele dienen.

Die zusätzliche Auszeichnung besonderer Leistungen bietet sich u.a. in Kombination mit einer Zertifizierung als staatlicher Einschätzung der Förderwürdigkeit von Projekten und Maßnahmen an.

Im Ergebnis können die ausgezeichneten Gemeinden, die freiwillig überobligatorische Leistungen erbringen, mit der Zertifizierung als Signaling ihrer Qualität als „Vorzeige-Kommunen“ ihre Anstrengungen gegenüber der Öffentlichkeit oder an-

²¹⁴ Dieser instrumentellen Ausgestaltung eines Zertifizierungssystems entsprechen die bestehenden verbandseigenen Zertifizierungssysteme für Stadtquartiere (vgl. Kap. 2.3).

deren Gemeinden signalisieren. Hier kann das in Kap. 2.3 dargestellte Zertifizierungssystem für kommunale Programme und Maßnahme „Meilenstein 2012“ als Referenzmodell herangezogen werden.

- **Zertifizierungsgegenstände, Bewertungseinheiten und Zertifizierungsformen**

Zertifizierungsgegenstände und Bewertungseinheiten stellen auch in diesem Anwendungsfall die Maßnahme im Ganzen und einzelne Bestandteile sowie Prozesselemente dar. Die Bestimmung der Qualitäten erfolgt über eine Kombination aus Produktzertifizierung auf Basis eines städtebaulichen Entwicklungskonzeptes und Maßnahmenkonzepten sowie einer Prozesszertifizierung von Beteiligungs-, Management-, Kommunikations- oder Kooperationselementen.

Somit erfolgen eine quantitative und qualitative Bewertung spezifischer „Produktqualitäten“ und eine qualitative Bewertung von Prozessen und Verfahren.

- **Organisations- und Prozessgestaltung der Zertifizierung**

Zeichennehmer sind in diesem Fall die Gemeinden. Als Zeichenadressat können die allgemeine Öffentlichkeit, von den Maßnahmen Betroffene und andere Gemeinden genannt werden. Als Zeichengeber sind der Bund, die Länder oder auch eine Stiftung denkbar. Die Setzung der Qualitätsforderungen sollte als halbstaatliche Standardsetzung unter Einbeziehung aller betroffenen Interessensgruppen erfolgen.

Die organisatorische Ausgestaltung erfolgt als staatlich akkreditierte Zertifizierung (vgl. Kap. 3.2.2).

Zertifizierung als Mittel zur Förderung der Prozessqualität im Rahmen städtebaulicher Projekte und Maßnahmen im Bestand

Eine Zertifizierung kann des Weiteren als spezielles Mittel zur Förderung von Einzelaspekten wie z.B. der Prozessqualitäten im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen im Bestand eingesetzt werden:

- **Anlass und Einsatzbereich**

Anwendungsfälle einer Zertifizierung von Prozessqualitäten mit dem Ziel der Akzeptanzsteigerung und Förderung von Transparenz finden sich vor allem im Rahmen der Planungs- und Umsetzungsprozesse. Agenturprobleme bestehen auf Seite der Gemeinden und der jeweiligen privaten Maßnahmenträger (A) hauptsächlich in Bereitstellungsproblemen hinsichtlich der Einschätzung der Akzeptanz der Projekte

und Maßnahmen seitens der Öffentlichkeit, der Bewohner, Anlieger, Käufer, Mieter, Nutzer oder Kunden, etc. (P) im Rahmen der Planung, d.h. im Vorfeld einer angestrebten Umsetzung von Projekten und Maßnahmen.

Die Zertifizierung erfolgt in diesem Anwendungsfall als Signaling der Gemeinde oder des privaten Maßnahmenträgers (A). Eine derartige Zertifizierung im Sinne der Verleihung eines „Transparenz“-Labels dient als Anreiz für überobligatorische Maßnahmen und der Strukturierung von Prozessen. Als weiterer Anreiz ist die Implementierung von Wettbewerbselementen im Sinne eines Wettbewerbs der Konzepte vorstellbar.

- **Zertifizierungsgegenstände, Bewertungseinheiten und Zertifizierungsformen**

Zertifizierungsgegenstände und Bewertungseinheiten stellen spezifische Prozess- und Verfahrenselemente dar. Zwar bestehen die Unsicherheiten insbesondere im Vorfeld einer Umsetzung, jedoch kann auch hier eine prozessbegleitende, stufenweise Prozess- oder Systemzertifizierung hilfreich sein.

- **Organisations- und Prozessgestaltung der Zertifizierung**

Zeichennehmer sind in diesem Anwendungsfall die Gemeinde oder ein privater Maßnahmenträger. Als Zeichenadressat treten neben der allgemeinen Öffentlichkeit vor allem betroffene Eigentümer, Mieter und andere Bewohner oder Anlieger auf. Als Zeichengeber sind der Bund, die Länder, Interessensverbände der Gebietskörperschaften, des Handels oder der Wohnungswirtschaft oder Stiftungen vorstellbar. Die Festlegung der prozessbezogenen Qualitätsforderungen sollte durch halbstaatliche Standardsetzung in pluralistisch besetzten Gremien unter Einbeziehung aller betroffenen Interessensgruppen erfolgen.

Damit einher geht die organisatorische Ausgestaltung als staatlich autorisierte bzw. akkreditierte Zertifizierung (vgl. Kap. 3.2.2).

Die folgende Tabelle (vgl. Tab. 16) fasst die dargestellten instrumentellen und organisatorischen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zertifizierung der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartierebene nochmals überblicksartig in Bezug auf die Einsatzbereiche, den Zertifizierungsgegenstand und die Zertifizierungsform sowie die sich anbietenden Organisationsmodelle zusammen. Grenzen und Prämissen insbesondere hinsichtlich der Standardsetzung innerhalb der Bewertungssysteme werden in Kap. 5.5 skizziert. Eine Aufstellung abgeleiteter Kriterien für eine verfahrensbezogene und instrumentelle Potenzialanalyse der vorgeschlagenen Modellvariationen erfolgt im Rahmen der Darstellung des weiteren Forschungsbedarfs (vgl. Kap. 6.2).

Ausgestaltung Funktion	Einsatzbereich	Zertifizierungsgegenstand und -form	Organisationsmodell
Einschätzung der Qualitätseigenschaften der Vertragspartner sowie Qualitätssicherung deren Leistung	Projektbezogene Organisation	Innerbetriebliche Prozesse und Organisationsformen sowie projektspezifische Leistungs- und Erfahrungsnachweise; freiwillige Prozess- und Systemzertifizierung	Verbandseigenes Zertifizierungssystem mit Drittparteienaudit
Zielharmonisierung und Strukturierung in der kooperativen Planung und Umsetzung	Projektbezogene Organisation; Zielharmonisierung und Strukturierung	(Einer vorgeschalteten „Projektzertifizierung“ nachgeordnet; Zertifizierungskriterien als Leitfaden zur Strukturierung von Vertragsinhalten)	---
Risikoabschätzung im Rahmen der Fremdfinanzierung	Finanzierung	Projekt oder Maßnahme und Prozesselemente; freiwillige „Projektzertifizierung“ als Kombination aus Produkt- und Prozesszertifizierung	Verbandseigenes Zertifizierungssystem mit Drittparteienaudit
Staatliche Einschätzung der Förderwürdigkeit von Projekten und Maßnahmen	Förderung	Maßnahme und Prozesselemente (z.B. Beteiligungs-, Management-, Kommunikations- oder Kooperationsformen); Verpflichtende und substituierende oder teilsubstituierende oder lediglich ergänzende „Projektzertifizierung“ als Kombination aus Produkt- und Prozesszertifizierung	Staatlich akkreditierte Zertifizierung
Förderung der Marktchancen spezifischer Qualitäten in der Vermarktung von Bauland und städtebaulichen Projekten	Vermarktung	Projekt oder Maßnahme und Prozesselemente; freiwillige „Projektzertifizierung“ als Kombination aus Produkt- und Prozesszertifizierung	(Staatlich anerkanntes) verbandseigenes Zertifizierungssystem mit Drittparteienaudit
Staatliche Auszeichnung zur Förderung spezifischer Qualitäten kommunaler Projekte und Programme	Staatliche Auszeichnung / Förderung spezifischer Qualitäten	Projekt oder Maßnahme und Prozesselemente; freiwillige „Projektzertifizierung“ als Kombination aus Produkt- und Prozesszertifizierung	Staatlich akkreditierte Zertifizierung
Förderung der Prozessqualität im Rahmen städtebaulicher Projekte und Maßnahmen im Bestand	Auszeichnung / Förderung der Prozessqualität	Spezifische Prozess- und Verfahrenselemente; (Stufenweise, prozessbegleitende) Prozess- oder Systemzertifizierung	Staatlich autorisierte bzw. akkreditierte Zertifizierung

Tabelle 16: Instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zertifizierung [eigene Darstellung]

5.5 Grenzen und Prämissen der Setzung von Standards und Qualitätsforderungen an die Bewertungseinheit

Zu den in Kap. 5.4 modellhaft dargestellten instrumentellen und organisatorischen Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen (vgl. Tab. 16) lassen sich in direktem Anschluss insbesondere in Bezug auf die Formulierung und Setzung der Qualitätsdimensionen und konkreten Qualitätsforderungen an die jeweilige Bewertungseinheit erste eingrenzende Prämissen formulieren. In diesem Bereich liegen die grundlegenden Schwierigkeiten der Zertifizierung und auch eine deren Einsatz begrenzende Problematik (vgl. Kap. 3.1).

Die bereits in Kap. 3 formulierten Aussagen zur Messbarkeit von Qualität lassen zumindest das vielfach kommunizierte Ziel einer ganzheitlichen Qualitätsbewertung in Bezug auf die Betrachtungsgegenstände der vorliegenden Arbeit methodisch wie theoretisch im Grunde unmöglich erscheinen.

Zum einen können Qualitätsziele in der Stadtplanung nicht als rational und objektiv gesetzt angenommen werden. Als Ausdruck gesellschaftlicher Wertvorstellungen unterliegen sie einem stetigen Wandlungsprozess. Qualitätsziele in der Stadtplanung müssen „den jeweiligen lokalen Situationen angepasst und dort im Diskurs verhandelt werden“ [Pahl-Weber 2010, 492]. Folglich können die Setzungen von Qualitätsforderungen und Qualitätsbewertungen nur eingeschränkt standardisiert erfolgen. Abgesehen von prozess- oder verfahrensbezogenen Forderungen, die in gewisser Weise als Standards einer „guten Praxis“ formuliert werden können, können produkt- bzw. objektbezogene Anforderungen fachlich-inhaltlicher Art im Prinzip nur aus einer verorteten intersubjektiven Anerkennung bzw. Wahrnehmung der lokalen Beteiligten erfolgen. Zum anderen treten die allgemeinen methodischen und theoretischen Grenzen einer Qualitätsbeurteilung hinzu. Eine Bewertung insbesondere der Ergebnisqualität einer Planung ist somit nur individuell durch den jeweilig betroffenen lokalen Akteur vor Ort im Austausch mit anderen Akteuren möglich. Zertifizierungen können in diesem Zusammenhang daher nur unter methodischen Kompromissen erfolgen, die entsprechend den Adressaten der Zertifizierung transparent dargelegt werden sollten.

Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen bewegt sich folglich in einem Spannungsfeld zwischen Normierungstendenzen und der notwendigen spezifischen Einzelfallbetrachtung in der Planung. Hier zeigen sich Parallelen zur Widersprüchlichkeit zwischen dem Wesen der Planung und dem Wesen rechtlicher Regelungen [Albers/Papageorgiu-Benetas 1984, 255]. Das zwischen dem Recht und der einzelfallbezogenen, konzeptionellen, auf Problemlösung abzielenden Stadtplanung identifizierte Spannungsverhältnis lässt sich auch auf standardisierte Bewertungsver-

fahren und Zertifizierungssysteme als institutionalisierte Regelwerke übertragen. Zertifizierung kann – auch wenn sie freiwillig erfolgt – aufgrund der notwendigen Standardsetzung eine ebenso generalisierende und normierende und damit fast zwangsläufig nivellierende Wirkung entfalten wie eine Rechtsvorschrift. Dies steht im klaren Gegensatz zur bereits beschriebenen Einmaligkeit und Unwiederholbarkeit jeder spezifischen räumlichen Situation. In Anlehnung an ALBERS/PAPAGEORGIU-BENETAS handelt es sich um ein unausweichliches Dilemma, „weil im Grunde jede Formfixierung ohne genaue Kenntnis der Bauaufgabe problematisch ist, solche Kenntnis aber im Normalfall bei der Aufstellung einer Planung noch nicht vorliegen kann“ [Albers/Papageorgiu-Benetas 1984, 255, 262ff.]. Jede stadtplanerische und städtebauliche Fragestellung und jeder Planungsfall muss somit als mehr oder weniger einzigartig betrachtet werden, so dass einer Formulierung von Verallgemeinerungen und Regeln auch in Form von Qualitätsanforderungen im Rahmen der Zertifizierung enge Grenzen gesetzt sind. Eine Reaktion auf diese Problematik stellt das Ausweichen auf prozess- und verfahrensbezogene Qualitätsanforderungen dar.

Des Weiteren sollte die Setzung der Qualitätsanforderungen – je nach Zielsetzung und Abgrenzung des Bewertungsgegenstandes – über die reine Berücksichtigung des Informationsbedarfs der Adressaten hinausgehen. Dies macht eine differenzierte Auseinandersetzung mit den unterschiedlichen Sichtweisen und Interessenslagen der Akteure im Rahmen städtebaulicher Projekte und Maßnahmen (z.B. Investoren- und Nutzersicht) und die Berücksichtigung des situativen Kontexts und der kulturellen Besonderheiten notwendig. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen nicht nur Privateigentum, sondern in hohem Maße auch öffentliche Güter betroffen sind, ist die Auseinandersetzung mit möglichen externen Effekten einer Zertifizierung unentbehrlich.

In Bezug auf die Bestimmung von Qualitätsdimensionen und Qualitätsforderungen stellen die Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene der Stadtquartiere somit auch aufgrund der möglicherweise vielfältig betroffenen Kollektivgüter sowie demeritorischen und meritorischen Güter eine Besonderheit dar. Hinzu tritt, dass im Rahmen der Konsensfindung bei Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen meist viele Betroffene zu Beteiligten gemacht werden müssen. Die bestehenden Planungs- und insbesondere Beteiligungsverfahren weisen Elemente auf, die als Reaktion auf die Unmöglichkeit eines umfassenden Konsenses sowie umfassender Vernünftigkeit zu verstehen sind. Die Prozesse und Verfahrensbestandteile können als eine „Simulation“ des Konsenses verstanden werden. Diese Verfahren dürfen in Bezug auf die Betroffenheit Dritter durch Zertifizierungsverfahren zwischen der Gemeinde und wirtschaftlichen Austauschpartnern nicht umgangen werden. Die Zertifizierungssysteme und -verfahren müssen letztlich derart gestaltet werden, dass die treuhänderische Vertre-

tung der Interessen Dritter durch Verfahren der repräsentativen Demokratie gewährleistet bleiben.

Auf die Schwachstellen der privatverbandlichen Regelsetzung zu Lasten des Gemeinwohls wurde bereits in Kap. 3.1.4.2 eingegangen. Demnach sollte kooperative Standardsetzung zwischen Staat und Privaten so gestaltet sein, dass auf der einen Seite Freiräume für technische Innovation und Regelbildung erhalten bleiben und auf der anderen Seite öffentliche Belange effektiv berücksichtigt werden. KLOEPFER schlägt als Lösungsweg vor, die Kontrolle der Normung zu verbessern. Legitimationszweifel auszuräumen und die Transparenz von Zertifizierungssystemen und -verfahren zu steigern, bieten sich gesetzliche Regelungen der Standardsetzung auf nationaler Ebene an [Kloepfer 2011, 195, 198ff.].

Im Fall der Beteiligung der Gemeinde muss in Bezug auf die Problematik der rechtswidrigen Vorwegbindung beachtet werden, dass durch eventuell vertraglich geregelte Zertifizierung noch keine Fixierung bezüglich des Ergebnisses möglicherweise zeitlich nachgeordneter förmlicher Verfahren vorgenommen wird. Die erforderlichen Bewertungen und Abwägungen im Planungsprozess haben ergebnisoffen stattzufinden. Das Zertifizierungssystem ist als ein Informations- und Bewertungssystem auszugestalten, das weder in die kommunale Planungshoheit noch in politische Abwägungsprozesse eingreift.

Zertifizierung kann jedoch zur weitergehenden Konkretisierung von Festlegungen in einem förmlichen Plan dienen, wenn die inhaltlichen Zielsetzungen des Plans nicht unterlaufen werden. Qualitätsforderungen innerhalb eines Zertifizierungsverfahrens können sich nur auf überobligatorische Normerfüllung oder lediglich die gesetzlichen Bestimmungen ergänzende Kriterien beziehen.

D Schluss

6 Zentrale Erkenntnisse und weiterer Forschungsbedarf

In Kap. 6 werden die zentralen Erkenntnisse der Arbeit als Schlussfolgerungen für die Theorie und Praxis der Zertifizierung in der Stadtentwicklung zusammengefasst und der weitere interdisziplinäre Forschungsbedarf formuliert.

6.1 Zentrale Erkenntnisse

6.1.1 Anlässe und Besonderheiten bestehender Zertifizierungssysteme in Bauwesen und Stadtentwicklung

Es zeigen sich verschiedene Randbedingungen und gesellschaftliche Strömungen, die zur Entwicklung der bereits bestehenden Zertifizierungssysteme im Bauwesen und in der Stadtentwicklung geführt haben.

Zu nennen ist zum einen der Bedeutungsgewinn von Nachhaltigkeitszielen im Bauwesen und in der Immobilienwirtschaft. Zum Teil resultieren die Qualitätsforderungen der existierenden Zertifizierungssysteme aus den ambitionierten Qualitätszielen, die im Zuge der Entstehung des ökologischen bzw. nachhaltigen Planens und Bauens in Deutschland und in ähnlichen Bewegungen im internationalen Kontext (Green Building, Smart Growth, New Urbanism) entstanden sind. Diese vorwiegend technischen, umwelt- und gesundheitsbezogenen Objektqualitäten werden zunehmend in der Immobilienwirtschaft aufgegriffen und als Erfolgsfaktor speziell in Bezug auf Investitionsstrategien aufgefasst. Infolgedessen ist der Nachweis spezifischer Qualitätseigenschaften über Zertifikate zwischenzeitlich in einzelnen Immobilienklassen Standard geworden. Nachhaltiges Bauen als ökonomisches Ziel und Wettbewerbsfaktor zeigt sich insbesondere in Bereichen der engen Verknüpfung von Projektplanung und Bautätigkeit.

Zum anderen wurde, neben diesen vorwiegend bau- und immobilienwirtschaftlich getragenen Entwicklungen, das nachhaltige Bauen als politisches Ziel auf nationaler Ebene wie auch supranational (Nachhaltigkeitsstrategie und LMI) postuliert.

Die Entwicklung von Zertifizierungssystemen in der Bau- und Immobilienwirtschaft kann des Weiteren auch als Folge der Bestrebungen nach Normung und Standardisierung von Baustoffen, Bauteilen und Prozessen in der Bauwirtschaft und als Ergebnis von Forderungen nach Verständigung auf Standards des nachhaltigen Bauens auf europäischer Ebene angesehen werden.

Infolge dieses heterogenen Entwicklungsprozesses der Zertifizierungssysteme zeigen sich entsprechend unterschiedliche Organisationsformen und Einsatzfelder der Zertifizierung.

Zertifizierung wird zum einen in der ursprünglichen Funktion im Bauwesen als Bestätigung der Einhaltung von Normen und Standards sowie der Erfüllung bestimmter Qualitäten eingesetzt. Zum anderen gewinnt Zertifizierung als Signalisierung bzw. Information über spezifische Qualitäten mit dem Ziel der Reduzierung von Risiken und Transaktionskosten sowie der Kennzeichnung im Rahmen der Kommunikation und des Marketings an Bedeutung. Allen Zertifizierungssystemen und -verfahren gemein ist die Bewertung von Qualitäten, mit deren Hilfe ein einfacher Austausch über Qualitäten und Ergebnisse zwischen den Austauschpartnern ermöglicht und eine Nachfrage nach diesen Qualitäten stimuliert werden soll.

Auf den verschiedenen Maßstabsebenen werden mit der Etablierung derartiger Bewertungsinstrumente jedoch unterschiedliche Ziele und Intentionen verbunden und kanalisiert. Projektentwickler sehen in den Zertifikaten ein Vermarktungsinstrument durch die Erhöhung der Kreditwürdigkeit von Projekten, als Mittel zur Steigerung von Planungssicherheit sowie zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Institutionelle Immobilienbestandshalter bedienen sich der Bewertungs- und Zertifizierungssysteme im Rahmen ihres Portfoliomanagements sowie zur Betriebskostenminimierung. Investoren fragen die Nachhaltigkeitssignale zunehmend als Mittel zur Risikominimierung in Investitionsentscheidungen nach. Der Staat nutzt das Instrument der Zertifizierung zur Verfolgung staatlicher Nachhaltigkeitsziele und als Entscheidungshilfe bei Genehmigungen oder Förderungen.

In diesen spezifischen Intentionen der Akteure zeigen sich die größten Unterschiede und jeweiligen Besonderheiten der bestehenden Systeme. Es kann festgehalten werden, dass Bewertungs- und Zertifizierungssysteme in ihrer Konzeption abhängig von den Vorstellungen und Anforderungen der Trägerorganisationen sind. Dies äußert sich hauptsächlich in Bezug auf den Betrachtungsrahmen, die Bewertungskriterien und die Wertmaßstäbe, aber vor allem bezüglich der Zielgruppen der Zertifikate und der Dynamik der Systementwicklung. In diesem Zusammenhang bieten insbesondere die Ausführungen zur Zertifizierung kommunaler Programme und Maßnahmen einen interessanten Ansatz, der sich von den vorwiegend objektbezogenen Zertifizierungen unterscheidet (vgl. „Meilenstein 2012“, Kap. 2.4).

6.1.2 Elemente und Grundmodelle der Zertifizierung als System der Setzung von Forderungen, der Qualitätsprüfung und Zertifikatsvergabe

Als Ergebnis der systematischen Betrachtung bestehender Zertifizierungssysteme wird Zertifizierung in der vorliegenden Arbeit als System der Setzung von Forderungen, der Qualitätsprüfung und Zertifikatsvergabe mit dem Ziel der Qualitätsbewertung und -kennzeichnung verstanden.

In der Zusammenschau der erörterten Ansätze, Ebenen, Elemente, Prozesse und Akteure wurde ein **Grundmodell eines Zertifizierungssystems** entwickelt. Diesem Grundmodell nach können Zertifizierungssysteme in **Sach- und Wertebene** sowie **Verfahrens- und instrumentelle Ebene** gegliedert werden. Analog zu den beschriebenen Ebenen lassen sich Zertifizierungsverfahren in den Prozess der Entwicklung und Festlegung der Anforderungen an die Beschaffenheit der Einheit, den Auditprozess, bestehend aus Ermittlung und Prüfung, sowie das Verfahren der Kennzeichnung bzw. der Zeichenvergabe unterteilen.

In Bezug auf die Entwicklung und Festlegung der Anforderungen im Rahmen von Zertifizierungssystemen wurden auf der **Sach- und Wertebene** mögliche Verfahren der Standardsetzung, d.h. der Setzung der Qualitätsforderungen betrachtet. Wie dargestellt, bedarf eine Zertifizierung einer vorherigen Festlegung von Forderungen an die Beschaffenheit der zu bewertenden Einheit, ohne die sich die Konformität der zu betrachtenden Einheit nicht überprüfen und eine entsprechende Bewertung und Dokumentation nicht erstellen lässt.

Die in Zertifizierungsverfahren notwendige Setzung von Qualitätsforderungen machte zunächst eine Auseinandersetzung mit dem **Qualitätsbegriff** erforderlich. Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass die Debatte zur Zertifizierung in der Stadtentwicklung wie jegliche Diskussion über Bewertung, insbesondere wenn sie interdisziplinär geführt wird, unter dem bislang nicht gelungenen, allgemeingültigen und allgemein akzeptierten Qualitätsverständnis leidet. Es liegt ein grundsätzliches Problem der Qualitätsbewertung vor. Die methodischen Schwierigkeiten der Messbarkeit von Qualität stellen ein Kernproblem der Zertifizierung dar.

Die Ausführungen zum Qualitätsbegriff erfolgten zunächst unter Rückgriff auf das Begriffsverständnis des Qualitätsmanagements. Dieses Begriffsverständnis wurde im Laufe der Arbeit in Bezug auf die Qualitätsforderungen und Grenzen der Standardsetzung in der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen weitergehend kritisch beleuchtet. Für die Übertragung auf dieses Handlungsfeld wurden entsprechend notwendige Beschränkungen formuliert. Abgesehen von allgemeinen prozess- oder verfahrensbezogenen Forderungen kann die Setzung von Qualitätsforderungen wie auch die Qualitätsbewertung nur eingeschränkt standardisiert und im Prinzip nur aus einer verorteten intersubjektiven Anerkennung bzw. Wahrnehmung der lokalen Beteiligten erfolgen.

Da die dargestellten Anforderungen an die Erfassung, Bewertung und Dokumentation in der Praxis nicht umfassend erfüllbar sind, bedarf es methodischer Kompromisse, um die ökonomisch bzw. politisch gewollten Qualitätsbetrachtungen dennoch durchführen zu können. In den Verfahren sollte gegenüber den Adressaten möglichst transparent auf die begrenzte Aussagekraft von Bewertungsergebnissen hingewiesen werden. Als besondere Anforderung wurde auf den hohen Stellenwert der Einrichtung pluralistisch besetzter

Standardisierungs- und Vergabegremien hingewiesen. Mit vorbereitender Beteiligung von Experten und unter Einbeziehung aller relevanten gesellschaftlichen Anspruchsgruppen und interessierten Kreise, beispielsweise im Rahmen eines Jury-Verfahrens, kann den Anforderungen an die Standardsetzung in Teilen entsprochen werden.

Auf der Inputseite, d.h. der Erfassung, Bewertung und Dokumentation, orientieren sich Zertifizierungssysteme in der Regel an dem Informationsbedarf der Adressaten bzw. an der Relevanz und Brauchbarkeit der Information für diese. Mit den unterschiedlichen Ansprüchen der bzw. an die Informationsempfänger korrespondieren verschiedene mögliche Stufen der Informationsverdichtung. Diese beeinflusst wiederum den von der Komplexität des Kriterienrahmens abhängigen Dokumentations- bzw. Interpretationsaufwand auf Seiten der Adressaten der Zertifizierung.

Auf der Outputseite wird dem Interpretationsaufwand durch Aggregation begegnet. Dies kann Auswirkungen auf die Transparenz und Glaubwürdigkeit der Zertifikate haben. Versuche, die Gesamtheit der Qualitätsmerkmale einer Einheit mit einem einzigen verbalen Ausdruck oder einem einzigen Zahlenwert abzubilden, werden der Komplexität des Qualitätsbegriffs nicht gerecht. Dennoch findet auch derart „symbolische“ Kennzeichnung mit hohem Aggregationsgrad bis hin zu einem einzigen Notenwert als Qualitätsbeurteilung Anwendung. Dies lässt sich aus der instrumentellen Verwendung des Zeichens, insbesondere spezieller Signalisierungsinteressen der Zeichennehmer bzw. Informationsverwertungsinteressen der Adressaten, erklären. Die Frage des Aggregationsgrads kann als Dilemma von Informationsbedarf und Informationsüberflutung bezeichnet werden. Sie macht eine Transformation der sachlich erforderlichen Information in eine vom Aufwand her akzeptable zu dokumentierende Information notwendig. Den Forderungen nach Transparenz kann mit einer hochverdichteten Information für eine schnelle Orientierung und Einschätzung in Verbindung mit der Vorhaltung detaillierter Information im Hintergrund entsprochen werden. Für den anspruchsvollen Betrachtungsgegenstand der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen bietet sich eine **modulare Ausgestaltung des Kriterienrahmens** an. Diese ermöglicht es, je nach Anwendungsfall verschiedene Aspekte differenziert zu berücksichtigen. Eine weitere Möglichkeit bietet die nur anhand ausgewählter Kriterien erfolgende Aggregation.

Insgesamt zeigt sich angesichts der dargelegten grundlegenden Probleme der Qualitätsbewertung und -kennzeichnung, dass auch hinsichtlich der **methodischen Ausgestaltung der Aggregation und Bewertung** Transparenz geschaffen werden muss, um Glaubwürdigkeit im Hinblick auf die Adressaten zu schaffen.

Bezüglich der **Verfahresebene** wurden zunächst die unterschiedlichen Auditformen des Produktaudits, des Verfahren- bzw. Prozessaudits sowie des Systemaudits erörtert.

Bezüglich der **Organisation** von Zertifizierungssystemen können interne Audits (Selbst- oder Erstparteienaudit) und externe Audits (Zweitparteien- oder Drittparteienaudit) unterschieden werden.

Es wurden unterschiedliche Steuerungsmodelle und Grundmodelle der Aufbauorganisation von Zertifizierungssystemen identifiziert und modelliert. Unterscheiden lassen sich zum einen die freiwillige und die obligatorische Zertifizierung. In Bezug auf die Organisationsform müssen private Trägermodelle und Modelle des Zusammenwirkens staatlicher und nichtstaatlicher Akteure unterschieden werden. Aus den jeweils für unternehmens- bzw. organisationseigene Zertifizierungssysteme, verbandseigene Zertifizierungssysteme sowie für die Zertifizierung als Zusammenwirken von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren entwickelten Modelle der Aufbauorganisation wurde ein **Grundmodell der Aufbauorganisation in akkreditierten Zertifizierungssystemen** abgeleitet. Dieses stellte zusammen mit den anderen Modellbausteinen die Grundlage für die Entwicklung der unterschiedlichen instrumentellen und organisatorischen Modellvariationen der Zertifizierung in der Stadtentwicklung dar.

Insbesondere in Bezug auf die gestuften **Systeme der akkreditierten Zertifizierung** kann eine hohe Komplexität festgestellt werden. Vor dem Hintergrund einer möglichen Gefahr der Irreführung der Adressaten stellen mehrstufige Zertifizierungsverfahren, eventuell mit einer hoheitlichen Akkreditierung, trotz ihrer komplexen Akteursstrukturen und Verfahren ein adäquates Mittel zur Kontrolle der Zertifizierungsverfahren durch die übergeordneten Stellen und zur Steigerung der Glaubwürdigkeit dar.

6.1.3 Zertifizierung als institutionelles Arrangement zur Reduzierung von Qualitäts- und Verhaltensunsicherheiten in ökonomischen Austauschbeziehungen

Im weiteren Verlauf der Arbeit erfolgte eine institutionenökonomische und steuerungstheoretische Analyse der Zertifizierung unter besonderer Betrachtung der instrumentellen und organisatorischen Fragestellungen. Als theoretisches Fundament der Übertragung des Instruments der Zertifizierung auf den planerischen Kontext und den Bewertungsgegenstand der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf der Stadtquartiersebene erfolgte die Darstellung eines **organisationstheoretischen** und **institutionenökonomischen Erklärungsrahmens** sowie eines **steuerungstheoretischen Erklärungsrahmens der Zertifizierung**. Die Auswahl der ökonomischen und politikwissenschaftlichen Institutionenanalyse folgte dem Ziel, die spezifischen Eigenschaften der Zertifizierung als institutionelles Arrangement zu erklären.

Aus Sicht der Institutionenökonomie ist Zertifizierung als Form der bewussten Gestaltung menschlicher Interaktion über **Regel- und Handlungssysteme** zur Bewältigung von **Koor-**

dinations- und Motivationsproblemen zu verstehen. Die Zertifizierungssysteme gestalten sich als durch Regeln gesteuerte Handlungssysteme. Zertifizierungsverfahren und Zertifizierungssysteme stellen bewusst gegründete **Institutionen** im Sinne von Regelwerken bzw. **institutionellen Arrangements** im Sinne von Teilen eines Regelwerks dar.

Mit der Zertifizierung ist der Hauptzweck der Verminderung von Unsicherheit, insbesondere der Qualitäts- und Verhaltensunsicherheit, verbunden. In den Systemen werden Regeln aufgestellt, die in Verbindung mit dem Mechanismus der **Kenn- und Auszeichnung** zu einem bestimmten Verhalten anregen bzw. dieses vereinfachen, fördern oder gar erzwingen. Die Systeme erfordern in der Regel Organisationen unter Einbeziehung der beteiligten Akteure. Die Zertifizierungsorganisationen weisen ein bewusst geschaffenes und auf den Zweck der Zertifizierung ausgerichtetes Handlungssystem auf.

Als Institutionen mit Regelungsmechanismen, die weit über die in der Regelgemeinschaft eingefundenen Akteure hinaus wirken, bedürfen Zertifizierungsverfahren und Zertifizierungssysteme sowohl einer legalistischen, als auch einer philosophisch-ethischen **Legitimität**. Eine legale Legitimation erfahren Zertifizierungssysteme durch ordnungsgemäße, d.h. rechtmäßige Gründung der Trägerorganisationen (z.B. durch staatliche Einrichtung bzw. Beauftragung oder durch eine dem Vereinsrecht entsprechende Vereinsgründung) und der Einhaltung der gesetzlichen Schranken im Rahmen der Zertifizierungsverfahren. Die Frage, ob sich Zertifizierungssysteme im Sinne einer philosophisch-ethischen Legitimation rechtfertigen lassen, gestaltet sich bedeutend schwieriger. Ob sich die Einrichtung von Zertifizierungssystemen „mit guten Gründen“ rechtfertigen lässt, kann nur im Einzelfall unter Einbeziehung der betroffenen Kreise beantwortet werden. Mit der Frage der Legitimation gehen wiederum die bereits angesprochenen Fragen hinsichtlich der Verfahren und Akteure der Setzung von Bewertungskriterien und des eigentlichen Zertifizierungsverfahrens einher.

Aus Sicht der **Ökonomischen Theorie** ist Zertifizierung als ein Instrument zur Lösung von Organisations-, Informations- und Kontrollproblemen, die aus der Knappheit der Ressourcen resultieren, zu verstehen. Diesem Verständnis liegen die theoretischen Annahmen des methodologischen Individualismus und des Verhaltensmodells des Homo Oeconomicus zugrunde. Zertifizierung dient demnach insbesondere zur Lösung von Problemen der Koordination und Motivation in einer arbeitsteiligen Wirtschaft, speziell zur Minimierung von Such-, Mess- und Spezifitätsproblemen, die auf Informationsasymmetrien und Verhaltensunsicherheiten basieren.

In der speziellen Sichtweise der **Theorie der Verfügungsrechte** werden Zertifizierungssysteme als Institutionen bzw. institutionelle Arrangements von Akteuren eingeführt, um den Nettonutzen bei der Übertragung von Verfügungsrechten zu steigern. Die Etablierung

freiwilliger Zertifizierungsverfahren erfolgt vor allem in Fällen, in denen die Struktur und Höhe der Transaktionskosten durch eine Zertifizierung optimiert werden und somit positive Auswirkungen auf den Nutzen der Akteure im Rahmen der Ressourcennutzung sowie auf die Allokationsentscheidungen der Akteure entstehen. Probleme aus öffentlicher Sicht ergeben sich, wenn derartige private Effizienzsteigerungen zur Ausbeutung öffentlicher Güter führen und **externe Effekte** nicht internalisiert werden können. Ob Zertifizierungsverfahren als optimierende Begleitung der Bestimmung, Übertragung und Durchsetzung von Verfügungsrechten externe Effekte reduzieren oder selbst zu externen Effekten führen, hängt von der methodischen und instrumentellen Ausgestaltung der Verfahren ab. Hier lässt sich ein grundsätzlicher Bedarf an staatlicher **Regelung zu Rechten, Pflichten und Einschränkungen** im Zusammenhang mit der Etablierung von Zertifizierungssystemen feststellen.

Die **Prinzipal-Agent-Theorie** betrachtet Austauschbeziehungen zwischen einem Auftraggeber (Prinzipal) und einem Auftragnehmer (Agent). Der Leitidee des Prinzipal-Agent-Ansatzes folgend, gilt es instrumentelle Arrangements zu finden, die helfen **Agenturprobleme** zu beheben und zur Steigerung der Effizienz in Austauschbeziehungen beizutragen. Zertifizierungssysteme stellen derartige institutionelle Arrangements zur Steuerung und Beherrschung von Prinzipal-Agent-Beziehungen dar. Sie sind speziell als standardisierte Instrumente zur Messung und Suche hoch spezifischer Leistungen oder Produkte in arbeitsteiligen und kooperativen Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen zu verstehen. Zertifizierung begleitet in der Regel vertraglich geschlossene Austauschbeziehungen unter dem bewussten Ausnutzen der Vorteile von Spezifizierung und Arbeitsteilung. Somit sind Zertifizierungen, je nach Ausgestaltung der Systeme und Verfahren, als Informations-, Anreiz- und Kontrollmechanismen im Rahmen der organisatorischen Gestaltung von Prinzipal-Agent-Beziehungen einzuordnen.

Eventuell durch die Zertifizierung selbst auftretende Agenturkosten müssen in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen der Zertifizierung (Reduzierung anderer Agenturkosten) stehen. Zertifizierungssysteme und -verfahren müssen derart gestaltet sein, dass sich der Aufwand für den Qualitätsnachweis nur für diejenigen lohnt, der auch die gewünschte Qualität erbringen kann und für den der Nutzen aus dem Signal nicht hinter den Kosten zurück bleibt.

Zertifizierung kann aus agenturtheoretischer Sicht vor Vertragsabschluss zur Lösung von Agenturproblemen beitragen, indem Informationsasymmetrien durch **Signaling** und **Screening** reduziert werden bzw. eine Interessensangleichung, Zielharmonisierung und Vertrauensbildung beispielsweise durch Reputation oder Leistungsgarantien auf Basis von Zertifikaten erfolgt. Signaling (Agent) und Screening (Prinzipal) stellen das Kerneinsatzfeld

einer Zertifizierung dar. Der Mechanismus des Signaling folgt dem grundsätzlichen marktwirtschaftlichen Phänomen, dass beobachtbare und messbare Qualitätsmerkmale in der Regel Investitionsentscheidungen stärker beeinflussen als verborgene Eigenschaften. Zertifizierung kann demnach dazu dienen, beispielsweise eine potenziell andauernde **adverse Selektion** nachhaltigkeitsbezogener Qualität auf dem Markt zu verhindern. Hinsichtlich möglicher Glaubwürdigkeitsprobleme bietet sich die Möglichkeit des Einsatzes akkreditierter Zertifizierungssysteme an, die in der Form von Prüf- und Gütezeichen unabhängiger Institutionen Signale darstellen, die von opportunistischen Anbietern nicht erbracht werden können. Anders als bei einfachen Austauschgütern, bei denen die Zertifizierung anhand bereits bestehender Güteeigenschaften auf einfache Weise vor Vertragsabschluss erfolgen kann, rückt bei **komplexen Kontraktgütern** neben der Vorvertragsphase auch die Nachvertragsphase als eigentliche Leistungserbringungsphase verstärkt in den Blickpunkt. Im Fall komplexer Kontraktgüter hat auch der Agent aufgrund hoher Spezifität des Gutes ein gesteigertes Interesse an der Reduzierung der Agenturprobleme. Nach Vertragsschluss können Zertifizierungssysteme und -verfahren zur Strukturierung von **Monitoring-** und **Reportingverfahren** dienen und auf diese Weise Informationsasymmetrien reduzieren. Die im Rahmen von Zertifizierungssystemen erfolgende Normierung bzw. die Standardisierung von Qualitätszielen vereinfacht die Verständigung und Vereinbarung von Qualitätseigenschaften und dient auf diesem Wege ebenfalls der Reduzierung von Zielkonflikten.

Nach den agenturtheoretischen Ausführungen muss als Voraussetzung für die Etablierung eines Zertifizierungssystems ein Informationsdefizit bzw. eine Informationsasymmetrie seitens der Zielgruppe vorliegen. Nach der **Transaktionskostentheorie** steigt der Informationsbedarf grundsätzlich mit der Langlebigkeit eines Gutes und der Höhe der Investitionen sowie aufgrund der wachsenden Abhängigkeit der beteiligten Austauschpartner. Mit Hilfe der Transaktionskostentheorie konnte die Etablierung von Zertifizierungssystemen im Bereich des rein marktlichen Austauschs, im Bereich der organisationsinternen hierarchischen Organisation und Koordination sowie insbesondere im Bereich der Hybridformen, z.B. der Kooperation, begründet und Gestaltungsempfehlungen für Informations- und Bewertungssysteme ableitet werden. Aus Sicht der Transaktionskostentheorie wird Zertifizierung als spezielle Überwachungs- und Anpassungsprozedur in Form von Bewertungs- und Prüfverfahren verstanden. Akkreditierte Zertifizierungssysteme stellen demnach standardisierte dreiseitige Beherrschungs- und Überwachungssysteme dar, die der Verhinderung ungeplanter Veränderungen der Kosten- und Leistungsseite der Austauschbeziehung und somit der effizienten Organisation und Abwicklung der Transaktion dienen.

Mit der Transaktionskostentheorie wurde die spezielle Problematik kooperativer Leistungserbringung und hoch komplexer Austauschgüter – wie sie im Rahmen der Planung

und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen vorkommen – aus ökonomischer Sicht vertieft. Insbesondere konnte als Begründung für die Einrichtung von Zertifizierungssystemen und -verfahren die hohe **Spezifität**, das Risiko der **Unsicherheit** bezogen auf die Umwelt und die beteiligten Akteure sowie die eingeschränkte Übertragbarkeit und Austauschbarkeit städtebaulicher Projekte und Maßnahmen dargelegt werden.

Einschränkungen erfahren die institutionenökonomischen Theorien dahingehend, dass sie nur auf vertragstheoretisch interpretierbare Organisationsphänomene anwendbar sind. Aber auch das den Theorien zugrunde liegende **Verhaltensmodell des Homo Oeconomicus** als einseitiges Bild des reinen Nutzenmaximierers sorgt für Probleme, da sich unter dessen Annahme nur schwer Institutionen ableiten lassen, die kollektiven Nutzen steigern. Darüber hinaus blendet die ökonomische Institutionenanalyse Fragen nach dem Zusammenhang der Institutionengestaltung sowie nach Verteilungsgerechtigkeit, Ideologien, Macht oder Herrschaftsverhältnissen weitestgehend aus. Die institutionellen Arrangements werden vor allem unter Steuerungs-, Kontroll- und Anreizaspekten betrachtet. Die Neue Institutionenökonomie ist insbesondere geprägt durch die **Vernachlässigung der gesetzlichen Rahmenbedingungen sowie der Rolle regulierender Dritter**. Sie bietet insbesondere keinen ausreichenden Erklärungsansatz für die Einrichtung hoheitlicher bzw. hoheitlich anerkannter oder unterstützter Zertifizierungssysteme. Sie kann nur mittelbar Gründe für und Ziele von staatlich gewollten bzw. regulierten Zertifizierungssystemen liefern. Um die Frage, weshalb es zur Ausgestaltung von hoheitlichen Zertifizierungssystemen kommt, beantworten zu können, wurden zusätzlich zu dem institutionenökonomischen Erklärungsrahmen die steuerungstheoretischen Grundlagen der Zertifizierung dargelegt.

6.1.4 Zertifizierung als Steuerungsinstrument

Zertifizierung wird nach der erfolgten Definition des **Steuerungsbegriffs** der vorliegenden Arbeit als Steuerungsinstrument aufgefasst, da sie die beiden grundsätzlichen Funktionen der Steuerung aufweist. Bezüglich der **Distributionsfunktion** der Steuerung kann Zertifizierung den marktförmigen Verteilungsmechanismen zur Effizienzsteigerung des Güterausbaus und der Güterverteilung zugeordnet werden. In Bezug auf die **Ordnungsfunktion** der Steuerung fällt die Einordnung der Zertifizierung schwerer. So stellen obligatorische Zertifizierungen bzw. staatliche Zertifizierungspflichten meist eine Form vertikaler, staatlicher Koordination über hierarchische Anordnung dar. Erfolgt die Setzung der Qualitätsforderungen und die Ausgestaltung der Verfahrensorganisation jedoch unter Einbindung der betroffenen Interessensgemeinschaft, verschwimmen die Grenzen zur horizontalen Koordination, da die Regelsetzung teilweise durch gesellschaftliche Selbstorganisation erfolgt. Bei freiwilliger Zertifizierung kann der Staat über die hoheitliche Strukturierung der

Systeme, d.h. die instrumentelle Ausgestaltung der Zertifizierung als Zusammenwirkung staatlicher und nichtstaatlicher Akteure, seines Ordnungsauftrags gerecht werden. Akkreditierte Zertifizierung wird demnach dem allgemeinen Trend des Ausweichens des Staates auf Instrumente der indirekten und stärker handlungsorientierten Verhaltenssteuerung zugeordnet. Zertifizierung stellt ein Steuerungsinstrument dar, das auf kooperative, influenzierend und motivierend wirkende Steuerungsmittel setzt.

Zertifizierung im Rahmen von Mehr- und Pionierleistungen durch Staat und Kommunen ist der Steuerungsform der **staatlichen Sicherstellung wichtiger öffentlicher Güter und Ressourcen** zuzuordnen. Die Vorbildwirkung der staatlichen Leistung wird durch entsprechende Kenn- und Auszeichnung kommunizierbar und transparent gemacht. Der Staat kommt in diesen Fällen seiner **Vorbildfunktion** durch ein Selbstaudit anhand vorher festgelegter und öffentlich kommunizierter Qualitätsanforderungen nach oder stellt über geförderte **Forschung** oder **Handlungsanleitungen** Wissen für den eigenen Gebrauch und andere gesellschaftliche Bereiche bereit.

In bestimmten Fällen kann Zertifizierung die Form **direkter Steuerungsinstrumente** annehmen. Bei einer solchen **Zertifizierungspflicht**, z.B. in Form einer produkt- oder prozessbezogenen Kennzeichnung bzw. einer positiven oder negativen Information handelt es sich um Leistungs- bzw. Auskunftspflichten. Zertifizierung kann hierbei ergänzend zu kontrollierenden Instrumenten der Verwaltung eingesetzt werden oder die behördliche Überwachung auch teilweise ersetzen. Voneinander unterscheiden lassen sich substituierende, teilsubstituierende und ergänzende Zertifizierung.

Ein **Steuerungsinstrument der ökonomischen Anreizgestaltung und Finanzierung** im dargelegten Sinn stellt Zertifizierung selbst nicht dar. Jedoch können die Gewährung von Nutzungsvorteilen, die finanzielle Förderung bzw. das Auferlegen von Kostennachteilen in die Abhängigkeit eines Zertifizierungsverfahrens gestellt werden. Ein positives Zertifizierungsergebnis kann als Voraussetzung bzw. Grundlage einer Förderungsentscheidung herangezogen werden. Hinzu treten mit der Auszeichnung bzw. Vergabe eines Qualitätszeichens möglicherweise verbundene indirekte ökonomische Vorteile.

Elemente **kooperativer Instrumente** zeigen Zertifizierungssysteme und -verfahren hingegen vielfach auf. In diesen Fällen nimmt der Staat initiiierend oder begleitend an der Ausgestaltung und Etablierung teil, prägt diese eventuell maßgeblich inhaltlich mit, belässt jedoch die Aufbau- und Ablauforganisation bei den beteiligten gesellschaftlichen Partnern und verzichtet auf eine weitere Normierung.

Die staatliche Schaffung der Rahmenbedingungen einer eigenverantwortlichen Zertifizierung durch die Bereitstellung von Handlungsanleitungen und Wertmaßstäben wird als **Strukturierung** verstanden.

Zertifizierung als **gesellschaftliche Selbststeuerung** findet sich bei den rein privaten, verbandseigenen Zertifizierungssystemen. In diesen Fällen nimmt der Staat über die allgemein anwendbaren Rechtsvorschriften, insbesondere des Zivilrechts, hinaus keine weitere Regulierung vor. Die allgemeine Zunahme halbstaatlich und privatverbandlich entstandener Zertifizierungssysteme wird als Ausdruck eines Rückzugs des Staates zugunsten einer Stärkung gesellschaftlicher Eigenverantwortung angesehen. Als Ziel des Staats ist die Mobilisierung von privatem Sachverstand und privater Eigenverantwortung zur eigenen personellen wie auch finanziellen Entlastung angeführt worden. Diese staatlichen Bestrebungen entsprechen einer Steuerungsstrategie des Staates zur Aktivierung privater Eigeninitiative für die Hervorbringung gemeinwohlfördernder Beiträge. Eine derartige Selbstregulierung schafft unter Beachtung gesetzlicher Vorschriften eine Flexibilität für beide Seiten und trägt zur Dynamisierung und Innovation bei.

Staatlich akkreditierte Zertifizierung wird als **regulierte Selbstregulierung** verstanden. In Form der hoheitlichen Akkreditierung erfolgt eine staatliche Regulierung. Bei der jedoch das Eigeninteresse der Zeichennehmer aufgegriffen, die Durchführung der Zertifizierung den Zertifizierungsstellen bzw. im Fall von Selbstaudits den Zeichennehmern selbst überlassen, und insbesondere die Mitwirkung an der Bildung von Qualitätsstandards gewährt wird. Selbstregulierung erfolgt insbesondere indirekt über die Schaffung von Anreizen. Die im Rahmen akkreditierter Zertifizierung ablaufende Kombination aus Präventivkontrolle in Form der Akkreditierung und Berechtigungserteilung sowie einer gegebenenfalls notwendigen nachträglichen Überwachung entspricht dem Grundtypus gesteuerter Selbstregulierung.

Da sie den Beteiligten Handlungsregeln und Wertmaßstäbe liefert, weist Zertifizierung auch Elemente **prozeduraler Steuerung** auf. Dies trifft insbesondere auf prozess- bzw. systembezogene Zertifizierung zu.

Zertifizierung zeigt darüber hinaus auch Bestandteile der **Informierung und Überzeugung**, beispielsweise in der Form produktbezogene Zertifizierung als Verbraucherinformation und Konsumsteuerung.

Abzugrenzen ist Zertifizierung hingegen von den **Planungsinstrumenten**. Auch wenn Zertifizierung, z.B. im Rahmen des nachhaltigen Bauens, vielfach als „Planungstool“ bezeichnet wird, stellt Zertifizierung kein planerisches Instrument nach dem in dieser Arbeit dargelegten Verständnis dar. Die der Zertifizierung zugrundeliegenden Qualitätsanforde-

rungen und Bewertungskonzepte sind im Sinne einer Handlungsanleitung bzw. einer strukturierten Planungs- und Entscheidungsunterstützung zu verstehen und den Instrumenten der Strukturierung zuzuordnen.

Wie dargestellt, lässt sich Zertifizierung nicht ohne weiteres einer bestimmten Steuerungsform zuordnen. Zertifizierung kann viel mehr Elemente unterschiedlicher Steuerungsformen annehmen. Sie stellt einen „**dritten Weg**“ zwischen direkter und indirekter Steuerung dar. Denn neben der „Belohnung“ mit dem Zertifikat erfolgen bisweilen auch gleichzeitig verbindliche Vorgaben für die Prozess- bzw. Systemorganisation. Insbesondere im Fall staatlich akkreditierter Zertifizierung handelt es sich um ein spezifisches Handlungsinstrument mit bestimmten charakteristischen Merkmalen, die vor allem auf ein arbeitsteiliges Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure setzen. Staatlich akkreditierte Zertifizierung bewegt sich zwischen staatlicher Regulierung und privater Selbstregulierung und stellt ein Beispiel für eine stufenweise Verantwortungsteilung zwischen Staat und nichtstaatlichen Akteuren dar.

Da die „**klassische**“ **staatliche Steuerung** in Form direkter Verhaltenssteuerung mittels regulierender rechtlicher Vorgaben zunehmend an **Grenzen** stößt, und neben Vollzugsdefiziten auch Implementations-, Motivations-, Wissens- bzw. Informations- und grundsätzliche Steuerbarkeitsprobleme auftreten, stellt die Zertifizierung eine zu betrachtende Alternative dar. Insbesondere aufgrund der funktionalen Ausdifferenzierung bestimmter gesellschaftlicher Teilbereiche, wie z.B. der der Wirtschaft mit ihren eigenen Handlungsrationitäten und Kommunikationsformen, besteht eine Notwendigkeit der Anpassung der staatlichen Steuerungsstrategien und des hoheitlichen Steuerungsinstrumentariums. Die vielfältigen privaten Zertifizierungssysteme und -verfahren sind Ausdruck der eigenen Handlungsrationitäten und Kommunikationsformen der Wirtschaft und anderer Bereiche.

6.1.5 Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene

Die Kritik an einer rein steuerungstheoretischen Betrachtung mit einer zu einseitigen Instrumentenfixierung wurde dargestellt. Die rein „mechanistische“ und „technokratische“ Perspektive einer Instrumentendebatte ist nur bedingt in der Lage, bedarfsangemessene und steuerungsgeeignete Instrumente auszuwählen.

In der vorliegenden Untersuchung wurde dem entgegengewirkt, indem die weitere Betrachtung in den Zusammenhang der besonderen gesellschaftlichen Probleme sowie der spezifischen Systemrationitäten und Handlungsorientierungen der Beteiligten im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen gestellt

wurde. Es wurden keine vertieften einzelinstrumentellen Diskussionen geführt, sondern eine, als zielführender eingeschätzte, **problembezogene Strategiebetrachtung** und eine **Ableitung alternativer strategischer Modellvariationen** vorgenommen.

Im Rahmen der Untersuchung wurden grundsätzlich mögliche Betrachtungsgegenstände und Zertifizierungsformen im Bereich der Stadtentwicklung auf Ebene der Stadtquartiere in Deutschland in einer systematischen Analyse erörtert. Der Betrachtungsrahmen wurde weit gefasst, um eine möglichst umfassende Bestandsaufnahme von Anlässen einer Zertifizierung zu erhalten. Die Betrachtungen erfolgten anhand der unterschiedlichen Organisations- und Verfahrensformen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene von Stadtquartieren. Der Fokus lag hierbei auf Verfahrensmodellen und Instrumenten der städtebaulichen Neuentwicklung auf Entwicklungs- und Umstrukturierungsflächen sowie der Stadterneuerung und des Stadtumbaus im Rahmen der Bestandsentwicklung.

Den Bezug zu den institutionenökonomischen und steuerungstheoretischen Grundlagen herstellend, erfolgte zunächst ein Überblick über den **Wandel der Organisationsformen und des Steuerungsverständnisses in Stadtplanung und -entwicklung** sowie daran anschließend eine Darstellung der relevanten **institutionenökonomischen Rahmenbedingungen**. Aufbauend auf den gewonnenen Erkenntnissen wurden in einer theoriegeleiteten Analyse instrumentelle und organisatorische Ausgestaltungsmöglichkeiten und Funktionen der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene der Stadtquartiere systematisch abgeleitet. Der Fokus der Untersuchung lag auf der Betrachtung möglicher Zertifizierungsanlässe, -phasen und Akteuren einer Zertifizierung. Es wurden mögliche Austauschgüter bzw. Transaktionen anhand einer Systematisierung der Akteurskonstellationen bzw. Organisationsmodelle der Planung und Umsetzung erörtert. Aufbauend auf den identifizierten Austauschgüter bzw. Transaktionen wurden modellhaft entsprechende Beziehungen der Austausch- bzw. Transaktionspartner definiert und auftretende Transaktions- und Agenturprobleme diskutiert. In Verbindung mit der Bestimmung der Akteurskonstellationen und der Zertifizierungsabsichten bzw. -zielen wurden in einem weiteren Schritt passende Zertifizierungsgegenstände als Bewertungseinheiten und entsprechende Zertifizierungsformen (Produkt- bzw. Objekt-, Prozess-, System- oder Projektaudit als kombinierte Betrachtung) bestimmt. Infolgedessen konnten **modellhafte Alternativen der instrumentellen und organisatorischen Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Zertifizierung im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Ebene der Stadtquartiere** abgeleitet werden. Im Einzelnen lassen sich die folgende Erkenntnisse festhalten.

Auch in der Stadtentwicklung und der kommunalen Städtebaupolitik zeigt sich seit geraumer Zeit eine Verlagerung weg von der imperativen Angebotsplanung hin zu **kooperativen und auf die Projektverwirklichung orientierten Vorgehensweisen**. Diese sind der indirekten Steuerung durch Kooperation jenseits hierarchischer Steuerung zuzuordnen. Der öffentliche Steuerungsanspruch wird nicht aufgegeben. Eine staatliche Letztverantwortlichkeit bleibt bestehen. Dieser Wandel in Planung und Umsetzung geht einher mit dem Auftreten neuer Akteure, Verfahrensformen und Organisationsweisen. An die Stelle der klassischen Arbeitsteilung zwischen öffentlich-rechtlicher Zielplanung und privater Realisierung treten vermehrt öffentlich-private Kooperationen und eine Parallelität von Planung und Umsetzung. Im Rahmen der angesprochenen zunehmenden **Projekt- und Umsetzungsorientierung der Planung** werden insbesondere Organisationsmodelle auf vertraglicher Basis mit veränderter Aufgaben- und Risikoverteilung zwischen der öffentlichen Hand und privaten Partnern integriert. Neben die klassischen Aufgaben und Formen der Stadtplanung tritt eine als „städtebauliches Projektmanagement“ zu bezeichnende Aufgabe. All dies ist als Ausdruck einer Umstrukturierung städtischer Aufgabenerfüllung zu verstehen.

Bezüglich der institutionenökonomischen Rahmenbedingungen der Zertifizierung in Prozessen der Planung und Umsetzung kann festgehalten werden, dass auch im Handlungsfeld städtebaulicher Projekte und Maßnahmen die **Knappheit** bestimmter Ressourcen zu ökonomischen Problemen führt. In erster Linie handelt es sich um die Knappheit von Boden bzw. die planerisch verursachte Verknappung von Bauland. **Verfügungsrechte mit einem Bodenbezug** bilden zumeist den Ausgangspunkt der betrachteten Austauschbeziehungen. Die den ökonomischen Austauschbeziehungen zugrundeliegende Verhaltensannahme der individuellen Nutzenmaximierung stößt in der Stadtentwicklung hinsichtlich der **Allgemeinwohlorientierung öffentlicher Planung** und deren gemeinwirtschaftlichen Auftrags an Grenzen. Planung stellt in diesem Zusammenhang einen Kompromiss aus privaten Verwertungsinteressen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen dar.

Um insbesondere **externen Effekten**, die aus der Ausgestaltung, Verteilung, Veränderung und Übertragung von Verfügungsrechten resultieren, entgegen wirken zu können, zielt die örtliche Gesamtplanung darauf ab, unter Beachtung von Kollektivgutinteressen konkurrierende Flächennutzungen zu koordinieren. Von komplett freien Entscheidungen der Austauschpartner kann in vielen der betrachteten Fälle daher nicht ausgegangen werden. Dies stellt eine Besonderheit des Betrachtungsgegenstandes dar.

In der Analyse der Austauschbeziehungen im Rahmen der kooperativen Stadtentwicklung und insbesondere der städtebaulichen Projektentwicklung konnte aufgezeigt werden, dass

aufgrund der **komplexen Kontraktgüter mit hoher Spezifität** vielfach von **multiplen Akteursbeziehungen** im Zuge der Leistungserbringung auszugehen ist. Bei städtebaulichen Projekten und Maßnahmen handelt sich in der Regel um arbeitsteilig zu bewältigende Aufgaben, in denen zwei oder mehrere Vertragspartner an unterschiedlichen Formen des Austauschs beteiligt sind. Durch zunehmende **Spezialisierung** und **Arbeitsteilung** entstehen vielfältige vertragstheoretisch interpretierbare Organisationsphänomene, die jeweils als Prinzipal-Agent-Beziehung aufgefasst wurden. Diese wurden auf einen möglichen Einsatz der Zertifizierung als Möglichkeit zur Lösung von Agentur- und Transaktionsproblemen untersucht.

Im Rahmen der kooperativen sowie projekt- und umsetzungsorientierten Planung bestehen Austauschbeziehungen sowohl in als auch zwischen Organisationen. In einer Vielzahl der Beziehungen konnten Informationsdefizite bzw. -asymmetrien und in deren Folge Koordinations- und Motivationsprobleme identifiziert werden. Neben Bereitstellungsproblemen traten Such- und insbesondere Messprobleme auf. Letztere sind in der Regel bedingt durch die häufig sehr spezifischen Leistungen im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen. Vielfach können die Vertragspartner nicht beliebig gewechselt werden (**Spezifitätsproblem**). Aus Sicht der Transaktionskostentheorie stellen sich die Transaktionen im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene als besonders problematisch dar. Neben Opportunismus, begrenzter Rationalität und ungleich verteilter Information der Akteure muss in der Regel auch von einer **hohen Spezifität**, einer **hohen Unsicherheit** und **geringer Häufigkeit** der Transaktionen sowie einer langfristigen Bindung der Austauschpartner ausgegangen werden.

Ausgehend von den systematisch anhand verschiedener Organisations- und Verfahrensformen der Neu- und Bestandentwicklung identifizierten Austauschproblemen wurden problemspezifische Anwendungsmöglichkeiten einer Zertifizierung skizziert. Einzelnen vertragstheoretisch interpretierbaren Austauschbeziehungen und damit verbundenen Agenturproblemen wurden **Problemlösungsmöglichkeiten mittels Zertifizierung** zu geordnet. Konkrete Ausgestaltungskonzepte wurden nicht entwickelt. Es muss, in Abhängigkeit von der jeweiligen Akteurskonstellation und der Adressaten der Zertifizierung, eine auf den jeweiligen Anwendungsfall angepasste Bestimmung der Zertifizierungsform, des Zertifizierungsgegenstands und der Bewertungseinheit sowie der zugrundeliegenden Qualitätsanforderungen erfolgen. Allgemein bieten sich bezüglich der Zertifizierungsformen im Rahmen der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen vielfach Verfahrens- bzw. Prozessaudits sowie Systemaudits an. Unter Verwendung eines weit gefassten Produktverständnisses können auch Produktaudits erfolgen. Als Projekt-

oder Maßnahmenaudit wird in der vorliegenden Arbeit eine Kombination aus Produkt- und Prozessaudit verstanden.

Darüber hinaus bedarf es der Berücksichtigung von Fragen der **grundsätzlichen organisatorischen Durchführbarkeit und Finanzierung** einer Zertifizierung. Anders als im Rahmen großer zusammenhängender Investitionsvolumen oder im Fall von Eigentümergemeinschaften, können insbesondere Einzeleigentümer in der Bestandsentwicklung hohe Zertifizierungskosten nicht tragen. Gleichzeitig muss der Aufwand für den jeweiligen Zeichnehmer so hoch sein, dass sich die Zertifizierung lediglich für denjenigen lohnt, der auch wirklich die entsprechenden Qualitäten aufweist. Ansonsten verliert das Instrument seine Steuerungswirkung.

Die Wahl der geeigneten **Organisationsform** hängt neben der Funktion und der instrumentellen Ausgestaltung unmittelbar mit dem staatlichen Steuerungswillen in den einzelnen Handlungsbereichen zusammen. Zur Auswahl steht eine weite Spanne in differenzierter Weise ausgestalteter Modelle von Zertifizierungssystemen zwischen privat initiierten, verbandseigenen Organisationsmodellen auf der einen und staatlich akkreditierten Aufbauorganisationen auf der anderen Seite. Aufgrund der gesellschaftlichen bzw. politischen Relevanz der Stadtentwicklung erscheint es sinnvoll in Abhängigkeit von der Zielsetzung der jeweiligen Zertifizierungsvariante in einigen Fällen Mechanismen einer gestuften, akkreditierten Zertifizierung zu etablieren (vgl. Tab. 15). Im Ergebnis wurden **modelhafte, in Art und Umfang nicht abschließende Varianten einer Zertifizierung** differenziert.

Auf Ebene der **Qualitätsdimensionen** und der **Qualitätsforderungen an die Bewertungseinheit** wurde die Problematik der Setzung von Forderungen erörtert. Die Setzungen können nur eingeschränkt standardisiert erfolgen. Anforderungen können weitgehend nur aus einer verorteten intersubjektiven Anerkennung bzw. Wahrnehmung der lokalen Beteiligten erfolgen. Eine Bewertung einer Planung – insbesondere der Ergebnisqualität – ist nur individuell durch den jeweilig betroffenen lokalen Akteur vor Ort im Austausch mit anderen Akteuren möglich. Zertifizierungen können in diesem Zusammenhang daher nur unter **methodischen Kompromissen** erfolgen, die entsprechend den Adressaten der Zertifizierung transparent dargelegt werden sollten. Eine Diskussion möglicher Qualitätsforderungen erfolgte in Rahmen der Arbeit nicht. Es werden lediglich Fragen der **Legitimation der Forderungssetzung** thematisiert. Ausgehend von dem Vorsorgeprinzip und den Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit und des einzelnen Betroffenen (Käufer, Mieter, Eigentümer, etc.) bedarf es staatlicher Regelungen in Form von Irreführungsverboten. Gleichzeitig müssen sich die staatlichen Regelungen jedoch an die Anforderungen nach Eignung, Erforderlichkeit und Angemessenheit des Instruments halten. Mögliche staatliche Regelungen bezüglich der Zertifizierungssysteme stehen zwischen der **Freiheits-**

garantie einer freien wettbewerblichen Betätigung der Anbieter und der Freiheit des Einzelnen von staatlicher Meinungsbeeinflussung auf der einen Seite und den staatlichen **Schutzpflichten** zum Schutz von Umwelt und Gesundheit sowie der Erfüllung von Informationsbedürfnissen der Öffentlichkeit auf der anderen Seite.

6.2 Weiterer Forschungsbedarf und Ausblick

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der organisatorischen und instrumentellen Ausgestaltung sowie der Implementierung von Zertifizierungssystemen und -verfahren im Bereich der Stadtentwicklung steht, speziell aus Sicht der Stadtplanung als wissenschaftlicher Disziplin, noch an ihren Anfängen.

Vor diesem Hintergrund lassen die gewandelten Organisationsformen der Planung und Umsetzung in der städtebaulichen Projektentwicklung eine weitergehende theoretische Fundierung der Stadtplanung, auch in Bezug auf die Planungspraxis, mittels der verschiedenen Theoriestränge der Neuen Institutionenökonomie sinnvoll erscheinen. Die einfach zugänglichen und klar umrissenen Modellansätze der Prinzipal-Agent-Theorie und der Transaktionskostentheorie bieten sich insbesondere für eine komparative Analyse möglicher neuer Steuerungsformen sowie zur Analyse der differenzierten Akteursbeziehungen an.

Die vertiefte Anwendung der Modellansätze Neuen Institutionenökonomik auf den Bereich der Planung und Realisierung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen und damit auch auf einen Bereich, der sowohl private wie auch öffentliche Güter betrifft, kann den Blick für Probleme, die auf Transaktionen von Verfügungsrechten, externen Effekten sowie Informations- und Verhaltensunsicherheiten beruhen, schärfen. Sie bietet sich im Weiteren an, um einen rationaleren Umgang mit Verfahrensneuerungen zu erreichen sowie effizienzorientierte Entscheidungen für den Einsatz neuer Verfahren der Stadtplanung und Projektentwicklung zu treffen. Forschungsbedarf zeigt sich auch hinsichtlich einer institutionenökonomischen Betrachtung der vielfältigen Vertragskonstellationen und -formen im Rahmen der kooperativen, vorhabenbezogenen Planung.

In Bezug auf die Bestandsentwicklung zeigt sich, dass eine vertiefte Untersuchung der Verfügungsrechte, möglicher Transaktionen sowie des Akteursverhaltens in unterschiedlichen Szenarien der Quartiersentwicklung einen wichtigen Beitrag zur Ausgestaltung von Steuerungs- und Förderungsinstrumenten bieten kann. Hilfreich könnte auch die differenzierte Spezifizierung der Transaktionsbedingungen sowie der Transaktionskosten für die Bestimmung, Übertragung und Durchsetzung von Verfügungsrechten im Bestand sein.

Hierbei kann ein besonderer Bedarf der interdisziplinären Beschäftigung zwischen den planungswissenschaftlichen Disziplinen auf der einen und den sich mit Fragestellungen der Stadtentwicklung beschäftigenden ökonomischen Disziplinen, insbesondere der Immobilien- und Finanzwissenschaften, auf der anderen Seite, festgestellt werden.

Einen wesentlichen weiteren Aspekt, der genauer erforscht werden sollte, stellt die Frage nach konkreten rechtlichen Implementierungsmöglichkeiten und -anforderungen einer Zertifizierung dar. Bezüglich der Ausgestaltung von Zertifizierungssystemen zeigt sich, dass es einer intensiven Auseinandersetzung mit der Frage bedarf, wie weitreichend die staatliche Regulierung über die allgemeine Rechtsordnung hinaus erfolgen sollte. Insbesondere liegt ein Forschungsbedarf bezüglich der Regulierung der Standardsetzung, d.h. der Normierung im Rahmen von Qualitätsbewertungsverfahren wie der Zertifizierung, vor. Es müssen regulierende Mechanismen im Rahmen von Zertifizierungssystemen und -verfahren geschaffen werden, die mögliche Legitimationsdefizite und Gefährdungen des Gemeinwohls verhindern können.

Die in Kap. 5.4 dargestellten instrumentellen und organisatorischen Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen auf Stadtquartiersebene stellen bislang lediglich denkbare, aus einer systematischen Untersuchung abgeleitete Ansätze für den Einsatz der Zertifizierung dar. Um die Breite, aber auch die jeweilige Zielsetzung sowie Kombinationen der dargestellten Ausgestaltungsmöglichkeiten in Bezug auf eine Anwendung einschätzen zu können, bedarf es einer differenzierten verfahrensbezogenen und instrumentellen Potenzial- und Wirkungsanalyse. Für eine solche ausstehende Evaluierung der Modellvariationen in einem Anwendungsbezug lassen sich anhand der gewonnenen Erkenntnisse Kriterien und Fragestellungen ableiten (vgl. Tab. 17).

Ziel, Funktion und Interventionslogik	Welches Ziel und welche Funktion verfolgt der Ansatz?
	Sind Ziel, Funktion und Interventionslogik plausibel und transparent?
Gegenstand und Bewertungsgrundlagen	Ist der Gegenstand plausibel und transparent definiert (Einheit, Systemgrenzen, Handhabbarkeit, Nachvollziehbarkeit, Verständlichkeit)?
	Inwiefern handelt es sich um lernende Systeme mit ausreichender Flexibilität und Anpassungsvermögen in Bezug auf lokale und regionale Spezifika etc.?
	Ist die Umsetzung der Ziele in Kriterien, Indikatoren und Anforderungsniveaus plausibel und transparent?
Akteure, Verfahren und Schnittstellen	Welche Akteure sind am Zertifizierungsverfahren direkt und indirekt beteiligt (Zeichengeber, Zeichennehmer, Setzung des Bewertungssystems und der Anforderungsniveaus)? Wer ist der Adressat?
	Wie gestaltet sich das Verfahren (Verfahrensmodell)? Ist es plausibel und transparent?
	Wie gestalten sich mögliche Schnittstellen zu informellen und formellen Prozessen der Planung und Umsetzung?
	Wie gestaltet sich das Ergebnis des Verfahrens (Zertifikat)? Ist das Ergebnis plausibel und transparent?
Ergebnis, Wirksamkeit	Entfaltet das System/ Verfahren seine angestrebte Wirksamkeit? Sind die Wirkungen plausibel und transparent?
	Bestehen Nebenwirkungen und Risiken? Wenn ja, für wen?
	Liefern das System/ Verfahren und die Ergebnisse einen Mehrwert zu den bestehenden Rechtsvorschriften und Instrumenten?
Umsetzbarkeit und Verhältnismäßigkeit	Ist das System/ Verfahren praktikabel und umsetzbar (Umsetzbarkeit)?
	Stehen Nutzen und Aufwand in einem zu rechtfertigenden Verhältnis (Verhältnismäßigkeit)?

Tabelle 17: Kriterien für eine Potenzial- und Wirkungsanalyse der instrumentellen und organisatorischen Ausgestaltungsvariationen der Zertifizierung [eigene ergänzte Darstellung nach DV 2009, 9f.]

Sollten sich die differenziert dargestellten Ausgestaltungsmöglichkeiten der Zertifizierung im Rahmen der Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen in diesem Sinne als geeignet erweisen, dann stellt Zertifizierung ein Instrument dar, das über die Beschreibung und Bewertung von Qualitätszuständen hinausgeht, das Bewusstsein für Qualitäten fördert und zur Steuerung nachhaltiger Stadtentwicklung beiträgt.

Standardisierte Zertifizierung kann die planerische Integrations- und Ausgleichsleistung nicht ersetzen. Die politische Abwägung darf sie nicht ersetzen. Unter Beachtung der dargelegten Voraussetzungen kann sie jedoch als staatliche oder verbandliche Handreichung insbesondere der Förderung spezifischer Qualitäten sowie der Strukturierung von fachlich-inhaltlichen Entscheidungsprozessen dienen.

Voraussetzung für die Wirksamkeit und Zielgenauigkeit ist die für den jeweiligen Einsatzbereich passgenaue Bestimmung der Aufbau- und Ablauforganisation inklusive der Standardisierungsgremien. Weitere Voraussetzungen sind neben der im Vorfeld klar definierten Zielsetzung und Adressatengruppe, eine entsprechende Benennung der Bewertungseinheit sowie die Definition von Qualitätsanforderungen inklusive der Wertmaßstäbe. Staatliche Regelungen bezüglich der Standardsetzung („Normierung der Normung“) müssen in Fällen erfolgen, in denen externe Effekte gegenüber am Austausch nicht Beteiligten zu befürchten sind. Hier zeigt sich neben den instrumentellen und organisatorischen Problemen, die in der vorliegenden Arbeit systematisch betrachtet wurden, eine weitere Kernschwierigkeit der Etablierung von Zertifizierungssystemen. Ein Ausweg aus dem „Dilemma“ der Standardisierung kann nur im bewussten und transparenten Umgang mit den Grenzen der Zertifizierung liegen.

In Bezug auf die Planung und Umsetzung städtebaulicher Projekte und Maßnahmen bedarf es des Spagats zwischen der einzelfallbezogenen planerischen Integrations- und Ausgleichsleistung (sowohl als schöpferisch-technischer als auch politischer Vorgang) und den Bedürfnissen einzelner Akteure nach qualifizierbaren Informationen.

Die räumliche Planung stellt nur ein Element unter vielen im komplexen Prozess der Entscheidungsfindung dar. Es muss entsprechend auf die Initiativen zur Standardsetzung aus dem privaten bzw. gesellschaftlichen Bereich zunächst politisch (und gegebenenfalls gesetzgeberisch) reagiert werden. Aber auch von Seiten der sich direkt in den Austauschbeziehungen befindlichen öffentlichen und privaten Akteuren bedarf es einer Reaktion auf die beschriebenen Schwierigkeiten.

Die Erkenntnisse der vorliegenden Arbeit weisen eine Perspektive für den Einsatz von Zertifizierung in der Stadtentwicklung auf. Zertifizierung kann unter Beachtung der dargelegten Prämissen und in den aufgezeigten Grenzen einen Beitrag zur Weiterentwicklung

des Steuerungsinstrumentariums in der Stadtentwicklung auf Seiten der öffentlichen wie auch der privaten Akteure liefern. Der Einsatz von Zertifizierung als Steuerungsinstrument mit spezifischen Wirkungsmechanismen und Interventionslogiken bietet sich, wie dargelegt, insbesondere in der zunehmend kooperativen und arbeitsteiligen Aufgabenwahrnehmung in der vorhaben- und umsetzungsbezogenen Planung an.

Eine behutsame und insbesondere problemspezifische Integration unterschiedlicher teilstandardisierter Ausgestaltungsformen der Zertifizierung in die öffentlichen wie auch privaten Planungs- und Entscheidungsprozesse der Stadtentwicklung kann hierbei – im Gegensatz zu Ansätzen mit ganzheitlichem Allgemeinanspruch – einen Weg bieten.

E Anhang

Quellenverzeichnis

Literatur

- [Adrian 1983]:** Adrian, Hanns (1983): Stadterneuerung und Stadtumbau. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Grundriß der Stadtplanung, S. 480-497. Hannover.
- [Akerlof 1970]:** Akerlof, George (1970): The Market for "Lemons". Quality Uncertainty and the Market Mechanisms. In: The Quarterly Journal of Economics (84), S. 488-500.
- [Albers 1969]:** Albers, Gerd (1969): Über das Wesen der räumlichen Planung. Versuch einer Standortbestimmung. In: StadtBauwelt (21), S. 10-14.
- [Albers 1993]:** Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung (61), S. 97-103.
- [Albers/Papageorgiu-Benetas 1984]:** Albers, Gerd; Papageorgiu-Benetas, Alexandros (1984): Stadtplanung - Entwicklungslinien 1945-1980. Tübingen.
- [Albers/Wekel 2007]:** Albers, Gerd; Wekel, Julian (2007): Stadtplanung. Eine illustrierte Einführung. Darmstadt.
- [Anders 2011]:** Anders, Stephan (2011): DGNB Nutzungsprofil - Neubau gemischte Stadtquartiere (NSQ11). Aufbau, Anforderungen, Ausblick. Vortrag 30.06.2011. Stuttgart. Online verfügbar unter www.dgnb.de, zuletzt geprüft am 10.05.2012.
- [Anders 2012]:** Anders, Stephan (2012): DGNB Zertifizierungssystem: Neubau gemischte Stadtquartiere. In: Schrenk, Manfred; Popovich, Vasily; Zeile, Peter; Elisei, Pietro (Hg.): Real Corp 2012. Re-Mixing the City - Der Weg zu Nachhaltigkeit und langfristiger Stabilität? (Tagungsband). Schwechat-Rannersdorf, S. 211-219.
- [Aotake et al. 2005]:** Aotake, Noriko; Ofuji, Nobua; Miura, Mitsuki; Shimada, Nobuhiro; Niwa, Hideharu (2005): Comparison among Results of Various Comprehensive Assessment Systems. Case Study for a Model Building using CASBEE, BREEAM and LEED. In: World Sustainable Building Conference (Hg.): The 2005 World Sustainable Building Conference, Tokyo, 27.-29. September 2005. Tokyo, S. 1734-1737. Online verfügbar unter www.irbnet.de, zuletzt geprüft am 11.03.2012.
- [Bannier 2005]:** Bannier, Christina (2005): Vertragstheorie. Eine Einführung mit finanzökonomischen Beispielen und Anwendungen. Heidelberg.
- [Bartolles 1999]:** Bartolles, Reinhard (1999): Ökobilanzierung als Planungsgrundlage. Besonderheiten bei der Bilanzierung von Gebäuden. In: Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) (Hg.): Ökologisches Bauen: energiesparend, emissionsarm und zukunftsfähig?! Ergebnisse des 5. Fachkongresses der Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) vom 23. und 25. September 1999 in Bremen. Springer-Eldagsen, S. 114-117.
- [Bea/Göbel 2010]:** Bea, Franz Xaver; Göbel, Elisabeth (2010): Organisation. Theorie und Gestaltung. Stuttgart.
- [Berghaus 1993]:** Berghaus, Hartwig (1993): Die Zertifizierungs-/ Akkreditierungspolitik der europäischen Gemeinschaft. In: Hansen, Wolfgang (Hg.): Zertifizierung und Akkreditierung von Produkten und Leistungen der Wirtschaft. München, S. 3-16.
- [Bieback 2008]:** Bieback, Karin (2008): Zertifizierung und Akkreditierung: das Zusammenwirken staatlicher und nichtstaatlicher Akteure in gestuften Prüfsystemen. Baden-Baden.
- [Blum/Deilmann/Neubauer 1998]:** Blum, Andreas; Deilmann, Clemens; Neubauer, Frank-Stefan (1998): Umweltsiegel für Gebäude. Theoretische Grundlagen und konzeptionelle Bausteine. In: ZAU - Zeitschrift für angewandte Umweltforschung 11 (3/4), S. 532-541.

[Blum/Deilmann/Neubauer 1999]: Blum, Andreas; Deilmann, Clemens; Neubauer, Frank-Stefan (1999): Ökologisch orientierte Qualitätssicherung in der Praxis: Gebäudesiegel - Ansatz und Aktivitäten. In: Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) (Hg.): Ökologisches Bauen: energiesparend, emissionsarm und zukunftsfähig?! Ergebnisse des 5. Fachkongresses der Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) vom 23. und 25. September 1999 in Bremen. Springe-Eldagsen, S. 28-35.

[Blum/Schubert 2011]: Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2011): Politikfeldanalyse. Wiesbaden.

[Bonus 1995]: Bonus, Holger (1995): Umweltlizenzen. In: Junkernheinrich, Martin; Klemmer, Paul; Wagner, Gerd Rainer (Hg.): Handbuch zur Umweltökonomie. Berlin, S. 301-306.

[Böshagen 1993]: Böshagen, Ulrich (1993): Zertifizierung und Normung, wirtschaftliche Aspekte des EG-Binnenmarktes und deren Auswirkungen auf den freien Waren- und Handelsverkehr. In: Hansen, Wolfgang (Hg.): Zertifizierung und Akkreditierung von Produkten und Leistungen der Wirtschaft. München, S. 17-40.

[Bracke 2004]: Bracke, Dirk (2004): Verfügungsrechte und Raumnutzung. Grundrente und externe Effekte als ökonomische Konzepte und Erklärungsmodelle der Raumentwicklung. Dortmund.

[Braun 2001]: Braun, Dietmar (2001): Diskurse zur staatlichen Steuerung. Übersicht und Bilanz. In: Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 101-131.

[Braun/Giraud 2003]: Braun, Dietmar; Giraud, Oliver (2003): Steuerungsinstrumente. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München, S. 147-174.

[Braun/Giraud 2009]: Braun, Dietmar; Giraud, Oliver (2009): Politikinstrumente im Kontext von Staat, Markt und Governance. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München, S. 159-186.

[Braune et al. 2007]: Braune, Anna; Sedlbauer, Klaus; Kittelberger, Siegrun; Kreissig, Johannes (2007): Kurzstudie - Potenziale des Nachhaltigen Bauens in Deutschland: Analyse der internationalen Strukturen. Stuttgart.

[BRE Global 2011]: BRE Global (Hg.) (2011): BREEAM Communities Stage 2 Technical Guidance Manual. Online verfügbar unter www.breeam.org, zuletzt geprüft am 03.05.2012.

[Bruhn 2008]: Bruhn, Manfred (2008): Qualitätsmanagement für Dienstleistungen. Grundlagen, Konzepte, Methoden. Berlin.

[BBSR 2011]: Bundesinstitut für Bau, Stadt- und Raumforschung (BBSR) (Hg.): Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen. Integration von Nachhaltigkeitsanforderungen in Wettbewerbsverfahren. Online verfügbar unter <http://www.bbsr.bund.de>, zuletzt geprüft am 30.05.2012.

[BMU 2010]: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) (2010): Grundsätze zur Vergabe des Umweltzeichens Blauer Engel. Berlin. Online verfügbar unter www.blauer-engel.de, zuletzt geprüft am 30.05.2012.

[BMU/BDI/UBA 2008]: BMU, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.; Umweltbundesamt (Hg.) (2008): Umweltinformationen für Produkte und Dienstleistungen: Anforderungen, Instrumente, Beispiele. Berlin. Online verfügbar unter www.bdi.eu, zuletzt geprüft am 30.05.2012.

[BMVBS 2010a]: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2010): Bekanntmachung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung über die Nutzung und die Anerkennung von Bewertungssystemen für das nachhaltige Bauen 15.04.2010. Berlin. Online verfügbar unter www.nachhaltigesbauen.de, zuletzt geprüft am 30.05.2012.

[BMVBS 2010b]: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2010): Vergleich des Systems des deutschen Gütesiegels Nachhaltiges Bauen mit internationalen Systemen. Berlin. Online verfügbar unter www.nachhaltigesbauen.de, zuletzt geprüft am 30.05.2012.

- [BMVBS 2011]:** Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hg.) (2011): Initiativen auf nationaler Ebene im Bereich des Nachhaltigen Bauens. Berlin. Online verfügbar unter www.bbsr.bund.de, zuletzt geprüft am 30.05.2012.
- [Burth/Görlitz 2001a]:** Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (Hg.) (2001): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden.
- [Burth/Görlitz 2001b]:** Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (2001): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Eine Intergrationsperspektive. In: Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 7–13.
- [Busch/Wegehaupt 2010]:** Busch, Holger; Wegehaupt, Traugott (2010): Bewertung von Ist-Zustand und Potenzialen. In: Immobilien & Bewertung (2), S. 60-62.
- [Davy 2007]:** Davy, Benjamin (2007): Bodenpolitik in der leeren Stadt. In: Flächenmanagement und Bodenordnung (2), S. 56-64.
- [DeGEval]:** DeGEval – Gesellschaft für Evaluation e.V. (Hg.) (2008): Standards für Evaluation. Köln.
- [Dehling/Schubert 2011]:** Dehling, Jochen; Schubert, Klaus (2011): Ökonomische Theorien der Politik. Wiesbaden.
- [DGNB 2010]:** Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) (Hg.) (2010): Sonderschau Evaluierungsphase Stadtquartiere. Stuttgart. Online verfügbar unter www.dgnb.de, zuletzt geprüft am 10.05.2012.
- [DGNB 2011a]:** Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) (Hg.) (2011): Ausgezeichnet. Nachhaltig bauen mit System. Stuttgart.
- [DGNB 2011b]:** Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB) (2011): Ausgezeichnete Stadtquartiere. DGNB Zertifikatsverleihung auf der Expo Real. EXPO REAL 2011 Pressegespräch am 4. Oktober 2011, Messe München. Pressemappe. München. Online verfügbar unter <http://www.dgnb.de>, zuletzt geprüft am 03.05.2012.
- [Deutscher Bundestag 1988]:** Deutscher Bundestag (Hg.) (1988): Drucksache 11/2527. Antwort der Bundesregierung. Konsum und Umwelt - Informations- und Beratungsmöglichkeiten für Verbraucherinnen und Verbraucher. Bonn.
- [DV 2009]:** Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e. V. (Hg.) (2009): Zertifizierung in der Stadtentwicklung - Bericht und Perspektive. Bericht der Kommission des Deutschen Verbandes für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. in Kooperation mit dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Berlin.
- [Dittrich-Wesbuer/Reuter 2011]:** Dittrich-Wesbuer, Andrea; Reuter, Klaus (2011): Meilenstein 2012 - Ein Zertifikat für flächensparende Kommunen. In: PlanerIn (2), S. 14-16.
- [Dworak 2010]:** Dworak, Alexander (2010): Die Prinzipal-Agent Problematik in der Projektentwicklung. In: Freyberg, Burkhard von (Hg.): Hospitality Development. Hotelprojekte erfolgreich planen und umsetzen. Berlin, S. 99-113.
- [Ebers/Gotsch 2006]:** Ebers, Mark; Gotsch, Wilfried (2006): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. In: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hg.): Organisationstheorien. Stuttgart, S. 247-308.
- [Ebert/Eßig/Hauser 2010]:** Ebert, Thilo; Eßig, Natalie; Hauser, Gerd (2010): Zertifizierungssysteme für Gebäude. Nachhaltigkeit bewerten, internationaler Systemvergleich, Zertifizierung und Ökonomie. München.
- [Einig 2010]:** Einig, Klaus (2010): Korporativer Akteur Kommune: Bedeutung baulandpolitischer Ziele und akteurszentrierter Verhaltensmodelle. In: Klemme, Marion; Selle, Klaus (Hg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. Detmold, S. 169-195.
- [Ensthaler/Strübbe/Bock 2007]:** Ensthaler, Jürgen; Strübbe, Kai; Bock, Leonie (2007): Zertifizierung und Akkreditierung technischer Produkte. Ein Handlungsleitfaden für Unternehmen. Berlin.
- [Erbguth/Schlacke 2010]:** Erbguth, Wilfried; Schlacke, Sabine (2010): Umweltrecht. Baden-Baden.

- [Erlei/Leschke/Sauerland 2007]:** Erlei, Mathias; Leschke, Martin; Sauerland, Dirk (2007): Neue Institutionenökonomik. Stuttgart.
- [Ernst & Young Real Estate 2008]:** Ernst & Young Real Estate (Hg.) (2008): Green Building - Ist Zertifizierung für Sie ein Thema? Stuttgart.
- [Faludi 1969]:** Faludi, Andreas (1969): Planungstheorie. In: StadtBauwelt (23), S. 216-220.
- [Forsberg/Malmborg 2004]:** Forsberg, Anna; Malmborg, Frederik von (2004): Tools for environmental assessment of the built environment. In: Building and Environment (39), S. 223-228.
- [Franzius 2000]:** Franzius, Claudio (2000): Die Herausbildung der Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland. Berlin.
- [Freie und Hansestadt Hamburg 2011]:** Freie und Hansestadt Hamburg (Hg.) (2011): Leitfaden Nachhaltigkeitsorientierte Architekturwettbewerbe. Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt. Hamburg. Online verfügbar unter www.hamburg.de, zuletzt geprüft am 10.05.2012.
- [Frick 2008]:** Frick, Dieter (2008): Theorie des Städtebaus. Zur baulich-räumlichen Organisation von Stadt. Tübingen.
- [Friedemann 2010]:** Friedemann, Tajo (2010): Marktrelevanz von Zertifizierungen aus Sicht der Immobilienwirtschaft. In: Ebert, Thilo; Eßig, Natalie; Hauser, Gerd (Hg.): Zertifizierungssysteme für Gebäude. Nachhaltigkeit bewerten, internationaler Systemvergleich, Zertifizierung und Ökonomie. München, S. 109-113.
- [Führ 2000]:** Führ, Martin (2000): Grundlagen juristischer Institutionenanalyse. Das ökonomische Modell menschlichen Verhaltens aus der Perspektive des Rechts. Darmstadt.
- [Fürst 2001]:** Fürst, Dietrich (2001): Regional governance - ein neues Paradigma der Regionalwissenschaften? In: Raumordnung und Raumforschung (59), S. 370-380.
- [Fürst 2010a]:** Fürst, Dietrich (2010): Akteure der Planung. In: Henckel, Dietrich; Kuczkowski, Kester von; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hg.): Planen - Bauen - Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 18-21.
- [Fürst 2010b]:** Fürst, Dietrich (2010): Raumplanung. Herausforderungen des deutschen Institutionensystems. Detmold.
- [Gauzin-Müller/Favet/Pront 2002]:** Gauzin-Müller, Dominique; Favet, Nicolas; Pront, Claudie (2002): Nachhaltigkeit in Architektur und Städtebau. Konzepte, Technologien, Beispiele. Basel.
- [Geiger/Kotte 2008]:** Geiger, Walter; Kotte, Willi (2008): Handbuch Qualität. Grundlagen und Elemente des Qualitätsmanagements: Systeme - Perspektiven. Wiesbaden.
- [Gertis et al. 2008]:** Gertis, Karl; Hauser, Karl; Sedlbauer, Klaus; Sobek, Werner (2008): Was bedeutet Platin - Zur Entwicklung von Nachhaltigkeitsbewertungsverfahren. In: Bauphysik 32 (4), S. 244-256.
- [Gmünder 2010]:** Gmünder, Markus (2010): Raumplanung zwischen Regulierung und Markt. Eine ökonomische Analyse anreizorientierter Instrumente in der Raumplanung. Zürich.
- [Göbel 2002]:** Göbel, Elisabeth (2002): Neue Institutionenökonomik. Konzeption und betriebswirtschaftliche Anwendungen. Stuttgart.
- [Görlitz/Bergmann 2001]:** Görlitz, Axel; Bergmann, André (2001): Politikwissenschaftliche Steuerungstheorie als Theorienetz. Auf dem Weg zu einer reifen empirischen Steuerungstheorie. In: Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 29-47.
- [Görlitz/Burth 1998]:** Görlitz, Axel; Burth, Hans-Peter (1998): Politische Steuerung. Ein Studienbuch. Opladen.
- [Gottschalk 2001]:** Gottschalk, Ingrid (2001): Ökologische Verbraucherinformation. Grundlagen, Methoden und Wirkungschancen. Berlin.
- [Gropp 2009]:** Gropp, Michael (2009): Konzept zur Erhöhung der Effektivität von Zertifizierungsaudits im Qualitätsmanagement. Berlin.

[Gruhler 1999]: Gruhler, Karin (1999): Anwendungsmöglichkeiten der Ökobilanzierung im Rahmen der Bauteilbewertung. In: Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) (Hg.): Ökologisches Bauen: energiesparend, emissionsarm und zukunftsfähig?! Ergebnisse des 5. Fachkongresses der Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) vom 23. und 25. September 1999 in Bremen. Sprunge-Eldagsen, S. 125-133.

[Güttler/Krönert 1994]: Güttler, Helmut; Krönert, Ute (1994): Bodenmanagement. Öffentliche und privatrechtliche Verfahren der Baulandbereitstellung. In: Informationen zur Raumentwicklung (1/2), S. 1-8.

[Haapio 2008]: Haapio, Appu (2008): Environmental Assessments of Buildings. Helsinki.

[Haapio 2012]: Haapio, Appu (2012): Towards sustainable urban communities. In: Environmental Impact Assessment Review 32 (1), S. 165-169.

[Haas 1999]: Haas, Michael (1999): TWIN-Modell: Umwelt- und Gesundheitsbewertung von Bauprodukten und Gebäuden auf Basis von sowohl quantitativer als auch qualitativer Produktinformation. In: Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) (Hg.): Ökologisches Bauen: energiesparend, emissionsarm und zukunftsfähig?! Ergebnisse des 5. Fachkongresses der Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) vom 23. und 25. September 1999 in Bremen. Sprunge-Eldagsen, S. 36-45.

[HafenCity 2010]: HafenCity Hamburg GmbH (Hg.): Nachhaltiges Bauen in der HafenCity - Umweltzeichen HafenCity. Online verfügbar unter www.hafencity.com, zuletzt geprüft am 22.04.2012.

[Hagenah 1994]: Hagenah, Evelyn (1994): Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz. In: Grimm, Dieter; Hagenah, Evelyn (Hg.): Staatsaufgaben. Baden-Baden, S. 487-521.

[Hansen 1993]: Hansen, Wolfgang (Hg.) (1993): Zertifizierung und Akkreditierung von Produkten und Leistungen der Wirtschaft. München.

[Hansen 1996]: Hansen, Wolfgang (1996): Qualität sichern oder managen - ist der Weg das Ziel?. Jena.

[Hayn/Schultz 2002]: Hayn, Doris; Schultz, Irmgard (2002): Genderaspekte bei der Vergabe des Umweltzeichens Blauer Engel am Beispiel von Multifunktionsgeräten der Bürokommunikation. Recherche-Ergebnisse auf Basis von Interviews mit Mitgliedern der Jury Umweltzeichen und Expert/innen aus UBA und BMU. Frankfurt am Main.

[Hegger et al. 2008]: Hegger, Manfred; Fuchs, Matthias; Stark, Thomas; Zeumer, Martin (2008): Energie Atlas. Nachhaltige Architektur. München.

[Heider 2003]: Heider, Klaus (2003): Öffentliche und private Akteure im Städtebau. Zur Organisation, Aufgabenverteilung und Optimierung städtebaulicher Planung. Bonn.

[Heyder/Huber/Koch 2012]: Heyder, Monika; Huber, Andreas; Koch, Andreas (2012): Nachhaltigkeit in Stadtquartieren zwischen standardisierter Planung und kontextbezogenen Prozessen. In: Drilling, Matthias; Schnur, Olaf (Hg.): Nachhaltigkeit in der Quartiersentwicklung. Positionen, Praxisbeispiele und Perspektiven. Wiesbaden, S. 197-210.

[Holoubek 2007a]: Holoubek, Michael (2007): Akkreditierung und Zertifizierung. In: Holoubek, Michael; Potacs, Michael (Hg.): Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrecht. Wien, S. 1894-1917.

[Holoubek 2007b]: Holoubek, Michael (2007): Bauproduktrecht. In: Holoubek, Michael; Potacs, Michael (Hg.): Handbuch des öffentlichen Wirtschaftsrecht. Wien, S. 1931-1946.

[Hoppe/Beckmann/Kauch 2000]: Hoppe, Werner; Beckmann, Martin; Kauch, Petra (2000): Umweltrecht. Juristisches Kurzlehrbuch für Studium und Praxis. München.

[Jakubowski/Kreuz/Nadler 2010]: Jakubowski, Peter; Kreuz, Claudia; Nadler, Michael (2010): JESSICA und Stadtentwicklungsfonds in Europa - neue Impulse für das Flächenrecycling? In: Informationen zur Raumentwicklung (1), S. 43-57.

[Jakubowski/Pauly 2005]: Jakubowski, Peter; Pauly, Martina (2005): Neue Kooperationsformen in der Stadtentwicklung. In: Informationen zur Raumentwicklung (9/10), S. 619-626.

[Jänicke/Kunig/Stitzel 2003]: Jänicke, Martin; Kunig, Philip; Stitzel, Michael (2003): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn.

[Janiszewski 1992]: Janiszewski, Jörg (1992): Das Umweltzeichen. Rechtliche Analyse und Neuorientierung. Berlin.

[Jessen/Selle 2001]: Jessen, Johann; Selle, Klaus (2001): Probleme und Perspektiven von Stadtentwicklungspolitik und der Beitrag der Stadtforschung. In: Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 277-291.

[Junkernheinrich 2002]: Junkernheinrich, Martin (2002): Auflagen, Steuern und Zertifikate? Ökonomische Aspekte des Einsatzes umweltpolitischer Instrumente im Verkehrssektor. In: Junkernheinrich, Martin (Hg.): Ökonomisierung der Umweltpolitik. Beiträge zur volkswirtschaftlichen Umweltökonomie. Berlin, S. 243-256.

[Kahl 2007]: Kahl, Wolfgang (2007): Das Verhältnis Ordnungsrecht - "weiches Recht" aus Sicht der Wissenschaft. In: Kloepfer, Michael (Hg.): Das kommende Umweltgesetzbuch. Tagungsband zur Fachtagung "Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch" des Forschungszentrums Umweltrecht - FZU der Humboldt-Universität zu Berlin am 21. Juni 2006. Berlin, S. 113-149.

[Kamiske/Brauer 2006]: Kamiske, Gerd F.; Brauer, Jörg-Peter (2006): Qualitätsmanagement von A bis Z. Erläuterungen moderner Begriffe des Qualitätsmanagements. München.

[Karol/Brunner 2009]: Karol, Elizabeth; Brunner, Julie (2009): Tools for Measuring Progress towards Sustainable Neighborhood Environments. In: Sustainability 1 (3), S. 612-627.

[Kawazu et al. 2005]: Kawazu, Yukihiro; Shimada, Nobuhiro; Yokoo Noriyoshi; Oka, Tatsuo (2005): Comparison of the Assessment Results of BREEAM, LEED, GBTOOL and CASBEE. In: World Sustainable Building Conference (Hg.): The 2005 World Sustainable Building Conference, Tokyo, 27.-29. September 2005. Tokyo. Online verfügbar unter www.irbnet.de, zuletzt geprüft am 11.03.2012.

[Keller/Koch/Selle 1996]: Keller, Donald; Koch, Michael; Selle, Klaus (1996): Planung und Projekte. Ausschnitte eines Werkstattgesprächs über den Wandel im Planungsverständnis. In: disP (126), S. 37-46.

[Kloepfer 2004]: Kloepfer, Michael (2004): Umweltrecht. München.

[Kloepfer 2006]: Kloepfer, Michael (2006): Umweltschutz zwischen Ordnungsrecht und Anreizpolitik. KAS-Fachgespräch "Umweltrechtliche Gestaltung der Zukunft" am 30. und 31. Mai 2006 in Peking. Online verfügbar unter www.kas.de, zuletzt geprüft am 10.05.2012.

[Kloepfer 2008]: Kloepfer, Michael (2008): Umweltschutzrecht. München.

[Kloepfer 2011]: Kloepfer, Michael (2011): Instrumente des Technikrechts. In: Schulte, Martin; Schröder, Rainer (Hg.): Handbuch des Technikrechts. Allgemeine Grundlagen, Umweltrecht, Gentechnikrecht, Energierecht, Telekommunikations- und Medienrecht, Patentrecht, Computerrecht. Berlin, S. 151-199.

[Kloepfer/Franzius/Reinert 1994]: Kloepfer, Michael; Franzius, Claudio; Reinert, Sigrid (1994): Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts. Berlin.

[Kommission 2007]: Kommission der europäischen Gemeinschaften (2007): KOM(2007) 860 Eine Leitmarktinitiative für Europa. 21.12.2007. Online verfügbar unter <http://eur-lex.europa.eu>, zuletzt geprüft am 16.05.2012.

[Kötter 1998]: Kötter, Theo (1998): Städtebauliches Projektmanagement. Bausteine, Instrumente und Organisationsformen aus Sicht eines Entwicklungsträgers. In: Streich, Bernd; Kötter, Theo (Hg.): Planung als Prozeß. Von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau. Festschrift für Klaus Borchard zum 60. Geburtstag. Bonn, S. 62-84.

[Krautzberger 2008]: Krautzberger, Michael (2008): Stadterneuerung und Stadtentwicklung durch Private? In: Das Deutsche Verwaltungsblatt (6), S. 337-344.

[Krautzberger 2010]: Krautzberger, Michael (2010): Von der Angebotsplanung zur Projektplanung? Tendenzen der jüngeren Städtebaugesetzgebung. In: RaumPlanung (152), S. 205-208.

- [Kreutz 2008]:** Kreutz, Stefan (2008): Stärkung von Wohnquartieren durch formelle private Initiativen. Eine kritische Betrachtung des Modells der Housing Improvement Districts. In: RaumPlanung (136), S. 11-15.
- [Kreutz/Krüger 2008]:** Kreutz, Stefan; Krüger, Thomas (2008): Urban Improvement Districts. Neue Modelle eigentümergefinanzierter Quartiersentwicklung. In: Altröck, Uwe; Kunze, Ronald; Petz, Ursula von; Pahl-Weber, Elke; Schubert, Dirk (Hg.): Jahrbuch Stadterneuerung 2008 - Aufwertung im Stadtbau. Berlin, S. 253-272.
- [Krüger 2007]:** Krüger, Thomas (2007): Planung durch Projekte - Projektentwicklung als Element des Stadtmanagements. In: Sinning, Heidi (Hg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund.
- [Krüger 2009]:** Krüger, Thomas (2009): HafenCity Hamburg – ein Modell für moderne Stadtentwicklung? In: RaumPlanung (146), S. 193-198.
- [Krüger/Richter/Stotz 2010]:** Krüger, Thomas; Richter, Sven; Stotz, Patrick (2010): Immobilieneigentümer in der Stadtentwicklung. In: PlanerIn (152), S. 209–213.
- [Kübler 2003]:** Kübler, Hans - Dieter (2003): Kommunikation und Medien. Münster.
- [Kyrkou/Karthaus 2011]:** Kyrkou, Dimitra; Karthaus, Roland (2011): Urban sustainability standards: predetermined checklists or adaptable frameworks? In: Procedia Engineering (21), S. 204-211.
- [Lakenbrink 2009]:** Lakenbrink, Simone (2009): Zertifizierung von Bestandsgebäuden. Untersuchung der Neubauzertifizierung "Deutsches Gütesiegel Nachhaltiges Bauen" auf die Anwendbarkeit auf Bestandsgebäude. Berlin.
- [LAG 21 2011]:** Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (Hg.) (2011): Meilenstein 2012 - Das Zertifikat für flächensparende Kommunen in Nordrhein-Westfalen. Dortmund. Online verfügbar unter www.lag21.de, zuletzt geprüft am 10.05.2012.
- [LAG 21 2012]:** Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V. (Hg.) (2012): Leitfaden „Meilenstein 2012“ - Das Zertifikat für flächensparende Kommunen in NRW. Dortmund. Online verfügbar unter www.meilenstein-nrw.de, zuletzt geprüft am 10.05.2012.
- [Lell 2003]:** Lell, Otmar (2003): Umweltbezogene Produktkennzeichnungen im deutschen, europäischen und internationalen Recht. Unter besonderer Berücksichtigung von gentechnisch hergestellten Lebensmitteln und von Lebensmitteln aus ökologischer Landwirtschaft. Berlin.
- [Lottermoser 2007]:** Lottermoser, Susanne (2007): Verhältnis Ordnungsrecht - "weiches Recht" unter besonderer Berücksichtigung des Umweltaudits aus Sicht des Bundesumweltministeriums. In: Klopfer, Michael (Hg.): Das kommende Umweltgesetzbuch. Tagungsband zur Fachtagung "Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch" des Forschungszentrums Umweltrecht - FZU der Humboldt-Universität zu Berlin am 21. Juni 2006. Berlin, S. 107-112.
- [Lützkendorf 2010]:** Lützkendorf, Thomas (2010): Welchen Stellenwert haben Bewertungssysteme für Gebäude? Kurzfassung Vortrag Kongress "Bauen für die Zukunft – nachhaltig und innovativ" des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 16.-17.02.2010 Berlin. Berlin. Online verfügbar unter www.forschungsinitiative.de, zuletzt geprüft am 21.04.2012.
- [Mangels 2006]:** Mangels, Kirsten (2006): Evaluierung von Planwerken und Planungsprozessen der Raumplanung zur Erfolgskontrolle hinsichtlich Steuerungswirkung und Effizienz - an ausgewählten Beispielen der Flächennutzungsplanung in RLP. Kaiserslautern.
- [Mayntz 2001]:** Mayntz, Renate (2001): Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive. In: Burth, Hans-Peter; Görlitz, Axel (Hg.): Politische Steuerung in Theorie und Praxis. Baden-Baden, S. 17-27.
- [Mayntz 2008]:** Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert, Gunnar Folke; Zürn, Michael (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 43-60.
- [Merten 1999]:** Merten, Klaus (1999): Einführung in die Kommunikationswissenschaft. Münster.

[Michaelis 1996]: Michaelis, Peter (1996): Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik. Eine anwendungsorientierte Einführung. Heidelberg.

[Ministerium für Umwelt des Saarlandes 2009]: Ministerium für Umwelt des Saarlandes (Hg.) (2009): Die "Grüne Hausnummer". Das Prädikat für nachhaltiges Bauen und Wohnen. Saarbrücken. Online verfügbar unter www.saarland.de, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[Mittmann/Steffen/Wlodka 1993]: Mittmann, Hans-Ulrich; Steffen, Bernd; Wlodka, Monika (1993): Akkreditierung von Prüflaboratorien und Zertifizierungsstellen in Deutschland. In: Hansen, Wolfgang (Hg.): Zertifizierung und Akkreditierung von Produkten und Leistungen der Wirtschaft. München, S. 41-78.

[Müller 2001]: Müller, Martin (2001): Normierte Umweltmanagementsysteme und deren Weiterentwicklung im Rahmen einer nachhaltigen Entwicklung. Unter besonderer Berücksichtigung der Öko-Audit-Verordnung und der ISO 14001. Berlin.

[Müller/Weber 2002]: Müller, Kai; Weber, Kirstin (2002): Städtebauliche Projektentwicklung. Optimierung der Wirtschaftlichkeit durch Methoden der Immobilienökonomie. Regensburg.

[Nguyen/Altan 2011]: Nguyen, Binh K.; Altan, Hasim (2011): Comparative Review of Five Sustainable Rating Systems. In: Procedia Engineering (21), S. 376-386.

[North 1992]: North, Douglass Cecil (1992): Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung. Tübingen.

[NRWSPD/Bündnis 90/Die Grünen NRW 2010]: NRWSPD; Bündnis 90/Die Grünen NRW (Hg.) (2010): Nordrhein-Westfalen 2010-2015: Gemeinsam neue Wege gehen. Koalitionsvertrag zwischen der NRWSPD und Bündnis 90/Die Grünen NRW 2010. Düsseldorf.

[ÖKO-TEST Verlag 2010]: ÖKO-TEST Verlag (Hg.): Nutzungsbedingungen - Bedingungen der ÖKO-TEST Verlag GmbH für die Nutzung des ÖKO-TEST-Labels zur Werbung mit Testergebnissen Stand Januar 2010. Frankfurt am Main. Online verfügbar unter <http://media.oekotest.de>, zuletzt geprüft am 09.04.2012.

[Ossenbühl/Danwitz 1995]: Ossenbühl, Fritz; Danwitz, Thomas von (1995): Umweltpflege durch hoheitliche Produktkennzeichnung. Köln.

[Pahl-Weber 2010]: Pahl-Weber, Elke (2010): Stadtplanung. In: Henckel, Dietrich; Kuczowski, Kester von; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hg.): Planen - Bauen - Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 489-493.

[Pape 1964]: Pape, Siegfried (1964): Stadtplanung und Stadtforschung. In: StadtBauwelt (4), S. 314-317.

[Picot et al. 2012]: Picot, Arnold; Dietl, Helmut; Franck, Egon; Fiedler, Marina; Royer, Susanne (2012): Organisation. Theorie und Praxis aus Ökonomischer Sicht. Stuttgart.

[Picot/Reichwald/Wigand 1996]: Picot, Arnold; Reichwald, Ralf; Wigand, Rolf T. (1996): Die grenzenlose Unternehmung. Information, Organisation und Management. Wiesbaden.

[RAL 1991]: RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e.V. (Hg.) (1991): Umweltzeichen Richtlinien. Bonn.

[RAL 1999]: RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V. (Hg.) (1999): Umweltzeichen Richtlinien. Sankt Augustin.

[Richter/Furubotn 1999]: Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik Grundtvig (1999): Neue Institutionenökonomik. Tübingen.

[Richter/Furubotn 2010]: Richter, Rudolf; Furubotn, Eirik Grundtvig (2010): Neue Institutionenökonomik. Eine Einführung und kritische Würdigung. Tübingen.

[Scharmer 1994]: Scharmer, Eckart (1994): Mobilisierung und Bereitstellung von Bauland durch Entwicklungsmaßnahmen und Modelle der Kooperation mit privaten Investoren. In: Informationen zur Raumentwicklung (1/2), S. 9-17.

- [Scharnbacher/Kiefer 2003]:** Scharnbacher, Kurt; Kiefer, Guido (2003): Kundenzufriedenheit. Analyse, Messbarkeit und Zertifizierung. München.
- [Schehrer-Kammler 2011]:** Schehrer-Kammler, Ursula: Die DGNB Zertifizierung für nachhaltige Stadtquartiere in der Praxis - Das Stadtquartier Belval in Luxemburg. Vortrag 17.10.2011. München. Online verfügbar unter www.dgnb.de, zuletzt geprüft am 01.03.2012.
- [Scherer 2006]:** Scherer, Andreas Georg (2006): Kritik der Organisation oder Organisation der Kritik? Wissenschaftstheoretische Bemerkungen zum kritischen Umgang mit Organisationstheorien. In: Kieser, Alfred; Ebers, Mark (Hg.): Organisationstheorien. Stuttgart, S. 19-61.
- [Schiffers 2009a]:** Schiffers, Bertram (2009): Stadtumbau in Altbauquartieren. Verfügungsrechte als Schlüssel zu Immobilienmarkt und Planung. In: PlanerIn (3), S. 23-26.
- [Schiffers 2009b]:** Schiffers, Bertram (2009): Verfügungsrechte im Stadtumbau. Handlungsmuster und Steuerungsinstrumente im Altbauquartier. Wiesbaden.
- [Schmidt/Kahl 2010]:** Schmidt, Reiner; Kahl, Wolfgang (2010): Umweltrecht. München.
- [Schmidt-Eichstaedt 2005]:** Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2005): Planungshoheit als öffentliches Gut contra Veräußerung der Planungshoheit an Private? In: Informationen zur Raumentwicklung (9/10), S. 649-656.
- [Schnur 2008]:** Schnur, Olaf (2008): Quartiersforschung im Überblick: Konzepte, Definitionen und aktuelle Perspektiven. In: Schnur, Olaf (Hg.): Quartiersforschung. Zwischen Theorie und Praxis. Wiesbaden, S. 19-51.
- [Schubert/Bandelow 2009]:** Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (2009): Politikfeldanalyse: Dimensionen und Fragestellungen. In: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (Hg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse 2.0. München, S. 1-21.
- [Schulte/Schröder 2011]:** Schulte, Martin; Schröder, Rainer (Hg.) (2011): Handbuch des Technikrechts. Allgemeine Grundlagen, Umweltrecht, Gentechnikrecht, Energierecht, Telekommunikations- und Medienrecht, Patentrecht, Computerrecht. Berlin.
- [Schulz-Eickhorst 2002]:** Schulz-Eickhorst, Antje (2002): Die Bauherren-Architekten-Beziehung. Eine institutionenökonomische Problemanalyse mit Lösungsansätzen. Köln.
- [Schwinn 2009]:** Schwinn, Thomas (2009): Institutionenanalyse und Makrosoziologie nach Max Weber. In: Stachura, Mateusz; Bienfait, Agathe; Albert, Gert; Sigmund, Steffen (Hg.): Der Sinn der Institutionen. Mehr-Ebenen- und Mehr-Seiten-Analyse. Wiesbaden, S. 43-69.
- [Sedlacek 2004]:** Sedlacek, Peter (2004): Evaluation in der Stadt- und Regionalentwicklung. Wiesbaden.
- [Selle 1994]:** Selle, Klaus (1994): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Dortmund.
- [Selle 1995]:** Selle, Klaus (1995): Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: RaumPlanung (71), S. 237-242.
- [Senge 2006]:** Senge, Konstanze (2006): Zum Begriff der Institutionen im Neo-Institutionalismus. In: Senge, Konstanze; Hellmann, Kai-Uwe (Hg.): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden, S. 35-47.
- [Siebel/Ibert/Mayer 1999]:** Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Nobert (1999): Projektorientierte Planung - ein neues Paradigma? In: Informationen zur Raumentwicklung (3/4), S. 163-172.
- [Sinning 2003]:** Sinning, Heidi (2003): Kommunikative Planung. Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen. Opladen.
- [Sparwasser/Engel/Vosskuhle 2003]:** Sparwasser, Reinhard; Engel, Rüdiger; Vosskuhle, Andreas (2003): Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts. Heidelberg.
- [Spitzner 2012]:** Spitzner, Gabriel (2012): Rezeptionen von Stadtquartieren und Nachhaltigkeit durch private Akteure in der Stadtentwicklung. In: Drilling, Matthias; Schnur, Olaf (Hg.): Nachhaltigkeit in der Quartiersentwicklung. Positionen, Praxisbeispiele und Perspektiven. Wiesbaden, S. 131-146.

- [Steinebach 1987]:** Steinebach, Gerhard (1987): Lärm- und Luftgrenzwerte. Entstehung, Aussagewert, Bedeutung für Bebauungspläne. Düsseldorf.
- [Steinebach 2001]:** Steinebach, Gerhard (2001): Zukunftsorientierte Managementstrategien zur Bewältigung komplexer Problemlagen in stadtplanerisch schwierigen Räumen. In: Spannowsky, Willy; Mitschang, Stephan (Hg.): Planung heute und morgen. Ausgewählte Problemfelder städtebaulicher Planung. Köln, S. 165-177.
- [Steinebach 2010]:** Steinebach, Gerhard (2010): Konversion und Revitalisierung. In: Henckel, Dietrich; Kuczowski, Kester von; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hg.): Planen - Bauen - Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 269-273.
- [Stich 1998]:** Stich, Rudolf (1998): Die Rechtsentwicklung von der imperativen zur kooperativen Städtebaupolitik. In: Streich, Bernd; Kötter, Theo (Hg.): Planung als Prozeß. Von klassischem Denken und Zukunftsentwürfen im Städtebau. Festschrift für Klaus Borchard zum 60. Geburtstag. Bonn, S. 285-293.
- [Stockmann 2006]:** Stockmann, Reinhard (2006): Evaluation und Qualitätsentwicklung. Eine Grundlage für wirkungsorientiertes Qualitätsmanagement. Münster.
- [Stricker 2010]:** Stricker, Hans-Joachim (2010): Bestandsentwicklung und Stadterneuerung. In: Henckel, Dietrich; Kuczowski, Kester von; Lau, Petra; Pahl-Weber, Elke; Stellmacher, Florian (Hg.): Planen - Bauen - Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden, S. 78-83.
- [Tanaka/Sedlbauer 1999]:** Tanaka, Keesuke; Sedlbauer, Klaus (1999): Ökobilanzierung mit der Methode BaBiON am Beispiel "Einfluss der Dachausbildung auf eine Ökobilanz". In: Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) (Hg.): Ökologisches Bauen: energiesparend, emissionsarm und zukunftsfähig?! Ergebnisse des 5. Fachkongresses der Arbeitsgemeinschaft ökologischer Forschungsinstitute (AGÖF) vom 23. und 25. September 1999 in Bremen. Springe-Eldagsen, S. 144-148.
- [Thalgott 2006]:** Thalgott, Christiane (2006): Kooperation mit privaten Investoren. Planung und Finanzierung städtebaulicher Großprojekte in München. In: PlanerIn (3), S. 13-14.
- [Theuer 1993]:** Theuer, Andreas (1993): Die Trägergemeinschaft für Akkreditierung, Konzept und Ziele. In: Hansen, Wolfgang (Hg.): Zertifizierung und Akkreditierung von Produkten und Leistungen der Wirtschaft. München, S. 79-95.
- [Tschäpe 2012]:** Tschäpe, Philipp (2012): Das DGNB-Zertifikat als Leistungsanforderung. - wie nachhaltig muss eine Ausschreibung sein?. In: ZfBR (2), S. 130-137.
- [USGBC 2012]:** U.S. Green Building Council (USGBC) (Hg.) (2012): LEED 2009 for Neighborhood Development. Washington, DC. Online verfügbar unter www.usgbc.org, zuletzt geprüft am 31.05.2012.
- [UBA 1990]:** Umweltbundesamt (Hg.) (1990): Das Umweltzeichen stellt sich vor. Berlin.
- [Voigt 2009]:** Voigt, Stefan (2009): Institutionenökonomik. Paderborn.
- [von Hauff/Schiffer 2010]:** Hauff, Michael von; Schiffer, Helena (2010): Soziale Nachhaltigkeit im Kontext der Neuen Institutionsökonomik. Kaiserslautern.
- [Wächter/Vedder 2001]:** Wächter, Hartmut; Vedder, Günther (Hg.) (2001): Qualitätsmanagement in Organisationen. DIN ISO 9000 und TQM auf dem Prüfstand. Wiesbaden.
- [Wagner-Muschiol/Friedemann 2009]:** Wagner-Muschiol, Roman; Friedemann, Tajo (2009): Marktprämissen der nachhaltigen Zertifizierung. In: DetailGreen (1), S. 88-89.
- [Walgenbach 2000]:** Walgenbach, Peter (2000): Die normgerechte Organisation. Stuttgart.
- [Walsh 2004]:** Walsh, Peter Michael (2004): Moderne Finanzierungsmodelle in der Immobilienprojektentwicklung aus der Sicht der Neuen Institutionenökonomik. München.
- [Weith 2007]:** Weith, Thomas (Hg.) (2007): Stadtumbau erfolgreich evaluieren. Münster.
- [Wentz/Bischoff/Gosewehr 2011]:** Wentz, Martin; Bischoff, Thorsten; Gosewehr, Dörthe (2011): Stadtentwicklung durch Public Private Partnership. In: Schulte, Karl-Werner (Hg.): Immobilienökonomie. Band III: Stadtplanerische Grundlagen. München, S. 803-832.

[Wiedermann/Schultheis 2009]: Wiedermann, Marc; Schultheis, Max (2009): Technische Komponenten des Ratings von Einzelhandelsimmobilien — die Due Diligence Bewertung und die Zertifizierung der Nachhaltigkeit. In: Everling, Oliver; Jahn, Olaf; Kammermeier, Elisabeth (Hg.): Rating von Einzelhandelsimmobilien. Wiesbaden, S. 185-202.

[Wustlich 2009]: Wustlich, Guido (2009): Ökonomisierung im Umweltrecht. In: ZUR - Zeitschrift für Umweltrecht (11), S. 515-522.

[Yates/Baldwin 1998]: Yates, Alan; Baldwin, Roger (1998): Environmental Assessment of Buildings, Building Operations and Urban Areas. In: CIB World Building Congress (Hg.): Proceedings CIB World Building Congress, Gävle, Schweden, 7.-12. Juni 1998. Rotterdam.

[Zakrzewski 2010]: Zakrzewski, Ingo (2010): Umweltschutzbezogene Verbraucherinformationen durch das Umweltzeichen "Der Blaue Engel". Eine rechtliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung des Verbraucherschutzes. Frankfurt am Main.

Internetportale

[www.baulabel.de]: Wohnen im Eigentum die Wohneigentum e.V.: Baulabel Datenbank. Online verfügbar unter www.baulabel.de, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.beruf-und-familie.de]: berufundfamilie gemeinnützige GmbH - eine Initiative der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung. Online verfügbar unter www.beruf-und-familie.de, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.blauer-engel.de]: RAL gGmbH: Umweltzeichen „Der Blaue Engel“. Online verfügbar unter www.blauer-engel.de, zuletzt geprüft am 11.05.2012.

[www.breeam.org]: BRE Global: BRE Environmental Assessment Method (BREEAM). Online verfügbar unter www.breeam.org, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.dgnb.de]: Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB): Deutsches Gütesiegel Nachhaltiges Bauen. Online verfügbar unter www.dgnb.de, zuletzt geprüft am 25.05.2012.

[www.dgnb-navigator.de]: Deutsche Gesellschaft für Nachhaltiges Bauen (DGNB): DGNB Navigator Informationsplattform. Online verfügbar unter www.dgnb-navigator.de, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.eu-greenbuilding.org]: Deutsche Energie-Agentur GmbH (dena): Greenbuilding - Improved Energy Efficiency for Non-Residential Buildings. Online verfügbar unter www.eu-greenbuilding.org, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.gutdrauf.net]: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA): GUT DRAUF-Programm - Qualitätssicherung von Qualitätsmanagementsystemen zur Gesundheitsförderung in Jugendeinrichtungen. Online verfügbar unter www.gutdrauf.net, zuletzt geprüft am 05.05.2012.

[www.kreis-calw.de]: Landkreis Calw: Zertifizierung "Kinder- und familienfreundliche Kommunen" im Landkreis Calw. Online verfügbar unter www.kreis-calw.de, zuletzt geprüft am 04.05.2012.

[www.lensebuildings.com]: BBRI - Belgian Building Research Institute: Label for Environmental, Social and Economic Buildings. St-Stevens-Woluwe. Online verfügbar unter www.lensebuildings.com, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.meilenstein-nrw.de]: Landesarbeitsgemeinschaft Agenda 21 NRW e.V.: Das Zertifikat für flächensparende Kommunen in NRW. Online verfügbar unter www.meilenstein-nrw.de, zuletzt geprüft am 05.05.2012.

[www.nabau.din.de]: DIN Deutsches Institut für Normung e. V.: DIN NA 005 Normenausschuss Bauwesen (NABau). Online verfügbar unter www.nabau.din.de, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.nachhaltigesbauen.de]: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Informationsportal Nachhaltiges Bauen. Online verfügbar unter www.nachhaltigesbauen.de, zuletzt geprüft am 21.04.2012.

[www.nachhaltigesbauen.de/oekobaudat]: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Deutsche Baustoffdatenbank Ökobau.dat. Online verfügbar unter www.nachhaltigesbauen.de/oekobaudat, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.nawoh.de]: Verein zur Förderung der Nachhaltigkeit im Wohnungsbau i.G.: Qualitätssiegel Nachhaltiger Wohnungsbau - NaWoh. Online verfügbar unter www.nawoh.de, zuletzt geprüft am 01.05.2012.

[www.openhouse-fp7.eu]: Acciona Infraestructuras S. A: Open House. Online verfügbar unter www.openhouse-fp7.eu, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.superbuildings.eu]: VTT Technical Research Centre of Finland: SuPerBuildings. Online verfügbar unter www.superbuildings.eu, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.umweltbundesamt.de/produkte/bauprodukte]: Umweltbundesamt: Umwelt- und gesundheitsgefährdende Stoffe in Bauprodukten. Online verfügbar unter www.umweltbundesamt.de/produkte/bauprodukte, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.usgbc.org]: U.S. Green Building Council (USGBC): LEED Rating Systems. Online verfügbar unter www.usgbc.org, zuletzt geprüft am 25.02.2012.

[www.wecobis.de]: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: WECOBIS. Online verfügbar unter www.wecobis.de, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

[www.worldgbc.org]: World Green Building Council (WGBC): World Green Building Council. Online verfügbar unter www.worldgbc.org, zuletzt geprüft am 31.05.2012.

Lebenslauf

Jan Hogen

Diplom-Ingenieur Raum- und Umweltplanung

Bildungsgang

1999 –2006 Studium der Raum- und Umweltplanung an der Technischen
Universität Kaiserslautern

2006 Hochschulabschluss als Diplom-Ingenieur Raum- und
Umweltplanung

Berufstätigkeit

Seit 2006 Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl Stadtplanung
der Technische Universität Kaiserslautern, Fachbereich Raum- und
Umweltplanung

