

AGNES FÖRSTER
MARTIN BANGRATZ
FEE THISSEN

Lokale Politik und Beteiligung

NEUE WEGE DES STADTMACHENS UND DIE ROLLE
LOKALER POLITIK



IMPRESSUM

Auftraggeber

vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.
Fritschestr. 27-28
10585 Berlin
www.vhw.de

Auftragnehmer

Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung
Univ.-Prof. Dr.-Ing. Agnes Förster
Fakultät für Architektur
RWTH Aachen University
Wüllnerstraße 5b, 52062 Aachen
Tel.: +49 241 / 80-98 300
foerster@pt.rwth-aachen.de
www.pt.rwth-aachen.de

Verfasserinnen und Verfasser

Prof. Dr. Agnes Förster
M.Sc. Martin Bangratz
Dr. Fee Thissen

Mitarbeit B.Sc. Friederike Bobenhausen

Wissenschaftliche Begleitung

Sebastian Beck, Wissenschaftler vhw e. V.
sbeck@vhw.de
Dr. Thomas Kuder, Seniorwissenschaftler vhw e. V.
tkuder@vhw.de

Bilder/Grafiken

Titelbild: Symposium, Fotograf Maurits Boettger
Wenn nicht anders vermerkt, sind die Autoren Urheber der Abbildungen.

Gestaltung/Druck

Druckerei Franz Paffenholz GmbH, Bornheim

ISBN

978-3-87941-819-0

Auflage

1. Auflage, September 2021

INHALT

VORWORT	6
1 EINFÜHRUNG	8
1.1 Anlass und Erkenntnisinteresse	8
1.2 Methodik	11
2 KONZEPTION	15
2.1 Landschaft lokaler Politik	15
2.2 Sechs Spannungslinien: Veränderungen lokaler Politik in Prozessen des Stadtmachens	23
3 FALLSTUDIEN	33
3.1 Berlin: Haus der Statistik	33
3.2 Freiburg: Neuer Stadtteil Dietenbach	38
3.3 Gelsenkirchen: Zukunftsstadt	43
3.4 Halle an der Saale: Urbane Nachbarschaft Freimfelde	47
3.5 Köln: GrowSmarter	52
3.6 München: Modellstadt Mobilität 2030	57
4 SPANNUNGSLINIEN IM QUERVERGLEICH	63
5 FOLGERUNGEN FÜR DIE ARENEN LOKALER POLITIK	72
5.1 Lokale Politik	74
5.2 Verwaltung	76
5.3 Zivilgesellschaft	79
5.4 Intermediäre	81
5.5 Marktakteure	83
6 REFLEXION UND AUSBLICK	85
LITERATURVERZEICHNIS	88
ABBILDUNGSVERZEICHNIS	93



Sebastian Beck
Dipl.-Sozialwissenschaftler
Seniorwissenschaftler

Das gemeinsame Gestalten von Stadt ist mit der Neuauflage der Leipzig-Charta im Dezember 2020 (BMI 2020) zum Leitbild der Nationalen Stadtentwicklung avanciert. Wovon genau aber ist eigentlich die Rede, wenn es um das gemeinsame „Machen“ von Stadt, das Stadtmachen bzw. die Stadtmacherinnen und Stadtmacher geht?

Die Autorinnen und Autoren der vorliegenden Studie operationalisieren den Begriff des Stadtmachens aus der Governance-Perspektive als „absichtsvolle Gestaltung von Stadt“, bei der vielfältige Perspektiven und Handlungslogiken aufeinander treffen: lokale Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Intermediäre und Marktakteure. Damit knüpfen sie an die vhw-Debatte zur Konvergenz von vertikalem Government und horizontaler Governance in der Stadtentwicklung und die damit einhergehende zunehmende Relevanz intermediärer Akteure an (vgl. Beck/Schnur 2016).

Was verändert sich in den Prozessen der Stadtentwicklung und insbesondere im Rahmen der Stadtplanung, wenn neben den klassischen Akteuren zunehmend weitere Akteure „mitmachen“ und zu Planung und Ge-

staltung von Stadt beitragen? Und ist das eigentlich „neu“? Bei näherem Hinsehen lässt sich bereits festhalten: Ganz so einfach, wie es die klassische Theorie des Planungskreislaufs impliziert, stellt sich die Praxis der Stadtentwicklung nicht dar. Die Prozesse von Planung und Umsetzung sind komplexer und von vielfältigen formellen und informellen Governance-Prozessen der Ideenfindung, Abwägung und Aushandlung gerahmt. Die Autorinnen und Autoren der Studie gehen dem grundlegend nach und leisten dabei Pionierarbeit, insbesondere in Bezug auf die Verknüpfung des Zusammenhangs von Planungskreislauf, Governance und Stadtmachen auf lokaler Ebene.

Erste Sichtungen

Die vorliegende Studie bietet erste Sichtungen, inwieweit die Rollen der vielfältigen Akteure des Stadtmachens momentan neu verhandelt werden. Auf Basis von Fallstudien analysiert sie unterschiedliche Spannungslinien, entlang derer sich die Rolle lokaler Politik – und auch die Rollen von Verwaltung, Zivilgesellschaft, Intermediären und Marktakteuren – in Veränderung befinden. Dabei tragen die vorliegenden Fall-

studien wechselseitig dazu bei, die wandelnden Rollen der vielfältigen Akteure des Stadtmachens zu analysieren.

Was in dieser Studie deutlich wird: Das Stadtmachen umfasst ein weites Feld von Akteuren und Kooperationsformen. Neben zivilgesellschaftlich initiierten und umgesetzten Projekten (vgl. Beck 2021) werden hier weitere „neue“ Formen des Stadtmachens untersucht, bei denen entsprechend variierende stadtgesellschaftliche Akteure oder Akteurs-Konstellationen in den Vordergrund rücken. Im Sinne der Erfassung einer möglichst weiten Perspektivenvielfalt, die eine vielfältige Reflexion der Rollen der unterschiedlichen Stadtentwicklungsakteure im Kontext von Governance, Koproduktion und Stadtmachen erschließt, ist dies letztlich nicht nur vielversprechend, sondern im Ergebnis auch ein gelungener erster Ansatz, dem weitere, hieran ansetzende Konkretisierungen folgen sollten.

Perspektiven

Im Ergebnis legt die vorliegende Studie nahe, dass das Stadtmachen zu einer zunehmenden Konvergenz der

unterschiedlichen Akteursrollen führt. Der klassische Planungskreislauf scheint sich nicht unverändert fortschreiben zu lassen. Im Fünfeck zwischen Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Intermediären und Marktakteuren entwickelt sich der klassische „Reißverschluss“ der Planung zunehmend zu einem multidirektionalen Handlungsfeld, das umso leistungsfähiger zu sein scheint, je mehr es eine Vielfalt an beteiligten Akteursgruppen zulässt. In der Folge erhalten bestimmte Planungsmomente neue Relevanz: Allem voran die Gestaltung früher Prozessphasen und ebenso die Qualifikation der Verwaltung für „nicht-klassische“ Kooperationen in der Stadtentwicklung. Nicht zuletzt wird mit dem Stadtmachen die Debatte darüber weitergeführt, wie wir das Gemeinwohl gut verhandeln und operationalisieren können – aller Wahrscheinlichkeit nämlich nicht normativ, auch nicht hoheitlich, sondern auf Basis der gegenseitigen Abwägung möglichst vielfältiger Perspektiven.

Der Blick dieser Studie auf das Stadtmachen birgt vielfältige Lernmomente für derartige „neue“ Kooperationen mit der Politik auf lokaler Ebene. Die damit verbundenen Wandlungs- und Modernisierungs-

prozesse, die eine solche Gestaltung von Stadt auf lokaler Ebene voranzubringen scheint, bergen auch einen potenziellen Transfer für Kooperationen auf höher gelegenen politischen Ebenen. Beides wäre wünschenswert. So bleibt letztlich festzuhalten: Stadt gemeinsam zu machen ist nicht nur eine Chance, das Handlungsfeld lokaler Politik zu erweitern, sondern auch eine Chance, voneinander zu lernen, aneinander zu wachsen und gemeinsam mehr zu erreichen.

Ihr



Sebastian Beck

1 Einführung

1.1 Anlass und Erkenntnisinteresse

An der Entwicklung von Stadt – vom einzelnen Projekt bis zum gesamtstädtischen Konzept – sind viele Akteure mit unterschiedlichen Rollen, Interessen und Einflussmöglichkeiten beteiligt. Akteure aus Verwaltung, Politik, Marktwirtschaft, einer vielschichtigen Zivilgesellschaft sowie Intermediäre wie Kirchen, Stiftungen oder Hochschulen wirken über formelle und informelle Pläne, Programme und Instrumente an der Fortentwicklung von Stadt mit. Politischer Gestaltungswille, marktwirtschaftliche Logiken und zivilgesellschaftliche Aktivitäten treffen dabei aufeinander. Um in diesem komplexen Gefüge handlungsfähig zu werden, bedarf es der Abstimmung. (u. a. Selle 2018: 387ff).

Lokale Politik: Starke Säule der Kommunalentwicklung

Im föderalen System der Bundesrepublik Deutschland nimmt die Kommune – und damit auch die lokale Politik – eine starke Rolle in der räumlichen Entwicklung ein. Die gewählten Ratsmitglieder üben die Planungshoheit aus und verfügen zudem über kommunale Investitionen, kommunale Grundstücke, kommunale Einrichtungen, kommunale Gesellschaften, kommunales Personal. Kommunale Politik wirkt gestaltend auf die Planungsprozesse und die darin gewählten gutachterlichen, planerischen, entwerferischen und kommunikativen Verfahren.

Lokale Demokratie umfasst die Akteure, Aktivitäten und Strukturen der repräsentativen Demokratie wie auch lokale Prozesse der Wissensgenerierung, Meinungsbildung und Selbstorganisation im Zusammenspiel einer Akteursvielfalt aus Politik, Verwaltung, Markt, Zivilgesellschaft und Intermediären. Zwischen den beiden Welten der lokalen Politik und der lokalen Demokratie bestehen deutliche Wechselwirkungen und Dynamiken (vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. o. J.).

In den letzten Jahren hat die Vielzahl und Vielfalt der Akteure, die an Prozessen der Stadtentwicklung aktiv beteiligt sind, zugenommen und zugleich werden vielerorts neue dialogorientierte Formate der Stadtentwicklung erprobt und vermehrt alltäglich praktiziert. Diese Prozesse werden sowohl top-down – also von den repräsentativen Vertreterinnen und Vertretern beauftragt – eingesetzt, als auch bottom-up eingefordert oder selbst in neuen Allianzen praktiziert. Lokale Politik hat in diesen Prozessen eine besondere Stellung und nimmt zugleich verschiedene – auch konkurrierende – Rollen ein, unter anderem als Bestellende, Mitwirkende und Adressatin der dialogorientierten Formate.

Lokale Politik unterliegt in deutschen Städten einem laufenden Wandel. Die Gestaltung von Veränderungen erscheint immer schwieriger, da anstelle eines Zugewinns für alle vielfach ein Mehr an der einen Stelle und ein Weniger an einer anderen Stelle zu verhandeln sind. Zudem sind auf lokaler Ebene vor allem die Folgen übergeordneter Entwicklungstrends zu bewältigen – eine aktive Einflussnahme erscheint vielfach als unrealistisch. Diese Entwicklungen beeinflussen zugleich den laufenden Generationenwechsel in der lokalen Politik.

Viefältige Prozesse des Stadtmachens

Der Begriff Stadtmachen bezieht sich auf die absichtsvolle Gestaltung von Stadt und erweitert dabei zugleich die Perspektive von hoheitlich verantworteten und begleiteten Planungsprozessen hin zu der genannten Akteursvielfalt, die auf Stadtentwicklung mit eigenen Aktivitäten aktiv Einfluss nimmt. Stadtmachen umfasst damit Prozesse des Planens, Entwickelns, Gestaltens und Machens von Stadt und die damit beabsichtigte Beeinflussung der Stadtentwicklung.

Stadtmachen kann über Interventionen im Raum Wirkung entfalten, ob durch bauliche Maßnahmen, neue funktionale Angebote oder veränderte soziale, kulturelle oder wirtschaftliche Aktivitäten, aber auch durch die Einflussnahme auf organisationale, gesellschaftliche und politische Prozesse, welche Normen und Werte und die Planung und Steuerung von Stadtentwicklung beeinflussen.

Formen des Stadtmachens können somit die Bewältigung einer hoheitlichen Aufgabe und Planung unter Beteiligung anderer Anspruchsgruppen und der weiteren Öffentlichkeit umfassen, aber auch die Entwicklung von Orten durch Eigentümerinnen und Eigentümer, Investierende, Betreibende oder Nutzende, das Gestalten von Stadt durch zivilgesellschaftliche oder gemeinnützige Aktivitäten oder auch das Erproben und Experimentieren bei der Veränderung von Stadt zum Beispiel in Reallaboren oder in Testfeldern.

Mit dem Begriff Stadtmachen rücken die vielfältiger werdenden Planungs- und Gestaltungsaktivitäten in den Mittelpunkt, die von einer zunehmenden Vielfalt von Akteuren initiiert und verantwortet werden, die sich artikuliert, engagiert, einmischt und selbst handelt. Diese Prozesse sind dabei stark mit Kommunikation und Beteiligung verknüpft. Die Akteure der lokalen Politik finden sich in und gegenüber diesen Aktivitäten des Stadtmachens in bewährten und auch neuen Rollen wieder (siehe stadtmacherakademie.org, vhw.de).

Neue Wege des Stadtmachens und die Rolle lokaler Politik

Die vielfältigen Formen des Stadtmachens mit der Vielzahl beteiligter Akteure beeinflussen die Arenen, in denen lokale Politik wirkt. Dabei ist über die Rolle lokaler Politik in kommunikations- und beteiligungsorientierten Prozessen des Stadtmachens wenig bekannt. Es ist zu vermuten, dass lokale Politik herausgefordert ist, in dem sich verändernden Kontext der Stadtentwicklung ihre eigenen Rollen und Funktionen zu klären und gegebenenfalls neu zu justieren.

Während in Fachwelt und Praxis umfassend über Möglichkeiten und Grenzen verschiedener Angebote der Kommunikation und Beteiligung in der Stadtentwicklung diskutiert wird, ist über Einfluss und Rolle der lokalen Politik in diesen Prozessen nur wenig bekannt. Beteiligungsprozesse werden aus den Planungsdisziplinen heraus häufig aus den Perspektiven der Verwaltung – und ihrer mehrfachen Rollen –, der beteiligten Planerinnen und Planer – und ihrer Fachkompetenzen – oder der Bürgerinnen und Bürger – und ihres Gestaltungsspielraums – diskutiert.

Die Politikwissenschaft hingegen beschäftigt sich mit Fragen der Beteiligung verschiedener Anspruchsgruppen an politischen Prozessen, oft jedoch ohne diese Prozesse mit planerischen Aufgaben und Verfahren zu verknüpfen.

In öffentlichen Dialogprozessen zur Stadtentwicklung hält sich Politik vielfach zuhörend und beobachtend im Hintergrund. Aus anderen Studien geht hervor, dass sich Verwaltung und Fachexpertinnen und -experten eine stärkere Präsenz, aktive Beiträge und eine klare Haltung der lokalen Politik wünschen. Auch sollte ihre Rolle und Aufgabe in Prozessen definiert und kommuniziert werden (vgl. Francke, Vogt und Dehmel 2018; Fugmann et al. 2018: 37ff.). Die Verwaltung fühlt sich zum Teil durch die Politik zu wenig unterstützt und sieht sich ohne politisches Mandat nicht ausreichend in der Lage, Stadtentwicklung aktiv voranzutreiben. Lokale Politik ist und bleibt demnach ein wesentlicher Akteur und ist eine entscheidende Stellschraube für das Gelingen von Beteiligungsprozessen. Über ihre Rolle und Funktion in den beschriebenen Prozessen ist bisher jedoch wenig bekannt.

Neben der Frage nach der Rolle lokaler Politik in den durch öffentliche Akteure verantworteten Kommunikationsprozessen muss lokale Politik auch in neuen Kooperationen des Stadtmachens den eigenen Platz neu justieren. Allianzen mit und zwischen Akteuren der Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Kunst, Kultur und Wissenschaft artikulieren sich insbesondere zu urbanen Schlüsselthemen wie Mobilität, öffentliche Freiräume, Räume der Kultur- und Kreativwirtschaft, alternative Wohnformen oder neue Technologien und digitale Angebote in der Stadt. Hintergrund dieser neuen Allianzen und der von ihnen angestoßenen Prozesse und Projekte ist vielfach ein Bedürfnis, neu und anders handlungsfähig zu werden, heutige Blockaden aufzulösen und Stadt wirksamer und mit anderen Zielen zu gestalten. Diese neuen Kooperationsformen des Stadtmachens betreffen Bereiche, in denen lokale Politik üblicherweise bestimmte Rollen und Aufgaben innehat, die nun aber stärker von und im Zusammenspiel mit anderen Akteursgruppen ausgeübt werden.

Deutlich wird: Lokale Politik ist Teil einer größeren Entscheidungskultur, denn viele Akteure wirken an politischen Prozessen mit oder auf sie ein. Lokale Politik hat in dieser Akteurs- und Kommunikationsvielfalt die Chance, neue Allianzen einzugehen und zu nutzen; aber auch die Aufgabe, eigene Belange zu vertreten und eine Position einzunehmen. Lokale Politik verändert sich über die Erfahrungen mit kommunikations- und beteiligungsorientierten Prozessen des Stadtmachens selbst und entwickelt sich im besten Fall lernend fort.

Arenen lokaler Politik

Ziel dieses Forschungsprojektes ist es, zum Verständnis der Wechselwirkungen von lokaler Politik und neuen Wegen des Stadtmachens beizutragen. Im Fokus stehen die Arenen, in denen lokale Politik mit und gegenüber Akteuren aus Verwaltung, Markt, Zivilgesellschaft und Intermediären kommuniziert, sich positioniert, entscheidet und gestaltet. Dabei werden die informellen und formellen Schnittstellen zwischen Kommunalpolitik und anderen Säulen von Government und Governance untersucht. Das Projekt erforscht Prozesse des Stadtmachens, die Rolle, Funktion und Allianzen lokaler Politik beeinflussen und gegebenenfalls verschieben. Es wird untersucht, wie lokale Politik mit diesen Prozessen umgeht, um zu verstehen, wie sie sich darin positioniert und fortentwickelt.

Anknüpfend an diese Zielsetzung folgt das Projekt drei aufeinander aufbauenden Forschungsfragen:

Akteursebene:

Wie verändern sich Rollen, Funktionen und Allianzen lokaler Politik in oder durch Beteiligung in Prozessen (neuen) Stadtmachens?

Auf Akteursebene wird untersucht, welche Rollen lokale Politik in Prozessen des Stadtmachens im Verhältnis zu anderen Akteuren aus Verwaltung, Markt, Zivilgesellschaft und Intermediäre einnimmt, mit welchen anderen Akteuren sie kooperiert und wo und wie sie neue Verbindungen eingeht. Es wird gefragt, welche stabilen Strukturen auch unter veränderten Voraussetzungen fortbestehen und welche Rollen und Allianzen im Umbruch sind.

Prozessebene:

Wie verhält und positioniert sich lokale Politik in diesen kommunikations- und beteiligungsorientierten Prozessen (neuen) Stadtmachens?

Auf Prozessebene wird erforscht, wie sich lokale Politik in kommunikations- und beteiligungsorientierten Prozessen des Stadtmachens einbringt, diese aktiv (mit-)gestaltet oder zurückhaltend beobachtet, und wie diese mit poli-

Lokale Politik als Teil der Arenen des Stadtmachens: Wie entwickelt Politik Stadt? Wie mit Politik Stadt entwickeln?

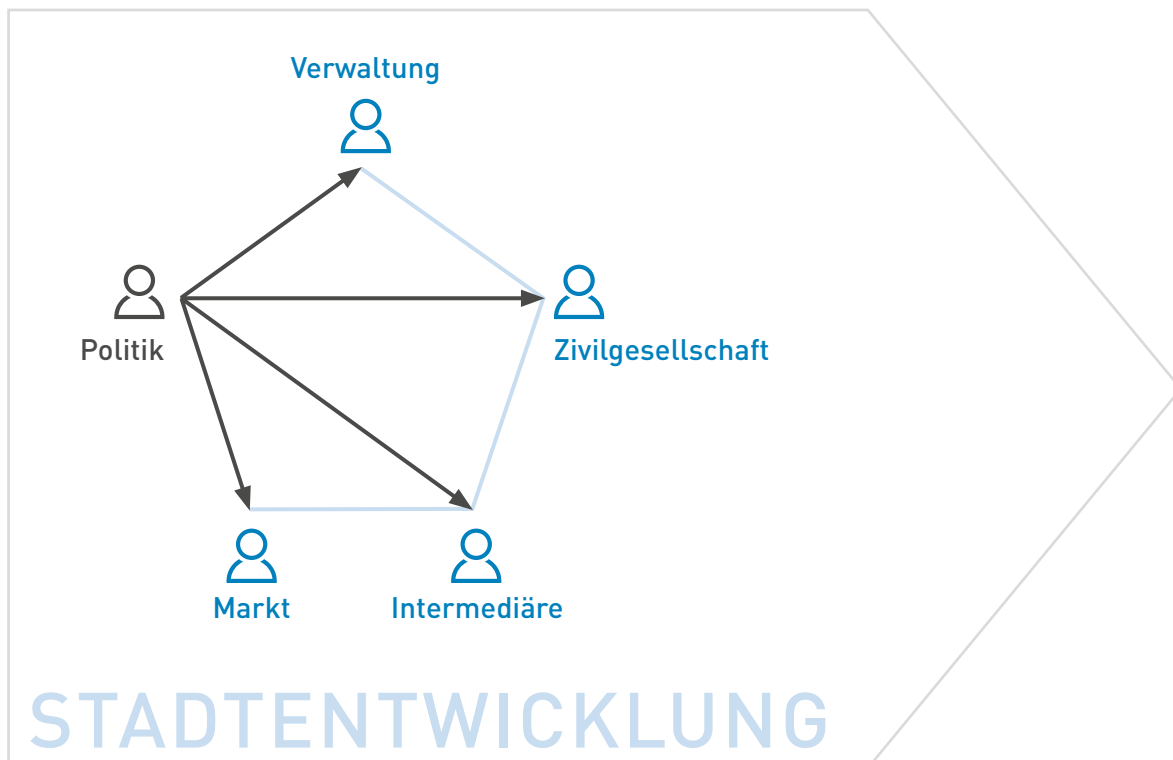


Abbildung 1: Lokale Politik als Teil der Arenen des Stadtmachens: Wie entwickelt Politik Stadt? Wie mit Politik Stadt entwickeln?
Quelle: Eigene Darstellung

tischen Verfahren und Abläufen verknüpft sind. Dabei ist von Interesse, welche etablierten Vorgehensweisen sich bewähren und welche neuen Wege lokale Politik unter veränderten Voraussetzungen beschreitet.

Lernprozesse:

Welche Veränderungs- und Lernprozesse lokaler Politik werden daraus angestoßen?

Die Erfahrungen, die lokale Politik aus Prozessen (neuen) Stadtmachens mitnimmt, ob über veränderte Rollen und Allianzen oder über angepasste Verfahren und Abläufe, wirken auf die lokale Politik zurück. Veränderte Kommunikations- und Beteiligungsprozesse können eine positive oder auch negative Wirkung auf die lokale politische Kultur, beispielsweise die Diskussionskultur entwickeln. Über einzelne Projekte und Prozesse des Stadtmachens hinaus können sich Rollen, Funktionen und Prozesse lokaler Politik nachhaltig verändern – und Veränderungs- und Lernprozesse lokaler Politik anstoßen.

1.2 Methodik

Das Forschungsprojekt erkundet die – veränderte – Rolle lokaler Politik in neuen Wegen des Stadtmachens. Im Fokus stehen die Berührungspunkte von Stadtplanung und Politik, die sehr vielfältig und komplex sind. Dazu wird ein methodisches Vorgehen gewählt, das in einem ersten Schritt zunächst ein konzeptionelles Gerüst entwickelt. Daran schließt sich eine dreigliedrige empirische Arbeit an. Zunächst werden sechs Fallstudien untersucht, welche durch neue Wege des Stadtmachens die üblichen Rollen und Prozesse lokaler Politik herausfordern. In einem Quervergleich werden anschließend Spannungslinien zwischen Politik und Prozessen des Stadtmachens identifiziert. Abschließend werden – aufbauend auf einer Expertendiskussion im Rahmen eines Symposiums – Folgerungen für die Arenen lokaler Politik entwickelt.

Konzeption einer Landschaft lokaler Politik

Der erste konzeptionelle Bearbeitungsschritt entwickelt einen breiten Blick auf die Schnittstellen von lokaler Politik und Prozessen des Stadtmachens, welche Akteure aus Verwaltung, Zivilgesellschaft, Markt und Intermediäre beteiligen oder mitverantworten. Aufbauend auf einer Literaturrecherche werden die verschiedenen Dimensionen und Schnittstellen von Prozessen lokaler Politik und Prozessen des Stadtmachens in einer Landschaft lokaler Politik skizziert. Aus dieser Landschaft leiten sich sechs Spannungslinien ab, in welchen Politik- und Planungsprozesse ineinandergreifen, sich reiben oder auch befruchten.

Fallstudien zu neuen Wegen des Stadtmachens

Die skizzierten Spannungslinien werden anschließend in sechs Fallstudien untersucht. Vorerfahrungen aus anderen Forschungszusammenhängen zeigen, dass lokale Politik als Akteursgruppe in dialogorientierten Prozessen der Stadtentwicklung weniger sichtbar und für Forscherinnen und Forscher schwieriger greifbar ist, als Akteure aus Verwaltung, Markt und Zivilgesellschaft. Dem Ziel folgend, in diesem Projekt das Wissen über die lokale Politik und ihre Rolle in kommunikations- und beteiligungsorientierten Prozessen des Stadtmachens zu erweitern, sollten Fälle gewählt werden, in denen Politik herausgefordert wird und anders auftritt und agiert als üblich.

Fallauswahl

Für die Fallauswahl wurden dazu sechs Suchbereiche für neue Wege des Stadtmachens definiert (Abbildung 2).

Hoheitlich gestaltete Planungsprozesse mit starker Dialogorientierung: Im Fokus stehen Planungen und Projekte, die durch eine Bedeutung für die Entwicklung der Gesamtstadt oder durch eine hohe Betroffenheit von heutigen Bewohnerinnen und Bewohnern, Nachbarinnen und Nachbarn sowie Nutzerinnen und Nutzern eine starke öffentliche Aufmerksamkeit erhalten und daher mit intensiven Prozessen des Dialogs und der Beteiligung der Anspruchsgruppen und Öffentlichkeit gestaltet werden. Lokale Politik findet sich in diesen Prozessen in einem Feld wieder, in dem ein hohes Maß an Kommunikation und eine hohe Transparenz nach außen versprochen und eingefordert werden und zugleich eine politische Willensbildung der entscheidungsfähigen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger hin zu einer verlässlichen Unterstützung langfristiger Stadtentwicklungsprozesse und -Projekte im Rat zu organisieren ist. Zu solchen hoheitlich gestalteten Prozessen zählen beispielsweise die Planungen für neue große Stadtteile in Hamburg Oberbillwerder, München Nordosten oder Köln Kreuzfeld oder große Infrastrukturprojekte für neue Straßenbahn- oder S-Bahnstrecken oder integrierte Tunnellösungen für den öffentlichen Verkehr.

Testfelder Mobilität, Energie und Digitalisierung: Neue wie etablierte Marktakteure widmen ihre Aufmerksamkeit dem urbanen Raum, um neue Technologien oder Geschäftsmodelle in Koproduktion mit öffentlichen Akteuren im Feld zu testen. Die Umsetzung erfolgt bisher häufig im lokalen Ausnahmezustand von Pilotquartieren oder urbanen Laboren als Testfeldern der Transformation. Somit ergeben sich neue Anforderungen an hoheitliche Steue-

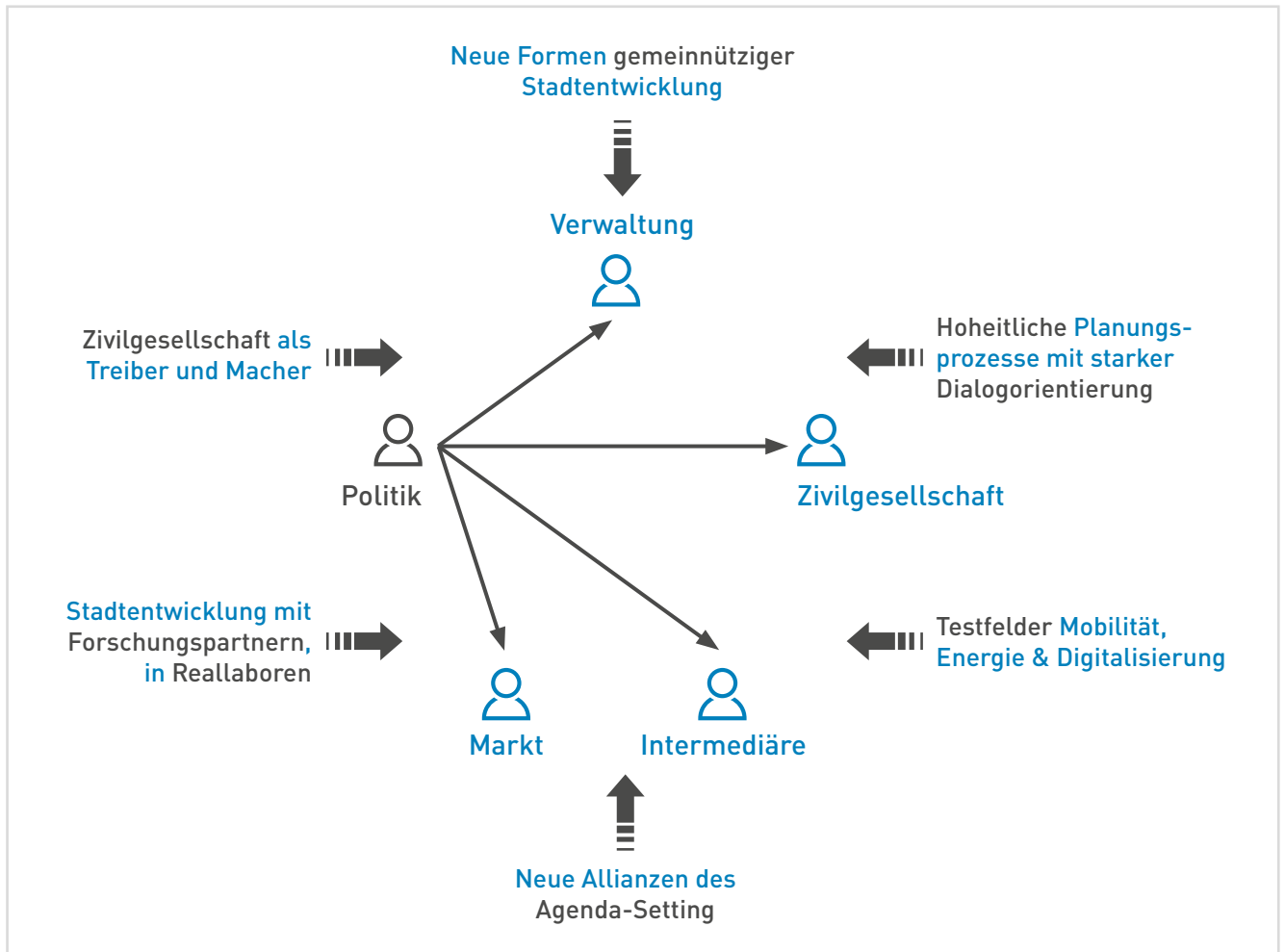


Abbildung 2: Suchbereiche für neue Wege des Stadtmachens als Grundlage für die Fallauswahl. Quelle: Eigene Darstellung

zung und Regulierung, um zu gewährleisten, dass Ziele der Stadtentwicklung und Interessen der Allgemeinheit nicht kompromittiert werden. Ambitionierte Projekte in mehreren Städten beanspruchen unter dem Label einer Smart City effiziente, ressourcenschonende Stadtteile der Zukunft zu kreieren. Beispiele für diese Testfelder sind national oder von der EU geförderte Modellprojekte wie city2share in München oder die Vorhaben im Rahmen der Smart City Cologne.

Neue Allianzen des Agenda-Setting: Angestoßen durch Markt, Intermediäre, Zivilgesellschaft – auch in unerwarteten Kooperationen – mischen sich neue Akteure und Allianzen öffentlichkeitswirksam in den politischen Agenda-Setting-Prozess ein. Akteure mit starken Interessen und Einflussmöglichkeiten, darunter Unternehmen, Verbände und Stiftungen, arbeiten gemeinsam an der Entwicklung von Visionen, Zielen, Leitbildern. Somit treiben

sie – vielfach unabhängig von Politik und Verwaltung – Konzepte und Pläne voran und adressieren damit gezielt die lokale Politik. Diese Form neuen Stadtmachens zeigt sich zum Beispiel in Fällen wie stadtübergreifenden Netzwerken, beispielsweise Immobilien, in Initiativen wie Radentscheiden oder auch in dem von Unternehmen vorangetriebenen Projekt München Modellstadt Mobilität 2030.

Stadtentwicklung mit Forschungspartnern, in Reallaboren: Die hier gefassten neuen Wege des Stadtmachens werden zumeist von Forschungspartnern von außerhalb der Kommune, wie Intermediäre oder wissenschaftliche Institutionen oder Programme auf der Ebene von Land, Bund, EU angestoßen. In Kooperation mit kommunalen Partnern werden hier Sonder- oder Modellprojekte konzipiert und realisiert. Die Prozesse sind stark durch Forschungspartner von außerhalb der Kommune bestimmt, die ihre eigenen Methoden anwenden und kaum in der

Kommune und in der lokalen politischen Landschaft verankert sind. Die Fördermittelgeber fordern in diesen Projekten vielfältige Formen der Kommunikation und Beteiligung der lokalen Anspruchsgruppen ein. Zu diesen Prozessen zählen beispielsweise Projekte im Rahmen der Forschung für Nachhaltige Entwicklung (FONA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) oder auch die Reallabore des Landes Baden-Württemberg.

Zivilgesellschaft als Treiberin und Macherin: Initiativen aus der Zivilgesellschaft entwickeln konkrete Orte und Räume in der Stadt, ob öffentlich zugängliche Freiräume, neue Angebote und Nutzungen in bestehenden Gebäuden oder neue oder umgebaute Häuser und Areale. Treiber sind Bewohnerinnen und Bewohner, Nachbarinnen und Nachbarn, Nutzende und Betreibende aus verschiedenen Bewegungen und Szenen wie der Kunst, Kultur, Jugend, Ökologie oder Integration. Projekte entstehen ungefragt und zum Teil aus Widerstand gegen geplante Entwicklungen. Einige davon schaffen den Weg in die Verstetigung und Professionalisierung und setzen Impulse für die Stadtentwicklung über den eigenen Standort hinaus. Bekannte Beispiele sind etwa das Gängeviertel in Hamburg, Utopiastadt in Wuppertal und Bellevue di Monaco in München.

Neue Formen gemeinnütziger Stadtentwicklung: Intermediäre wie Stiftungen, Gemeinwohlunternehmen, Netzwerke und Initiativen treten als Stadtentwicklerinnen und Stadtentwicklung auf. Sie kommen oft von außerhalb der Kommune, um Grundstücke für ihre Projekte zu suchen, sind aber keine Marktakteure, sondern gemeinwohlorientierte Entwicklerinnen und Entwickler. Projekte in Bereichen wie Wohnen, Bildung oder Integration setzen neue Impulse für Angebote und Leistungen für das Gemeinwesen, die üb-

licherweise in den Aufgabenbereich etablierter, zum Teil auch kommunaler Träger fallen. Beispiele sind Stiftungen wie die Montag Stiftung Urbane Räume und Edith Maryon, aber auch Netzwerke wie das Mietshäusersyndikat.

Zu jedem Suchbereich wurden Beispielsammlungen von etwa fünf Fällen erstellt – so dass verschiedene Variationen der Prozesse des Stadtmachens in ihrem jeweiligen Feld erfasst wurden. Je Suchbereich sollte schließlich je ein Fall ausgewählt werden. Zur besseren Vergleichbarkeit wurde die Auswahl auf kleine und große Großstädte beschränkt. Zudem sollten Erfahrungen aus verschiedenen Bundesländern einbezogen werden. Es wurden bevorzugt solche Fälle gewählt, in denen aufgrund von Vorwissen und Vorrecherche Besonderheiten mit Blick auf die Spannungslinien und Lernprozesse lokaler Politik in besonderem Maße zu erwarten waren.

Durchführung Fallstudien

Die Datenerhebung erfolgte in den Fallstudien schwerpunktmäßig über Interviews mit Fachleuten und ergänzend durch eine Sichtung von öffentlich zugänglichen Planungsdokumenten. Dazu wurde eine Interviewstrategie erarbeitet, die eine Anleitung zur Auswahl der Interviewpartnerinnen und -partner, einen Gesprächsleitfaden sowie eine Auswertungsmatrix umfasste.

Die Expertinnen und Experten wurden pro Fall aus drei Bereichen gewählt:

- gewählte politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger aus Rat oder Bezirken, die mit den jeweiligen Fällen befasst oder aktiv eingebunden sind,

Suchbereich	Fall	Land	Stadtgröße
Hoheitliche Planungsprozesse mit starker Dialogorientierung	Freiburg: Dietenbach	Baden-Württemberg	Kleine Großstadt
Testfelder Mobilität, Energie & Digitalisierung	Köln: Smart City Mühlheim, Nippes	Nordrhein-Westfalen	Große Großstadt
Neue Allianzen des Agenda-Setting	München: Modellstadt Mobilität 2030	Bayern	Große Großstadt
Stadtentwicklung mit Forschungspartnern, in Reallaboren	Gelsenkirchen: Zukunftsstadt	Nordrhein-Westfalen	Kleine Großstadt
Zivilgesellschaft als Treiberin und Macherin	Berlin: Haus der Statistik	Berlin	Große Großstadt
Neue Formen gemeinnütziger Stadtentwicklung	Halle an der Saale: Urbane Nachbarschaft Freiimfelde	Sachsen-Anhalt	Große Großstadt

Tabelle 1: Systematik Fallauswahl.

- Akteure aus den Ämtern der Verwaltung oder städtischen Gesellschaften, die in den Fällen hoheitliche Aufgaben übernehmen sowie
- die Machenden der Projekte, also projektverantwortliche Eigentümerinnen und Eigentümer, Bauverantwortliche, Auftraggeberinnen und Auftraggeber, Financiers, Planungsbüros, Prozessbegleitende oder sonstige Expertinnen und Experten

Der Interviewleitfaden basiert auf den Dimensionen des Untersuchungsgegenstands: Akteure, Inhalte, Prozessverlauf, Formate und Methoden der Dialoggestaltung, (Re-)Agieren lokaler Politik. Diese wurden mit den sechs Spannungslinien der Landschaft lokaler Politik verknüpft, wie sie in der Konzeption entwickelt wurden (siehe Kapitel 2.2 zu den Spannungslinien): (1) Verhältnis von Rat zu Bezirk und Bürgerinnen und Bürgern sowie (2) von Rat zu Umsetzenden, (3) Prozesse des Agenda-Setting, (4) die Rolle überkommener Ebenen, (5) das Verhältnis politischer Entscheidungsprozesse zu Planungsprozessen und (6) der Weg von Leitbildern, Zielen und Strategien zur Umsetzung. Zu jeder dieser Dimensionen wurden Fragen formuliert und sowohl aus der Perspektive der lokalen Politik als auch aus der Außensicht der anderen Akteurssphären erfasst.

Zu den sechs Fallstudien wurden in dem Zeitraum April bis Juli 2019 insgesamt 33 Interviews mit Fachleuten geführt und aus den Interviews Exzerpte erstellt. Diese wurden in eine Auswertungsmatrix überführt, wo sie systematisch den beschriebenen Dimensionen und Spannungslinien zugeordnet werden konnten (Auswertungsmatrix siehe Anhang). Das ermöglicht sowohl eine systematische Auswertung pro Fall als auch einen Quervergleich über alle Fälle. Die Fallbeschreibungen wurden entlang folgender vier Punkte einheitlich aufbereitet: (1) Einordnung in den Suchbereich im Sinne neuer Wege des Stadtmachens, (2) Darstellung des Kontexts des jeweiligen Falls, (3) Erläuterung der Prozesse des Stadtmachens und (4) Beobachtungen zu den Spannungslinien lokaler Politik.

Spannungslinien im Quervergleich

Im zweiten empirischen Schritt wurden die Fallstudien entlang der sechs Spannungslinien querausgewertet. Die vielfältigen Beobachtungen wurden zu 25 Erkenntnissen geclustert. Diese geben ein breites Bild wieder, wie lokale Politik und ihre Relationen zu anderen Akteurssphären in den Prozessen des Stadtmachens auf die Probe gestellt werden.

Folgerungen für die Arenen lokaler Politik

Darauf aufbauend wurden Folgerungen für die Arenen lokaler Politik entwickelt. Die Zwischenergebnisse wurden

in einem Symposium im Oktober 2019 in der Niehler Freiheit in Köln mit rund 20 Beteiligten der untersuchten Fallstudien und weiteren Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Unternehmen und Zivilgesellschaft sowie Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft diskutiert. In interaktiven Sessions zu den fünf Akteurssphären Politik, Verwaltung, Markt, Zivilgesellschaft und Intermediäre wurden die bisherigen Befunde gespiegelt und weiterentwickelt. Diese Reflexion, die offene Fragen zulässt und neue Fragen aufwirft, sollte vertiefte Kenntnisse zur Beantwortung der drei Forschungsfragen liefern und auch die Verallgemeinerbarkeit der Kenntnisse unterstützen. Im Anschluss wurden die Folgerungen für die Arenen lokaler Politik überarbeitet und Bezüge zur Praxis abgeleitet.

Grenzen der Methodik

Das Projekt folgt einem breiten Blick auf die Rollen, Aktivitäten und Prozesse im Kontext der Stadtentwicklung. Daher wird die Landschaft lokaler Politik in einem Überblick skizziert, um wesentliche Spannungslinien zwischen politischen und planerischen Prozessen herauszuarbeiten. Die Breite der Betrachtung steht einer Vertiefung einzelner Wissensbereiche entgegen. Die Literaturarbeit stützt sich primär auf einführende und das Feld strukturierende Quellen. Eine breite Analyse von empirisch gehaltvollen Studien konnte nicht erfolgen. Die Konzeption muss daher in Bezug auf empirische Evidenz unvollständig bleiben.

Die sechs Fallstudien machen ein breites Feld von Politik im Stresstest auf, können darin aber nur sehr punktuell Einblick gewähren. Mit den Fallstudien wird eine Breite von Beobachtungen eingefangen, welche viele Fundstücke bieten, um die in der Konzeption postulierten Spannungslinien empirisch zu hinterlegen. Offen muss bleiben, ob und in welchem Ausmaß diese Beobachtungen auch für andere Fälle der aktuellen politischen und planerischen Praxis stehen und welche weiteren Strukturen und Prozesse das Zusammenwirken von Politik und Stadtplanung heute auszeichnen. Ebenso kann nicht geklärt werden, in welchem Verhältnis neuartige Akteure, Rollen und Prozesse zu etablierten Situationen stehen.

Die Folgerungen aus Fallstudien und Quervergleich für die Arenen lokaler Politik haben daher einen bewusst skizzenhaften Charakter. Es wird deutlich, dass das Zusammenwirken von Politik und Planung von einer erhöhten Vielfalt an Akteuren und Arenen geprägt ist und daher an Komplexität zunimmt. In der Folge sind alle Akteure aufgefordert, ihre eigenen Rollen, Fertigkeiten und Kompetenzen zu überdenken und aktiv fortzuentwickeln. Dafür will dieses Projekt ein Bewusstsein schaffen und erste konzeptionelle und empirische Hinweise geben.

2 Konzeption

2.1 Landschaft lokaler Politik

Das Forschungsvorhaben betrachtet Prozesse lokaler Politik in Zusammenhang mit stadtplanerischen Prozessen. Beide Prozesse sind in der Praxis stark miteinander verwoben, werden aber in der Literatur der jeweiligen Fachwelt unterschiedlich konzipiert und aus unterschiedlichen Perspektiven beschrieben. So stellt lokale Politik in gewissem Maße einen blinden Fleck im Wissen um Planungsprozesse dar, und somit auch in der Gestaltung von Planungsprozessen. Die Berührungspunkte zwischen Stadtplanung und Politik sind sehr vielfältig und komplex, denn beide Welten bringen jeweils spezifische Strukturen und Abläufe mit. Diese können sich nach Phasen im Prozess, nach Akteuren und ihren Rollen und Beziehungen auf verschiedenen räumlichen und institutionellen Ebenen oder auch nach Stufen der Konkretisierung stadtplanerischer Vorhaben unterscheiden.

Um lokale Politik stärker in ihren Zusammenhängen mit Planungsprozessen zu verstehen, werden diese verschiedenen Dimensionen in einer sogenannten Landschaft lokaler Politik skizziert. Diese Landschaft schließt auf einer konzeptionellen Ebene auch die Prozesse der Planung und aktiven Entwicklung von Stadt ein. Sie gibt – wie eine Landkarte – Orientierung, an welcher Stelle Politik- und Planungsprozesse ineinandergreifen, sich reiben oder auch befruchten. Die Landschaft ist dabei nicht vollständig, auch ist sie nicht als konsolidiertes Modell zu verstehen. Vielmehr soll die Landschaft dazu auffordern, in der eigenen Reflexion und auch wissenschaftlichen Untersuchung der Politik- und Planungspraxis weitere, korrigierte und auch vertiefte Perspektiven auf Politik und Planung zu entwickeln. Der konstruktive Dialog zwischen Planung und Politik auf kommunaler Ebene und die Wissensgenerierung an dieser Schnittstelle sollen unterstützt werden.

Dieses Kapitel erläutert die Grunddefinition von lokaler Politik als Ausgangspunkt für dieses Forschungsprojekt und konkretisiert mit der Landschaft lokaler Politik zugleich den Untersuchungsgegenstand für den empirischen Teil des Projekts.

Grundverständnis lokaler Politik

Lokale Politik

Lokale Politik umfasst im Kern politische Parteien, Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und die entscheidungsbefugten und beratenden Gremien, in denen diese sich organisieren, sowie die damit verbundenen Prozesse der Entscheidungsfindung und Kommunikation. Rat und Bürgermeisterin oder Bürgermeister legen den zentralen Rahmen fest (Pollex 2017: 222), der allerdings in einem größeren Kontext zu betrachten ist. So zeigt sich in der lokalen Politikforschung eine Abkehr vom staatsrechtlich definierten Gemeindebegriff, der exklusiv Institutionen und Prozesse der Kommunalpolitik beinhaltet, hin zu einem breiteren Verständnis von Lokalpolitik, das auch politische Institutionen, Akteure und Prozesse „außerhalb der Rathäuser“ umfasst (Barbehön und Münch 2017: 5). Das „Lokale“ der lokalen Politik wird damit als spezifische räumliche Ausprägung der Politik verstanden, jenseits eines engeren Verständnisses von Kommunalpolitik (Heinolt und Meier 2001, in Barbehön und Münch 2017: 1).

Lokale Politik als Teil lokaler Demokratie

Wohl bewusst, dass die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in kommunale Aufgabenerfüllung sich nicht auf repräsentatives Government beschränkt, sondern auch



Abbildung 3: Reißverschluss als Sinnbild für den Forschungsgegenstand: Verzahnung, Schnittstellen und Spannungslinien von planerischen und politischen Prozessen. Quelle: Eigene Darstellung.

Governance durch direktdemokratische Instrumente, zivilgesellschaftliches Engagement und neue Intermediäre umfasst (vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. 2019), bezieht sich die vorliegende Forschung zunächst auf gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und deren Gremien auf Stadt- und Bezirksebene. Dabei sehen wir diese jedoch nicht als unabhängig, sondern als integralen Bestandteil lokaler Demokratie. Das Forschungsprojekt bettet Prozesse lokaler Politik in Prozesse des Stadtmachens ein. Mit dieser Erweiterung umfasst das Projekt zugleich Fragen lokaler Demokratie als Erweiterung des Konzepts der lokalen Politik.

Im politikwissenschaftlichen Sprachgebrauch bezieht sich der Begriff Lokale Demokratie sowohl auf Kommunalparlamente, Bürgermeisterin beziehungsweise Bürgermeister, Magistrate, Ortsbeiräte und die kommunale Verwaltung (Wiesner 2018: 30). Doch Wiesner versteht unter der Förderung der lokalen Demokratie ebenso die Aktivierung und Förderung „lokaler Gemeinwesen“, ein Ansatz der auf Putnam's et al. (1994) „making democracy work“ basiert und die Rolle der Zivilgesellschaft im Sinne aller Bewohnerinnen und Bewohner einer Stadt oder eines Stadtteils betont. Auch der Deutsche Städtetag sieht die „Einbeziehung der Bürger in die Erfüllung der Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft“ als „Kern kommunaler Selbstverwaltung“ (Deutscher Städtetag 2013). Die Website des vhw beschreibt lokale Demokratie als „die Gesamtheit aller lokalpolitischen Strukturen, Prozesse und Akteure, die im

wechselseitigen Zusammenwirken die Demokratie auf kommunaler Ebene verkörpern“ (vhw - Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. o. J.).

Planung als Teil lokaler Demokratie

Mit diesem Verständnis lokaler Demokratie können die Phasen, Aktivitäten und Prozesse des Planens auf kommunaler Ebene, welche sich zwischen inhaltlicher Bearbeitung und Kommunikation innerhalb der Planungswelt und Verständigung, Beratung, Entscheidung wie auch Umsetzung mit den Akteuren der Alltagswelt verorten, als Teil lokaler Demokratie verstanden werden (Schönwandt 2002). Planung findet immanent in einem politischen Raum statt. Der Planerin und der Planer wissen nach Burckhardt (2017: 105) zwar, wie geplant wird; was geplant und was nicht, wird jedoch durch politische und gesellschaftliche Kräfte bestimmt.

Dabei ist das Verhältnis von Planung und lokaler Demokratie mit lokaler Politik nicht einseitig, vielmehr formen sich beide wechselseitig. Rat und Bürgermeisterin oder Bürgermeister können als Bestellende von Planung betrachtet werden, doch genauso sind sie Adressatinnen und Adressaten von planerischen Prozessen und Vorschlägen. Das gilt insbesondere dann, wenn nicht-hoheitliche Akteure aktiv Stadt machen und gestalten.

Verortet man Planung im Diskurs über Entwurf oder Design, so können Werte und Normen selbst zum Gegenstand von Design und Planung werden. Neben das Entwerfen von Produkten tritt das Design von Systemen und das Design von politischen Inhalten (Young 2008). Auch Burkhardt argumentiert mit „Design ist unsichtbar“, dass Entwurf neben den sichtbaren Objekten auch unsichtbare gesellschaftliche Zusammenhänge zum Gegenstand haben kann (Burckhardt 1980). Gerade im Fall komplexer räumlich-gesellschaftlicher Zusammenhänge und Aushandlungsprozesse in Stadt und Region wird ein wesentlicher Beitrag von Entwerfen oder Design auf der Ebene des Agenda-Setting sowie der geteilten Vorstellungen und Orientierung gebenden Rahmenwerke verortet (vgl. Thierstein und Förster 2008; Förster 2011; Balz 2019; Lingua und Balz 2019).

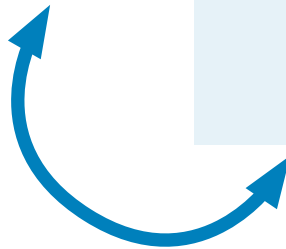
Aufbau der Landschaft lokaler Politik

Ausgehend von dem Kern lokaler Politik beschreibt die Landschaft lokaler Politik Akteure und Prozesse, welche für das absichtsvolle Planen, Gestalten und Machen von Stadt relevant sind. Lokale Politik und ihre verknüpften Prozesse können dabei sowohl als Rahmenbedingung von

Lokale Demokratie

Lokale Politik
als Teil lokaler Demokratie

Prozesse des Stadtmachens
als Teil lokaler Demokratie



Planung (= Stadtmachen) findet immanent in einem politischen Raum statt. Dabei ist das Verhältnis von Planung und lokaler Demokratie mit lokaler Politik nicht einseitig, vielmehr formen sich beide wechselseitig. Rat und Bürgermeisterin oder Bürgermeister können als Bestellende von Planung betrachtet werden, doch genauso sind sie Adressaten von planerischen Prozessen und Vorschlägen. Das gilt insbesondere dann, wenn nicht-hoheitliche Akteure aktiv Stadt machen und gestalten.

Abbildung 4: Zusammenspiel von lokaler Politik und Prozessen des Stadtmachens als Teil von lokaler Demokratie. Quelle: Eigene Darstellung

Planung verstanden werden als auch Zielgruppen und Wirkungsfeld planerischer Aktivitäten sein.

Die Landschaft lokaler Politik gliedert sich in sechs unterschiedliche Bereiche, welche nachfolgend erläutert werden. In diesen Bereichen finden jeweils unterschiedliche Akteure in Prozessen der Kommunikation und Interaktion zusammen.

Im Zentrum der Landschaft steht die vereinfachte Struktur der **Kommunalpolitik im repräsentativen System**, wie sie nach Grundgesetz Art. 28 in den demokratischen Staatsaufbau eingegliedert wird (Bogumil und Holtkamp 2006, in Pollex 2017: 223).

1) Gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger: beraten, aushandeln, entscheiden

Die genauere Struktur und Bezeichnungen hängen in diesem Bereich von der Gemeindeordnung beziehungsweise Kommunalverfassung des jeweiligen Bundeslandes ab. Darüber hinaus variiert Politik auch durch städtische Besonderheiten (Pollex 2017: 221).

Der **Stadtrat** besteht aus direkt gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern und hat die Aufgabe, zu allen Belangen im Aufgabenbereich der kommunalen Selbst-

verwaltung zu beraten und Entscheidungen zu treffen. Der Rat gilt als „Vertretung der im Ort ansässigen Bevölkerung“ (Kipke 2000, in Pollex 2017: 224) und ist das „zentrale Organ der politischen Willensbildung“, die alle politischen, rechtlichen, kulturellen oder wirtschaftlichen Belange der Gemeinde betreffen (Pollex 2017: 224).

Der Rat besetzt **Ausschüsse** zu unterschiedlichen Themen und bestellt zudem **Beiräte**, die sich ebenfalls aus Rats-

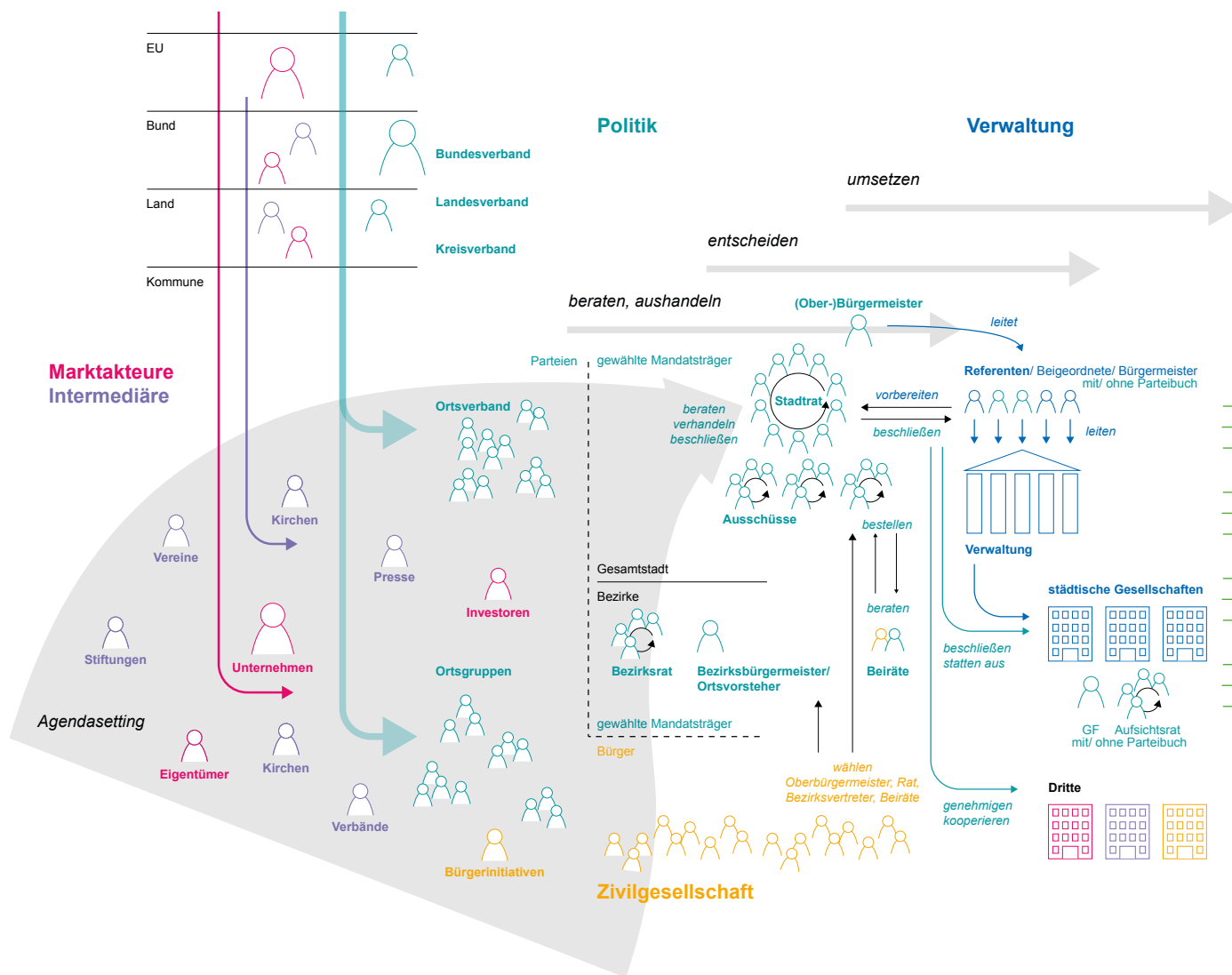


Abbildung 5: Landschaft lokaler Politik. Quelle: Eigene Darstellung

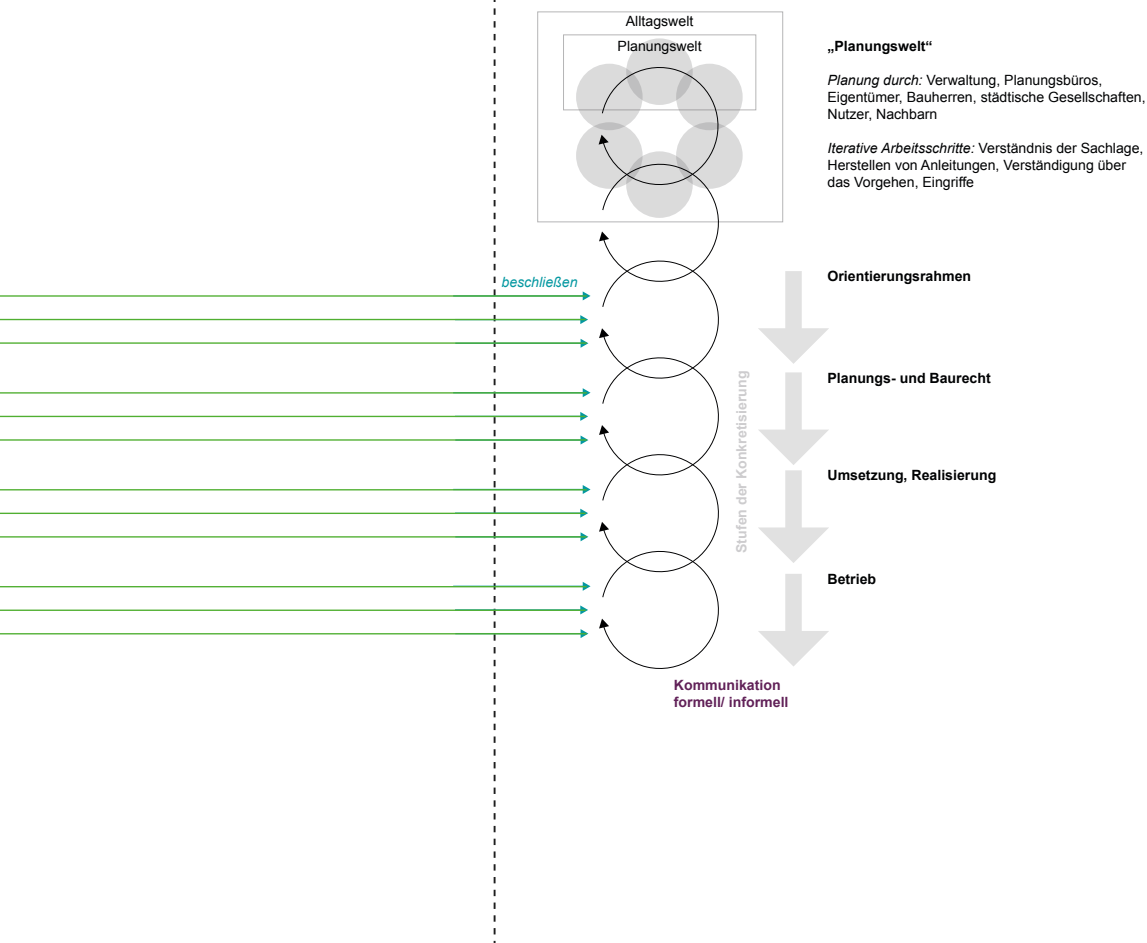
mitgliedern, aber auch anderen wählbaren Bürgerinnen und Bürgern zusammensetzen und Entscheidungen des Rates vordiskutieren, um Empfehlungen abzugeben (Gisevius 1991). So werden in den Gemeindeordnungen der meisten Bundesländer beispielsweise Ausländerbeiräte vorgesehen, welche die Interessen ausländischer Einwohnerinnen und Einwohner vertreten sollen (z. B. § 56 GemO).

Vertikal betrachtet gibt es in größeren Kommunen einen weiteren Rat auf **Bezirksebene**, der ebenfalls Belange vordiskutiert und zum Teil auch zu Angelegenheiten entscheiden darf, die den Bezirk direkt betreffen (zum Beispiel § 35 Abs. 1 Gemeindeordnung NRW; Neue Bezirksverfassung, 1975).

Eine Direktwahl einer **Bürgermeisterin** oder eines **Bürgermeisters** wurde in den meisten Bundesländern erst durch die Reformen der 1990er-Jahre eingeführt (Kost und Wehling 2010). Die Stellung des Stadtoberhauptes variiert je nach Gemeindeordnung. Kennzeichnend ist seine Doppelrolle als Vorsitz des Stadtrats und als Leiter der Verwaltung, sowie die Aufgabe der Vertretung der Gemeinde nach Außen (ebd.).

Die **Gemeindeordnungen** der Länder (Grundgesetz Art. 70) legen die Grundlage für das politische Handeln in den Kommunen und bringen unterschiedliche Machtarchitekturen mit sich (Kipke 2000, Kost und Wehling 2010, in Pollex 2017: 223). So hat beispielsweise der Rat in Sach-

Prozesse lokaler Politik | **Prozesse des Planens**



„Planungswelt“
Planung durch: Verwaltung, Planungsbüros, Eigentümer, Bauherren, städtische Gesellschaften, Nutzer, Nachbarn
Iterative Arbeitsschritte: Verständnis der Sachlage, Herstellen von Anleitungen, Verständigung über das Vorgehen, Eingriffe

sen eine relativ schwache Stellung und ist auf Kooperation mit Bürgermeisterin oder Bürgermeister und Verwaltung angewiesen. Das süddeutschen Ratsmodell, das sich im Zuge von Kommunalverfassungsreformen immer mehr ausgebreitet hat (Pollex 2017: 224), zeichnet sich durch eine relativ starke Stellung der Bürgermeisterin oder des Bürgermeisters aus (Kost und Wehling 2010). Er oder sie nimmt hier eine überparteiliche Rolle ein, während der Rat konkordanzdemokratisch zusammengesetzt ist. Dass die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister sich zur Durchsetzung ihrer Politik Stimmmehrheiten im Rat sichern müssen, stärkt die Stellung der Kommunalvertretung insgesamt (Wallneu 2008, in Pollex 2017: 225). So hat dieses Modell auch in Nordrhein-Westfalen und Nieder-

sachsen das der norddeutschen Ratsverfassung ersetzt, in dem ein starker Rat einem schwachen Verwaltungschef gegenüberstand, der vom Rat gewählt wurde (Kost und Wehling 2010: 11). Die Magistratsverfassung, die dem parlamentarischen System nahekommt, sieht eine Stadtverordnetenversammlung als Volksvertretung und einen Magistrat mit Oberbürgermeisterin oder Oberbürgermeister als Stadtregierung vor. Dieses Modell findet sich nur noch in Bremerhaven und, in abgewandelter Form mit volksgewählter Bürgermeisterin oder Bürgermeister, in Hessen (Kost und Wehling 2010).

Prozesse der Kommunikation und Interaktion finden innerhalb der Politik beispielsweise in Form von Beratungen

und Abstimmungen statt, sowohl vorbereitend als auch innerhalb von Gremiensitzungen. Gemeinderatsmitgliederinnen und -mitglieder in 15 europäischen Ländern halten

informelle Absprachen für mindestens ebenso relevant wie formelle Regeln der Gemeindeordnung oder Verfassung (Pollex 2017: 222).

2) Bürgerinnen und Bürger wählen politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie Beiräte

Bürgerinnen und Bürger haben in der repräsentativen Demokratie das gesetzlich verankerte Recht, Vertreterinnen und Vertreter im Stadtrat, Bezirksrat und die Oberbürgermeisterin oder den Oberbürgermeister direkt zu wählen. Dabei ist zu erwähnen, dass die Möglichkeit der „Partizipation an den meisten formalen Strukturen der repräsentativen Demokratie auch auf lokaler Ebene“ an die deutsche Staatsbürgerschaft geknüpft ist, eine Voraussetzung, die viele Einwohnerinnen und Einwohner von Städten nicht erfüllen. Eine Ausnahme bildet das Wahlrecht bei Kommunalwahlen für Bürgerinnen und Bürger anderer EU-Mitgliedstaaten (Wiesner 2018: 31).

Darüber hinaus gibt es Elemente **direkter Demokratie**, zum Beispiel Volksbegehren und Volksentscheid (für einen

Überblick siehe Klemisch 1994: 51) sowie zahlreiche Formen der **Bürgerbeteiligung** und die Zusammenschließung zu **Bürgerinitiativen** (Roth 1994: 49), die Zivilgesellschaft mit lokaler Politik in Verbindung bringen. So unterscheidet Gisevius (1991) zwischen Beteiligungsmöglichkeiten, die in der Verfassung verankert sind wie Kommunalwahl, Versammlungsrecht, Mitwirkung der Parteien, Rechtsschutz oder auf anderer gesetzlicher Grundlage wie Bürgerentscheid, -begehren, -antrag, -versammlung oder Anregungen nach §3 BauGB, freiwilligen Angeboten wie Information, Befragung, Planungsforen, Beiräte und organisierter Mitarbeit in Form von Bürgerinitiativen, Mitarbeit in Parteien, sachkundige Bürgerinnen und Bürger, Bezirks- und Gemeindevertreterinnen und -vertreter.

3) Umsetzung durch Verwaltung, städtische Gesellschaften und Dritte

Die kommunale Verwaltung hat in Zusammenhang mit dem Stadtrat die Aufgabe, **Beschlüsse vorzubereiten und umzusetzen**. An ihrer Spitze steht die Oberbürgermeisterin oder der Oberbürgermeister mit Referentinnen und Referenten, Beigeordneten oder Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern, die ebenfalls Fraktionen angehören können. Während die Politik weitgehend ehrenamtlich organisiert ist, agiert die Verwaltung hauptamtlich und professionalisiert (bpb - Bundeszentrale für politische Bildung o. J.-a).

Auf der Umsetzungsebene sind zudem städtische Gesellschaften aktiv, die Aufgaben der Daseinsvorsorge oder städtische Entwicklungsaufgaben übernehmen, darunter Stadtwerke, Verkehrsbetriebe, Wohnungsbaugesellschaften, Sanierungsträger oder Entwicklungsgesellschaften. In deren Aufsichtsrat ist wiederum lokale Politik vertreten. Die Verwaltung übernimmt dabei die Aufgabe des Beteiligungsmanagements, was die übergreifende, strategische Steuerung aller Unternehmen umfasst, die im Eigentum der Kommune stehen oder an denen sie beteiligt ist (vgl. Klug 2013). Nach Phasen umfassender Privatisierung fand in den letzten Jahren eine Rückbesinnung auf kommunale

Aufgaben und damit eine größere Wertschätzung städtischer Gesellschaften statt (vgl. Bauer 2012).

Darüber hinaus sind auch Dritte an Stadtentwicklungsprozessen beteiligt, die eigene Ziele mit eigenen Prozessen und Projekten verfolgen, aber dennoch an Entscheidungen der lokalen Politik gebunden sind. In vielen Fällen lassen sich kommunale Ziele und Pläne nur durch Kooperationen mit Dritten umsetzen, welche über Grundstücke und finanzielle Mittel verfügen oder standortrelevante Nutzungen betreiben. Gerade bei großräumigen und komplexen Projekten ist man häufig auch beidseitig auf Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren angewiesen.

Bei der Umsetzung durch Dritte kann lokale Politik Einfluss auf Konzepte und Betreibermodelle nehmen sowie versuchen, über Förderungen und Regulierungen die gewünschten Ergebnisse zu steuern. Die Leistungen lokaler Politik werden auch an den Ergebnissen der Umsetzung gemessen. Dabei stehen städtische Leistungen und Einrichtungen im Wettbewerb mit anderen Anbietern und sich neu entwickelnden alternativen Betreibermodellen.

4) Politische Parteien

Über ihre **Parteizugehörigkeit** sind lokale Mandatsträgerinnen und Mandatsträger horizontal über lokale Fraktionen anderer Gemeinden und vertikal mit den Fraktionen auf Landes- und Bundesebene ins politische System eingebettet. In Deutschland gibt es vor allem in Großstädten einen hohen Grad an Parteipolitisierung, sodass der Parteienwettbewerb dem auf Landes- und Bundesebene ähnelt (Holtmann 2002, in Gross 2017: 195). Nach dem Parteiengesetz haben Parteien die Aufgabe, an der politischen Willensbildung des Volkes mitzuwirken, indem sie unter anderem Bewerber für die Wahlen in Bund, Ländern und Gemeinden aufstellen und „für eine ständig lebendige Verbindung zwischen dem Volk und den Staatsorganen sorgen“ (Parteiengesetz 1967, §1 (2)). Lokale Parteien sind hauptsächlich ehrenamtlich organisiert, dienen aber auch der Rekrutierung von Berufspolitikerinnen und -politikern in Bund und Ländern (bpb - Bundeszentrale für politische Bildung o. J.-b).

Bildung von Koalitionen sind auf kommunaler Ebene keine Seltenheit, wenn der Rat in Mehrheits- und Oppositionsfraktionen aufgeteilt ist. Gross (2017: 193) stellt fest, dass theoretische Ansätze zur Erklärung nationaler Koalitionsbildungen auf die kommunale Ebene übertragbar sind. Die Voraussetzung ist, dass konkurrierende Parteien im Rat vertreten sind und weniger Wählergemeinschaften, die Entscheidungen häufig im Konsens treffen.

Im hoch kommunikativen Prozess der Meinungsbildung spielen Kommunikation und Interaktion zwischen Parteien und ihren Wählerinnen und Wählern, aber auch innerhalb breiter Kreise der Stadtgesellschaft eine große Rolle. So greifen Fraktionen auch aktuelle Themen oder bestimmte Projekte der Stadtentwicklung auf, um ihre Wählerinnen und Wähler direkt anzusprechen – auch außerhalb des Wahlkampfes.

5) Prozesse des Agenda-Setting

Burckhardt (2017: 105) beschreibt, dass lokale Politik sich durch das „Aufwerfen von Streitfragen, Issues“ vorwärtsbewegt; kommunale Politiker greifen diese einzeln auf und verwenden sie im „Wettlauf um Stimmen“. Nur wenn Politik beschließt, sich um ein Problem zu kümmern, wird die Verwaltung damit beauftragt. Dabei liegt bereits in der Wortwahl bei der Beschreibung des Problems die Richtung des Lösungsansatzes; somit würde derjenige, der den Übelstand zum ersten Mal formuliert, die „Art seiner Bekämpfung“ bereits festlegen (ebd., 109).

Verschiedenste Interessensgruppen von lokaler und überlokaler Ebene organisieren sich, um auf die Agenda der lokalen Politik Einfluss zu nehmen. Dies können zivilgesellschaftliche Initiativen oder Vereine sein, aber auch Unternehmen, Investorinnen und Investoren, Eigentümerinnen und Eigentümer oder Think Tanks. Auch die Presse, Kirchen und Verbände können dabei eine Rolle spielen. Akteure innerhalb und außerhalb der Politik gestalten so gemeinsam die Agenda, indem sie die Aufmerksamkeit auf bestimmte Probleme lenken (Jann und Wegrich 2006: 45). Der Einfluss dieser Gruppen auf politische Entscheidungen hängt laut Birkland (2006: 65) nicht einfach davon ab, wer die überzeugendsten Argumente liefert, sondern von der Macht der jeweiligen Gruppe.

Die Prozesse des Agenda-Setting werden also von Markt, Zivilgesellschaft, Intermediären und der Politik vorangetrieben. Zum Teil organisiert auch die Verwaltung vorpolitische Prozesse, also Prozesse, die Entscheidungen der Stadtpolitik herbeiführen oder überhaupt erst möglich machen sollen. Zudem bringen sich Akteure von außerhalb der Kommunen ein: Unternehmen und NGOs, die deutschlandweit, international agieren; Parteien, die bis zur Bundesebene organisiert sind; aber auch Bündnisse und Netzwerke von Initiativen, die überlokal arbeiten und eine gemeinsame Agenda verfolgen.

Ein klassischer Ansatz zur Beschreibung des Agenda-Setting betrachtet dieses als das Ergebnis eines Konflikts zwischen zwei Akteuren, bei dem der Akteur mit geringerer politischer Macht versucht, die Aufmerksamkeit auf ein Thema zu lenken (Schattschneider 1960, in Jann und Wegrich 2006: 46). Andere sehen Agenda-Setting als den Prozess der Filterung von Themen und Problemen, der zur Nichtentscheidung, also zum Ausschluss bestimmter Themen von der Agenda führt. Der entscheidende Schritt sei hierbei, ein Thema oder Problem von seiner Erkennung auf die formelle politische Agenda zu führen (Jann und Wegrich 2006: 46).

Prozesse der Kommunikation und Interaktion finden auf dieser Ebene zwischen allen Gruppen statt, und zwar überwiegend nicht in formalisierten Prozessen und Formaten. Dabei kann es sich um der Öffentlichkeit weitgehend verborgene Hintergrundgespräche und Lobbyarbeit handeln oder auch die Form eines bewusst öffentlich geführten Diskurses über Stadtentwicklung annehmen, wie er von verschiedenen Akteuren und Allianzen gepflegt wird (Förster und Ramisch 2016). Unterschiedliche Szenen und

Gruppen bringen sich im Bereich der Stadtentwicklung ein, von Einzelhandel über Baukultur, kreative und sozial-ökologische Milieus bis hin zur Wohnungswirtschaft. Das kann die laufende Gesprächskultur sein, die sich rund um konkrete Fragen und Projekte entwickelt. Zum Teil spitzen sich Debatten rund um aktuelle Themen wie Klimawandel oder bezahlbares Wohnen zu, wie sich in einigen der nachfolgend untersuchten Fallstudien zeigen wird.

6) Prozesse des Planens und die Stufen der Konkretisierung

Dieser Landschaft politischer Prozesse steht jene der Planungswelt gegenüber, die hier nur als vereinfachter Kreislauf dargestellt wird. Planung geschieht durch Verwaltung, Planungsbüros, Eigentümerinnen und Eigentümer, Bauverantwortliche, städtische Gesellschaften, Nutzende sowie Nachbarinnen und Nachbarn in iterativen Arbeitsschritten, die von der Planungswelt in die Alltagswelt übergehen (vgl. Schönwandt 2002).

Üblicherweise wird Planung bewusst von der politischen Entscheidung getrennt: die Politik erteilt Aufträge an die Planerinnen und Planer, die ihre Analysen und Entwürfe der Politik vorstellen, die wiederum beschließt, was umgesetzt werden soll (Burckhardt 2017: 106). Der Versuch, die Fachwelt von den „Verquickungen mit der Macht zu lösen“, hat laut Burckhardt (ebd.) eine lange Tradition, doch schwimmt die Grenze zwischen beiden immer wieder. Als Spannungslinie in diesem Verhältnis sieht Burckhardt beispielsweise die komplexe Realität städtebaulicher Planungsgutachten, deren Analyse und Lösungsvorschlag eine Gutachterin oder ein Gutachter unmöglich vollständig überblicken könne, sodass er Informationen selektiere und seine Entscheidung somit „bestenfalls auf Intuition, schlimmstenfalls auf einer Einflüsterung von außen, vermutlich aber auf einem Kompromiss“ beruhe (Burckhardt 2017: 108).

Dieser Planungskreislauf kann auf unterschiedlichen Konkretisierungsebenen dargestellt werden, von Orientierungsrahmen über Planungs- und Baurecht bis hin zu Umsetzung, Realisierung und Betrieb. Auf jeder dieser Stufen gibt es unterschiedliche Punkte, die ein Zusammenspiel mit lokaler Politik ermöglichen oder auch einen politischen Beschluss erfordern. Die Begriffe der Polity, Policy und Politics aus den Politikwissenschaften tauchen als drei Grundfragen in den unterschiedlichen planungs-

theoretischen Ansätzen auf: Warum wird geplant? Was wird geplant? Wie wird geplant (Wiechmann 2019)?

Lagopoulos (2009: 135, in Pissourios 2014: 83) erklärt, dass Stadtplanung keine Wissenschaft, also kein analytisches Feld, sondern ein angewandtes Feld sei, das untrennbar mit der politischen Sphäre verbunden ist. Der politische Aspekt der Planung wurde in den Theorien bis in die 1970er jedoch wenig beachtet; Planung wurde hauptsächlich als technokratische Prozesse dargestellt. In einem der ersten Planungsmodelle, das in den 1940ern an der Universität Chicago gelehrt wurde, hatte der oder die rational handelnde Planerin oder Planer die Rolle, politisch vorgegebene Ziele in einen Plan zu übersetzen, der von der Verwaltung umgesetzt werden sollte (Meyerson und Banfield 1955, in Wiechmann 2019: 5). Doch bereits 1955 war Meyerson und Banfield klar, dass dieses rationalistische Modell „naiv und grob vereinfachend war, die Planungspraxis hingegen durchweg politisch“ (ebd.). In späteren Ansätzen wurde Planung stärker als politischer Diskurs betrachtet, was mit dem kommunikativen Ansatz nach Habermas auf die Spitze getrieben wurde (Pissourios 2014: 84). Foster und Healy entwickelten auf Grundlage der abstrakten Philosophie Habermas' eine Sichtweise, die Planung und Politik gleichsetzte. Der kommunikative Ansatz legt laut Pissourios (ebd.) den Fokus auf theoretische Fragestellungen in Bezug auf den normativen Teil einer Entscheidungsfindung, während die typischen Bestandteile einer Planungstheorie fehlen, wie etwa die Analyse des Raumes oder die Methodik der Intervention.

In den 1990er Jahren erhielten Gedanken aus Governance-Forschung Einzug in den planungstheoretischen Diskurs, wodurch Planung stärker an die Frage der Akteure und deren Handlungsfähigkeit rückte (Wiechmann 2019: 7). Auch wenn das Feld der Planungstheorie bis heute

fragmentiert bleibt, konstatiert Wiechmann (2019: 8) einen generellen Wandel vom „administrativ-technischen Plänemachen zur Gesamtgesellschaftlichen Aufgabe“ und vom „planenden Erfüllungsgehilfen zu politisch agierenden Planungsakteuren“.

In der Gestaltung von Planungsprozessen spielt die absichtsvoll gestaltete Kommunikation und Interaktion mit den verschiedenen Akteursarenen eine zentrale Rolle. Die für die Planung verantwortlichen Akteure in der Verwaltung, aber auch in städtischen Gesellschaften oder Dritte führen einzelne Angebote und Formate der Kom-

munikation wie auch komplexe, mehrstufige Kommunikationsfolgen durch. Die Zunahme der Intensität der Ansprache verschiedener Anspruchsgruppen steht in engem Zusammenhang mit der Entwicklung lokaler Politik wie auch lokaler Demokratie. Politische Akteure nehmen in vielen Fällen an diesen Verfahren aktiv oder passiv teil – in jedem Fall aber sind sie auch Adressatinnen und Adressaten dieser Prozesse. Denn nach jeder Arbeitsphase der Planenden und der Verwaltung – ob Problemerkundung und -deutung oder die Entwicklung von Lösungsvarianten – steht wieder ein politischer Beschluss als Verständigung über das Vorgehen an (Schönwandt 2002: 41).

2.2 Sechs Spannungslinien: Veränderungen lokaler Politik in Prozessen des Stadtmachens

Untrennbar verbunden mit sich verändernden Formen des Stadtmachens erlebt auch lokale Politik neue Situationen – aufgrund der besonderen Größenordnung oder Komplexität anstehender Aufgaben, einer Vielzahl von Akteuren oder neuen Formaten der Kommunikation und Beteiligung.

Dieses Forschungsprojekt versteht Stadtmachen als die aktive Gestaltung von Stadtentwicklung durch verschiedene Akteure. Dies kann hoheitliche Prozesse beinhalten, aber auch Prozesse, die aus der Privatwirtschaft, aus Kooperationen, von Eigentümerinnen und Eigentümern oder von Nutzerinnen und Nutzern vorangetrieben werden. Stadt wird heute in einer Vielzahl unterschiedlicher Allianzen koproduziert und ist von einer Pluralität von Ansätzen geprägt. Auf der einen Seite mag das Vertrauen in Politik schwinden, auf der anderen Seite wächst aber auch die Unzufriedenheit mit rein marktwirtschaftlicher Entwicklung. Andere Formen der Teilhabe und Mitgestaltung von politischen und planerischen Prozessen, darunter auch die Koproduktion von Stadt, werden gesucht und in unterschiedlicher Weise umgesetzt.

Diese Prozesse, die intensive Kommunikation und Beteiligung vielfältiger Akteure mit sich bringen, können auf der Landkarte lokaler Politik in unterschiedlichen Bereichen und Beziehungen Spannungen hervorrufen. Die Spannungslinien lösen Bedarf nach Kommunikation aus, beziehungsweise den Bedarf, Kommunikation zu koordinieren – sowohl innerhalb als auch zwischen politischen Prozessen und Prozessen des Stadtmachens. Im Folgenden werden mögliche Spannungslinien beschrieben und

die klassische Situation und Rollen lokaler Politik einer Auswahl aktueller Entwicklungen im jeweiligen Bereich gegenübergestellt.

Spannungslinie 1: Konsultieren und Entscheiden zwischen Rat, Bezirk und Bürgerinnen und Bürgern

Das Verhältnis von Rat zu Bezirken und gewählten beratenden Vertreterinnen und Vertretern und Bürgerinnen und Bürgern

Ein Bereich, in dem neue Formen des Stadtmachens Veränderungen für lokale Politik hervorrufen können, ist die Beziehung zwischen Stadtrat, der Bezirksebene und den Bürgerinnen und Bürgern einer Stadt. Wie im letzten Kapitel dargestellt, besteht dieses Verhältnis in der repräsentativen Demokratie in erster Linie aus der Wahl von Vertreterinnen und Vertretern durch das Volk, doch in der Praxis gestaltet sich die lokale Demokratie deutlich vielschichtiger.

Zunehmend wird anerkannt, dass bürgerschaftliches Engagement einen wichtigen Beitrag zum städtischen Zusammenleben leistet und stellenweise auch kommunale Aufgabenbereiche übernimmt oder unterstützt. Daher sind nicht nur aktive Bewegungen aus der Bürgerschaft zu erkennen, sondern auch Beteiligung von oben. Kleinfeld (1996: 67) beschreibt eine partizipative lokale Politik, die versucht, „durch möglichst breite Aktivierung von Akteuren eine Stadtentwicklung zu realisieren, die Marginalisierung verhindert oder minimiert“. Leggewie und

Nanz (2016: 340) formulieren die Idee einer „Konsultative“, also Beratung durch Zivilgesellschaft, als „vierte Gewalt im Staat“.

Bürgerbeteiligung, die über Wahlen und direktdemokratische Instrumente hinausgeht, folgt in Deutschland seit der 1968er-Bewegung einer wellenartigen Entwicklung. So formalisierte das Städtebauförderungsgesetz 1971 Bürgerbeteiligung in städtebaulichen Planungsprozessen (Hierlemann 2010: 52) und im Jahre 1973 verdoppelte sich die Anzahl der Bürgerinitiativen von 1.400 auf rund 3.000 (Kodolitsch 1975: 266, in Hierlemann 2010: 52). Gut 40 Jahre später ermitteln Simonson und Vogel (2017) auf Grundlage von Daten des Deutschen Freiwilligensurveys 2014, dass 22,5 Prozent der Bürgerinnen und Bürger über 14 Jahre an Bürgerinitiativen teilnehmen.

In der Bauleitplanung ist Beteiligung bereits seit 1960 gesetzlich im Baugesetzbuch § 3 verankert, wobei den Kommunen die Wahl der Beteiligungsformate freisteht, solange diese die Anforderungen erfüllen, frühzeitig über Ziele, unterscheidende Lösungen und voraussichtliche Auswirkungen zu informieren sowie der Öffentlichkeit Möglichkeit zur Äußerung und Erörterung zu gewährleisten (BauGB §3; Netzwerk Netzwerk Bürgerbeteiligung 2015).

Die Rolle der Bezirksebene hängt dabei maßgeblich vom jeweiligen Bundesland ab. Während Bezirke in Nordrhein-Westfalen ein Budget aus dem Haushalt der Stadt erhalten und über Belange entscheiden dürfen, die den Stadtteil direkt betreffen, hat diese Ebene in anderen Ländern eine rein beratende Funktion oder existiert nur in Form von Vereinen.

Krise der repräsentativen Demokratie?

Gerade in Städten sind drängende Probleme der Gesellschaft häufig direkt zu beobachten, sodass sich dort vermehrt nicht-staatliche Akteure herausbilden, die lokalpolitisches Geschehen jenseits von Rat und Verwaltung beeinflussen. So spielte die lokale Politikforschung eine Rolle bei der Begründung einer deutschsprachigen Governance-Debatte (Barbehön und Münch 2017: 6). Es steht außer Frage, dass sich die Rolle lokaler Politik in den letzten Jahren und Jahrzehnten verändert hat. Kleinfeld (1996: 247) beobachtet, dass gewählte Vertreterinnen und Vertreter sich aus dem Tagesgeschäft zurückziehen und sich auf strategische Rahmenbedingungen konzentrieren. Er sieht ein Spannungsverhältnis in ihrer Funktion als Bürgervertreterinnen und -vertreter und ihrer Rolle als „Aufsichtsrat im Unternehmen Stadt“ (ebd.). Obwohl die kommunale Ebene tendenziell immer mehr Aufgaben überlassen

bekommt, sehen viele Städte sich vor Verteilungsfragen eines knappen Haushalts und einer zunehmenden Polarisierung der Stadtgesellschaft. Während besser Verdienende mit verstärktem lokalem politischem Engagement antworten, reagiert das untere Drittel der Gesellschaft zunehmend mit Wahlenthaltung (Holtmann, Rademacher und Reiser 2017: 21); Glaab (2016: 4) verbindet diese Tendenzen mit den Begriffen „Wutbürger“ und „Apathie“. Viele Menschen fühlen sich von ihren gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern nicht mehr angemessen und ehrlich vertreten (Lietzmann 2016: 47). Das Standard-Modell der Repräsentation, das auf einem staatsrechtlichen Konzept basiert, hat laut Lietzmann (2016: 54) seine Repräsentativität verloren und stimmt „nicht mehr mit dem Bild überein, das die politische Gesellschaft von ihrer eigenen Entscheidungskraft hat“. Unter dem Begriff der Postdemokratie wird häufig Colin Crouch zitiert, der einen Legitimitätsverlust der gewählten Vertreterinnen und Vertreter durch zunehmenden Einfluss privater Interessen einer privilegierten Elite kritisiert (Mouffe 2011: 3).

Sicht der lokalen Politik auf Beteiligung

Lange Zeit drehte sich der Diskurs der lokalen Politikforschung somit um die Krise der repräsentativen Demokratie, was etwa durch schwindende Mitgliederzahlen der Parteien illustriert wurde (Holtmann, Rademacher und Reiser 2017: 14), während Bürgerinitiativen zum Teil eine höhere Glaubwürdigkeit genießen als Politik (Roth 1994: 228). Es wurde angenommen, dass Lokalpolitik einen Kompetenzverlust durch neue Beteiligungsinstrumente befürchtet und diesen somit ablehnend gegenüberstehen würde. In repräsentativen Umfragen wurde jedoch festgestellt, dass die Mehrheit der Ratsmitglieder deutscher Städte Bürgerbeteiligung begrüßen und sie in ihre Handlungsrahmen aufgenommen haben (Kersting 2016: 107). Auch eine Studie der Bertelsmann Stiftung und des Staatsministerium Baden-Württemberg (2014, in Neunecker 2016) ergab, dass Entscheidungsträger in deutschen Kommunen mehrheitlich der Auffassung sind, dass Beteiligung politische Entscheidungen verbessern und neue Ideen hervorbringen könne.

Politisches Potenzial der Beteiligung

Glaab (2016: 3) beschreibt für das Verhältnis von Politik und Beteiligung zwei verknüpfte Diskussionen: zum einen die Stärkung direktdemokratischer Strukturen in Deutschland und zum anderen das „vielfältige Spektrum informativer, dialogischer und konsultativer Beteiligungsformen“. Beide Entwicklungen werden oft als Chance für die „Revitalisierung der Demokratie“ gesehen. So dienen

Beteiligungsmaßnahmen, wie sie häufig im Rahmen von Planungsprozessen stattfinden, dazu die Legitimation der Planung selbst auf drei Ebenen zu stärken:

- Input-Legitimation, indem mehr Gelegenheiten zur Partizipation im politischen Prozess geboten werden;
- Throughput-Legitimation, indem Entscheidungsprozesse offener und transparenter werden;
- sowie Output-Legitimation, indem das Ergebnis unter Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern verbessert wird (Glaab 2016: 6).

Neue Methoden und Formate

Obwohl 79 Prozent der Bevölkerung die Stärkung von direkt-demokratischen Elementen befürworten, bleiben sie bislang eine seltene Ausnahme (Erlor, in Sommer 2017: 290). Deutlich häufiger finden sich in der Praxis neue Formate wie Zukunftsforen, Runde Tische oder Planungszellen, die „jenseits der Kontroverse von repräsentativer oder direkter Demokratie“ liegen (Haus 2002: 97). Auch eine Studie der Bertelsmann Stiftung, die 16 neue, teils technologiegestützte Verfahren und Methoden der Bürgerbeteiligung vergleichend untersucht, betont deren Potenzial, die „Kluft zwischen Politik und Bürgern“ zu verringern (Hierlemann 2010: 50).

Neue Technologien stellen jedoch nicht automatisch einen verständigungsorientierten Diskurs her und schließen nicht alle Teile der Gesellschaft gleichermaßen mit ein (Glaab 2016: 15). Roth (2016: 61) sieht die Gefahr, dass Beteiligung politische Ungleichheit steigere, indem sie sozial selektiv sei, Minderheitenrechte gefährde, und die deliberative Qualität vor allem Online zu wünschen übriglasse. Die ungleiche Mitwirkung sei jedoch kein Naturgesetz der Beteiligung, sondern die Folge wachsender gesellschaftlicher Ungleichheiten (Roth 2016: 71).

Repräsentativität der Beteiligung

Bei allen aktuellen Tendenzen, Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung teilhaben zu lassen, beziehungsweise deren aktivem Bestreben nach mehr Gestaltungsmöglichkeiten, bleibt letztlich die Frage, inwieweit repräsentative Entscheidungstragende Verantwortung abgeben wollen und dürfen. Da die Teilnehmenden an Beteiligungsverfahren nicht mandatiert sind, die Bürgerschaft als Ganzes zu vertreten, beschränkt sich deren Einfluss im Normalfall auf die Vorbereitung von Entscheidungen. Das Budgetrecht ist den Gemeindeordnungen nach nicht übertragbar (Neunecker 2016: 204). Eine Ausnahme stellen geregelte Fälle wie Bürgerhaushalte dar, in der die

Stadtgesellschaft selbst über die Verteilung von Mitteln entscheidet (Glaab 2016: 16). Die Auswirkung der Beteiligung auf politische Entscheidungen bleibt laut Neunecker (2016: 209) gering und oft diffus. Die Ursachen sieht Neunecker zum einen darin, dass Politiker Vorschläge nicht beachten, da sie in ihrer Selbsteinschätzung bereits so gut mit der Stadtgesellschaft vernetzt sind, dass vorherrschende Themen und Meinungen bekannt sind, oder aber weil die Zahl und Zusammensetzung der Teilnehmenden nicht als aussagekräftig empfunden wird. Zum anderen wird es mit einer sachlichen und zeitlichen Überforderung der ehrenamtlichen Politiker in Verbindung gebracht. Die Haushaltssituation führe ebenfalls dazu, dass Vorschläge nicht berücksichtigt werden können.

Aleatorische Verfahren, bei denen Teilnehmende nach Zufallsprinzip ausgewählt werden, sieht Rieg (2017: 316) als einen Weg, die Repräsentativität von Beteiligung zu verbessern. Leggewie und Nanz (2016, in Rieg 2017: 328) schlagen die Beratung durch ausgeloste Vertreterinnen und Vertreter der Zivilgesellschaft als „Vierte Gewalt im Staat“ vor – eine „Konsultative“. Haus (2002: 81) beschreibt eine deliberative Demokratie, in der öffentliche Beratungsprozesse zu einer „prozedural hergestellten Legitimation politischer Entscheidungen“ führen soll. In Verbindung mit Kommunitarismus führe die deliberative Demokratie zu einer „kooperativen Demokratie“ als drittes Standbein neben der repräsentativen und direkten Demokratie (ebd., 97). Es bleibt die Frage, inwieweit gewählte Entscheidungsträger sich vorab an Ergebnisse binden können.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Ratsmitglieder insgesamt gegenüber neuer Beteiligungsformen aufgeschlossen sind, sich aber nicht als gewählte Repräsentanten „aus der Verantwortung entlassen“ sehen (Kersting 2016: 107). Die vorliegende Studie kann überprüfen, ob diese Einschätzung auch in den sechs ausgewählten Sonderfällen beobachtet werden kann.

Spannungslinie 2: Entscheiden, Umsetzen, Betreiben zwischen Rat, Verwaltung, städtischen Gesellschaften und Dritten

Das Verhältnis von Rat zu Verwaltung, städtischen Gesellschaften und Kooperation mit Dritten sowie Formen des Stadtmachens mit schwacher oder keiner hoheitlichen Beteiligung

Die zweite Spannungslinie umfasst das Verhältnis von Rat zu Verwaltung, städtischen Gesellschaften und Kooperation mit Dritten sowie Formen des Stadtmachens ohne hoheitliche Beteiligung. Die Umsetzung oder Vollzug von Entscheidungen durch Institutionen, die häufig, aber nicht immer dem öffentlichen Sektor angehören, wird von Jann und Wegrich (Jann und Wegrich 2006: 51) als eigene Phase des Politikprozesses beschrieben. O'Toole (2000: 266, in Jann und Wegrich 2006: 51) definiert Umsetzung als das, was zwischen der Absicht der Regierung, etwas zu tun oder aufzuhören, etwas zu tun, und den letztendlichen Auswirkungen in der echten Welt passiert. In den ausgewählten Fällen betrachtet das Forschungsprojekt in diesem Zusammenhang die Rolle der Umsetzungsebene oder Projektmacherinnen und Projektmacher im Wechselspiel mit lokaler Politik.

Umsetzung durch die Verwaltung

Die Stadtverwaltung stellt im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung die Umsetzerin des kommunalen politischen Willens dar. Einer Vorstudie zur Rolle lokaler Politik in Stadtentwicklungsprozessen (Francke, Vogt und Dehmel 2018) ist zu entnehmen, dass der Verwaltung und ihren Kommunikationsprozessen mit lokaler Politik eine Schlüsselrolle zukommt. Durch den Wissensvorsprung, den die hauptamtliche Verwaltung den ehrenamtlichen Politikern gegenüber hat, ist eine fachliche Informationsarbeit der Verwaltung vorab notwendig, um etwa eine fundierte Entscheidungsfindung in Bauausschüssen zu gewährleisten. Beteiligungsformate, die entwickelt wurden, um Bürgerinnen und Bürger anzusprechen, halfen beispielsweise der Politik in Darmstadt, sich frühzeitige und leicht zugängliche Information zu verschaffen. Niedrigschwellige Kommunikation durch die Verwaltung scheint hier ein Schlüssel zu Beteiligung, Transparenz und gegenseitigem Vertrauen zwischen Bürgerinnen und Bürgern, der Politik und der Verwaltung selbst (Francke, Vogt und Dehmel 2018).

Die politische Entscheidung zu einer bestimmten Vorgehensweise oder Verabschiedung eines Programms stellt keine Garantie dar, dass Maßnahmen vor Ort den Zielvorstellungen der Entscheidungsträger entsprechen (Jann und Wegrich 2006: 51). Mit der Implementationsforschung widmet sich ein ganzer Forschungsstrang dieser Beobachtung (Schammann 2017: 94).

Die „kooperative Demokratie“ (siehe Kapitel 2.2 zu Spannungslinie 1) führt laut Haus (2002: 98) zu einer Stärkung der Verwaltung gegenüber dem Rat, da auch Grundsatzentscheidungen ausgelagert werden.

NPM, PPP und die Rückbesinnung auf kommunale Aufgaben

Tendenzen der Liberalisierung seit den 1990er Jahren eröffneten neue Möglichkeiten der Kooperation mit Wirtschaftsakteuren und beeinflussten auch städtische Verwaltungsapparate. Unter dem Begriff des New Public Management (NPM) wurde versucht, Verwaltungshandlung in betriebswirtschaftlicher Logik zu reformieren (Schröter und Wollmann 2005).

Mayer (1994: 441) beschreibt ein zunehmendes Engagement der lokalen Politik in der wirtschaftlichen Entwicklung der Stadt, sodass die traditionelle Trennung zwischen den einzelnen Politikfeldern wie Arbeitsmarkt-, Sozial-, Bildungs-, Kultur- und Umweltpolitik aufgebrochen und auf wirtschaftspolitische Maßnahmen bezogen wird. Im Bereich der Umsetzung von Planungsprozessen wird somit auch die Zusammenarbeit mit städtischen und privaten Unternehmen und Organisationen wie Stiftungen, Wohlfahrtsverbände, kirchliche Einrichtungen oder Gewerkschaften immer wichtiger (ebd.). In einem vom BBSR beauftragten Gutachten wird festgestellt, dass Public-Private-Partnerships (PPP) sich beispielsweise im öffentlichen Hochbau weltweit etabliert haben (BBSR 2003). Der Vorteil für die öffentliche Hand liege nicht nur darin, kommunale Aufgaben schneller und effizienter auszuführen zu können, sondern auch in höherer Kostentransparenz und in einem Knowhow-Transfer aus der Privatwirtschaft in die Verwaltung.

Nach dieser Phase der Privatisierung wird nun vielerorts ein Ruf nach Rückbesinnung auf die Rolle städtischer Gesellschaften für die Sicherung der Daseinsvorsorge und auch für die Bewältigung aktueller Herausforderungen (bezahlbares Wohnen, Klimaschutz) laut (vgl. Schneider und Sinning 2013). Auch im Lichte umfassender Digitalisierung wird die Frage nach hoheitlicher Steuerung digitaler Infrastrukturen immer wichtiger (Kitchin, Cardullo und Feliciano 2019). Mit dieser Rückbesinnung gewinnt auch lokale Politik wieder an Verantwortung.

Zivilgesellschaft und Intermediäre als Macherinnen und Macher

In Planungsprozessen werden Bürgerinnen und Bürger nicht nur von oben beteiligt. Durch die zunehmend proaktive Rolle der Stadtgesellschaft in politischen, wie auch in Planungsprozessen werden Initiativen, Vereine und sonstige zivilgesellschaftliche Akteure und Organisationen häufig selbst zu Umsetzenden und Projektmachenden – sei es mit oder ohne Unterstützung der lokalen Politik. Beispiele

für zivilgesellschaftlich initiierte, gemeinwohlorientierte Stadtentwicklungsprojekte finden sich etwa in der Sammlung des Netzwerk Immobilien, die sich als „Immobilien von Vielen für Viele“ verstehen (Netzwerk Immobilien o. J.). Zusammenschlüsse von Akteuren tauchen mit räumlichem Bezug auf, wie etwa Konsortien oder Quartiersgenossenschaften in München (GeQo eG o. J.). Doch auch themenbezogen, in Bereichen wie Bildung, Flüchtlingshilfe und Integration, mündet das Engagement von Privaten und der Zivilgesellschaft in neuen Angeboten, beispielsweise neuen Schulen (vgl. Lehn 2019; Campus di Monaco). Viele dieser neuen Angebote und Anbieter ergänzen das, was städtische Ämter und Gesellschaften – politisch verantwortlich – leisten und treten zu diesen gelegentlich auch in Konkurrenz. Auch Stiftungen und marktwirtschaftliche Akteure engagieren sich mit eigenen Aktivitäten und Projekten in Themenfeldern, die vormals überwiegend hoheitlich verantwortet wurden (Nelle et al. 2019). Umgekehrt suchen auch hoheitliche Akteure Kooperationen mit privaten, um vielfältige Probleme zu bewältigen (BBSR o. J.).

Im Deutschen Freiwilligensurvey 2014 beschreiben Simonson und Vogel (2017) zusammenfassend, dass der Anteil freiwillig engagierter Menschen steige, die Beteiligung sich jedoch zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen deutlich unterscheidet. Die Wahrscheinlichkeit, sich zu engagieren, steigt mit dem sozioökonomischen Status. Auch Rieg (2017: 318) schätzen die Bereitschaft, sich projektbezogen politisch zu engagieren, gemeinhin stärker ein, als die Bereitschaft, sich einer Partei anzuschließen. Legitimation entsteht hier nicht durch Wahlen oder einen repräsentativen Querschnitt der Stadtgesellschaft, sondern durch Engagement für ein bestimmtes Projekt oder Thema (Beck und Schnur 2016).

Die Fallstudien des vorliegenden Berichts können beleuchten, welche Auswirkungen und Reaktionen diese Trends in der lokalen Demokratie insgesamt und auf gewählte Vertreterinnen und Vertreter im Einzelnen hervorrufen.

Spannungslinie 3: Agenda, Beratung, Verhandlung: Parteien- Mandatsträgerinnen und Mandatsträger-Dritte

Das Verhältnis von politischen Parteien und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern zu anderen Gruppen im Prozess des Agenda-Setting

In dieser Spannungslinie findet sich das Verhältnis von politischen Parteien und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträger zu anderen Gruppen im Prozess des Agenda-Setting. Das Augenmerk liegt hier nicht nur darauf, welche Themen in den einzelnen Fällen aufkommen, sondern von welchen Akteuren sie mit welcher Absicht eingebracht werden. Stadtentwicklungsprojekte könnten beispielsweise auf bestehenden Agendathemen aufsetzen und sich so schnellere politische Zustimmung sichern; umgekehrt könnte die Umsetzungsebene auf die politische Themenfindung einwirken und neue Diskurse in der Stadtöffentlichkeit anregen.

Rolle der Parteien

Eine besondere Rolle in der Bestimmung, welche Themen und Probleme auf die formelle politische Agenda erhoben werden, spielen die politischen Parteien (Jann und Wegrich 2006: 46). Mit dem zuvor angesprochenen Vertrauensverlust und der abnehmenden Mitgliederzahlen der Parteien gewinnen andere Gruppen im Agenda-Setting an Bedeutung. Die Rekrutierungsfähigkeit der Parteien hat sich zwischen 1990 und 2014 halbiert (Holtmann, Rademacher und Reiser 2017: 14). Da die Leistungsfunktionen der Politik verstärkt auf die kommunale Ebene übergehen und die Kommunen etwa ein Drittel aller öffentlichen Aufgaben bewältigen, bleibt die funktionale Bedeutung der Parteien jedoch unstrittig (ebd., 16). Vor allem in Großstädten bieten Parteien den Wählerinnen und Wählern eine Orientierung. In kleineren Kommunen wird hingegen davon ausgegangen, dass Parteipolitisation abnimmt und Wählergemeinschaften immer mehr Zuspruch erhalten (bpb - Bundeszentrale für politische Bildung o. J.-b).

Aktuelle Themen

Ein aktuelles Interesse gilt in der lokalen Politikforschung dem Umgang mit Migration und Vielfalt, der im Alltag städtischer Politik und Verwaltung zu einem wichtigen Arbeitsfeld geworden ist (Lang 2017: 351). Aufgrund überkommener Handlungsempfehlungen und Förderprogramme ähnelt sich lokale Flüchtlingspolitik in ihren Programmen und Zielen, wird jedoch in der lokalen Praxis unterschiedlich umgesetzt – beispielsweise in Bezug auf die zentrale oder dezentrale Unterbringung von Geflüchteten (Lang 2017: 352; Schammann 2017: 91).

An der Schnittstelle zwischen lokaler Politik und Planungsprozessen spielt auch die Wohnungsfrage eine immer größere Rolle. Auf allen politischen Ebenen wird wieder verstärkt über Wohnungsknappheit, Gentrifizierung, sozialräumliche Spaltungen und das sogenannte Recht

auf Stadt diskutiert, wobei viele Entscheidungen dazu auf kommunaler Ebene getroffen werden. Schönig, Kadi und Schipper (2017: 34) sprechen von einer Kommunalisierung der Wohnungspolitik, die stark von lokalen Akteuren und Rahmenbedingungen geprägt ist. Dennoch haben Kommunen keine Kompetenz, selbst wohnungspolitische Instrumente wie Mietpreisbremse oder Förderungen zu erlassen (ebd., 52). Es gibt erste Anzeichen, dass Wohnungspolitik, die Privatisierung befördern, einer sozialen Wohnungspolitik weicht, in der neue Governance-Strukturen wie Bündnisse für Wohnen gefördert werden. Ein vollständiger Paradigmenwechsel ist davon nach Schönig, Kadi und Schipper (ebd., 55) noch nicht abzuleiten.

Neue digitale Beteiligungsformate werden, wie in Kapitel 2.2. zu Spannungslinie 1 dargelegt, sowohl in Planungs- als auch in politischen Prozessen eingesetzt. Doch soziale Medien betreffen nicht nur konkrete Beteiligungsprozesse, sondern beeinflussen insgesamt die öffentliche Meinungsbildung und somit die politische Agenda. Kneuer (2017) beobachtet, dass soziale Medien Kommunikation beschleunigt haben und „permanente Reaktionen der Politikerinnen und Politiker nicht nur auf Nachrichten, sondern auch auf Posts, Blogs et cetera erfordert“. Umgekehrt sind Nutzerinnen und Nutzer nicht nur Konsumentinnen und Konsumenten, sondern auch Produzentinnen und Produzenten von Inhalten (ebd.). Kampagnen zu stadtentwicklungsbezogenen Themen wie der Volksentscheid Fahrrad nutzen Twitter und andere soziale Medien, um Politik anzusprechen, aber auch um eine breitere Öffentlichkeit zu erreichen (zum Beispiel @radentscheid auf Twitter). Es wird jedoch auch kritisch beobachtet, dass in sozialen Medien durch automatisierte Bots Beiträge verbreitet werden um den öffentlichen Meinungsbildungsprozess zu beeinflussen (bpb - Bundeszentrale für politische Bildung 2020).

Im Gegensatz zu Bürgerinitiativen, die keinen Anspruch auf Informationen aus der Verwaltung haben, wird die Einflussnahme durch Lobbyisten gemeinläufig akzeptiert. Demokratisch gewählt sind beide nicht (Menge 2017: 372). Dennoch ist nicht zu bestreiten, dass Bürgerinitiativen sowohl durch kooperative Stadtentwicklungsprojekte wie die Nordbahntrasse als Fahrradinfrastruktur in Wuppertal (Widmann 2016), als auch durch konzertierte, regelmäßige und interkommunal vernetzte Aktionen wie Critical Mass auf die öffentliche Meinung und die lokale Politik einwirken können.

Welche Themen durch welche Akteure in neuen Prozessen des Stadtmachens in den politischen Raum der Kommunen getragen werden, können die vorliegenden Fallstudien exemplarisch zeigen.

Spannungslinie 4: Agenda, Beratung, Verhandlung: kommunal-überkommunal

Das Verhältnis von kommunalen politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern und Parteien zu überkommunaler Politik sowie überkommunal organisierten und orientierten Akteursgruppen

Eine zusätzliche Dimension des Agenda-Setting taucht auf, wenn auch überkommunale Ebenen mit betrachtet werden. Die vierte Spannungslinie bezieht sich auf das Verhältnis der kommunalen politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und Parteien zu überkommunaler Politik sowie überkommunal organisierten und orientierten Akteursgruppen. In einigen der betrachteten Fälle spielen diese Ebenen eine größere Rolle, etwa indem Akteure von außerhalb der Kommune zur Finanzierung von Projekten beitragen und so jeweils eigene Interessen, Anforderungen und Erwartungen mitbringen.

Multi-Level-Governance

Nach dem Konzept der Multi-Level-Governance (MLG), das speziell zur Analyse und Beschreibung der EU-Politik entwickelt wurde, stellen Kommunen die vierte Ebene neben der supranationalen EU-Ebene, der mitgliedstaatlichen und der regionalen Ebene dar (Marks, Hooghe und Blank 1996). Häufig wird MLG eingefordert, wenn es darum geht, Zukunftsfragen zu bearbeiten, oder um funktionale Zusammenhänge in Agglomerationsräumen, Regionen und Metropolregionen zu steuern. So fördert auch die European Spatial Development Perspective (ESDP) der EU die Entwicklung polyzentrischer Regionen. Dies bedeutet wiederum die Einbeziehung vielfältiger Akteure und zum Teil auch die Überschreitung von politischen oder administrativen Grenzen. Davoudi (2008) schlägt als Antwort auf diese besonderen Anforderungen an regionale Governance das Modell der Open Method of Coordination (OCM) vor, das auf Policy Learning basiert, also ein Lernprozess durch freiwillige Zusammenarbeit und gemeinsames Benchmarking.

Varianz zwischen Städten

Schammann (2017: 94) identifiziert zwei Forschungsstränge, die die Varianz der lokalen Praxis untersuchen: Implementationsforschung, welche die Implementierung nationaler Regelungen durch lokale Politik und Verwaltung zum Gegenstand haben und lokale Politikfeldanalysen, die

lokale Akteurskonstellationen, Prozesse und Ergebnisse der Politikformulierung analysieren. Wie und warum einheitliche Vorgaben durch überkommunale Ebenen in unterschiedlichen Städten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen, erklärt Vidot (2017: 327) durch vorherrschende implizite Theorien der Umsetzenden zum Politikfeld. Die Lücke zwischen den Ansprüchen und Policies auf den verschiedenen Ebenen kann laut Kemmerzell (2017: 246) zum Teil durch überlokale Aktivitäten von Städten überbrückt werden. Dies wird beispielsweise durch die Beteiligung in Städtenetzwerken oder EU-Projekten deutlich.

Lokale Ebene: zwischen politischer Hoffnungsträgerin und globalem Geschäftsgebiet

Auch wenn lokale Politikforscher auf einen langjährigen Diskurs der Krise zurückblicken, wird die lokale Ebene häufig zum Hoffnungsträger für Innovationen, wenn die Problemlösung auf anderen politischen Ebenen blockiert zu sein scheint (Heinelt und Camping 2014, in Barbehön und Münch 2017: 2). Barber (2013, in Barbehön und Münch 2017: 5) ruft dazu auf, Bürgermeisterinnen und Bürgermeister mögen die Welt regieren (siehe auch Global Parliament of Mayors), und Katz & Bradley (2014, in Barbehön und Münch 2017: 5) sind der Meinung, dass Städte ein „defektes politisches System“ reparieren können. Auch Vertreterinnen und Vertreter der Critical Urban Theory wie Brenner et al. (2012, in Barbehön und Münch 2017: 5) sehen die Stadt als einen Ort für Widerstand und gesellschaftlichen Wandel.

Die lokale Ebene dient zunehmend auch für internationale Marktakteure als Geschäftsgebiet und Testfeld für Anwendungen, zum Beispiel unter dem Label einer Smart City (Bakıcı, Almirall und Wareham 2012; Shelton, Zook und Wiig 2015; Angelidou 2014). Als Folge voranschreitender Digitalisierung werden nicht mehr Produkte, sondern Systeme entwickelt und verkauft, die in der realen Welt getestet werden (Baines et al. 2007; Bakıcı, Almirall und Wareham 2012). In diesen neuen Projekten und Anwendungsfällen werden lokal Dinge verhandelt, die wiederum über die lokale Ebene hinauswirken.

Klimapolitik zwischen globaler und lokaler Ebene

Einen besonderen Stellenwert nimmt aktuell lokale Klimapolitik ein, die sich im Spannungsfeld zwischen globaler Zielsetzung und der Umsetzung auf lokaler Ebene findet (Kemmerzell 2017: 245). Im Oktober 2016 verabschiedete das Programm der Vereinten Nationen für menschliche Siedlungen die Erklärung von Quito zu nachhaltigen Städten und menschlichen Siedlungen für alle. Besser bekannt

als New Urban Agenda, betont die Erklärung die Wichtigkeit gut geplanter und verwalteter Städte als Werkzeug für nachhaltige Entwicklung (UN Habitat 2016). Auch der Deutsche Städtetag erkennt, dass Kommunen die Basis der Umsetzung der 17 SDGs der Vereinten Nationen sind und hat dafür Indikatoren entwickelt. Hier werde sich der Erfolg nachhaltiger Entwicklung entscheiden (Assmann et al. 2018). Somit rücken auch Planungsprozesse ins öffentliche und politische Interesse, von deren Entscheidungen zu Flächennutzung, Mobilität und Energieversorgung die nachhaltige Entwicklung der Stadt abhängt. Angesichts des „Super Wicked Problems“ (Levin et al. 2012), das der Klimawandel darstellt, befindet sich städtische Klimapolitik in der Situation des Gefangenendilemmas, in der Städte eine kollektive Bedeutung, aber nur eine marginale einzelne Wirkungskraft haben (Kemmerzell 2017: 246). Zudem profitieren Städte zumindest kurzfristig von Handlungsweisen, die Klimawandel verursachen (ebd., 248). Lokale Politik muss also vor ihren Wählerinnen und Wählern rechtfertigen, warum ausgerechnet der Beitrag einer einzelnen Stadt zur Bearbeitung eines globalen Problems notwendig ist. Kemmerzell (ebd., 256) hält es für wichtig, überlokale Handlungsmöglichkeiten wie etwa die Mitarbeit in Städtenetzwerken zu erkennen und in den lokalen Diskurs aufzunehmen, um lokale Klimapolitik rechtfertigen zu können. Die Verpflichtung zu Reduktionszielen und entsprechendem Monitoring, wie auch in EU-geförderten Projekten üblich, stellt eine gemeinsame Problemdefinition dar, die notwendig ist, um zumindest temporär Teilbereiche des „Super Wicked Problems“ zu bearbeiten (ebd.). Betsill und Bulkeley (2006) stellen fest, dass sich eine neue Sphäre der Governance im Bereich des Klimawandels entwickelt, die nicht an eine bestimmte Maßstabebene gebunden ist. In den letzten Jahren steigt die mediale und öffentliche Aufmerksamkeit auf das Thema. Als Antwort auf Druck durch Fridays For Future rufen seit Mai 2019 immer mehr Deutsche Kommunen den Klimanotstand aus, was jedoch häufig als Symbolpolitik kritisiert wird (Gilbert 2019).

Lernen zwischen den Ebenen

Kemmerzell (2017: 256) identifiziert zwei Ebenen, auf denen Lernen in diesem Spannungsfeld stattfindet. Zum einen die Generierung und Austausch von Wissen unter einzelnen Akteuren, die an überlokalen Communities beteiligt sind; zum anderen kollektives, organisatorisches Lernen. Einen „Policy Transfer“ sieht er jedoch nur in Form von Inspiration, da die starken Unterschiede im städtischen Kontext keinen reinen Transfer erlauben. Ebenso hat die Landesebene je nach Bundesland unterschiedlichen Einfluss auf die kommunale Ebene. NRW nimmt traditionell

mehr Einfluss auf die Kommunen als andere Bundesländer. Auch wird die lokale Ebene geschwächt, wenn sie dem Haushaltssicherungsgesetz unterliegen. Durch das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung hat die Bundesebene zwar wenig direkten Einfluss auf die kommunale Ebene, versucht aber über die Nationale Stadtentwicklungspolitik und die Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt Impulse zu setzen (BMUB 2007). Indirekt übt die Bundesebene auch über die Ressortforschung des BBSR Einfluss auf Kommunen aus, indem es diese mit Informationen versorgt und vernetzt.

Das Interesse gilt hier den Fragen, wie Lokalpolitiker auf den Einfluss überkommunaler Akteure reagieren und inwieweit Lerneffekte für sie aus horizontalen oder vertikalen Kooperationen hervorgehen könnten.

Spannungslinie 5: Politikkreislauf-Planungskreislauf

Das Verhältnis von politischer Agenda, Beratung und Beschlüssen zu Prozessen der Planung und Kommunikation durch Verwaltung und Dritte

Die fünfte Spannungslinie entsteht zwischen politischen Entscheidungsfindungsprozessen und Prozessen der Stadtplanung, die häufig nicht im gleichen Rhythmus ablaufen, aber dennoch an gewissen Schnittstellen voneinander abhängig sind. Dazu gehört auch die Frage, ob es sich im jeweiligen Fall überhaupt um einen offiziellen, von der Politik bestellten Planungsprozess handelt, oder ob das Projekt eher eine eigene Dynamik entwickelt hat. Hier wird also der Reißverschluss zwischen den Modellen von Politik und Planung sichtbar, die in verschiedenen Disziplinen entwickelt wurden, um die unterschiedlichen Prozesse beschreiben und analysieren zu können.

Modelle von Planungs- und Politikprozessen

Planungstheorien versuchen nach Wiechmann (2019), einen Ausschnitt der Realität zu beschreiben und somit eine Grundlage für die Praxis zu bieten. Da der Bereich der Planung transdisziplinär ist, gibt es eine Vielzahl von Modellen, die auf unterschiedlichen theoretischen Grundlagen aufbauen (ebd.). Hoffmann und Oberding (2017) vergleichen 30 Modelle des Planungsprozesses, die im Lauf der Jahrzehnte entwickelt wurden. Sie identifizieren und unterscheiden klassische und strategische Modelle, die

jeweils linear oder zirkulär sein können, sowie inkrementelle Modelle. Während klassische Modelle mit einer Problemstellung und Bestandsaufnahme beginnen, Ziele definieren und Mittel rational ableiten, betonen strategische Modelle die Wichtigkeit des Einbezugs von Akteuren sowie umsetzungsorientierte Pläne und Konzepte. Inkrementelle Modelle hingegen beschreiben ein schrittweises und flexibles Vorgehen, in dem die einzelnen Phasen zu Beginn des Prozesses noch nicht feststehen. Strategisch-zirkuläre Modelle sind relativ neu in der Literatur (Sinning 2006, Kühn 2008, Vallée et al. 2012, in Hoffmann und Oberding 2017: 63), aber auch klassisch-linear und klassisch-zirkuläre Modelle werden stetig weiterentwickelt.

Hoffmann und Oberding (ebd.) nehmen auch Modelle mit auf, die im Bereich der Politikwissenschaft entwickelt wurden: Decision Process von Laswell 1956 (klassisch-linear), Policy Cycle von Jones 1970, Anderson 1975, Jann & Wegrich 2003 (klassisch-zirkulär), und Disjointed incrementalism von Baybrooke & Lindblom 1963 (inkrementell).

Der Policy Cycle umfasst in der Beschreibung von Jann und Wegrich (2006) die Schritte „Agenda-Setting“, „Policy Formulation and Decision-Making“, „Implementation“, sowie „Evaluation and Termination“. Dem Agenda-Setting – siehe Spannungslinie 3 –, folgt also die eigentliche Findung und Formulierung politischer Entscheidungen, die Umsetzung – siehe Spannungslinie 2 – und schließlich die Evaluation, ob die gewünschten Ziele einer Policy erreicht werden konnten. Zwar wird kritisiert, dass diese vereinfachende Konzeption politischer Prozesse nicht der Wirklichkeit entspreche, weder in Bezug auf hierarchische oder chronologische Abläufe, noch in Bezug auf beteiligte Akteure (Jann und Wegrich 2006: 55). Doch insgesamt habe sich der Policy Cycle als ein hilfreiches heuristisches Mittel erwiesen, und Studien, die diese Perspektive einnehmen haben das Verständnis der komplexen Voraussetzungen, Einflussfaktoren und Ergebnisse des Politikprozesses wesentlich vorangebracht (ebd.: 58).

Das Zusammenspiel von Politikkreislauf und Planungskreislauf wird in der entwickelten Landschaft lokaler Politik angelehnt an das Planungsmodell der dritten Generation von Schönwandt konzipiert. Nach dem rationalen Ansatz der ersten Generation von Planungsmodellen und dem Fokus auf Einzelaspekte in der zweiten Generation liegt diesem Modell ein System-Umwelt-Paradigma zugrunde (Förster 2014: 55). In seinem Grundaufbau weist das Modell von Schönwandt Übereinstimmungen zu dem Modell von Mayntz und Scharpf (1995, in Förster 2014: 59) sowie zum St. Galler Management Modell auf (Förster 2014: 57). Professionelle Planerinnen und Planer sind in

der Planungswelt tätig, die in die Alltagswelt eingebettet ist. Die politische Arena und der Prozess des Agenda-Setting sind Teil dieser Umwelt. Im Sinne des akteurszentrierten Institutionalismus von Mayntz und Scharpf (1995, in Förster 2014: 59) kann so ein Doppelschleifen-Lernen in Gang gesetzt werden: über Aktivitäten der Planung kann die lokale Politik als der ihr zugrunde liegende Kontext mit geformt und verändert werden. Andererseits kann aus Sicht der Politik Planung ein organisierter Prozess verstanden werden, um Wissen über Handlungsmöglichkeiten und Optionen zu entwickeln.

Mit diesen verschiedenen Betrachtungsweisen verbinden sich verschiedene Erwartungen, die Akteure aus Politik, Verwaltung sowie aus Markt, Zivilgesellschaft und Intermediäre an das Zusammenspiel planerischer und politischer Prozesse haben.

Abläufe, Berührungspunkte und Überschneidungen

Auch Vorhaben der Stadtentwicklung starten nicht immer damit, dass der Stadtrat die Entscheidung zu einem Projekt, Konzept oder Dialogprozess fällt. Politik- und Planungsprozesse stehen oftmals in einem Wechselspiel mit unterschiedlichen, auch dynamisch sich entwickelnden Berührungspunkten. Dabei verschwimmen klassische Kreisläufe und Rollen. So können beispielsweise private Akteure in den hoheitlichen Planungsprozess mit einbezogen werden, während kommunale Akteure nach dem Prinzip des „Mixed Management“ auch in Umsetzung und Betrieb mitentscheiden (Mayer 1994: 441). Politische und planerische Prozesse greifen fortlaufend ineinander – jeder Planungsschritt bis hin zu Umsetzung und Betrieb kann von dauerhaften hoheitlichen Aufgaben und von politischer Verantwortung geprägt sein, wenn etwa Themen wie bezahlbares Wohnen, andere Bereiche der Daseinsvorsorge oder das Miteinander im Quartier betroffen sind.

Das politische Prozedere der beratenden, aushandelnden und entscheidenden Politik ist mit den Kommunikations- und Beteiligungsprozessen verzahnt. So legen beispielsweise „Vertreterinnen und Vertreter der zuständigen Ratsausschüsse, die Spitzen der Fraktionen oder – bei räumlich begrenzteren Projekten – die Bezirksvertretungen in der Regel Wert darauf, nicht nur über den Verlauf eines Prozesses informiert zu werden, sondern auch gegebenenfalls steuernd eingreifen zu können – inhaltlich wie prozessual“ (Fugmann et al. 2018: 37ff.). Diese Verzahnung von Politik und Beteiligung fällt je nach Prozess anders aus: Es gibt Prozesse, wo zu Beginn und am Ende der Prozesse politische Beschlüsse getroffen werden, die Beteiligung aber weitestgehend ohne politische Akteure

gestaltet wird; und es gibt Prozesse, in denen politische Vertreterinnen und Vertreter durch informelle und formelle Beteiligungsangebote in die Beteiligungsangebote einbezogen werden – oftmals, um eine politische Zustimmung und »Rückendeckung« im laufenden Prozess herzustellen (ebd.).

Neben Regelverfahren und -gremien, zum Beispiel für Beschlussfassungen am Anfang und Ende von Planungsprozessen in Ausschüssen und Stadtrat oder verfahrensbezogenen Gremien, Ausschüssen und Arbeitskreisen, gibt es also auch die Mitwirkung der lokalen Politik an öffentlichen Beteiligungs- und Kommunikationsformen. Einladungen dazu können bei öffentlich verantworteten Prozessen von der Verwaltung erfolgen, es treten aber auch Bündnisse und Initiativen an politische Vertreterinnen und Vertreter heran, um sie zu eigenen Veranstaltungen einzuladen (zum Beispiel Initiative HEIMATBODEN München o. J.). Teilweise führen politische Vertreterinnen und Vertreter parallel zu öffentlichen Beteiligungsprozessen eigene Veranstaltungen durch, um im Kontakt mit den Bürgerinnen und Bürgern Pro und Contra eines Projektes abzuwägen. Ebenso nutzen sie die sozialen Medien für den direkten Bürgerkontakt (ebd.).

Langfristige Entwicklung

Auch aus einer historischen Perspektive ist zu erkennen, dass Prozesse und Zyklen von Politik und Stadtentwicklung eng miteinander verbunden sind. Bis in die 1980er war Stadtentwicklungspolitik von der Wohnungsfrage geprägt und Bürgermeisterinnen und Bürgermeister machten Wahlkampf mit der Ausweisung von Bauland. Im späteren Verlauf hatten Kommunalpolitikerinnen und -politiker mehr Erfolg, wenn sie Wachstum der Stadt, also Zuzug und Ausweisung von neuem Bauland, vermeiden konnten. Wie bereits in Spannungslinie 3 beschrieben, dreht sich der Diskurs heute in vielen Städten wieder um Wohnungsknappheit, während in bestimmten Städten und Regionen Wohnungsleerstände das Bild prägen (Krautzberger 2013).

Es kann angenommen werden, dass durch ungewohnte Größenordnungen, Akteurskonstellation oder andere Besonderheiten der gewählten Fälle ein hohes Konfliktpotenzial und ein Bedarf an Kommunikation zwischen den beiden Welten lokale Politik und Planung besteht, die es zu ergründen gilt.

Spannungslinie 6: Vom Ziel zur Umsetzung

Das Verhältnis von Agenda und Zielsetzung, Rahmen und Voraussetzung, Umsetzung und Betrieb durch Rat – mit Verwaltung, städtischen Gesellschaften, Kooperationspartnern – und Dritten

Stadtplanung erfolgt nicht nur auf unterschiedlichen Maßstabsebenen, sondern in verschiedenen Stufen der Konkretisierung: von stadtweiten informellen Konzepten, Strategien, räumlichen Leitbildern zum formellen Flächennutzungsplan, von arealbezogenen informellen Rahmen- und Masterplänen über rechtlich bindende Bebauungspläne bis hin zu Umsetzung und der Betrieb von konkreten baulichen Anlagen und den damit verknüpften Funktionen und Angeboten für die Bürgerinnen und Bürger. Auf welchen dieser Stufen sich Berührungspunkte und Wechselwirkungen mit lokaler Politik ergeben, ist Gegenstand dieser Spannungslinie.

Wechselspiel formeller und informeller Instrumente

Das wichtigste gesetzlich verankerte Instrument der Stadtplanung in Deutschland ist die Bauleitplanung. Sie wird in zwei Stufen ausgeführt: die vorbereitende Bauleitplanung, in der ein Flächennutzungsplan für das gesamte Stadtgebiet erstellt wird (§§ 5–7 BauGB) und die verbindliche Bauleitplanung, die aus Bebauungsplänen für bestimmte räumliche Gebiete besteht (§§ 8–10 BauGB). Bebauungspläne sind dabei nicht nur detaillierter als der Flächennutzungsplan, sondern gelten auch allgemein verbindlich. Sie legen zulässige Nutzungen im jeweiligen Gebiet durch Satzungen fest, erfordern also einen Ratsbeschluss (§ 10 Abs. 1 BauGB).

Durch das Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung sind Kommunen selbst für die Bauleitplanung und damit für die räumliche Entwicklung ihrer Stadt zuständig, müssen sich allerdings an städtebauliche Ziele des Baugesetzbuch und der jeweiligen Landesbauordnung halten (§ 1 Abs. 4 BauGB) sowie öffentliche und private Belange abwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Für die Schaffung neuer Orte (Außenentwicklung) oder Weiterentwicklung bestehender Orte (Innenentwicklung) sieht das BauGB (§ 165) das Instrument der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme vor.

Neben diesen formellen Instrumenten haben auch informelle Instrumente eine starke Verhaftung im politischen Raum. Der Rat kann sich darin zu gewissen Grundsätzen bekennen und bestimmten Fragen der Stadtentwicklung eine besondere Aufmerksamkeit geben. Stadtweite thematische und räumliche Strategien oder Masterpläne, vielfach zusammengefasst zu einer Stadtstrategie – zum Beispiel Kölner Perspektiven 2030 (Stadt Köln o. J.) oder Perspektive München (Landeshauptstadt München o. J.-a) – geben Orientierung und versuchen auch politisch Verbindlichkeit zu schaffen. Dazu gibt es teilräumliche Konzepte, Rahmen- oder Masterpläne. Diese haben neben einem fachlichen und räumlichen Teil vielfach einen Managementcharakter, da sie Prozesse organisieren müssen, in denen verschiedene Akteure kooperieren und ihre Aktivitäten im Sinne der gemeinsamen Zielsetzung koordinieren, beispielsweise im Rahmen eines Innenstadt-, Quartiers- oder Gewerbegebietsmanagements. Um Rechtskraft zu erlangen, müssen diese Instrumente in die Bauleitplanung oder sonstige Satzungen der Kommune integriert werden.

Wandel gestalten: Von der Strategie zur Umsetzung und umgekehrt

Der Weg führt in der Praxis nicht immer von der Ebene der Ziele, Visionen und Strategien hin zu Projekten und Umsetzung. Es erwachsen auch umgekehrt aus konkreten Projekten des Stadtmachens Impulse, die auf übergeordnete Ziele und Rahmenpläne einwirken. Gerade angesichts der Komplexität der Aufgaben und des Umgangs mit sich abzeichnenden Transformationsprozessen wird Stadtentwicklung vielfach in Reallaboren, Testfeldern und Pilotversuchen erprobt und ausgehandelt. In dieser Form von performativer Stadtentwicklung werden Ziele während des Austestens fortentwickelt. Denn Testfelder verändern somit nicht nur den Raum selbst, sondern sie wirken auch auf die zugrundeliegenden Normen, Werte und Kultur einer Stadt – und damit auch auf die lokale Politik (Förster und Strobel 2019).

Die gewählten Fallstudien sollen zeigen, wie lokale Politik und verschiedene Stufen der Konkretisierung von Planung angesichts der vielfältiger werdenden Aktivitäten des Stadtmachens zusammenspielen und wie sich konkrete Aktivitäten und Projekte einerseits und das Formulieren von Zielen auf einer höherrangigeren, strategischen Ebene andererseits wechselseitig beeinflussen.

3 Fallstudien

Abbildung 6: Haus der Statistik und seine Anlauf-, Informations- und Mitmachzentrale, Berlin. Quelle: Eigenes Foto.



3.1 Berlin: Haus der Statistik

Einordnung Suchbereich: Welche neuen Wege des Stadtmachens?

Das Haus der Statistik in Berlin steht exemplarisch für Projekte, in denen sich zivilgesellschaftliche Akteure politisch artikulieren und an einem konkreten Projekt politische Themen aufgreifen und bearbeiten. Es ist damit beispielhaft für politisches Agenda-Setting über eine konkrete Projektarbeit. Da es in diesem Fall um die Frage nach der Nutzung von Raum in zentraler Lage geht, behandelt dieses zivilgesellschaftlich angetriebene Projekt eine Fragestellung, die für die Gesamtstadt Berlin von Bedeutung ist. Lokale Politik wird durch solche Projekte aufgefordert, sich zu positionieren und eine klare Haltung für oder gegen ein Projekt einzunehmen.

Stadtmachen findet bei derartigen Projektentwicklungen, bei denen zivilgesellschaftliche Akteure als Treiber und Macherinnen und Macher auftreten, an konkreten Stand-

orten, in Innen- und Außenräumen statt. Es entstehen Projekte und Aneignungen vor Ort – oftmals ungefragt und zum Teil aus Widerstand gegen geplante Entwicklungen. Treiber solcher Projekte sind oftmals Nutzende, Bewohnerinnen und Bewohner, Nachbarinnen und Nachbarn oder Betreibende aus verschiedenen Szenen wie Kunst, Kultur, Jugend, Ökologie, Integration.

Fallstudie

Kontext

Berlin zählt zu den sieben Topstädten in Deutschland und weist eine hohe Lebensqualität auf. Steigende Bevölkerungszahlen, Wohnungsnot und ansteigende Mieten sowie ein Mangel an kulturellen Räumen gehören zu den Kehrseiten der beliebten Stadt (vgl. Verbändebündnis Wohnungsbau 2017: 13, 21).

Als Stadtstaat weist Berlin einige politische Besonderheiten auf, was sich auf die Ordnung der lokalen Politik auswirkt. Das Berliner Landesparlament, das Abgeordnetenhaus, entspricht dem sonst üblichen Landtag und bildet das Parlament des Bundeslandes Berlin, in dem Volksvertretende, die Abgeordneten, Gesetze beschließen. Dem 2016 gewählten Abgeordnetenhaus gehören 160 Abgeordnete an, die sechs Fraktionen bilden: SPD, CDU, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen, AfD und FDP. Die nächste Wahl wird regulär im September 2021 stattfinden (vgl. Berliner Landeszentrale für politische Bildung o. J.). Die Landesregierung heißt im Stadtstaat Berlin Senat. Der Senat ist für die Gestaltung der Landespolitik zuständig.

Die Verwaltung Berlins splittet sich in die Hauptverwaltung und Bezirksverwaltung: „Die Hauptverwaltung bildet die übergreifende Stufe der Verwaltung. Zu ihr gehören die Senatsverwaltungen und die ihr nachgeordneten Behörden. Die Hauptverwaltung ist für alle Bereiche zuständig, die für ganz Berlin von Bedeutung sind, beispielsweise die Polizei, die Finanzen und die Justiz. Geleitet wird die Hauptverwaltung von der Berliner Landesregierung, dem Senat, an dessen Spitze der Regierende Bürgermeister oder die Regierende Bürgermeisterin steht“ (Berliner Landeszentrale für politische Bildung o. J.). Regierender Oberbürgermeister seit 2014 ist Michael Müller (SPD).

Die zwölf Bezirksverwaltungen Berlins sind vorrangig für Angelegenheiten vor Ort in den Bezirken zuständig, wie etwa für die Kultur, die Grünflächen oder die Schulen. Jede der zwölf Bezirksverwaltungen besteht jeweils 1. aus dem Bezirksamt und 2. aus der Bezirksverordnetenversammlung (BVV): Das Bezirksamt ist eine kollegiale Verwaltungsbehörde, bestehend aus der Bezirksbürgermeisterin oder dem Bezirksbürgermeister und den Stadträtinnen und Stadträten (vgl. Berliner Landeszentrale für politische Bildung o. J.). Die Wahl der BVV entspricht der sonst üblichen Kommunalwahl. Außerdem wählt die BVV selbst für die Dauer der Wahlperiode einen Vorstand, bestehend aus einer oder einer Bezirksvorstehenden, einer stellvertretenden Person und den Beisitzenden. Die BVV bildet das jeweilige Parlament des Bezirks. Sie hat die wesentliche Aufgabe Bezirksbürgermeisterinnen und -bürgermeister sowie Bezirksstadträtinnen und -stadträte zu wählen. Die BVV kontrolliert die Geschäfte des Bezirksamtes und hat das Recht, Anträge und Empfehlungen an das Bezirksamt zu richten sowie Auskünfte zu verlangen. Des Weiteren kann sie Entscheidungen des Bezirksamtes aufheben und durch eigene Beschlüsse ersetzen.“ (Berliner Landeszentrale für politische Bildung o. J.)

Prozess des Stadtmachens

Das um 1970 erbaute Haus der Statistik wurde etwa 20 Jahre durch die staatliche Zentralverwaltung für Statistik der DDR genutzt. Seit den 1990er Jahren beherbergte das Haus unterschiedliche Nutzungen, bis es 2008 zum Leerstand kam. Im Jahr 2015 gab es mehrere Entwicklungen, die dazu beitrugen, dass der markante Gebäudekomplex nun wiederbelebt und saniert wird, statt – wie zwischen- auch einmal geplant – abgerissen zu werden.

Der Berliner Senat veranstaltete 2015 ein Workshopverfahren zur städtebaulichen Aufwertung des Alexanderplatzes, welches auch die Zukunft des Hauses der Statistik tangierte. Im Zuge dieses Verfahrens gründete sich die Initiative Haus der Statistik, ein Bündnis mehrerer Berliner Akteure aus dem Kunst-, Architektur- und Sozialbereich. „Die Initiative entwickelte ein Konzept, das vorsah, den Gebäudekomplex integrativ in bezahlbaren Wohnraum (unter anderem für Geflüchtete) sowie Arbeitsräume für Kunst, Kultur, Soziales und Bildung kosteneffektiv umzuwandeln und zu erweitern.“ (vgl. Haus der Statistik o. J.). Mit diesem Konzept zeigte die Initiative auf, dass sich das bestehende Gebäude umnutzen lässt.

Die Diskussion um die Zukunft des Gebäudes wurde im selben Jahr durch eine künstlerische Inszenierung am Gebäude in die Öffentlichkeit getragen: „Die Allianz bedrohter Berliner Atelierhäuser (AbBA), eine Gruppe engagierter Künstlerinnen (und Künstler), brachte über Nacht ein großes Poster im Stile eines offiziellen Bauschildes an der Fassade an. Auf diesem stand geschrieben: Hier entstehen für Berlin: Räume für Kunst, Kultur und Soziales“ (vgl. Haus der Statistik o. J.).

Auf diese Entwicklungen folgte ein verworrener und teilweise parallel zueinander laufender Prozess aus Stadtmacher-Aktionen vor Ort, einem Eigentümerwechsel, einem Planungswettbewerb, Kommunikations- und Beteiligungsangeboten und der Schaffung rechtlicher Grundlagen. Hier der Versuch eines kurzen Abrisses über die Entwicklungen, der der Komplexität des Prozesses schwerlich gerecht werden kann: Die Allianz bedrohter Berliner Atelierhäuser wurde Mitglied der Initiative Haus der Statistik. Diese wandelte sich 2016 zur Entwicklungsgenossenschaft ZUSAMMENKUNFT Berlin eG – einer Genossenschaft für Stadtentwicklung – um rechtskräftige Verträge mit Akteuren schließen zu können. Zwei Jahre später bildete sich die Kooperationsgemeinschaft KOOP5, bestehend aus

- der Wohnungsbaugesellschaft Mitte (WBM), die Wohnbauten entwickeln wird,

- der Berliner Immobilienmanagement GmbH (BIM), die für die Sanierung des Bestandes zuständig ist,
- dem Bezirk Mitte, bei dem die Planungshoheit liegt,
- der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, unter anderem für die Steuerung von Dienstleistungen zum Wettbewerbsverfahren,
- und der ZUSAMMENKUNFT Berlin (ZkB) als Macherin vor Ort.

Die Koop5 verfolgt das Ziel einer gemeinwohlorientierten Umnutzung. Einen Auftakt zu dieser Entwicklung bildet die 2018 von Pioniernutzenden und Stadtmachenden im Haus der Statistik eingerichtete Werkstatt – ein Anlauf-, Informations-, Mitmach- und Veranstaltungsort. Hier werden unter anderem Quartierlabore als regelmäßiges Mitmachformat angeboten.

Nachdem inzwischen das Land Berlin der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben das Gebäude abgekauft hatte, folgte im Winterhalbjahr 2018/2019 ein integriertes städtebauliches Werkstattverfahren, in welchem die Grundlagen für ein Nachnutzungskonzept des Hauses erarbeitet wurden. An diesem Verfahren beteiligten sich drei Planungsbüros – die Planungsgemeinschaft Teleinternetcafé und Treibhaus aus Berlin und Hamburg ging 2019 als Sieger daraus hervor und entwickelte in den Folgemonaten einen ausgearbeiteten Entwurf, demzufolge auf dem Areal des bestehenden Hauses der Statistik ein gemischtes innerstädtisches Quartier entstehen soll. In Bestand und ergänzenden Neubauten werden Mischnutzungen geplant, zu denen über 300 Wohnungen, Kultur, Bildung, Soziales, Gewerbe, das Finanzamt und Rathaus Bezirk Mitte zählen. Differenzierte Freiräume ergänzen das Raum- und Nutzungsangebot (Teleinternetcafé o. J.). Bis 2021 soll der Entwurf in einen rechtskräftigen Bebauungsplan überführt werden. Im selben Jahr sollen die Um- und Neubauarbeiten beginnen (Haus der Statistik 2019).

Spannungslinien lokaler Politik

In diesem Fallbeispiel zeigen sich Wechselwirkungen zwischen lokaler Politik und Prozessen des Stadtmachens, die alle sechs Spannungslinien berühren. Besonders hervorzuheben sind das Agenda-Setting und die Verzahnung von Politik- und Planungskreislauf, die hier auffallend eng verwoben sind.

Durch die spezielle Situation des Stadtstaates Berlin wird der Begriff Bezirk in diesem Fall anders verwendet als in den anderen Fällen – vergleiche dazu die Ausführungen unter Kontext zu diesem Fall.

Spannungslinie 1:

Konsultieren und Entscheiden zwischen Rat, Bezirk und Bürgerinnen und Bürgern

Da es durch den langen Leerstand im Haus der Statistik keine direkt betroffenen Bürgerinnen und Bürger gibt, nimmt die ZUSAMMENKUNFT Berlin unter anderem die Rolle des Platzhalters und Sprachrohrs für die Stadtgesellschaft ein. Neben dem Erhalt und der Umnutzung des Gebäudekomplexes ist ihre Motivation, neue Räume und Wege der Kooperation zwischen Zivilgesellschaft und Verwaltung zu schaffen. In den verschiedenen Interviews wird berichtet, dass die Initiative von Anfang an und auf konstruktive Art und Weise Kontakt zu den politischen Entscheidungstragenden auf Landes- und Bezirksebene, aber auch auf Bundesebene gesucht hat.

Der ehemalige Bezirksbürgermeister von Berlin Mitte war ein früherer Unterstützer des Projektes, auch auf der Ebene der Bezirksverwaltung sei das Projekt unterstützt worden, berichten Interviewpartnerinnen der Initiative Haus der Statistik. Die Initiative wurde im Entwicklungsprozess mehrfach zur Bezirksverordnetenversammlung (BVV) eingeladen, um dort das Projekt und die Entwicklung des Prozesses vorzustellen. Auch seitens der Bausenatorin sei das Projekt „stark gewollt“, da es aus ihrer Sicht beispielhaft zeige, wie sich eine höhere Beteiligung der Stadtgesellschaft positiv auf Entwicklungsprojekte auswirken kann.

Diese Ausführungen zeigen auf, inwiefern Bezüge zwischen der lokalen Politik und den Treibenden und Machenden des Projektes bestehen – und dass die Politik durch die hier befürwortenden Beispiele Position zu dem Projekt bezieht.

Spannungslinie 2:

Entscheiden, Umsetzen, Betreiben zwischen Rat, Verwaltung, städtischen Gesellschaften und Dritten

Das Projekt und der Wunsch nach seinem Modellcharakter sind im Koalitionsvertrag verankert, wodurch die Politik implizit einen Auftrag an die Verwaltung erteilt, das Projekt zu bearbeiten. In den verschiedenen Interviews wird beschrieben, dass jedoch nicht ausreichend darauf geachtet wurde, ob finanzielle Mittel und personelle Kapazitäten in den Verwaltungen vorhanden sind, um eine Umsetzung zu ermöglichen. Den Macherinnen und Machern des Projektes – insbesondere der Koop5 – kommt die Koalitionsvereinbarung zu Gute: Sie können sich auf die gewollte Umsetzung beziehen und durch den gewünschten Modellcharakter experimentieren. Verschiedene Interviewpartnerinnen und -partner aus der Koop5 beschreiben, dass es sowohl bei Senat als auch in der Bezirksverwaltung an personellen Kapazitäten mangelt und beispielsweise die

Erstellung eines Bebauungsplans bei der Verwaltung nicht einkalkuliert war.

Gleichzeitig wird in den Interviews mit der Koop5 der Wunsch laut, dass Senat und Bezirk gemeinsam Lösungen für Fördermittel erarbeiten müssten, damit Forderungen zum Beispiel nach bezahlbarem Wohnraum mit günstigen Mieten umgesetzt werden können – für dieses und andere Projekte.

Spannungslinie 3:

Agenda, Beratung, Verhandlung: Parteien-Mandatsträgerinnen und Mandatsträger-Dritte

Die Bemühungen der Initiative Haus der Statistik für eine Umnutzung des Gebäudes und das Gegenwirken zu seinem Abriss, fanden bei der Bezirks- und Landespolitik Gehör. Gründe dafür gibt es mehrere: Zum einen war das Vorgehen der Initiative durch direkte Kontaktaufnahme zu Personen mit Entscheidungsbefugnis – aus Verwaltung und Politik – und ihre konstruktiven Vorschläge förderlich. Zum anderen gab es thematische Überschneidungen: Ursprünglich sei Wohnen für Geflüchtete das Thema gewesen, das die Bezirkspolitik ansprach, weil hier ein akuter Handlungsbedarf bestand. Mit dem Regierungswechsel zu Rot/ Rot/ Grün sei ein Umdenken der Liegenschaftspolitik einhergegangen – weg vom Verkauf des Grundstücks und einer neuen Entwicklung durch einen Investor hin zum Umgang im Bestand. Das Land musste dazu das Gebäude erst vom Bund kaufen. Das sei ein zäher Prozess gewesen, der viele Verhandlungen nötig machte. Der Bund hätte meistbietend verkaufen wollen und das Land sei zunächst nicht bereit gewesen, mit dem Bund zu verhandeln.

Die Nutzungen des Hauses der Statistik seien während des Werkstattverfahrens ausgehandelt worden: „Die Initiative wollte ein soziokulturelles Projekt mit Obdachlosen, Flüchtlingen, betreutem Wohnen und so weiter, während die Politik von Bundesebene, aber auch von Landesebene einen hundertprozentigen Verwaltungsstandort wollte. Da musste man sich erst aufeinander zubewegen“, berichtet ein Interviewpartner.

Spannungslinie 4:

Agenda, Beratung, Verhandlung: kommunal-überkommunal

Im Stadtstaat Berlin besteht die Besonderheit, dass die Stadt von zwei starken Ebenen gelenkt wird – dem Land und der Kommune (s. Kontext). In diesem Fallbeispiel wird mit dem konkreten Projekt Haus der Statistik die Frage nach der Nutzung von Raum in zentraler Lage aufgeworfen – eine Frage, die von gesamtstädtischer Bedeutung ist. Durch die Größe und den Modellcharakter des Projektes

war die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (entspricht der Landesregierung) laufend in den Prozess involviert. Die Senatsverwaltung sei beim Verfahren vor allem dabei gewesen, wenn es um den Wettbewerb und das Werkstattverfahren ging, berichten unsere Gesprächspartnerinnen und -partner. Die Planungshoheit liegt jedoch beim Bezirk Mitte. Der Bezirk hat mit dem Ziel, das neue Rathaus im Gebäudekomplex unterzubringen, ein Eigeninteresse am Standort.

Spannungslinie 5:

Politikkreislauf-Planungskreislauf

Diese Spannungslinie bezeichnet das Verhältnis von politischer Agenda, Beratung und Beschlüssen zu Prozessen der Planung und Kommunikation durch Verwaltung und Dritte. Wie in Kapitel 2 ausführlich beschrieben, entsteht diese Spannungslinie zwischen politischen Entscheidungsfindungsprozessen und Prozessen der Stadtplanung, die häufig nicht im gleichen Rhythmus ablaufen, aber dennoch an gewissen Schnittstellen voneinander abhängig sind. Dazu gehört auch die Frage nach der Legitimation von Projekten durch die Politik – da Planungsabläufe auch von Entscheidungen für oder gegen ein Projekt abhängig sind. Unsere Gesprächspartnerinnen und -partner beschreiben, dass die Legitimation durch die Politik zum neuen Entwurf für das Haus der Statistik mehrfach gegeben war:

- im Werkstattverfahren, weil politische Entscheidungstragende in der Jury gewesen seien,
- durch die Zusammensetzung der Koop5, weil Kooperierende in den eigenen Häusern Entscheidungen einholen konnten,
- durch den unterstützenden Baustadtrat, der bei monatlichen Entscheidungssitzungen anwesend gewesen sei.

Auch wenn die ZkB formelle Wege gehen musste, zum Beispiel für Beschlüsse über den Stadtentwicklungsausschuss, sei das Risiko der Ablehnung aus der Politik gering gewesen, berichten Interviewpartnerinnen und -partner aus der Initiative.

Durch den Koalitionsvertrag hätte es Verzögerungen bei Entscheidungen gegeben, die den Prozess ins Stocken brachten, auch die oben beschriebenen Verhandlungen mit dem Land und nötigen „Überredungskünste“, damit das Land wiederum mit dem Bund über den Erwerb der Liegenschaft in Verhandlung tritt, seien zäh gewesen.

Es heißt, dass die großen politischen Entscheidungen gefallen wären und die „Kleinarbeit ziemlich reibungslos“ laufen würde. Dennoch wird der Wunsch an die Politik

geäußert, nicht Entscheidungsprozesse, sondern vor allem Arbeitsprozesse zu erleichtern. Insbesondere durch die spezielle Situation in Berlin mit den beiden Behörden, gäbe es große Abhängigkeiten untereinander und es würde komplexer Prozesse bedürfen, um in solchen Projekten umsetzungsfähig zu werden.

Spannungslinie 6:

Vom Ziel zur Umsetzung

Ein wesentliches Ziel sieht die Koop5 darin, die Planungssicherheit für die geplanten Entwicklungen in der laufenden Legislaturperiode zu sichern. Wie oben beschrieben wurde im Rahmen eines Wettbewerbs eine Vorstellung zur Umnutzung und Neugestaltung des Areals und Gebäudes Haus der Statistik entwickelt, das einen vielfältigen Nutzungsmix mit Gemeinwohlorientierung vorsieht. Diese Zielvorstellung wurde in einem Entwurf ausgearbeitet, der nun in einen Bebauungsplan überführt werden soll. Um die Planungssicherheit zu gewährleisten, muss der Bebauungsplan bis 2021 aufgestellt sein – bevor es zu Neuwahlen kommt und damit ein Umdenken in der Politik stattfinden könnte. Die Umsetzung soll dann im selben Jahr beginnen. Die Pioniernutzung mit der Werkstatt, einem Ort zum Mitmachen und Mitreden, startete schon während der Planungen. Hier werden auch Quartierlabore als kontinuierliches Format zur Mitwirkung angeboten.

Wiederkehrende Themen im Prozess seien das Vergaberecht und die Finanzierung gewesen. Hier müsste immer

wieder nach Lösungen gesucht werden, auch wünsche man sich mehr Unterstützung von Bezirk und Senat.

Aus der direkten Nachbarschaft hätte es nur wenige interessengesteuerte Gegenstimmen zu den Themen Parkplatz, Verkehr, Grünflächen, Spielplätze, Abstandsflächen gegeben, berichten die Interviewpartnerinnen und -partner, die vor Ort tätig sind.

Veränderungs- und Lernprozesse lokaler Politik

Dieses Fallbeispiel zeigt auf, dass es möglich ist, durch zivilgesellschaftliches Engagement Politik zum Umdenken zu bewegen. Ein Meilenstein sei erreicht worden, als sich die BVV gegen den Abriss gestellt hätte, heißt es in den Gesprächen.

Besonders sei auch, dass die aktuelle Regierung im Koalitionsvertrag festgehalten hat, dass das Haus der Statistik angekauft und für Wohnen, Verwaltung, aber auch Soziales, Bildung und Kultur entwickelt werden soll.

Von politischer Seite bestand die Bereitschaft, eine zivilgesellschaftliche Initiative nicht nur zu unterstützen, sondern sogar eine enge Kooperation einzugehen. Das Einmischen und Zuhören haben zu positiven Reaktionen der Politik und zu einem gegenseitigen Lernen geführt. Wichtig sei dabei der große Vertrauensvorschuss der Politik gegenüber der Initiative gewesen.

3.2 Freiburg: Neuer Stadtteil Dietenbach



Abbildung 7: Informationsveranstaltung zum Bürgerentscheid Dietenbach. Quelle: Stadt Freiburg im Breisgau, Fotograf Albert Josef Schmidt.

Einordnung Suchbereich: Welche neuen Wege des Stadtmachens?

Um Akteure lokaler Politik vor neue, ungewohnte Situationen zu stellen, bedarf es nicht zwingend komplett neuer Formate oder Akteurskonstellationen. Auch in klassischen, hoheitlichen Planungsprozessen können Fälle eintreten, die für alle Beteiligten eine neue Situation und Herausforderung darstellen. Durch die besondere Größenordnung eines Vorhabens, wie die Planung des neuen Stadtteils Dietenbach, treten außergewöhnliche hohe Anforderungen an den Dialog zwischen Politik, Planung und Stadtgesellschaft auf. In Freiburg führte ein Bürgerentscheid zur städtebaulichen Entwicklung eines neuen Stadtteils dazu, dass der nahezu einstimmige Beschluss des Gemeinderates in Frage gestellt wurde.

Sowohl im Bereich der ersten Spannungslinie als auch in den Schnittstellen zum Planungsprozess können hierbei Asymmetrien vermutet werden, was etwa Erwartungen an die Transparenz oder Geschwindigkeit des Prozesses angeht. Da die Wahlzyklen lokaler Politik nicht mit dem Rhythmus langfristiger Planungsprozesse übereinstim-

men, kann es beispielsweise im Verfahren zu Akteurswechseln oder Neuausrichtung von Interessen und Zielen kommen. Ändert die Politik, oder auch – wie im Fall Dietenbach – die Stadtgesellschaft im laufenden Prozess die Zielsetzung für die Entwicklung, so wird auch eine Verwaltung großer Unsicherheit und erhöhtem Aufwand ausgesetzt.

Solch ein Fall kann auch Fragen beleuchten, die mit dem vielfach beobachteten Vertrauensverlust in demokratisch gewählte Repräsentanten einhergehen: Wie können komplexe Entscheidungsprozesse, die noch komplexere Planungsprozesse betreffen, für die Öffentlichkeit transparent und nachvollziehbar werden?

Fallstudie

Kontext

Wohnungsnot und Flächenknappheit entwickeln sich in Freiburg zu einem dringenden sozialen Problem. Die Stadt wächst stetig; Prognosen sagen einen Bevölkerungsanstieg auf 245.000 Einwohnerinnen und Einwohner im Jahr

2030 voraus und davon ausgehend einen Bedarf an 14.600 neuen Wohneinheiten. Der wachsende Flächenbedarf wird zum Teil durch Zuzug, aber auch durch die steigende Wohnfläche pro Kopf begründet. Dies wirkt sich auch auf den Wohnungsmarkt aus, sodass Freiburg beispielsweise in Bezug auf Kaufpreise von neugebauten Eigentumswohnungen deutschlandweit auf dem zweiten Platz hinter München liegt (empirica 2014: 18). Aus Teilen der Stadtgesellschaft wird der Wunsch laut, weiteren Zuzug zu begrenzen, doch der Gemeinderat ist sich grundsätzlich einig, dass diese Wachstumsdynamik kaum zu steuern ist.

Es besteht eine Vorerfahrung der Ratsmitglieder mit dem Thema Bürgerentscheid, da auch 2015 in der Entscheidung zur Errichtung eines neuen Stadions das direktdemokratische Instrument eingesetzt wurde – in diesem Fall jedoch vom Gemeinderat selbst initiiert (Stadt Freiburg 2015). Dieser Bürgerentscheid führte zu einer Politisierung der Gegnerschaft, die aus einem Sammelsurium unterschiedlicher Stimmungen bestand, von Interviewten als Wohlstandspopulismus bezeichnet, und schließlich auch die Diskussion und den Bürgerentscheid gegen die Bebauung Dietenbachs befeuert haben soll.

Eine Besonderheit in der Gemeindeordnung Baden-Württembergs besteht darin, dass in der Wahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister – also der Beigeordneten beziehungsweise Stellvertretenden der Oberbürgermeisterin oder des Oberbürgermeisters (§ 49 GemO) – durch den Gemeinderat die „Parteien und Wählervereinigungen gemäß ihren Vorschlägen nach dem Verhältnis ihrer Sitze im Gemeinderat berücksichtigt werden“ (§ 50 Abs. 2 GemO).

Zur Zeit der Interviews im Mai 2019 stehen Gemeinderatswahlen bevor, denen die Gesprächspartner mit Spannung entgegenblicken. Durch ein Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften führte der Landtag von Baden-Württemberg das Auszählungsverfahren nach Sainte-Laguë/Schepers ein, das kleinere Parteien begünstigt (Landtag von Baden-Württemberg 2013: 1).

Bei Planungsprozessen wird in Freiburg generell auf ein hohes Maß an Beteiligung gesetzt, mehr als gesetzlich notwendig. Die Dialogkultur, die nach Angaben der Interviewpartnerinnen und Interviewpartner herrscht, ist von der deutlichen Artikulation von Partikularinteressen geprägt, die „schwere Geschütze“ wie Gegengutachten auffährt. Daher sei es nicht unüblich, dass es schon im Vorfeld von Projekten heiß hergeht.

Prozess des Stadtmachens

Auch im Stadtrat wird der Wachstumsdruck wahrgenommen. Bereits 2012 wurde durch einen Beschluss des Gemeinderats, einen neuen Stadtteil zu entwickeln, der Suchprozess nach möglichen Flächen gestartet. Mitte 2014 begannen die vorbereitenden Untersuchungen, ab 2015 gab es Informationsveranstaltungen, Foren und eine Werkstatt zur Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger (Stadt Freiburg 2020). Die Auslobung des städtebaulichen Wettbewerbs für den neuen Stadtteil Dietenbach wurde im April 2017 veröffentlicht. Aus 22 ausgewählten Bewerberinnen und Bewerbern wurden vier zur Überarbeitung aufgefordert und im Oktober 2018 ging das Freiburger Büro K9 Architekten als Sieger hervor (Stadt Freiburg 2018b: 20). Nachdem in Gutachten belegt wurde, dass der Druck für Nachverdichtung in der Innenstadt weiter bestehen würde, selbst wenn ein neuer Stadtteil gebaut wird, stimmte der Gemeinderat fast einstimmig der Entwicklung des neuen Stadtteils zu, und so erfolgte im Juli 2018 der Satzungsbeschluss für die Entwicklung durch den Gemeinderat aufgrund von § 165 Abs. 6 BauGB (Stadt Freiburg 2018a). Daraufhin wurde von der Bürgerinitiative Rettet Dietenbach ein Bürgerbegehren eingebracht, das die vorgeschriebene Anzahl an Unterschriften von 7 Prozent der Bürgerinnen und Bürger erreichte (vgl. § 21 Abs. 3 GemO). Anfang 2019 kam es zum Bürgerentscheid. Mit dem Bürgerentscheid traf eine gewisse Unsicherheit zusammen, die schon zuvor erkennbar war. Im Mai 2018 wurde ein neuer Oberbürgermeister gewählt, der sich im Wahlkampf nicht klar zum Projekt positioniert habe. Dass der Bürgerentscheid mit 60,3 Prozent zugunsten der Bebauung ausging (Badische Zeitung 2019), passierte nicht ohne den Schulterschluss und die breite Allianz aller lokalen Fraktionen mit Verbänden, Vereinen und Institutionen. Alle Parteien unterstützten die Kampagne für den Bürgerentscheid, der von den Beteiligten als Wahlkampf bezeichnet wird. Die Projektgruppe Dietenbach innerhalb der Verwaltung sowie das Architekturbüro K9 spielten hierbei wichtige Rollen in der Kommunikation mit der Stadtgesellschaft. Stimmen gegen die Bebauung werden zunächst vor allem von Landwirtinnen und Landwirten erhoben, die sich zu einem regionalen Bündnis zusammenschließen. Die Bebauungsgegnerinnen und -gegner wurden von Seiten des Rates einzig von der parteiunabhängigen Wählervereinigung Freiburg Lebenswert unterstützt (siehe Freiburg Lebenswert 2019).

Im weiteren Verlauf wurde der Siegerentwurf ab 2019 in einen Rahmenplan übertragen, der alle Anregungen aus dem Beteiligungsverfahren berücksichtigen sollte, ab 2020 sollen Bebauungspläne erstellt und bis 2022 Teil-Bebauungspläne beschlossen werden, sodass die Stadt da-

von ausgeht, ab 2022 mit der Vermarktung von Grundstücken beginnen zu können (Stadt Freiburg 2018c). Einen weiteren, für den Planungsprozess relevanten Beschluss stellte die Änderung des Flächennutzungsplans 2020 dar (Stadt Freiburg 2019, o. J.-c). Die Interviews wurden im Mai 2019 nach dem Wettbewerbsentscheid und nach dem Bürgerentscheid durchgeführt.

Das Plangebiet befindet sich vier Kilometer westlich der Freiburger Innenstadt und wird durchkreuzt vom Dietenbach. Aktuell wird die Fläche von circa 108,4 ha überwiegend landwirtschaftlich genutzt (Stadt Freiburg o. J.-b). Auf dem Gelände sollen 6.500 neue Wohnungen für 15.000 Menschen entstehen, überwiegend in Mehrfamilienhäusern. Der Entwurf des neuen Stadtteils wird durch zwei Parks und einen zentralen Stadtteilplatz charakterisiert, der ein Kirchzentrum, einen Stadtteiltreff, Ladenlokale und Gastronomie bieten wird. Der Stadtteil soll kurze Wege ermöglichen und bietet ebenfalls Platz für Schulen und Kitas. Weitere kleine Quartiersplätze und Sportflächen ergänzen den Entwurf. Zusätzlich wird der Stadtbahnanschluss von Rieselfeld bis Dietenbach ausgebaut. Das Vorhaben hat zum Ziel, bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, indem der Bestand an nicht profitorientierte Unternehmen wie Wohnungsbaugesellschaften veräußert wird. Eine Quote von 50 Prozent der Wohnungen wird gefördert, darunter 700 Einheiten des Studierendenwerks. Die Energieversorgung soll nachhaltig, wirtschaftlich und klimaneutral geplant werden, vor allem durch Solarenergie und Umweltwärme (Stadt Freiburg 2018b, o. J.-a). Für die verlorene landwirtschaftliche Fläche werden durch die Stadt Ersatzflächen für die betroffenen Landwirtinnen und Landwirten organisiert.

Spannungslinien lokaler Politik

Die Interviews in Freiburg ergaben besonders viele Aussagen in den Spannungsbereichen zwischen Rat und Bürgerinnen und Bürgern – Spannungslinie 1 – sowie zwischen den Kreisläufen der Politik und der Planung – Spannungslinie 5. Auch das Verhältnis zwischen Politik und Umsetzenden – Spannungslinie 2 – und die Verknüpfung des Projekts mit übergeordneten Zielen – Spannungslinie 6 – spielten eine Rolle. Auf Agenda-Setting, innerhalb der Kommune oder durch überkommunale Einflüsse, wird in diesem Fall kein besonderes Augenmerk gelegt.

Spannungslinie 1:

Konsultieren und Entscheiden zwischen Rat, Bezirk und Bürgerinnen und Bürgern

Wie in anderen Städten ist den gewählten Vertreterinnen und Vertretern in Freiburg bewusst, dass eine Grundkri-

tik an den Macherinnen und Machern der Stadt herrscht, deren Ausmaß allerdings erst durch den Bürgerentscheid bewusst wird und Erstaunen über die „Welle an Misstrauen“ hervorruft. Über die generell vorherrschende Politikverdrossenheit (siehe Kapitel 2.2. zu Spannungslinie 1) hinaus wird das Misstrauen der Freiburger Bevölkerung speziell auf den Versuch im Jahr 2006 zurückgeführt, die Freiburger Stadtbau GmbH zu privatisieren und den Fokus in der Entwicklung von Flächen vor allem auf Investorinnen und Investoren zu richten.

Interviewte aus Politik und Verwaltung sind sich einig, dass die Kommunikation vor dem Bürgerbegehren nicht besser hätte laufen können – der Konflikt war nicht zu vermeiden. Aus dem Vorwurf der Stadtöffentlichkeit, nicht informiert worden zu sein, wird ersichtlich, dass der bisherige Dialog die Bürgerinnen und Bürger nicht ausreichend erreichte. Nach Abschluss der Testplanung im Jahr 2015 nahm die Öffentlichkeit das Projekt nicht mehr wahr; es war „in einem Loch verschwunden“. Plötzlich war der Gewinner da und der Beschluss zur Entwicklungsmaßnahme fiel.

Durch die Besonderheit, dass die Mehrheitsverhältnisse der Parteien in der Wahl der Bürgermeisterinnen und Bürgermeister berücksichtigt werden (§ 50 Abs. 2 GemO), besteht in Freiburg ein besonders nahes Verhältnis zwischen den Bürgermeisterinnen und Bürgermeistern und den Parteien. Nach Aussage der Interviewpartner führe dies zwar zu einer effizienten Kommunikation und Information der Ratsmitglieder im Vorfeld von Ratssitzungen. Zugleich mache es jedoch den Entscheidungsfindungsprozess für Außenstehende intransparent und im Nachhinein nur schwer nachvollziehbar, da 95 Prozent der Vorlagen im Gemeinderat ohne große Diskussion beschlossen würden.

Den eigentlichen Grund für den Widerstand gegen die Bebauung aus Teilen der Stadtgesellschaft sehen die befragten Lokalpolitiker in der Befürchtung, dass Freiburg durch das starke Wachstum den Charakter verlieren würde. In den Gesprächen mit Gemeinderatsmitgliedern wird der Wunsch nach einer grundsätzlichen Auseinandersetzung mit der Frage geäußert, was Wohnen in Freiburg bedeutet, um vor allem der jüngeren Generation eine städtische Identität zu vermitteln.

Im Großprojekt Dietenbach wurde erneut die Wichtigkeit einer kontinuierlichen, offensiven Öffentlichkeitsarbeit deutlich, die nicht versucht, jede Frage zu beantworten, sondern ehrlich offenlegt, welche Punkte noch ungeklärt sind. So erhoffen sich die befragten Vertreterinnen und Vertreter des Gemeinderats, ein Verständnis für die schrittweisen Entscheidungen und Stufen der Konkreti-

sierung zu wecken, die mit der Komplexität und Offenheit solcher Großprojekte einhergehen. Der Wahlkampf zum Bürgerentscheid habe hier geholfen, ein Bewusstsein und Verständnis für die Konflikte zu schaffen, denen die Politik ausgesetzt ist. Die Kampagne zum Wahlkampf, die sich über sechs intensive Wochen erstreckte, inklusive einer Großveranstaltung mit 1000 Besuchern, wurde von den Interviewten als eine einmalige, besonders große Anstrengung erlebt. Der positive Ausgang wird als zusätzliche Legitimation und somit Planungssicherheit im Projekt erlebt, aber auch als Belebung der lokalen Demokratie – die ansonsten „schweigende Masse“ wurde mobilisiert. Doch man ist sich einig, dass so ein Prozess aufgrund des enormen Aufwands, der für Verwaltung und Politik entsteht, nicht regelmäßig zu leisten wäre. Auch nach dem Wahlkampf bleibt es schwierig; ein Ratsmitglied bemerkt, dass die Diskussionen, auch bedingt durch soziale Medien, „oberflächlicher und aggressiver“ würden.

Spannungslinie 2:

Entscheiden, Umsetzen, Betreiben zwischen Rat, Verwaltung, städtischen Gesellschaften und Dritten

In der Phase des Wahlkampfs erwies sich die Zusammenarbeit zwischen Rat und Umsetzenden in Form des Bündnis Wohnen als besonders wichtig. Das Bündnis drang bis in die Stadtgesellschaft ein und umfasste unter anderem Kirchen und den Mieterschutzbund. Bedeutend waren auch Zusagen auf der umsetzenden Ebene, etwa das Vorhaben zum Wohnungsbau von Uniklinik und Genossenschaften, in deren Aufsichtsräten auch Gemeinderatsmitglieder vertreten sind.

Im nächsten Schritt wird die umsetzende Ebene noch stärker in den Fokus der Diskussion rücken. Vertreterinnen und Vertreter der Politik erwähnen die Idee einer Dachgenossenschaft oder einer Freiburger Allmende als Gesellschaft, die Grund kauft und in Erbpacht vergibt, um den Boden der Spekulation zu entziehen. Im Jahr 2020 steht in diesem Zusammenhang die Klärung der Vergabe der Flächen im Vordergrund, die durch die Stadt selbst durchgeführt wird.

Spannungslinie 5:

Politikkreislauf-Planungskreislauf

In den Interviews heben alle Beteiligten den intensiven Dialog, den Wahlkampf für den Bürgerentscheid hervor. Hier wird vor allem die Diskrepanz zwischen den demokratischen Prozessen der Entscheidungsfindung und den komplexen, langfristigen und zum Teil ergebnisoffenen Prozessen der Stadtentwicklung offenbar. Entscheidend sei in dieser Hinsicht, Rahmenbedingungen und Sachzwänge deutlich zu kommunizieren, Erwartungen zu ma-

nagen und Entscheidungsspielräume klarzustellen. Die Kernargumentation, also das basale Problem, das es zu lösen gilt – so kommt es in den Interviews zum Vorschein – müssen sich Planende und Politik gegenseitig und gegenüber Dritten wie auch der Öffentlichkeit viel mehr erklären. Genau dazu wurden sie im Wahlkampf gezwungen.

Der Widerstand wurde sowohl von Planenden als auch von lokaler Politik somit als hilfreich gesehen, neues Wissen und Erkenntnisse zu generieren. So mussten Fragen beantwortet werden, die normalerweise erst in viel späteren Phasen der Planung zur Sprache gekommen wären. Auch die Politik war gezwungen, öffentlich Rede und Antwort zu stehen, und musste sich genauestens mit dem Planungsstand auseinandersetzen, um ihre eigene Position vertreten zu können.

Eine besondere Rolle nimmt auch in diesem Fall die Verwaltung in Zusammenhang mit der Politik ein. Es wird in mehreren Interviews deutlich, dass die Verwaltung nicht reine Ausführende des politischen Willens ist, sondern auch selbst politisch vordenkt und Vorschläge einbringt. Um das Fortbestehen des Projekts zu ermöglichen, wird die Verwaltung zur Taktgeberin und „trägt die Politik zum Jagen“, indem sie beispielsweise Sprechzettel und Reader zu gängigen Fragen vorbereitet und die Mitglieder jeder einzelnen Fraktion in ausführlichen Gesprächen brieft. Im Wahlkampf wird die lokale Politik tatkräftig von der Verwaltung unterstützt, es kommt zu einem Schulterchluss zwischen Politik und Verwaltung, aber auch zwischen den Parteien. Man konzentriert sich auf die ob-Frage, die im Rat einheitlich bejaht wurde, und nicht auf das wie: zunächst wird Konsens um die Priorisierung bezahlbaren Wohnraums hergestellt und in den Mittelpunkt gestellt – andere, teils kontroverse Fragen werden auf später verschoben.

Gleichzeitig wird der Wahlkampf von bestimmten Fraktionen genutzt, um noch ehrgeizigere Ziele für das Projekt einzufordern. So bindet sich der Gemeinderat im Prozess an eine Quote von 50 Prozent bezahlbaren Wohnraums und setzt dem neuen Quartier zum Ziel, mindestens klimaneutral zu sein.

Alles in allem ist der Wahlkampf für alle beteiligten Interviewten ein Highlight der Demokratie. Allerdings wird bemerkt, dass sich nicht alle Themen für direktdemokratische Entscheidungen eignen. Komplexen, offenen Prozessen, wie sie die Bauleitplanung darstellt, sei die Ja-Nein-Frage wesensfremd. Die besondere Herausforderung sei, einen Prozess von vier Jahren innerhalb von sechs Wochen zu vermitteln, und dabei auch offene Punkte auszuhalten und zu kommunizieren.

Bereits im Wettbewerbsverfahren wird deutlich, dass die lokale Politik in diesem Projekt eine aktive Rolle einnimmt. Als Mitglieder der Wettbewerbsjury vertreten Politikerinnen und Politiker selbstbewusst eigene Positionen, anstatt sich nur passiv informieren zu lassen. Dieser Einbezug der Politik wird als großer Vorzug des Wettbewerbs gesehen.

Gemeinderatsvertreterinnen und -vertreter unterschiedlicher Fraktionen drücken Bedenken aus, was die bevorstehende Gemeinderatswahl angeht. Konkret befürchtet man eine Zersplitterung der aktuell 13 Listen in 17 bis 18 Listen nach der Wahl, da das neue Wahlsystem nach Sainte-Laguë/Schepers kleinere Parteien begünstigt, sodass ein Prozent der Stimmen für einen Sitz im Gemeinderat ausreicht.

Spannungslinie 6:

Vom Ziel zur Umsetzung

Das große Projekt ist eng mit übergeordneten Zielen der Stadtentwicklung verknüpft. Zum Teil wird daher auch auf dieser Ebene neu gedacht und nachgebessert, etwa indem durch Versprechungen im Zuge des Wahlkampfes zusätzliche, ehrgeizigere Ziele gesetzt werden. Das Projekt dient als handfestes Beispiel der Erörterung und Diskussion politischer und strategischer Themen der Innenentwicklung, der Wohnungspolitik, der Klimaneutralität und der Fortschreibung des Flächennutzungsplans. Nur durch

die Kohärenz von Zielen und umgesetzten Maßnahmen vor Ort kann die Verknüpfung solcher Themen zur Umsetzungsebene der Macherinnen und Macher gelingen, die als zentral betrachtet wird, um glaubwürdig zu sein und Qualität zu sichern.

Veränderungs- und Lernprozesse lokaler Politik

In diesem Fall war zu beobachten, wie Stadtentwicklung zur Agenda aller Parteien erhoben wird. Die Versprechen, die rund um den neuen Stadtteil Dietenbach gegeben wurden, müssen nun gehalten werden, um glaubwürdig zu bleiben.

Die Interviewten aus dem Gemeinderat wünschen sich, der Stadtgesellschaft gegenüber transparenter zu werden und so wieder mehr Verständnis und Vertrauen aufbauen zu können. Dazu soll auch ein aktiver, nächster Schritt der Beteiligung dienen, in dem ein Zufalls-Querschnitt der Einwohnerschaft den Prozess begleiten wird.

Der Bürgerentscheid hat vor allem auf Seiten der Politik zur Generierung von Wissen und neuen Erkenntnissen geführt. Was den Bürgerentscheid selbst angeht, so stellt ein Gemeinderatsmitglied fest, sollte die Politik diese in Zukunft wieder selbst initiieren – denn dann könne man selbst die Frage bestimmen.

3.3 Gelsenkirchen: Zukunftsstadt



Abbildung 8: Wimmelbild Lernende Stadt Gelsenkirchen. Quelle: Stadt Gelsenkirchen, Künstler: Jesse Krauß.

Einordnung Suchbereich: Welche neuen Wege des Stadtmachens?

Mit dem Wissenschaftsjahr 2015 erfolgte der Auftakt des bundesweiten Wettbewerbs Zukunftsstadt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF), der Städte dazu aufrief, zukunftsfähige Lösungen zur Bewältigung globaler und kommunaler Herausforderungen zu erarbeiten. Mit diesem Wettbewerb förderte das BMBF in der ersten Phase die partizipative Entwicklung von Zukunftsvisionen (51 Städte), in der zweiten Phase die Erstellung umsetzungsreifer Planungskonzepte (23 Städte) und unterstützt nun in der dritten Phase die beispielhafte und experimentelle Umsetzung vielversprechender Konzepte in urbanen Reallaboren (vgl. BMBF o. J.).

Die Stadt Gelsenkirchen nahm an dem Wettbewerb teil und wurde 2018 als eine von acht Städten für die letzte Phase, die Umsetzungsphase, nominiert. Sie entwickelte mit ihrem Wettbewerbsbeitrag eine Vision der Zukunftsbildung. Darunter wird die Verbesserung der Lern- und Gestaltungsbedingungen in allen städtischen Bereichen zur Bewahrung und Freisetzung von Lern- und Gestaltungsfreude für die Menschen in der Stadt verstanden (vgl. Stadt Gelsenkirchen 2018: 7).

Das Fallbeispiel steht exemplarisch für Stadtentwicklungsprozesse, in die Akteure aus Wissenschaft und Forschung einbezogen werden. Dazu zählen Forschungspartnerinnen und -partner aus wissenschaftlichen Institutionen. Teilweise wird die Kooperation mit der Wissenschaft durch Programme auf der Ebene von Land, Bund oder EU an-

gestoßen. Manchmal sind die wissenschaftlichen Kooperationspartner ortskundig, in anderen Fällen kommen sie von außerhalb und kennen die Kommune und ihre spezifische lokalpolitische Landschaft kaum.

Zukunftsstadt Gelsenkirchen steht beispielhaft für solche Kooperation mit der Wissenschaft: Durch die Teilnahme an dem bundesweiten Wettbewerb besteht die Besonderheit, dass der in solchen Prozessen übliche Einbezug vieler Akteure aus den Perspektiven Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Markt und Intermediäre und die damit verbundene hohe Dialogorientierung durch die geforderte wissenschaftliche Begleitung noch verstärkt wird.

Fallstudie

Kontext

Gelsenkirchen zählt mit knapp 265.000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu den deutschen Großstädten. Aufgrund des in den 1970er Jahren begonnenen und andauernden Strukturwandels des Ruhrgebiets hat die Stadt verschiedene Herausforderungen zu bewältigen: Arbeitslosigkeit, Armut, frühzeitige Schulabgänger, einen Wegzug alteingesessener Familien und eine hohe Zahl an Zuwanderern mit Migrationshintergrund. Gelsenkirchen war lange schrumpfend, kann derzeit aufgrund hoher Geburtenraten aber wieder ein Wachstum verzeichnen (vgl. Verbändebündnis Wohnungsbau 2017: 39).

Das Modell der lokalen Politik entstand im Ruhrgebiet in den 1950er Jahren. Insbesondere der SPD gelang der Auf-

stieg zur dominanten Partei im Ruhrgebiet und auch in Gelsenkirchen, weil sie ein regionales Politikmodell entwickeln konnte (Stadt Gelsenkirchen 2001a, 2001b). Die besonderen politischen Strukturen im Ruhrgebiet führten zur Durchsetzung von Arbeitnehmerinteressen in Betrieb, Stadtteil, Stadt und Region. Hier wurde für Wohnungen gesorgt, hier wurden Lösungen zur Bewältigung der Folgen des Strukturwandels mit seinen zahlreichen Betriebs-schließungen gefunden und wichtige materielle Verbesserungen erreicht. Auch in der Kommunalpolitik wurden Einrichtungen geschaffen, die der Masse der Bevölkerung, ihren sozialen Interessen und ihren Freizeitbedürfnissen dienen sollten – Sportanlagen, der Ruhr-Zoo, Grünflächen und auch das Theater sind Beispiele des Ausbaus der Infrastruktur für die Bevölkerung (ebd.). Obwohl sich die Politiklandschaft auch hier inzwischen vielfältiger und differenzierter gestaltet – durch das Hinzukommen linker Parteien wie Die Grünen und rechtsextremer Gruppierungen – ist die SPD weiterhin mit aktuell 34 Sitzen im Stadtrat die stärkste Partei, auch der Oberbürgermeister ist SPD-Mitglied.

Ein Leitgedanke, den Gelsenkirchen schon seit Ende der 1990er Jahre verfolgt, ist der Bildungsansatz für nachhaltige Entwicklung (BNE), um in Gelsenkirchen eine lebenswerte Zukunft zu gestalten (vgl. Deutsche UNESCO-Kommission e. V. o. J.). An diesem Leitgedanken orientiert sich das aGEnda 21-Büro, das seit 2012 gemeinsam mit den Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt daran arbeitet, eine lebenswerte Zukunft in Gelsenkirchen zu gestalten (ebd.). 2016 kam ergänzend der Planungsansatz der Agenda 2030 hinzu, bei dem sich städtische Entwicklungen auf die nachhaltigen Entwicklungsziele der Vereinten Nationen beziehen (ebd.). In dem Zukunftsstadtprozess werden diese beiden Planungsansätze BNE und Agenda 2030 in der Lernenden Stadt zusammengeführt und aufeinander bezogen.

Prozess des Stadtmachens

Wie eingangs beschrieben, ist der bundesweite Wettbewerb Zukunftsstadt dreiphasig aufgebaut. Das Konzept des Wettbewerbs Zukunftsstadt des BMBF sieht vor, dass Zivilgesellschaft, Wissenschaft, lokale Politik und Verwaltung gemeinsam Zukunftsstädte gestalten. So sind auch an dem Zukunftsstadtprozess in Gelsenkirchen viele Akteure. Im Folgenden wird skizziert, welche Akteure auf welche Weise in den jeweiligen Phasen mitgewirkt haben.

Initiiert wurde die Teilnahme am Wettbewerb von zwei treibenden Personen, dem damaligen Bildungsdezernenten und dem damaligen Leiter des Büros aGEnda21, indem sie gemeinsam eine Mitteilungsvorlage für den Ausschuss für

Bildung vorbereiteten. Das Büro aGEnda 21 ist eine Stabsstelle der Verwaltung und bekam durch den Zukunftsstadtprozess den Zweitnamen Zukunftsstadtbüro. Hier war die Koordination des Gelsenkirchener Wettbewerbsbeitrags angesiedelt.

In der ersten Wettbewerbsphase galt es die vom Bundesamt für Bildung und Forschung (BMBF) aufgeworfene Frage zu beantworten: „Wie sieht die Stadt von morgen aus?“ (BMBF o. J.). Dazu entwickelte Gelsenkirchen mit verschiedenen Akteuren in Zukunftswerkstätten eine Zukunftsvision 2030+ – die Vision der Lernenden Stadt. Sie befasst sich mit sogenannter raumorientierter Bildung, „die Stadt als ganzheitlichen Lernraum betrachtet, der durch gezielte Maßnahmen weiterentwickelt, kommuniziert und zugänglich gemacht werden kann und (unterschiedlichste) Bildungsprozesse für alle ermöglicht. Sie zielt damit auf eine langfristige pädagogische Nutzung des Raumes für eine Zukunftsbildung ab“ (Förderverein Lokale Agenda Gelsenkirchen e. V. 2019: 11). Bildungsakteure, Seniorenvertretende, Nachbarschaftsstiftende, Jugendeinrichtungen, Vereine und freie Träger nahmen an verschiedenen Beteiligungs- und Kommunikationsangeboten teil. Dass auch Wirtschaftsakteure den Prozess unterstützen, zeigt unter anderem das Bekenntnis zur Gelsenkirchener Erklärung, die nicht nur von gemeinnützigen Organisationen oder Bildungsakteuren, sondern auch von Akteuren der Marktwirtschaft unterzeichnet wurde. Die Gelsenkirchener Erklärung geht als Endprodukt aus der ersten Wettbewerbsphase hervor und verdeutlicht, dass die gemeinsam entwickelte Zukunftsvision der Lernenden Stadt von über 100 Organisationen mitgetragen wird.

In der zweiten Wettbewerbsphase wurde konkret zu den Handlungsfeldern Stadtgesellschaft und Wissenschaft, Lernorte und Lernlabore, Partizipation im Quartier und Digitale Stadt gearbeitet. Fachgruppen zu diesen Handlungsfeldern setzen sich aus Akteuren der Stadtverwaltung, von Organisationen und Vereinen, aus der Wirtschaft und engagierten Bürgerinnen und Bürgern zusammen. Sie wurden vom Zukunftsstadtbüro und der wissenschaftlichen Begleitung qualifiziert, um an Maßnahmenvorschlägen zu arbeiten. Die wissenschaftliche Begleitung erfolgt mit den Partnern FU Berlin, FH Dortmund, dem Institut für Arbeit und Technik und der Universität Wuppertal. Um Entscheidungen zu Maßnahmen, die zur Umsetzung kommen sollen, auf eine breite Trägerschaft zu stellen, wurde ein ExpertInnenrat gegründet. Die in diesem Rat beratenden Fachleute brachten ihre Expertisen aus Sicht der Forschung, der Wirtschaft, der Jugend, der Stadtverwaltung und der Vereinslandschaft in den Prozess ein. Überlegungen aus der Konferenz Auswertung und Reflexion mündete

ten in der Wettbewerbsabgabe der zweiten Phase, die zum Erfolg hatte, dass Gelsenkirchen als eine von acht deutschen Kommunen für die letzte, dritte Wettbewerbsphase nominiert wurde. Diese Phase begann im Frühling 2019 und hat zum Ziel, 16 Maßnahmen umzusetzen. Die Maßnahmen beziehen sich auf die bereits genannten Handlungsfelder. Es handelt sich dabei beispielsweise um Projekte, die eine Aneignung von Stadt- und Naturraum durch Kinder ermöglichen. Ziel ist es, Bildungsräume nicht nur in sozialen Einrichtungen wie Kindergärten und Schulen zu sehen, sondern die gesamte Stadt als Lernraum zu begreifen, der damit zu einem Reallabor wird (ebd.).

Spannungslinien lokaler Politik

In den Interviews zur Zukunftsstadt Gelsenkirchen gaben einerseits Aufschluss zum Geschehen im Projekt selbst, die Gesprächspartnerinnen und -partner äußerten aus ihrer Sicht aber auch Wünsche, Bedarfe und Notwendigkeiten. Letztere beziehen sich zum Beispiel auf die Bürgernähe von Politik und Verwaltung, auf die Rückendeckung in Projekten durch politische Befürworter und Dezernentinnen und Dezernenten oder auf frischen Wind durch junge Politikerinnen und Politiker. Diese Themen beziehen sich insbesondere auf Spannungslinie 1 mit dem Verhältnis zwischen Rat und Bürgerinnen und Bürgern, auf Spannungslinie 5 mit dem Zusammenspiel der Kreisläufe der Politik und der Planung und auf Spannungslinie 6 mit der Verknüpfung zwischen konkreten Projekts- und übergeordneten städtischen Zielen. Die anfangs erwähnte Besonderheit des Falls – die Kooperation mit der Wissenschaft – wird in Spannungslinie 2 beschrieben.

Spannungslinie 1:

Konsultieren und Entscheiden zwischen Rat, Bezirk und Bürgerinnen und Bürgern

Bei den Stichpunkten Rat – Bezirk – Bürgerinnen und Bürger, bringen viele unserer Gesprächspartnerinnen und -partner die Notwendigkeit zum Ausdruck, dass Bürgerinnen und Bürgern der Zugang zur und der Dialog mit der (Bezirks-)Politik erleichtert werden müsse. Obwohl die wissenschaftliche Begleitung eine gute Kultur der Zusammenarbeit von Stadtpolitik und Zivilgesellschaft beobachtet, wird folgender Bedarf deutlich: Die lokale Politik solle in Richtung Zivilgesellschaft deutlicher transportieren, welche Möglichkeiten es zur aktiven Gestaltung der Stadt gibt. Dazu würde auch gehören, dass Bezirkspolitik Ansprechpartnerin für Bürgerinnen und Bürger ist und deren Bedürfnisse aufnimmt. Das Regelwerk der heute stark reglementierten Bezirksversammlungen müsse so aufgebrochen werden, dass ein „echter Bürgerdialog“ möglich wird.

Bei der Zukunftsstadt Gelsenkirchen war die Bezirkspolitik bislang wenig involviert – die Verwaltung geht aber davon aus, dass die Bezirkspolitik in der just angelaufenen Umsetzungsphase, also der dritten Wettbewerbsphase, mit den Maßnahmen vor Ort aufmerksam werden wird.

Verschiedene Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern äußern den Wunsch nach „frischem Wind“ in der Politik und die Hoffnung, dass die heranwachsende junge Generation von Politikerinnen und Politikern den Mut aufbringt, neue Wege zu etablieren. Das Jugendparlament wird von mehreren Fachleuten in den Interviews dahingehend kritisiert, dass lediglich imitiert würde, was die Alten machen.

Spannungslinie 2:

Entscheiden, Umsetzen, Betreiben zwischen Rat, Verwaltung, städtischen Gesellschaften und Dritten

In der Ausschreibung des Bundesamtes für Bildung und Forschung zum Wettbewerb Zukunftsstadt ist die Zusammenarbeit mit der Wissenschaft eine Bedingung. So gibt es, wie in den anderen Zukunftsstädten auch, in Gelsenkirchen eine wissenschaftliche Begleitung des Prozesses. In den Interviews wird berichtet, dass zu Beginn des Projektes nicht allen klar gewesen sei, warum diese wissenschaftliche Begleitung gebraucht würde. Es zeigte sich dann aber, dass durch die Prozessreflexion der wissenschaftlichen Begleitung Ziele identifiziert wurden, die im weiteren Verfahren berücksichtigt werden konnten. Dazu zählt das Ziel, mehr Bürgernähe von Verwaltung und Politik gegenüber der Zivilgesellschaft herzustellen. Auch habe sich gezeigt, dass Citizen Science eine wichtige Rolle spielt. Darunter sind neue Formen der zielgerichteten Zusammenarbeit von Wissenschaft und Stadtgesellschaft zu verstehen: Bürgerinnen und Bürger sollen ihr Wissen nicht einseitig an die Forschung liefern. Stattdessen werden neue Wege der Kooperation durch gegenseitige Coaching-Ansätze und das gemeinsame Arbeiten in Reallaboren gesucht.

Besondere Bezüge bestehen zwischen den Ämtern der Verwaltung zu der bearbeitenden Stabsstelle, also dem Zukunftsstadtbüro (bzw. aGEnda-21-Büro). Die Unabhängigkeit der Stabsstelle wird positiv beschrieben, weil Wege teilweise freier gegangen und Entscheidungen einfacher getroffen werden können. Deutlich wird aber auch die Notwendigkeit, das Wissen der Stabsstelle abzuholen und in die Ämter der Verwaltung zu integrieren. In die Wege geleitete Umstrukturierungen innerhalb der Verwaltung sollen dies ermöglichen.

Spannungslinie 5:

Politikkreislauf-Planungskreislauf

Die Interviewpartnerinnen und -partner berichten, dass das Projekt seitens der Politik stets gutgeheißen wurde und dass notwendige Entscheidungen und Beschlüsse stets rechtzeitig gefällt wurden. Auch der Akteurswechsel auf Dezernentenebene hätte bisher wenig Veränderungen im Prozess bewirkt, wobei Umstrukturierungen zum Zeitpunkt der Befragung angestoßen, aber nicht umgesetzt waren.

Interviewpartnerinnen und -partner aus der Prozessgestaltung weisen darauf hin, dass Politik eigene Interessen verfolgt. Politik hätte immer auch etwas mit Imagebildung und Marketing zu tun. So würde ein Interesse am Projekt steigen, wenn zum Beispiel für den einzelnen Politiker oder die einzelne Politikerin ein persönlicher Nutzen zu erkennen wäre, weil das Projekt Ansehen oder Erfolg verspricht.

Aus dem Zukunftsstadtbüro werden Spielregeln beim Umgang mit der Politik und beim Auftreten gegenüber der Politik beschrieben: In der Kommunikation mit der Politik würden Negativformulierungen vermieden und keine Erwartungshaltung eingenommen. Stattdessen verfolgt das Büro generell die Strategie, die Politik proaktiv durch gute Projekte zu überzeugen. In Bezug auf die Zukunftsstadt wird damit das Ziel verfolgt, die Politik davon zu überzeugen, dass sich Partizipationsprozesse mit einer stärkeren Einmischung und Mitmischung von der Zivilgesellschaft begünstigend und nicht gefährdend auf politische Prozesse auswirken.

Spannungslinie 6:

Vom Ziel zur Umsetzung

Die Zukunftsstadt Gelsenkirchen ist 2019 in der Umsetzungsphase angekommen. Die Dezernentin erhofft sich durch die konkreten Maßnahmen eine größere Strahlkraft des Projektes und dass das Projekt bei den Bürgerinnen und Bürgern der Stadt ankommt – was es bislang aus ihrer Sicht aufgrund des abstrakten, gesamtstädtischen Maßstabs noch nicht ausreichend der Fall ist. Das soll sich in der letzten Phase mit den konkreten Maßnahmen ändern.

Bei der Entwicklung der Umsetzungsmaßnahmen ließ man den Fachgruppen (s.o.) zunächst Freiraum beim Entwickeln von Ideen, erst danach wurden – auch mit Blick auf das Budget – Realitätschecks vorgenommen.

Unter Beteiligung wird in hoheitlich verantworteten Prozessen wie diesem insbesondere die Beteiligung von Akteuren verstanden, die nicht aus der Verwaltung kommen. Die Gespräche verdeutlichen jedoch, dass der Fokus auf die Beteiligung von Akteuren außerhalb von Verwaltung alleine nicht reicht. Es wird ein Bedarf an integralen Prozessen gesehen, um die verschiedenen Ämter zusammenzubringen. Das würde man bisher nicht praktizieren.

Veränderungs- und Lernprozesse lokaler Politik

Veränderungsprozesse, die Niederschlag in konkreten Maßnahmen gefunden hätten, lassen sich in dieser Fallstudie nicht identifizieren. Dennoch lassen sich drei Aussagen zu den Lernprozessen lokaler Politik formulieren.

Die vom Bund eingeforderte wissenschaftliche Begleitung führt zu zwei wesentlichen Entwicklungen in diesem Prozess: Zum einen wird der Versuch unternommen Stadtgesellschaft und Wissenschaft miteinander zu verknüpfen, damit sich beide Perspektiven durch ihr unterschiedliches Wissen gegenseitig bereichern. Zum anderen findet durch die stete Reflexion ein Lernprozess statt – der Bedarf an integralen Verwaltungsstrukturen sticht als wesentliche Erkenntnis hervor.

Zentraler Akteur in diesem Projekt ist das Zukunftsstadtbüro, das als Stabstelle der Verwaltung trotz der Abhängigkeit von Beschlüssen der Politik und Befürwortern aus der Verwaltung – wie beispielsweise einzelner Dezernenten – recht frei agieren kann. Diese aus Sicht des Zukunftsstadtbüros positive Unabhängigkeit wird aus der Verwaltung kritisch als verinselttes Arbeiten beschrieben. Es werden Umstrukturierungen vorbereitet, die dazu dienen sollen, das Wissen der Stabstelle in die verschiedenen Ämter zu bringen.

Bislang war die Politik mit Funktion in den Prozess eingebunden, beispielsweise über den Bildungsausschuss, der über die Teilnahme am Wettbewerb entschieden hat und über Zwischenstände informiert wurde. Die Bezirkspolitik tritt bislang nicht als Akteur auf. Es wird überlegt, ob das am abstrakten gesamtstädtischen Maßstab liegt und ob sich das mit den konkreten Umsetzungsprojekten auf Quartiersebene ändern wird.

3.4 Halle an der Saale: Urbane Nachbarschaft Freimfelde



Abbildung 9: Bauspielplatz als Teil des Bürgerparks in Halle – Freimfelde. Quelle: Eigenes Foto.

Einordnung Suchbereich: Welche neuen Wege des Stadtmachens?

Die Urbane Nachbarschaft Freimfelde, eine Kooperation aus Zivilgesellschaft, Stiftung und Kommune, wurde ausgewählt, um zu beobachten, wie sich die lokale Politik gegenüber neuen, von außerhalb der Stadt kommenden Akteuren verhält. Lokale Governanceprozesse und -strukturen werden angestoßen, die den Menschen vor Ort neue Gestaltungsmöglichkeiten und Mitsprache in der Entwicklung ihrer Nachbarschaft eröffnen sollen. Die Stiftung bringt ein neues Verständnis von Gemeinwohl mit und übernimmt zum Teil Aufgaben, die klassischerweise der öffentlichen Hand obliegen. Trotzdem ist den Projektmachenden bewusst, dass sie auf eine aktive Unterstützung der Stadt nicht verzichten können. Durch Bindung an einen Kooperationsvertrag sichert die Politik dem Projekt Unterstützung zu.

Fallstudie

Kontext

Halle an der Saale ist mit 241.333 Einwohnerinnen und Einwohnern die größte Stadt in Sachsen-Anhalt. Wie auch in anderen ostdeutschen Städten hat nach einer Phase der Schrumpfung der 90er Jahre seit 2011 eine Trendwende stattgefunden (Wolff, Haase und Leibert 2019). Die Bevölkerung nimmt aktuell leicht zu; auf dem Wohnungsmarkt stagniert die Nachfrage (Stadt Halle o. J.). CDU, Die Linke und SPD erhalten regelmäßig den größten Stimmenanteil bei Kommunalwahlen in Halle; in der aktuellsten Wahl 2019 lag Die Linke leicht vor der CDU und sowohl die Grünen als auch die AfD haben deutlichen Zuwachs erhalten (wahlergebnisse.info o. J.).

Vor jeder Sitzung des Stadtrats sowie der Ausschüsse gibt es in Halle die Möglichkeit einer Einwohner-Fragestunde. Ein interviewtes Ausschussmitglied beobachtet, dass Ein-



Abbildung 10: Eines von vielen bemalten Häusern der Freiraumgalerie in Halle (Saale) Freimfelde. Quelle: Freiraumgalerie, Fotograf: Danilo Halle.

wohnerinnen und Einwohner zumeist dann erscheinen, wenn Maßnahmen anstehen, die sie selbst akut betreffen. Dies seien immer wieder dieselben Personen, die sich jedoch nicht für den Stadtrat aufstellen lassen möchten, da sie der Überzeugung seien, auch so genügend Einfluss auf den Rat zu haben.

Der Stadtentwicklungsausschuss bietet unter dem Tagesordnungspunkt mündliche Anfragen Projektmacherinnen und Projektmachern regelmäßig die Möglichkeit, ihre jeweiligen Projekte vorzustellen, und bringt so die Akteure zusammen. Außerdem passiert in Halle nach Angabe einer Stadträtin viel in den Zukunftswerkstätten mit dem Oberbürgermeister, in denen zukünftige Projekte vorgestellt werden und Austausch mit Bürgerinitiativen gepflegt wird. Dadurch gehen diese Initiativen nicht mehr gezielt auf die Politik zu.

Prozess des Stadtmachens

Als Teil einer wissenschaftlichen Arbeit startete in Halle Freimfelde der Test, ob die Nachbarschaft im „leersten Quartier in der leersten Großstadt Deutschlands“ durch Wandgemälde belebt werden kann (Fischer 2015: 169). Es gründete sich die Freiraumgalerie und lud Street-art-Künstler aus aller Welt ein, im Rahmen eines All You Can Paint-Festivals die Wände leerstehender Häuser – mit Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer – zu bemalen. Das Festival, das seit 2012 mehrfach wiederholt wurde, zog in der Stadt wie auch international Aufmerksamkeit auf den Stadtteil und brachte eine der weltweit größten Sammlungen von Wandgemälden (Murals) hervor.

Die Stadt, die diesen Prozess zunächst abwartend beobachtete, entwickelte sich immer mehr zu einer aktiven



Unterstützerin und beauftragte schließlich die Freiraumgalerie offiziell mit der Erarbeitung eines bürgerschaftlichen Quartierskonzepts für Freimfelde.

Der Stadtteil liegt, einer Insel gleich, eingebettet zwischen Bahnhofsgleisen und Gewerbegebiet als einziges innerstädtisches Wohnquartier östlich des Bahnhofs. Auch sozial gilt es als abgehängt, war jedoch nie Teil einer Förderkulisse, da der Fokus der Stadt auf der Rettung des historischen Stadtzentrums lag. Hier bildete sich 2014 der Freimfelde e.V., dessen Mitglieder sich bereits seit Jahren für eine Brachfläche engagiert hatte, die die einzige Freifläche im Quartier darstellt. Die Anwohnerinnen und Anwohner beräumten die Brache, veranstalteten dort Feste und planten Bauprojekte, erhielten jedoch keine verlässliche Aussage vom damaligen Eigentümer des Grundstücks und wurden mehrfach zur Räumung gezwungen.

Vor diesem Hintergrund bewarb sich die Freiraumgalerie 2015 in Zusammenarbeit mit dem Freimfelde e. V. und mit Unterstützung aus dem Stadtplanungsamt für das Förderprogramm Initialkapital für eine chancengerechte Stadtteilentwicklung der Montag Stiftung Urbane Räume. Die private Stiftung mit Sitz in Bonn wählte das Projekt unter 63 bundesweiten Bewerbern aus und begann mit den Akteuren vor Ort die 6.000 Quadratmeter große Brachfläche zu einem Bürgerpark zu entwickeln. Der Verein Freimfelde e. V. pachtet inzwischen die Fläche von der Stiftung und kümmert sich um die Nutzung und Pflege des Parks, der im Mai 2019 eröffnet wurde.

Darüber hinaus wurde ein Quartiersfonds eingerichtet, über den kleinere Projekte für und aus der Bürgerschaft in Freimfelde direkt gefördert werden können. Über die Vergabe entscheidet der neu gegründete Quartiersbeirat, bestehend aus der Urbanen Nachbarschaft Freimfelde, der Montag Stiftung Urbane Räume, der Stadt Halle, dem Quartiermanager, dem Freimfelde e.V., der Freiraumgalerie sowie einer lokalen Kirchengemeinde, Schule und weiteren Vereinen. Seit 2018 erhält der Fonds jährlich 10.000 Euro von der Stadt (Urbane Nachbarschaft Freimfelde o. J.).

Angestoßen durch diesen Prozess werden nach und nach Immobilien im Quartier saniert und die Mieten steigen, dennoch herrscht weiterhin hoher Leerstand und es mangelt an Infrastruktur und Nahversorgung.

Spannungslinien lokaler Politik

Auch wenn die Zivilgesellschaft in diesem Fall eine deutliche Rolle spielt, konzentriert sich dieser Bericht nicht auf den Bezug zwischen Rat und Bürgerinnen und Bürgern im Sinne von Spannungslinie 1, sondern geht darauf in Spannungslinie 2 ein, da die Zivilgesellschaft hier in erster Linie selbst als Macherin auftritt. Ebenso schließt dieser Bereich Beobachtungen zu übergeordneten Planungsprozessen wie dem bürgerschaftlichen Quartierskonzept mit ein, sodass auch Spannungslinie 6 in der folgenden Beschreibung nicht gesondert auftaucht.

Spannungslinie 2:

Entscheiden, Umsetzen, Betreiben zwischen Rat, Verwaltung, städtischen Gesellschaften und Dritten

Nach Aussage eines Ratsmitglieds traten Bürgerinnen und Bürger an den Rat heran, weil sie für das Projekt in Freimfelde Fördermittel akquirieren wollten. Der Rat hätte dies unter Umständen bereits früher unterstützt, jedoch war es den Bürgerinnen und Bürgern ein Anliegen, es alleine zu machen und von Vorgaben oder Regelungen durch den

Rat frei zu bleiben. Die Finanzierung durch die Stiftung ermöglicht den Akteuren vor Ort, unabhängiger zu arbeiten.

Da die Förderung an 10 Prozent Eigenanteil der Kommune geknüpft war, war ein Ratsbeschluss notwendig. Über den Haushalt konnte dies nicht gestemmt werden, doch in der Verwaltung fand man eine kreative Lösung über Ausgleichflächen für die Versiegelung im Zuge einer Krankenhauserweiterung.

Nach dem Ratsbeschluss zur Unterzeichnung eines Kooperationsvertrags war aus Sicht der Stiftung die formale Grundlage gelegt und man konnte mit der Umsetzung starten. Die Politik wurde danach von der Stiftung aus nicht mehr angesprochen; diese Aufgabe wurde beim Oberbürgermeister gesehen.

Der Oberbürgermeister wird in Interviews aus Sicht der Politik wie auch von Machenden als schwierig bezeichnet. Er habe mitunter die Arbeit der eigenen Verwaltung öffentlich kritisiert, anstatt sich vor sie zu stellen. Zudem setze er den Rat unter Druck, indem Vorlagen bewusst so kurzfristig eingebracht würden, dass keine differenzierte Auseinandersetzung möglich sei. Aus Sicht der Stiftung kommt es so zu schwer nachvollziehbaren Situationen in der Kommunikation mit verschiedenen Verwaltungsstellen. Nur das Gespräch mit einer Vertrauensperson innerhalb der Verwaltung ermöglicht den Außenstehenden Einblick und Verständnis.

Vor allem in der Ausarbeitung des Kooperationsvertrags kommt es laut einem Projektmacher zu einem Ringen um Macht zwischen Stiftung und der Stadt – demokratisch legitimierte Vertreterinnen und Vertreter und ihre Aufgaben stehen in diesem Fall dem – guten – Investor der Stiftung gegenüber.

Besondere Erwähnung findet in allen Interviews eine Vertrauensperson im Mittelbau des Stadtplanungsamts, die für Machende direkt ansprechbar ist, aber trotzdem die notwendige Erfahrung und das Netzwerk innerhalb der Verwaltung hat. Sie steht persönlich hinter dem Projekt und darf auch bestimmte Entscheidungen eigenständig treffen. Aus allen Interviews wird deutlich, dass die Verwaltung in dem Projekt viel eigenständig unternommen hat, und nicht nur im Auftrag der Politik handelt.

Ein interviewter Macher im Projekt zeigt sich froh darüber, dass die lokale Politik sich aus dem Projekt raushält. Da die Fraktionen als sehr zerstritten wahrgenommen werden, befürchtet man, sich Feinde zu machen: „Wenn eine Partei für das Projekt Fahne zeigen würde, wären alle an-

deren automatisch dagegen“. In Gesprächen mit Politik und Stiftung bestätigt sich diese Befürchtung eher nicht; der Rat scheint der Unterstützung durch das Programm ausnahmslos dankbar und positiv gegenüberzustehen. In den Worten eines Beteiligten: „Was sollte Lokalpolitik oder eine Stadtverwaltung dagegen haben, wenn eine Stiftung viel eigenes Geld mitbringt und investiert an so einem benachteiligten Standort?“

Indem die Bürgerschaft eigenständig Ideen für das Quartier entwickelt, übernimmt sie Aufgaben der Kommune – zunächst auf eigene Faust, doch letztendlich auch mit dem offiziellen Auftrag, ein bürgerschaftliches Quartierskonzept zu entwickeln, bei dem die Stadtverwaltung nur in beratender Rolle involviert ist. Somit besteht auch der Kontakt zur lokalen Bevölkerung hauptsächlich über die zivilgesellschaftlichen Macherinnen und Macher. Die Urbane Nachbarschaft Freiimfelde, die Projektgesellschaft der Montag Stiftung Urbane Räume, betreibt vor Ort ein Ladenlokal als Büro, in dem regelmäßige offene Veranstaltungen stattfinden und die Projektmitarbeiter direkt ansprechbar sind. Auch der Quartiermanager nutzt diese Räume für Sprechstunden. Die Freiraumgalerie wiederum beteiligt Bewohnerinnen und Bewohner in der Erarbeitung des Quartierskonzepts auf Hausebene; jedes Haus einigte sich auf einen Beitrag, die Ergebnisse werden zusammengetragen und schließlich in öffentlichen Veranstaltungen dem Quartier vorgestellt.

Spannungslinie 3:

Agenda, Beratung, Verhandlung: Parteien-Mandatsträgerinnen und Mandatsträger-Dritte

Die entstehende Dynamik zog das Interesse der Stadt auf den Stadtteil und brachte ihn so auf die Agenda. Dies führte zur Bewerbung bei zusätzlichen Stiftungen, EU- und Bundesprogrammen.

Beim ersten All You Can Paint-Festival hielt sich die Stadt noch „positiv dezent im Hintergrund“, da das Thema Graffiti in der Öffentlichkeit negativ besetzt war. Erst als die öffentliche Begeisterung sichtbar wurde, fand das Projekt politische Zustimmung und wurde ab dem dritten Festival auch aktiv von der Stadt unterstützt. Zum einen haben die beständigen Aktionen den Stadtteil selbst wieder auf die städtische Agenda gerückt. Zum anderen wurde die Aufmerksamkeit aber auch auf Kunst im öffentlichen Raum als Instrument und Katalysator sozialräumlicher Entwicklungen gelenkt. Wichtiger Bestandteil war dabei die Arbeit in Workshops mit Jugendlichen vor Ort. Das von der Freiraumgalerie entwickelte Modell wurde auch auf andere Stadtteile übertragen, wie beispielsweise das Projekt Ha:Neo in Halle Neustadt.

Ein Stadtratsmitglied sieht ein Problem von Politikern darin, dass sie sich voneinander abzugrenzen suchen, um gewählt zu werden. Wichtiger wäre jedoch, enger zusammenzurücken, um Mehrheiten zu bilden. Dies sieht sie auch vor dem Hintergrund eines möglichen Rechtsrucks in den bevorstehenden Kommunalwahlen.

Spannungslinie 4:

Agenda, Beratung, Verhandlung: kommunal-überkommunal

Die große Entfernung der Stiftung, die das Projekt Urbane Nachbarschaft Freimfelde aus Bonn steuerte, stellte eine Herausforderung dar, nicht nur, weil es eine Stiftung „aus dem Westen“ ist, die einer „Stadt im Osten“ hilft. Dass Entscheidungen der Stiftung zum Teil sehr lange auf sich warten ließen oder unklar blieben – etwa ob auf der Brachfläche neu gebaut werden sollte oder nicht – resultierte in einem Misstrauen der Bewohnerinnen und Bewohner und der Engagierten. Besonders wichtig war daher, dass die Wahl auf ein lokales Planungsbüro fiel, um den Prozess zum Bürgerpark zu begleiten. Trotzdem sieht ein Interviewpartner einen Vorteil in den kurzen Entscheidungswegen, die eine Stiftung im Vergleich mit einer Stadtverwaltung hat.

Beschlüsse im Rat wurden von Projektmachenden nicht als maßgeblich für ihre Arbeit gesehen, aber umso mehr Vorgaben kamen von Seiten der Stiftung, die zum Teil andere Ansprüche an die Qualitäten des Raumes hatte, als es die Selbstbauweise der lokalen Akteure erlaubte. Schließlich besteht das Interesse der Stiftung nicht nur darin, den Stadtteil selbst voranzubringen, sondern auch das eigene Modellprogramm weiterzuentwickeln.

Von Freimfelde und der Freiraumgalerie geht ein Impuls aus, der sich nicht nur auf das Quartier und auf die Gesamtstadt auswirkt, sondern auch international, indem beispielsweise regelmäßig Delegationen aus südafrikanischen Städten durch den Stadtteil geführt werden.

Spannungslinie 5:

Politikkreislauf-Planungskreislauf

Der Planungsprozess in Freimfelde wurde ohne offiziellen Auftrag der Politik gestartet. Auf den ersten Blick laufen Planungs- und Politikprozesse ohne große Berührungspunkte nebeneinander. Die Projektmachenden müssen in ihrer Zeitplanung die Termine von Ratssitzungen berücksichtigen, was den Prozess zumindest in einem Fall eher beschleunigt als behindert: die Stiftung ist erst bereit, sich auf den Kooperationsvertrag einzulassen, als die Ratssitzung bevorsteht und Druck ausübt, schnell zu einer Einigung zu kommen. Erst durch diesen Kooperationsvertrag

entstehen erste formelle Schnittstellen zur Politik. Doch in Interviews stellt sich, zusätzlich zur Vertrauensperson im Mittelbau der Verwaltung, auch der damalige Beigeordnete als Schlüsselperson heraus, der ebenfalls das Thema Bürgerbeteiligung auf seiner persönlichen Agenda hat und den Rat frühzeitig über alle Entwicklungen im Projekt informiert. Seiner kontinuierlichen Informationsarbeit sei es zu verdanken, dass der Beschluss zur Kooperation ohne große Diskussion getroffen werden konnte.

Die Strategie frühzeitiger, kontinuierlicher Information wird nicht von allen Teilen der Verwaltung verfolgt. So werden im Planungsausschuss Beschlussvorlagen für Förderanträge teils so kurzfristig vorgelegt, dass der Rat am selben Tag eine Vorzugsvariante beschließen müsste und ihm keine Gelegenheit für Mitbestimmung bleibt. Umgekehrt wird beklagt, dass Arbeiten der Verwaltung insbesondere im Wahlkampf von der Politik einfach weggewischt würden.

Veränderungs- und Lernprozesse lokaler Politik

Auch wenn lokale Politik von den Projektmachenden nicht gezielt angesprochen wurde, waren politische Vertreterinnen und Vertreter bei Formaten der Freiraumgalerie und bei gewissen Veranstaltungen im Nachbarschaftsladen zugegen. Man sah in der Stiftung doch die Wichtigkeit, „... Verwaltung und Lokalpolitik mit in diese Prozesse einzubinden und im besten Falle als Fürsprecher für das Projekt zu machen, als Multiplikatoren.“ Einzelne Mitglieder des Stadtrats nahmen an Veranstaltungen teil, jedoch nicht in politischer Rolle, sondern aus persönlichem Interesse.

Die Reaktionen auf das Projekt im Stadtrat werden als ausnahmslos positiv beschrieben; es gäbe keinen Gegenwind, da es als Leuchtturmprojekt gelte: „Man stellt nicht in Frage, was in Freimfelde passiert, weil es schön ist“. So bemerken auch andere Macherinnen und Macher, dass das Projekt häufig zitiert wird; die Politik schmücke sich gern mit der Freiraumgalerie. Beispielsweise werden regelmäßig internationale Delegationen und offizieller Besuch durch die Freiraumgalerie geführt. Das einstig durch Drogenhandel und Prostitution stigmatisierte Quartier ist nun eine Quelle des Stolzes für die Stadtgesellschaft und für die lokale Politik. Die Politik hat den Eindruck, dass Bürgerinnen und Bürger in dem Projekt nicht nur im eigenen Interesse handeln, sondern wirklich gemeinsam etwas entwickeln möchten. Der Aufbau lokaler Governance-Strukturen, wie etwa die gemeinsame Vergabe des Quartiersfonds, scheint bei lokaler Politik also nicht das Gefühl von Machtverlust zu wecken, sondern ganz im Gegenteil als Stärkung lokaler Demokratie begrüßt zu werden.

Einer befragten Politikerin liegt besonders am Herzen, das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern sichtbar zu machen und gleichzeitig den Stadtrat für sie nahbarer zu machen, indem die Politik niedrigschwelliger wird und „zu einer anderen Sprache“ findet. Eine Partei habe beispielsweise Ortschaftsräte im Quartier gefordert, was jedoch im Rat abgelehnt wurde. Die Interviewpartnerin leitet aus dieser fehlenden Schnittstelle zwischen Politik und Einwohnerinnen und Einwohnern den Grund dafür ab, dass Bürgerinitiativen zum Teil resignieren würden. Aus Sicht

der Bevölkerung agiert der Stadtrat auf einer „unerreichbaren“ Ebene – obwohl dessen Mitglieder ausschließlich auf Basis einer Aufwandsentschädigung arbeiten.

Die Politik sieht sich hier selbst in der Rolle, die Rahmenbedingungen festzulegen, die ermöglichen, dass das Engagement der Bevölkerung bestehen bleiben kann. Wenn es so bleiben soll, wie es sich die Projektmachenden wünschen, müsse die Politik Wege finden, vor Spekulation zu schützen.

3.5 Köln: GrowSmarter



Abbildung 11: Energie-Infrastruktur und Luftwärmepumpen in der Stegerwaldsiedlung. Quelle: Eigenes Foto.

Einordnung Suchbereich: Welche neuen Wege des Stadtmachens?

Köln ist mit dem Projekt in der Stegerwaldsiedlung eine der drei Partnerstädte, die im Rahmen des EU-Programms GrowSmarter Maßnahmen im Bereich Mobilität, Energie und Digitalisierung im Stadtraum umsetzen und evaluieren. Dabei steht im Vordergrund zu testen, welche Beiträge neue Technologien zum Ziel der CO₂-Reduktion leisten können. Die Besonderheit dieser Art von Prozessen ist also das Testen konkreter Maßnahmen im Feld, um politischen Zielen näherzukommen, die nicht nur auf Ebene der Stadt, sondern auch des Bundes und der EU gesetzt wurden.

Der Prozess findet dabei unter besonderen Rahmenbedingungen statt, die Freiräume zulassen und Maßnahmen ermöglichen, die im Normalbetrieb der Stadt nicht umgesetzt werden könnten. So stellt beispielsweise die EU-Förderung einen besonderen finanziellen Rahmen dar. Eine Smart City Lenkungsgruppe bestehend aus wichtigen Akteuren der Stadt und Wirtschaft bietet die nötige Expertise für die komplexe Prozesssteuerung und technische Umsetzung. Der Fall soll Licht auf die Frage werfen, wie lokale Politik diesen lokalen Ausnahmezustand im Wechselspiel mit verlässlichen, stadtweiten Rahmenbedingungen organisiert.

Es besteht hohes Interesse von Marktakteuren und von der überkommunalen Ebene, die sich aus dem Projekt übertragbare oder skalierbare Erkenntnisse erhoffen. Die Label Smart City Cologne und GrowSmarter wurden genutzt, um das Testfeld zu bewerben und die internationale Aufmerksamkeit, die das Förderprogramm auf sich zieht, für die Gesamtstadt zu nutzen. Trotzdem sind die Maßnahmen im Bestand verortet und damit auch lokal von Bedeutung. Der Fall wurde gewählt, um insbesondere die Spannungslinie zwischen internationalen Zielen, wirtschaftlichen Interessen und den Bedürfnissen der lokalen Stadtgesellschaft zu beleuchten. Lokale Politik steht im Zentrum dieser Spannungen, zwischen den Forderungen ihrer Wählerinnen und Wähler sowie wirtschaftlichen und ökologischen Faktoren, von denen die langfristige Entwicklung der Stadt stark abhängig ist. Des Weiteren könnten Asymmetrien zwischen der angesprochenen Zielgruppe und ihren Lebensstilen und der Perspektive der lokalen Politik auf ihre Wählerinnen und Wähler auftreten, etwa bezüglich deren Bereitschaft und Fähigkeit, neue Technologien und Services zu nutzen.

Fallstudie

Kontext

Kölns Wohnungsmarkt ist wie viele deutsche Großstädte von starkem Druck geprägt. Für die wachsende Zahl an Beschäftigten in Industrie und Kreativwirtschaft sowie Studierende wird es zunehmend schwieriger, leistbaren Wohnraum zu finden. Verkehrsbelastung und Feinstaub zählen zu den größten Herausforderungen, die die lokale Politik beschäftigen. Historisch waren die Sitze des Rats der Stadt Köln vor allem durch SPD und CDU besetzt, seit den 1980er Jahren spielen auch die Grünen eine zunehmende Rolle (IT.NRW o. J.). Betrachtet man die Ergebnisse der EU-Wahl auf der städtischen Ebene (Stadt Köln 2019), lässt sich die zunehmende politische Bedeutung des Umwelt- und Klimaschutzes auf lokaler Ebene erahnen. Die Stadt Köln verfolgt seit Ende der neunziger Jahre eine Nachhaltigkeitsstrategie, die auch über verschiedene Mehrheitsverhältnisse im Rat hinweg beibehalten wurde. 2011 beschloss der Rat die Entwicklung eines Konzeptes zur Nachhaltigkeit in Köln; zuletzt wurde am 9. Juli 2019 der Klimanotstand ausgerufen, was von den Medien jedoch eher als symbolischer Akt ohne verbindliche Aussagen beschrieben wurde (zum Beispiel wdr.de 2019). In neueren Planungen wie dem Masterplan für die Ringe wird zunehmend auch auf die Bedürfnisse von Radverkehr Rücksicht genommen (Stadt Köln o. J.) und die Förderung von Elektromobilität gilt nach Aussage eines Interviewpartners als Priorität. Inhaltlich baut auch das

Projekt GrowSmarter auf diesen Themen auf und soll mit Maßnahmen im Bereich Mobilität, Energie und Daten Lösungen anbieten, die stadtweit ausgerollt werden können.

Prozess des Stadtmachens

Das Projekt Smart City Cologne sollte zunächst als Plattform dienen, um darzustellen, welche Projekte in der Stadt bereits an der Schnittstelle von Technologie und nachhaltiger Stadtentwicklung existierten. Was also vor sechs Jahren mit fünf Projekten begann, umfasst heute nahezu 50 Projekte. Die Smart City Lenkungsgruppe besteht seitens der Stadt aus dem Internationalen Büro und der Koordinationsstelle Klimaschutz. Die Rheinenergie hat sich als stadtnahes Unternehmen dazu verpflichtet, zusätzlich mindestens die Hälfte des Budgets in das Projekt einzubringen, das die Stadt Köln ausgibt.

Die Absicht, sich für GrowSmarter zu bewerben, stand für die Stadt Köln schon fest, bevor das Programm verabschiedet war. So konnte 2013 sofort nach der Verabschiedung mit der Bewerbung gestartet werden.

Die inhaltliche Leitung des Projekts GrowSmarter liegt bei der Koordinationsstelle Klimaschutz der Stadt Köln, ergänzt durch das Referat für Internationale Angelegenheiten, welches die Leitung im Bereich Administration, Finanzkontrolle und Öffentlichkeitsarbeit übernimmt. Auch die Lenkungsgruppe der Smart City Cologne ist beteiligt, da das Projekt auch als Initiative im Rahmen der Smart City beworben wird. Steuerungsgruppen übernehmen schließlich die Leitung der einzelnen Arbeitspakete der Bereiche Energie, Daten, Mobilität und Zeitplanung. Wichtiger Projektpartner ist die Rheinenergie als Umsetzerin des größten Teils der Maßnahmen. Für die Antragstellung suchte die Rheinenergie Industriepartner, die die Bereiche Mobilität und Daten übernehmen würden, während die Stadt Köln die Städte Stockholm und Barcelona als Partner gewinnen konnte.

Räumlich ist das Projekt auf die Stegerwaldsiedlung begrenzt, wobei einzelne Maßnahmen auch an anderen Stellen umgesetzt wurden. Die Siedlung wurde zwischen 1950 und 1963 erbaut und ist im Besitz der Deutschen Wohnungsgesellschaft (Dewog), die wiederum von der Aachener Siedlungs- und Wohnungsgesellschaft gehalten wird, deren Gesellschafter sechs Bistümer umfassen. Von den rund 1000 Menschen, die die 700 Haushalte der Siedlung bewohnen, erhalten mehr als die Hälfte Leistungen nach SGB II und III; in Interviews wird beschrieben, dass die Siedlung immer schon „abgehängt“ war. Sie liegt „eingeklemmt“ zwischen dem Kölner Messegelände und

dem Zentrum des Stadtteils Mülheim. Auch der gesamte Stadtteil gilt nach Aussagen eines Interviewpartners als vernachlässigt, wobei das bestehende Projekt Mülheim 2020 Maßnahmen wie neue Grünflächen, die Belebung von Straßen und ein Bildungsbüro für Benachteiligte eingeführt hat und private Bauträger vor allem am Hafen im Mülheimer Süden in Neubauprojekte investieren. Herausforderungen stellen insbesondere die Verkehrsbelastung am Rand und das Fehlen von Infrastruktur und Nahversorgung innerhalb der Siedlung dar. Bereits im Jahr 1996 wurde für die Stegerwaldsiedlung eine Erhaltungssatzung beschlossen, um die soziale Struktur zu erhalten. Somit konnten die Kosten der Maßnahmen nicht vollständig auf die Miete umgelegt werden. Die Wohnungsgesellschaft hätte von 7,50 auf maximal 9,90 Euro Kaltmiete erhöhen dürfen, als katholischer Träger erlegte sie sich schließlich selbst eine Grenze von 9,00 Euro auf. Ausgenommen sind Einheiten, die durch Aufstockung neu dazukommen.

Die konkreten Maßnahmen im Rahmen des Projekts GrowSmarter umfassen neben der klassischen Sanierung mit Dämmung und Dreifachverglasung auch eine neu entwickelte AI-Software zum zentralen Management des Energieverbrauchs. Die Schlüsselmaßnahme im Bereich Mobilität stellen die sogenannten Mobilitätsstationen dar, die in der Siedlung zum ersten Mal getestet werden und landesweit auf weitere Standorte übertragen werden sollen. Dort geht es um das gesammelte Angebot von Ladestationen für Elektro-Autos, Parkplätze für Car- und Bike-Sharing, sowie im Voraus buchbare Parkplätze.

Die Dewog hatte nach Angaben der Projektpartner bereits geplant, die Siedlung zu sanieren, wenn auch nicht in der Geschwindigkeit. Die Vorgabe Seitens der europäischen Kommission sah drei Jahre für die Implementierung der Maßnahmen vor, gefolgt von zwei Jahren für Messungen und Evaluation der Ergebnisse. Die Umsetzung erfolgte in drei Bauphasen zwischen 2015-2019.

Spannungslinien lokaler Politik

Gemäß den Erwartungen, die der Auswahl dieses Falles zugrunde lagen, tritt hier die Spannungslinie 4 besonders hervor, die das Verhältnis zwischen kommunalen und überkommunalen Akteuren und Prozessen beschreibt. Da das Agenda-Setting durch diesen überkommunalen Einfluss geprägt ist, wird Spannungslinie 3 nicht gesondert beschrieben. Das Verhältnis zwischen Gesamtstadt, Bezirk und den Bürgerinnen und Bürgern vor Ort spielte dennoch eine wichtige Rolle, die den Fokus der Spannungslinie 1 darstellt. Da das Projekt explizit darauf abzielte, übertragbare Maßnahmen zu testen, die später in stadt-

weiten Planungen übernommen werden sollten, ist auch Spannungslinie 6 betroffen. Weniger trat in diesem Fall die Spannungslinie 5 zum Vorschein, auf die der Bericht daher nicht näher eingehen wird.

Spannungslinie 1:

Konsultieren und Entscheiden zwischen Rat, Bezirk und Bürgerinnen und Bürgern

Zu dem Zeitpunkt, als die Bewerbung zur Förderung sowie die Auswahl des Projektgebiets im Stadtrat beschlossen wurde, wurde die Bezirksebene nicht mit einbezogen – weder die lokale Politik noch die Bewohnerinnen und Bewohner der Siedlung. Aus Interviews auf Bezirksebene ging hervor, dass sich die Beteiligung auf ein Informieren im Nachhinein beschränkte. Die Themen Klimaschutz und Technologie seien zwar hoch auf der Agenda der Stadt, aber sehr weit weg von den Menschen vor Ort, deren unmittelbare Probleme wie Verkehrsbelastung, Parkplätze, fehlende Einkaufsmöglichkeiten oder Baulärm für sie nicht greifbar damit in Verbindung stehen. Während das Projekt für die Gesamtstadt ein internationales Vorzeigeprojekt geworden ist, kommen auf der Bezirksebene nur die „alltäglichen“ Beschwerden an. Die Unzufriedenheit und Unsicherheit, etwa über Mieterhöhungen, fehlende Stellplätze oder Versorgungsinfrastruktur, mit denen die Bezirkspolitik und -verwaltung konfrontiert wird, wird zumindest bei einigen der Projektmachenden nicht wahrgenommen. Für die Bezirksvertretung ist das Projekt über die „üblichen“ Beschwerden hinaus nicht von großer Bedeutung, sondern lediglich ein kleines Sanierungsprojekt. Das Interesse gilt eher den großen Neubauprojekten in anderen Bereichen des Stadtteils, bei denen im Gegensatz zum vorliegenden Fall auch der direkte Kontakt der Bezirkspolitik und -verwaltung zu Investierenden eine Rolle spielt.

Auf Bezirksebene wird die zeitliche Herausforderung für die rein ehrenamtlich tätigen Vertreterinnen und Vertreter besonders deutlich: keine Bezirksvertreterin und kein Vertreter folgt den Einladungen zu Infoveranstaltungen.

Spannungslinie 2:

Entscheiden, Umsetzen, Betreiben zwischen Rat, Verwaltung, städtischen Gesellschaften und Dritten

Der Stadtrat wird von den Umsetzenden des Projekts als eine wichtige Zielgruppe bezeichnet. Nach Ende des Förderzeitraums gelte es schließlich, noch mehr Projekte dieser Art umzusetzen – die Finanzierung beziehungsweise Anreize für Investierende müssen dann von der Stadt selbst kommen. Es wird daher mehrfach Enttäuschung geäußert, dass nur wenige Ausschussmitglieder der Einladung zu einer Infoveranstaltung folgen – auch wenn Verständnis dafür herrscht, dass diese ehrenamtlich arbeiten

und wenig Zeit haben. Allein die Einarbeitung in Themen würde fachfremde Personen viel Zeit kosten. Trotzdem sei jede und jeder einzelne Anwesende wichtig, da diese das Thema wieder in ihre jeweiligen Ausschüsse tragen würden und es so Schritt für Schritt vorangebracht werde.

Durch den ehrenamtlichen Charakter des Stadtrats ergibt sich in diesem Fall die Situation, dass ein Mitglied des Verkehrsausschusses auch für einen der privaten Projektpartner tätig ist. So gelangen Informationen über das Projekt neben den offiziellen Informationsveranstaltungen auch auf direktem Wege in den Ausschuss.

Die Umsetzenden selbst beschreiben die Zusammenarbeit mit der Stadt, die hier in erster Linie auf bestimmte Stellen in der Verwaltung bezogen wird, vor allem zu Beginn des Prozesses als knirschend. So ein Projekt habe Potenzial, die Beziehung zwischen den Industriepartnern und der Stadt zu zerstören, aber dazu sei es letzten Endes nicht gekommen. Nach Auffassung der Projektmachenden sei der politische Wille zwar ausdrücklich gegeben, aber die Verwaltung gehe weiterhin ihren üblichen Weg. Die Oberbürgermeisterin gab dem Projekt von Anfang an höchste Priorität und kommunizierte dies schriftlich mit allen Dienststellen, von denen sie annahm, dass sie irgendwann im Laufe des Projekts damit zu tun haben würden. Zu dieser Zeit trat die Oberbürgermeisterin neu ins Amt und fand sich mitten in einem laufenden Reformprozess der Stadtverwaltung. So kam es laut einer Mitarbeiterin des Projekts dazu, dass viele Dienststellen vergessen wurden, nicht über die Prioritätsstufe des Projekts informiert waren und so beispielsweise eine ausbleibende Baugenehmigung zu Verzögerungen führte. Ein Interviewpartner formulierte es so, dass das Projekt der Stadt gedient habe, um „gewisse Dinge da [in die Verwaltung] reinzudrücken und *Change* zu bewirken“.

Spannungslinie 4:

Agenda, Beratung, Verhandlung: kommunal-überkommunal

Der überkommunale Einfluss, insbesondere durch die Projektförderung durch die EU, wird von den Projektmachenden einheitlich als positiv betrachtet. Auch die lokale Politik scheint grundsätzlich unkritisch gegenüber der Bereitstellung von Mitteln und internationaler Aufmerksamkeit. Den größten Diskussionspunkt stellen die Mieterhöhungen im Projektgebiet da, die von einzelnen Parteien kritisiert werden, wenngleich die Projektmachenden betonen, dass dank Erhaltungssatzung die Erhöhung relativ gering blieb und kein Mieter ausziehen musste. Einzelne Reaktionen in Ausschüssen richten sich nach Einschätzung der Projektmachenden stark nach Parteizugehörigkeit. Man ist sich

sicher, dass das die traditionellen Parteien im Rat – SPD, CDU, Grüne und FDP – solche Projekte weiterhin unterstützen würden, doch es wird Sorge ausgedrückt vor der neuen Situation, dass nun auch Parteien des linken und rechten Spektrums vertreten sind.

Die Zusammenarbeit mit den Partnerstädten Stockholm und Barcelona, die sich nach thematischen Arbeitspaketen gliedert, wurde von mehreren Interviewpartnern als positiver Lerneffekt beschrieben – nicht nur für die Projektmachenden, sondern auch für lokale Politik. So konnte konkret gezeigt werden, was unter anderen Rahmenbedingungen möglich oder hinderlich war. Interessant sei für lokale Politik beispielsweise zu sehen, welche technischen Lösungen Stockholm im Bereich Energie zur Verfügung hatte oder wie Barcelona mit dem Thema Mobilität umging, aber auch wie der Prozess der Beteiligung durchgeführt wurde. Als in Stockholm Bürgerinnen und Bürger gegen das Projekt vor Gericht zogen, wurden die eigenen Erfahrungen der Stadt Köln relativiert. Der Erfolg wurde der Erhaltungssatzung und einem direkten Dialog zugeschrieben.

Neben den beiden Partnerstädten wird interkommunaler Austausch auch mit einer größeren Zahl von Follower Cities gepflegt, die keine aktiven Fördermittel erhalten, aber direkt von den Lernprozessen der Umsetzung in Köln, Stockholm und Barcelona profitieren sollen. So wird die Förderung direkt mit Wissenstransfer und Übertragbarkeit von Maßnahmen in anderen Städten verknüpft. An Austauschveranstaltungen wie den Replication Workshops würden neben den Projektpartnern zum Teil auch Vertreterinnen und Vertreter der Politik teilnehmen, um sich über Ergebnisse zu informieren.

Generell üben andere Städte eine starke Vorbildwirkung auf lokale Politik aus. So wird im Rahmen der Infoveranstaltung die Frage geäußert, warum Köln auf ein free floating Fahrrad-Sharing-System setze und nicht auf ein stationsbasiertes Netzwerk, wie es in Düsseldorf oder Hamburg der Fall sei. Die Projektmachenden nutzen wiederum das Argument, dass die Partnerstädte free floating „cooler“ fänden, woraufhin die zuvor sichtbare Skepsis bei den Anwesenden einem anerkennenden Kopfnicken weicht.

Da die Entwicklung und das Testen von Maßnahmen insbesondere zur Senkung von CO₂-Emissionen ein explizites Ziel auf den politischen Ebenen der EU, des Bundes wie auch vieler Städte darstellt, werden die Ergebnisse hinsichtlich Übertragbarkeit und Hindernissen auf dem Weg zur Energiewende mit hohem Interesse verfolgt. Projektmachende stehen hier mit der lokalen Politik ebenso im

Austausch wie mit Berlin und Brüssel, um aufzuzeigen, welche Gesetze fehlen oder aber einer effizienten Umsetzung im Wege stehen. Im Rahmen der Infoveranstaltung, an der etwa neun Ausschussmitglieder des Rates teilnahmen, wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass bestimmte Gesetze und Regularien Maßnahmen erschwert oder verhindert hatten. So konnte beispielsweise die Position der Mobilstationen nicht nach der optimalen Lage nahe am ÖPNV-Anschluss gewählt werden, sondern dort, wo es die Rechtslage des Grundstückseigentums erlaubte. Ebenso konnte aus rechtlichen Gründen kein lokales Energienetz zwischen den Haushalten und den Mobilstationen geschaffen werden; die Rheinenergie dürfe keine Kabel legen, weil sie dadurch zur Netzbetreiberin würde.

Gleichzeitig sei das Projekt auch für die Politik der Stadt Köln ein „totaler Imagegewinn“ und erntet internationale Aufmerksamkeit durch zahlreiche Delegationen, Auftritte auf Fachmessen und im Rahmen der Weltklimakonferenz.

Unternehmen und Investierende, so die Aussage einer Projektmacherin, wären längst „auf den Trichter“ gekommen, grüne Technologien als Geschäftsfeld aufzubauen, doch gewisse Rahmenbedingungen der Stadt Köln würden die Entscheidung, sich dort anzusiedeln, fast unmöglich machen. Ansässige Firmen liefen seit Jahren bei der Politik Sturm, sie müsse im Bereich nachhaltiger Stadtentwicklung viel mehr tun. Das Projekt würde von Industriepartnern als einmalige Chance gesehen, zu demonstrieren, was in dem Bereich technisch und wirtschaftlich möglich sei. Dass die Stadt Projekte wie GrowSmarter unterstützt, sei eine Reaktion der Stadt auf diesen Druck von außen.

Spannungslinie 6:

Vom Ziel zur Umsetzung

Die Wechselwirkung zwischen dem übergeordneten, strategischen Rahmen und der Umsetzung konkreter Maßnahmen ist in diesem Fall gut zu erkennen. Die bestehende Klimaschutz- und Digitalisierungsstrategie die Stadt Köln erleichterte es, die Zustimmung des Rates für die Bewerbung zum Programm GrowSmarter zu erlangen. Wie viele andere Städte hat sich die Stadt Köln selbst ein CO₂-Reduktionsziel gesetzt, das sie nach Angaben einer Interviewpartnerin nicht erreichen wird. Im Projektgebiet, rund um die Mobilstationen werde dieses Ziel zum größten Teil erreicht. Somit leisten die Maßnahmen einen wichtigen Beitrag zur Erreichung strategischer Ziele, da sie praktisch erproben und zeigen, dass es möglich ist. Das Projekt stellt daher aus Sicht der Projektmachenden einen Meilenstein auf dem Weg der Transformation zur klimaneutralen Stadt und zum klimaneutralen Deutschland im Jahr 2050 dar.

Als konkretes Beispiel werden von allen Interviewpartnern die Mobilstationen genannt. Zum ersten Mal im Projektgebiet getestet, finden sich diese nun in den B-Plänen für das Neubaugebiet in Köln-Mülheim und sollen auch im Masterplan und dem Mobilitätskonzept der Stadt berücksichtigt werden. Das Mobilitätskonzept, das parallel erarbeitet wird, wartet zunächst ab, was sich im Projekt bewährt, um die Ergebnisse einzuarbeiten. Die Stadt lernt nicht nur, welche Maßnahmen technisch möglich sind, sondern auch wie sie von der Stadtgesellschaft wahrgenommen und genutzt werden. Die Herausforderung, die für die Projektmachenden den nächsten Schritt darstellt, ist, solche Projekte oder Bausteine daraus künftig auch ohne Förderung wirtschaftlich darzustellen.

Veränderungs- und Lernprozesse lokaler Politik

Das Projekt verbindet effektiv die strategischen Ziele unterschiedlicher politischer Ebenen, von der EU bis zur Gesamtstadt – und zeigt gleichzeitig die Herausforderung, lokale Akteure auf dem Maßstab des Bezirks oder der Nachbarschaft mit an Bord zu holen. Somit eröffnet das Programm Perspektiven, wie lokale Politik mit dem „Super Wicked Problem“ der Klimakrise umgehen kann (vgl. Kemmerzell 2017). Die politische Dissonanz ergibt sich hier aus dem Spannungsfeld zwischen globalen Herausforderungen, deren lokale Auswirkungen nur in einer langfristigen Perspektive sichtbar werden, und den unmittelbaren Bedürfnissen der Wählerinnen und Wähler. Während die Politik gewillt scheint, in Zusammenarbeit mit anderen Städten an dem Thema zu arbeiten – beispielsweise in internationalen Netzwerken wie dem Covenant of Mayors, ICLEI, Connective Cities oder Civitas – ist man sich auch bewusst, dass die Umsetzung nicht ohne die Unterstützung und Mitwirkung der lokalen Bevölkerung funktionieren kann.

Lokale Politik lernt und orientiert sich gerne an praktischen Beispielen und messbaren Ergebnissen, sei es in der eigenen oder einer anderen Stadt. In Köln war zu beobachten, dass der Stadtrat langfristige strategische Ziele setzt, ohne eine genauere Vorgabe oder auch nur konkrete Vorschläge anzubieten, wie diese erreicht werden können. Von Maßnahmen, die im Rahmen von GrowSmarter ermöglicht wurden, erhofft man sich Ergebnisse, aus denen der fehlende „Mittelbau“ einer Planung zwischen übergeordneter Strategie und konkreter Umsetzung entwickelt werden kann. Ebenso können Hindernisse identifiziert werden, die einer effizienten Umsetzung im Weg stehen.

Darüber hinaus hilft Zusammenarbeit und Erfahrungsaustausch mit anderen Städten der lokalen Politik, eigene Rahmenbedingungen, Chancen und Risiken besser

zu erkennen und zu relativieren. Als in Barcelona während der Projektlaufzeit eine neue Bürgermeisterin gewählt wurde, wurde umgehend jede Unterstützung für freiwillige EU-Programme eingestellt. Dort muss das Projekt nun

ohne politische Unterstützung zu Ende gebracht werden. Eine leitende Projektmitarbeiterin stellt dazu fest: „Der politische Einfluss ist noch höher einzuschätzen, als man es üblicherweise annimmt“.

3.6 München: Modellstadt Mobilität 2030



Abbildung 12: Politikworkshop zur Modellstadt 2030 im Herbst 2018. Quelle: STUDIO | STADT | REGION.

Einordnung Suchbereich: Welche neuen Wege des Stadtmachens?

Die Modellstadt Mobilität 2030 in München steht exemplarisch für einen maßgeblich von außerhalb von Politik und Verwaltung angestoßenen Dialog- und Konzeptionsprozess. Führende Akteure in diesem Verfahren kommen aus der Wirtschaft, aus Verbänden, Hochschulen und öffentlichen Einrichtungen. Die Verwaltung und die lokale Politik sind in das Vorgehen eingebunden, um diese als wesentliche Zielgruppen der Ergebnisse der Modellstadt 2030 anzusprechen und zu adressieren. Die Modellstadt hat als ein interner Prozess zwischen diesen Stakeholdern begonnen und im Verlauf über die Veröffentlichung der Ergebnisse sowie mehrere öffentliche Diskussionen

im Stadtrat eine breite Öffentlichkeit erreicht. Die Modellstadt hat letztlich öffentlichkeitswirksam den politischen Prozess des Agenda-Setting beeinflusst und Eingang gefunden in diverse Stadtratsvorlagen und -beschlüsse. Lokale Politik hat sich dabei von zurückhaltendem Zuhören zu aktiver Diskussionspartnerin und schließlich zu aktiver Fürsprecherin und Gestalterin der sogenannten Verkehrswende in München entwickelt. In diesem Fall kann nachgespürt werden, vor welchem Hintergrund, mit welchen Absichten und Methoden ein Konsortium von Akteuren aus Wirtschaft und Intermediären einen Leitbildprozess angestoßen und durchgeführt haben und wie dabei die lokale Politik einbezogen und angesprochen wurde. Schließlich sind sowohl Politik als auch Stadtverwaltung aufgefordert, sich zu den Vorschlägen der Modellstadt zu positionieren

und ihre eigenen Rollen in der weiteren Gestaltung der Verkehrswende und der strategischen Verkehrsentwicklungsplanung neu zu justieren.

Fallstudie

Kontext

Die Stadt und Region München gehören zu den am stärksten wachsenden Räumen Deutschlands. Für die Landeshauptstadt wird bis zum Jahr 2040 eine Zunahme der Bevölkerung von 18,8 Prozent auf dann 1,85 Millionen Menschen erwartet (Landeshauptstadt München 2019). Für die Region München wird von 2018 bis zum Jahr 2038 ein Bevölkerungswachstum von 9,2 Prozent auf insgesamt 3,18 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner erwartet (Bayerisches Landesamt für Statistik 2019). Dieses Wachstum basiert wesentlich auf einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung. In der Stadt München arbeiten circa 1,06 Millionen Menschen, die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten steigt bisher um rund 20.000 je Jahr und die Arbeitslosigkeit ist mit unter fünf Prozent sehr gering (Landeshauptstadt München 2018).

In der Folge dieser dynamischen Entwicklung von Arbeitsplätzen und Einwohnerinnen und Einwohner nimmt die Nachfrage nach Wohnraum und auch nach Gewerbeflächen stetig zu. Die verfügbaren Flächen aber können nicht entsprechend gesteigert werden und in der Folge steigen die Kauf- und Mietpreise rasant. München verspürt Wachstumsschmerzen. Die Erwartungen an die Stadtentwicklung gehen zwischen denjenigen, die in München bereits wohnen und gut versorgt sind und denjenigen, die hier eine Ausbildung oder neue Arbeit und damit auch neuen Wohnraum suchen, auseinander.

Wachstumsstress zeigt sich nicht nur in der Flächenknappheit, sondern auch im Verkehr. München trägt den Titel Stauhauptstadt (Harloff 2018) und auch der ÖPNV steht an seiner Belastungsgrenze. Wichtige Infrastrukturprojekte des öffentlichen Verkehrs, beispielsweise die zweite S-Bahn-Stammstrecke und neue U-Bahn und Tram-Bahn-Linien, werden erst zum Ende der 2020er Jahre in Betrieb gehen. Mobilität in München war lange durch die starke Position der Automobilindustrie geprägt. Obwohl der öffentliche Verkehr im internationalen Vergleich durchaus als vorbildlich wahrgenommen wird, hat die Landeshauptstadt München im engen Dialog mit den Industriepartnern immer versucht, Autofahren auch im engen Stadtraum möglich zu machen und dafür in wichtige Infrastrukturprojekte, beispielsweise große Tunnelbauwerke, investiert.

München wurde von 1990 bis 2014 von der in Deutschland ältesten rot-grünen Koalition regiert, seit 1993 unter dem SPD-Oberbürgermeister Ude. In dieser Zeit wurde in München die strategische Stadtentwicklungsplanung grundlegend neu ausgerichtet und die Perspektive München als innovatives, prozessorientiertes Instrument entwickelt und 1998 vom Stadtrat verabschiedet (Landeshauptstadt München o. J.-c). Die Siedlungsentwicklung sollte dem Leitmotiv „kompakt, urban, grün“ folgen (Landeshauptstadt München 1995) und sich auf die Entwicklung von Konversionsflächen konzentrieren, um dort unterstützt durch das Instrument der Sozialgerechten Bodennutzung SoBoN (Landeshauptstadt München o. J.-b) Wohnraum für breite Schichten der Münchner Bevölkerung zu schaffen. Im Jahr 2006 wurde der Verkehrsentwicklungsplan als Leitprojekt der Perspektive München durch den Stadtrat der Landeshauptstadt München beschlossen (Landeshauptstadt München 2006). Mit den Kommunalwahlen im Jahr 2014 endet die rot-grüne Ära. Die CSU wird stärkste Stadtratsfraktion und Oberbürgermeister Reiter von der SPD setzt sich in der Stichwahl gegen CSU Spitzenkandidat Schmid durch. SPD und CSU regieren von 2014 bis zum März 2020 in einer großen Koalition.

Mit der positiven wirtschaftlichen Entwicklung, dem anhaltenden Immobilienboom und auch der Flüchtlingskrise hat die Entwicklung der Stadt und Region München seit 2014 laufend an Dynamik zugelegt. Die Wachstumsprognosen wurden in diesen Jahren stetig nach oben korrigiert. Aufbauend auf den Vorbereitungen durch die Perspektive München und die Langfristige Siedlungsentwicklung LaSie (Ernst Basler + Partner AG 2013) wurden große städtebauliche Projekte angeschoben, die in diesen Jahren aber viel Widerstand in der Bevölkerung und schwankende Unterstützung durch den Stadtrat erfahren haben. Ebenso kam die Neuauflage des inzwischen veralteten Verkehrsentwicklungsplans nur schleppend voran. Politische Uneinigkeit herrschte auch in Bezug auf wichtige Ausbauprojekte des öffentlichen Nahverkehrs wie Tram- und U-Bahn-Erweiterungen.

Prozess des Stadtmachens

Viele Akteure in Wirtschaft, Zivilgesellschaft und in Verbänden, Vereinen, Universitäten haben seit 2014 zunehmend eine Stagnation der strategischen Stadtentwicklung und auch der Verkehrsplanung wahrgenommen. Den sich beschleunigenden Herausforderungen stehen nur schleppende politische Beschlüsse gegenüber. In dieser Situation haben sich Vertreterinnen und Vertreter der sogenannten Inzell Initiative auf den Weg gemacht, mit der Modellstadt Mobilität 2030 ein ambitioniertes Zukunftsbild zu entwi-

ckeln, in dem Lebens- und Mobilitätsqualität in Stadt und Region München Hand in Hand entwickelt werden sollen.

Die Inzell-Initiative wurde 1995 von der Landeshauptstadt München und BMW gemeinsam gegründet und vereint seitdem Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Verkehrsunternehmen, Verbänden und Stadtverwaltung, um Verkehrsprobleme gemeinsam zu lösen (Inzell-Initiative 2019). Durch die langjährige Zusammenarbeit ist eine Vertrauensbasis zwischen diesen Partnerinnen und Partnern gewachsen. Nach anfänglichen Erfolgen wie die Einführung des von der Inzell-Initiative angeregten Parkraummanagements im Jahr 1999 in München wurde die Initiative nachfolgend vor allem durch Konzeptpapiere und in ihrer Rolle im vorpolitischen Raum wahrgenommen und weniger über konkrete Projekte. Oberbürgermeister Reiter trat 2014 mit der Absicht an, die Inzell-Initiative entweder neu auszurichten oder diese zu schließen. Es folgt eine Neustrukturierung, indem der Steuerkreis der Initiative für Vertreterinnen und Vertreter der Stadtratsfraktionen geöffnet und damit die politische Transparenz erhöht wird. Im Jahr 2015 bewerben sich die Partner rund um BMW und die Inzell-Initiative erfolgreich auf das Projekt City2Share, das im Rahmen des Förderprogramms Erneuerbar Mobil – Förderung von Forschungsvorhaben zum Thema Elektromobilität des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) gefördert wird (City2Share 2016; City2Share 2019).

Aufbauend auf diesen positiven Projekterfahrungen stoßen Oberbürgermeister Reiter und Bürgermeister Schmid im Jahr 2017 auf Drängen von und im Schulterschluss mit BMW das breiter gefasste Projekt Modellstadt Mobilität 2030 an. Wesentliches Argument für den Start des Projekts ist der absehbare Verkehrskollaps in München, eine Gefahrenmeldung, die insbesondere von der Automobilindustrie formuliert wird.

Das Projekt wird von sechs Inzell Partnern selbst finanziert und startet im Jahr 2018 mit einer Serie von drei Workshops, um eine Vision, Ziele und Maßnahmen für eine zukunftsfähige Mobilität in München zu entwickeln. Die Prozessbegleitung erfolgt über ein externes Büro¹. Diese erste Bearbeitungsphase mit ausschließlich Inzell-internen Workshops von Februar bis Juni 2018 mündet in der Veröffentlichung einer Broschüre (Förster und Bernögger 2018). Daran schließt sich eine zweite Bearbeitungsphase an, mit der Absicht, die bisherige Arbeit zu vertiefen, die

entwickelten Ziele in Kriterien und Indikatoren zu überführen und ein Set konkreter Maßnahmen zu entwickeln und Perspektiven für ihre Anwendung in verschiedenen Quartierstypen in München aufzuzeigen. In dieser Phase wurden neben Workshops und Arbeitskreisen der Inzell Partnerinnen und Partner auch Veranstaltungen und Workshops mit der Stadtpolitik sowie mit jungen Forschenden und Start-ups durchgeführt. Ebenso fand im Januar 2019 eine Stadtratsbefassung zu den Vorschlägen aus der Modellstadt 2030 statt. Der aus den Projektpartnern und aus der Stadtpolitik besetzte Steuerkreis der Inzell-Initiative befasste sich im November 2018 und im April 2019 mit dem Projekt. Die Untersuchungen der Fallstudie beziehen sich auf den Projektstand im Sommer 2019.

Das Projekt Modellstadt Mobilität 2030 baut auf der besonderen Konstellation der Inzell-Initiative auf: Im Rahmen der Initiative arbeiten private Unternehmen, Verkehrsgesellschaften, Verwaltung, Verbände und Universitäten unbürokratisch zusammen und sie bringen dabei unkonventionelle Dinge auf den Weg, wie es in vielen wichtigen Projekten für die Mobilitätsentwicklung in München gezeigt werden konnte. Zugleich ist die Inzell Initiative eine Plattform für Lobbyarbeit, insbesondere für die großen DAX-Unternehmen BMW, MAN und Siemens, denn sie haben bei Inzell kurze Wege zu den politischen Entscheidern.

Spannungslinien lokaler Politik

In der Fallanalyse und den Interviews mit Projektbeteiligten werden abgesehen von Spannungslinie 2 alle Spannungslinien angesprochen.

Spannungslinie 1:

Konsultieren und Entscheiden zwischen Rat, Bezirk und Bürgerinnen und Bürgern

Der Prozess der Modellstadt wird in der ersten Phase ausschließlich von Expertinnen und Experten getragen und öffnet sich im zweiten Schritt in die weitere Fachwelt sowie in den Stadtrat. Für die Ebene der Bezirke erscheint das Projekt zu abgehoben und zu komplex. In den Experteninterviews wird mehrfach darauf verwiesen, dass die Stadtbezirke unter einer Flut von Tagesordnungspunkten leiden und dass auch bei anderen strategisch ausgerichteten räumlichen Konzepten das Interesse aus Bezirksebene eher gering ist. Zugleich wird eine hohe Relevanz der Inhalte der Modellstadt für die Politik und die Bewohnerinnen und Bewohner in den Stadtbezirken attestiert.

¹ Die Verfasserin hat die externe Prozessbegleitung der ersten und zweiten Phase der Modellstadt 2030 geleitet.

Denn sobald es um konkrete Räume geht, um die Umgestaltung von Straßen und Plätzen, ist das Interesse vor Ort sehr hoch und die Modellstadt schlägt die Neuaufteilung städtischer Räume als Schlüsselwerkzeug vor. Ebenso geht die Modellstadt auf verschiedene Siedlungs- und Quartierstypen differenziert ein, denn die Siedlungsdichte und auch Art und Umfang von Nutzungsmischung sind wesentliche Parameter für wirkungsvolle Mobilitätslösungen. Daher wären Dialog- und Kooperationsmodelle für die Gestaltung von Veränderungen auf Bezirksebene zukünftig sehr wichtig. Mit den bisherigen Befassungen der Bezirke zu aktuellen Mobilitätsprojekten, beispielsweise der stadtweiten Installation von Ladesäulen, haben einige Befragte eher schlechte Erfahrungen gemacht. Denn Verkehrsplanung endet nicht im Quartier und in der vielfach kleinteiligen Betrachtung der Bezirksausschüsse geraten die Zusammenhänge der Gesamtstadt vielfach aus den Augen.

Spannungslinie 3:

Agenda, Beratung, Verhandlung: Parteien-Mandatsträgerinnen und Mandatsträger-Dritte

Eine Besonderheit des Prozesses um die Modellstadt 2030 ist die neuartige Allianz zwischen den drei beteiligten Wirtschaftskonzernen, öffentlichen Verkehrsgesellschaften, Industrie- und Handelskammer sowie Stadtverwaltung, um die Mobilität in München neu zu denken. Aus der Perspektive der Stadtpolitik wird das zum Teil positiv wahrgenommen, denn neue Akteure könnten eingefahrene Diskussionen beleben und eingespielte Fronten aufbrechen. Es tue der Debatte gut, wenn nicht nur das städtische Planungsreferat oder übliche Verdächtige wie BMW oder die IHK alleine zu Veranstaltungen rund um das Thema Mobilität einladen.

Zahlreiche der am Modellstadt-Prozess beteiligten Partner nehmen eine Stagnation der Verkehrspolitik in München wahr. Sie bemängeln, dass die Stadt konzeptlos sei und dass die Planung bisher vor allem aus dem Bestand heraus erfolgte. Alte Planungsprozesse würden aber aufgrund des Tempos des Wandels, genauer des Stadtwachstums aber auch des Wandels technologischer und gesellschaftlicher Prozesse, nicht mehr funktionieren. Im Vergleich zu der Geschwindigkeit, mit der sich Unternehmen wandeln, hinken Politik und Verwaltung hinterher. Die Modellstadt will einen Prozess des Umdenkens anstoßen, die Modellstadt sollte „Wellen schlagen“. Dabei wurden bewusst Tabuthemen platziert und angesprochen, beispielsweise eine City Maut beziehungsweise ein Roadpricing oder auch die Neuaufteilung und Umwandlung von Verkehrsflächen zugunsten emissionsarmer Mobilität und für den Aufenthalt im öffentlichen Raum. Diese beiden Themen konnten vor dem Prozess der Modellstadt

öffentlich gar nicht angesprochen werden. Damit wird zugleich eine Tür geöffnet, um Verhandlungslösungen fern eingespielter Positionen möglich zu machen.

Einige Interviewte sprechen davon, dass man mit der Modellstadt einen „Nerv getroffen“ habe, um der gefühlten Ohnmacht gegenüber komplexen Zukunftsthemen eine positive Vision und mutige Werkzeuge zur aktiven Gestaltung von Mobilität entgegenzusetzen. Dabei wurde die Politik bewusst angestoßen. Die Broschüre der Modellstadt wird politisch breit rezipiert – befürwortend wie ablehnend. Nach der Vorstellung der Ergebnisse im Steuerkreis im November 2018 setzte der Oberbürgermeister für Januar 2019 eine Befassung im Stadtrat an. Dabei haben politische Vertreterinnen und Vertreter mit einer eigenen Beschlussfassung versucht, das Ruder wieder in die Hand zu nehmen. Initiiert von der SPD-Fraktion wurde die Verkehrswende für München beschlossen. Seitdem tritt die Politik gegenüber den Partnern der Modellstadt fordernd auf, man erwarte nun insbesondere von den Industriepartnern konkrete Vorschläge.

Damit stößt die Politik bewusst in die Schwachstelle des Modellstadtprozesses hinein. Denn Einigkeit besteht unter den Inzell-Partnern vor allem auf der abstrakten Ebene der Vision und Ziele. Wesentlicher Erfolg des bisherigen Prozesses war es, die Gemeinsamkeiten zwischen den sehr unterschiedlichen Perspektiven in den Vordergrund zu rücken, anstatt sich in fundamentalen Unterschieden zu verhaken. Sobald es aber um die nächste Stufe der Konkretisierung und um konkrete Projekte geht, werden die Unterschiede zwischen Automobilindustrie, Verkehrsgesellschaften, Verbänden und städtischen Akteuren wieder aufbrechen.

Der Prozess zur Modellstadt Mobilität spielt eng mit dem Wahlkampf zu den Kommunalwahlen im März 2020 zusammen. Bereits Anfang 2018 war der Wahlkampf spürbar, die Kooperation zwischen SPD und CSU war weitgehend auseinandergebrochen und die Diskussionen zum Thema Mobilität wurden sehr ideologisch geführt. Einerseits nahmen die Projektbeteiligten aus der Inzell-Initiative das als Hemmnis für die gemeinsame Arbeit wahr. Denn die entwickelten Vorschläge schienen an den festgefahrenen politischen Diskussionen abzuprallen. Andererseits wurde der Modellstadtprozess durch den Wahlkampf auch beschleunigt. Die frühe Befassung des Stadtrats und verschiedene darauffolgende wegweisende Beschlüsse zum Thema Mobilität lassen sich vor allem über nun die einsetzende Dynamik des Wahlkampfes erklären. Auch haben viele Parteien Themen der Modellstadt in ihre Wahlprogramme aufgenommen.

Insgesamt wird über den Modellstadtprozess eine Neujustierung von Positionen in Unternehmen, in Verbänden und in der Politik beobachtet, die von vielen Interviewpartnern als positiv bewertet wird. Ebenso wird es begrüßt, wenn Lösungen zu wichtigen Zukunftsthemen von verschiedenen Akteuren gemeinsam getragen werden und damit die Politik in kritischen Fragen entlasten. Es wird konstatiert, dass zu vielen Zukunftsfragen heute Ratlosigkeit herrsche und dass daher für gesellschaftliche Transformationsaufgaben neue Kooperationsmodelle und Projektstrukturen hilfreich seien.

Zugleich wird kritisch angemerkt, dass die Grenze zwischen Gemeinwohl und Lobbyismus fließend sei. Die unterschiedlichen Interessen zwischen Automobilindustrie und öffentlichen Verkehrsbetrieben sowie Stadtverwaltung seien so grundlegend, dass keine gemeinsame Linie möglich sei. Hinter der Initiative von BMW, eine Modellstadt Mobilität aufzusetzen, stehe die Absicht, Einfluss auf den zukünftigen Verkehrsentwicklungsplan der Landeshauptstadt zu nehmen und sich bei wichtigen Verteilungsfragen, beispielsweise zum öffentlichen Raum oder im Sharing (Markt-)Anteile zu sichern.

Im Bearbeitungsprozess der Modellstadt werden neue Formate im Dialog mit der Stadtpolitik eingesetzt. Denn die Projektpartner haben die üblichen politischen Formate, beispielsweise das öffentliche Stadtratshearing zur Zukunft der Mobilität Anfang 2018, als unproduktiv erlebt. Daher wurden die Stadträte und auch Vertreterinnen und Vertreter der Bezirksausschüsse zu einem Arbeitsschritt im Rahmen der Modellstadt 2030 eingeladen. Dieser sollte Diskussionen jenseits alter Muster und eingefahrener politischer Sitzordnungen aufbrechen. Der Workshop kam sehr gut an, jedoch haben wichtige Politiker nicht teilgenommen. Damit zeigt sich die allgemeine Schwierigkeit, politische Schlüsselpersonen in solchen Prozessen zu erreichen und jenseits von Einzelpersonen nachhaltig in die Fraktionen und Parteien hineinzuwirken.

Spannungslinie 4:

Agenda, Beratung, Verhandlung: kommunal-überkommunal

Das Einbeziehen der globalen tätigen Unternehmen BMW, Siemens und MAN wurde von Vertreterinnen und Vertretern aus Verwaltung und Politik als positiv wahrgenommen. Mit diesem Blick über die Kommune hinaus eröffnen die Unternehmen einen internationalen Erfahrungsraum, welche die eingefahrene lokale Perspektive bereichert. Der Gefahr des Lobbyismus entgegen politische Vertreterinnen und Vertreter, dass die Politik in München stolz genug sei, um internationalen Unternehmen unter Wahrung städtischer Interessen zu begegnen.

Der Schulterchluss der Unternehmen beeindruckt den Stadtrat und die Öffentlichkeit und damit gelingt es ein Stück weit, die Stadt anzuschieben. Die Unternehmen nutzen ihrerseits die lokalen Impulse für ihr Beratungsgeschäft in anderen Städten. Global agierende Konzerne lernen, dass mit dem Schwenk von einzelnen Produkten zu systemischen Mobilitätslösungen der politische, gesellschaftliche und räumliche Kontext der jeweiligen Stadt eine wichtige Rolle spielt.

Insbesondere aus Perspektive der Verwaltung wird betont, dass es hilfreich ist, von den Unternehmen, die hier mit am Tisch sitzen, eine ganz andere „Schlagzahl“ in der Bearbeitung von Herausforderungen und Lösungen zu erleben. Die etablierten städtischen Planungsprozesse werden als zu träge wahrgenommen, die dem aktuellen Tempo der Entwicklung nicht mehr gerecht werden.

Spannungslinie 5:

Politikkreislauf-Planungskreislauf

In den Interviews mit Vertreterinnen und Vertretern sowohl aus der Stadtpolitik wie auch aus der städtischen Verwaltung werden sehr unterschiedliche Perspektiven auf das Gegenüber deutlich: Aus Sicht der Politik wird die Verwaltung vielfach als träge wahrgenommen. Die Verwaltung hat wiederum das Gefühl, am „Tropf der Politik“ zu hängen. Die politische Diskussion wird als sehr kleinteilig empfunden, jede Messstation, jede Busspur und jede Ladesäule würde ausgiebig diskutiert und nur mühsam beschlossen. Die Verwaltung wünscht sich mehr Vertrauen und Handlungsfähigkeit durch die Stadtpolitik. Denn die fachliche Bearbeitung der komplexen Zusammenhänge in den Mobilitätsfragen kann mit einer kleinteiligen politischen Abstimmung nicht gelingen. Zudem nimmt die fachliche Bearbeitungsebene in der Stadtverwaltung ihre Bezüge zur Politik als gering wahr, sie habe kaum direkten Kontakt.

Zur Überraschung vieler Akteure der Stadtverwaltung beschließt der Stadtrat im Zuge der Befassung mit der Broschüre der Modellstadt Mobilität Anfang 2019 die Verkehrswende für München. Damit ändert sich die Ausgangslage für viele laufende verkehrliche Untersuchungen und Projekte. Die Verwaltung erhält nicht nur Rückenwind aus der Politik, sie wird regelrecht aufgefordert, nun mutigere Vorschläge zu machen. Der Stadtrat nutzt die Modellstadt nun, um bereits laufende Projekte neu auszurichten oder um neue Projekte aufzugleisen.

Spannungslinie 6:

Vom Ziel zur Umsetzung

Die Modellstadt hat eine Vision, ein Set von Zielen und wichtige Werkzeuge zur Umsetzung formuliert, um die Le-

bensqualität und Mobilitätsqualität für die Stadt und Region München Hand in Hand zu entwickeln. Die Methodik und das Konzept der Modellstadt bietet dabei einen Blick auf das Gesamtsystem der Mobilität, diese Systemsicht geht aber mit einer hohen Komplexität einher. Die Modellstadt wirkt dabei als verbindendes Dach, die Schritte zur Umsetzung bleiben jedoch weitgehend offen. Einzelne Projekte erhalten aus dem Prozess deutlichen Rückenwind. Die Modellstadt gibt diesen konkreten Maßnahmen einen Rahmen.

Eine Besonderheit ist die Geschwindigkeit, mit der die ersten Konzepte zur Modellstadt entwickelt wurden. In wenigen Monaten konnte eine öffentlichkeitswirksame Broschüre erarbeitet werden, die damit auch eine Messlatte für den Verkehrsentwicklungsplan darstellt, dessen Zukunft aktuell diskutiert wird. Arbeitsprozess und Ergebnis der Modellstadt Mobilität 2030 geben damit auch Impulse, den Verkehrsentwicklungsplan neu zu denken. Welche Form von Planwerk ist tatsächlich nötig und geeignet, in eine dynamische Zukunft hinein den Wandel der Mobilität in München zu gestalten? Für die Inzell-Initiative wird diskutiert, ob die Modellstadt als Dach genutzt werden soll, um im nächsten Schritt einzelne Projekte zu entwickeln, oder ob dem ursprünglichen Anspruch einer umfassenden Modellierung des Transformationspfads von 2020 bis 2030 festgehalten werden soll. Hier treffen zwischen den Partnerinnen und Partnern im Prozess, zwischen Stadtpolitik und zwischen verschiedenen Säulen der Stadtverwaltung unterschiedliche Auffassungen aufeinander. Die Vorstellung davon, mit welchen Instrumenten die zukünftige Entwicklung der Mobilität gesteuert und gestaltet werden soll, ist im Wandel.

Veränderungs- und Lernprozesse lokaler Politik

Der Prozess der Modellstadt Mobilität 2030 hat eine dynamisierende Wirkung entfaltet sowohl auf die zum Ende der Legislaturperiode der großen Koalition stagnierenden politischen Prozesse und als auch auf die laufenden Planungen der Stadtverwaltung. Mit der Annäherung und dem engen Austausch zwischen Positionen der Industrie, der öffentlichen Verkehrsgesellschaften und der Verwaltung konnten zuvor festgefahrene Positionen fortentwickelt werden. Zugleich wurden aber auch Grenzen deutlich. Die öffentlichen Akteure wurden immer wieder damit konfrontiert, dass es in dem dynamischen verlaufenden technologischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Wandel der Mobilität öffentliche Interessen zu wahren und zu gestalten gilt. Der Kooperationsprozess der Modellstadt ist zugleich zu einem Ende gekommen, da die Einigkeit der Akteure in den nächsten Schritten der Konkretisierung nicht zu wahren ist. Der visionäre Ansatz wird weiterhin geschätzt und als wertvoll erachtet. Mit dem nach den Kommunalwahlen anstehenden Wechsel im Stadtrat wird sich die Inzell-Initiative abermals neu formen und positionieren. Sie könnte sich auf das Machbare, also auf einzelne Initiativprojekte, fokussieren und ansonsten eine Beraterrolle einnehmen. Stadtrat und Stadtverwaltung hätten hingegen die Möglichkeit, die Weiterentwicklung der Gesamtvision und die Übersetzung in einen ambitionierten Verkehrsentwicklungsplan an sich zu nehmen und die Kooperation mit Dritten federführend zu steuern. Es bleibt abzuwarten, welche Erfahrungen und Lernprozesse die Akteure im Jahr 2020 und darüber hinaus aus dem Prozess mitnehmen.

4 Spannungslinien im Quervergleich

Die sechs ausgewählten Fälle stellen auf unterschiedliche Art und Weise die Rollen lokaler Politik und ihre Relationen zu anderen Akteurssphären in den Prozessen des Stadtmachens auf die Probe. Die Fälle verorten sich in verschiedenen Kommunen mit je spezifischen Kontexten der räumlichen Entwicklung, unterschiedlichen Prozessen und Kulturen des Planens und Stadtmachens sowie einer je anderen politischen Ausgangslage.

Quervergleich entlang der Spannungslinien: 25 Erkenntnisse im Überblick

1	2	3	4	5	6
Beziehung Rat-Bezirk-Bürger	Vom Entscheiden zum Umsetzen und Betreiben	Prozesse des Agenda-Setting	Kooperation mit überkommunalen Akteuren	Verhältnis Planungskreislauf – Politik-kreislauf	Schritte von der Zielsetzung zur Umsetzung
Brüche, Misstrauen, fehlende Legitimation	Umsetzung: Politik aktiviert und erweitert ihren Gestaltungsspielraum	Agenda-Setting als Spielfeld der Prozesse des Stadtmachens	Neue Spielräume von außen – Umgehen lokaler Politik	Politische Ökonomie der Planung	Die Mühe formaler Prozesse
Bezirksebene: übersprungen, überfordert, reagierend	Starke Allianzen der Macher stärken Politik und stoßen sie an	Prozess gestalten, die Politik beschlussfähig machen – Phase Null	Beistand für Projekte jenseits lokaler Politik	Wissen, nicht selbstverständliche Grundlage	Wandel durch Machen, Wandel durch Agenda-setting
Gesucht: neue Formate des Dialogs zwischen Rat-Bezirk-Bürgern	Initiativen: Unterstützung durch Politik finden – und diese durch das Machen verändern	Planung in Zeiten politischer Unsicherheit	Mut, Ansporn, Erfahrungsaustausch	Politischer Kalender als Taktgeber	Politische Entscheidungen zwischen großer Story und Kleinteiligkeit
„Stadt selber Machen“ als Format des Dialogs		Den politischen Boden für das eigene Projekt bereiten	Selbstreflexion der Kommune stärken	Gelingende Kooperationen und Prozesse vor Ort stärken Verwaltung	Erosion der strategischen Planung
				Formate, die Politik einbinden	Verwaltung mit mehr oder weniger Handlungsspielraum

Abbildung 13: Quervergleich entlang der Spannungslinien: 25 Erkenntnisse im Überblick. Quelle: Eigene Darstellung.

Das Zusammenführen der Ergebnisse der Einzelfallstudien hat zum Ziel, ein möglichst breites Bild der Landschaft lokaler Politik entlang der sechs Spannungslinien zu gewinnen und daraus konkrete Thesen zu formulieren. Im Ergebnis werden unter den sechs Spannungslinien insgesamt 25 Erkenntnisse formuliert. Diese werden im Anschluss in einem Symposium mit Beteiligten der untersuchten Fallstudien und weiteren Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung, Unternehmen und Zivilgesellschaft sowie Vertreterinnen und Vertretern der Wissenschaft diskutiert.

Spannungslinie 1: Konsultieren und Entscheiden zwischen Rat, Bezirk und Bürgerinnen und Bürgern

Das Verhältnis von Rat zu Bezirken und gewählten beratenden Vertreterinnen und Vertretern sowie Bürgerinnen und Bürgern

Brüche, Misstrauen, fehlende Legitimation

In zahlreichen Interviews berichten Politiker wie auch Verwaltung und Dritte von Herausforderungen im Verhältnis von gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern und der Bevölkerung vor Ort. Die einen sprechen von einem Bruch zwischen Politik und Bevölkerung, aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger sei Politik unnahbar, Politik ihrerseits misstrauet den Bürgern. Im Fall der Entwicklung des neuen Stadtteils Dietenbach in Freiburg werden im Rahmen des Bürgerentscheids die Vertrauenskrise breiter Teile der Bevölkerung in Stadtpolitik und Stadtplanung und damit das Gefühl einer fehlenden Legitimation des laufenden Projekts besonders deutlich.

Bezirksebene: übersprungen, überfordert, reagierend

Obwohl sich die Ebene der Bezirke und ihrer gewählten Gremien in einer vermittelnden Rolle zwischen Rat und Bürgerinnen und Bürgern sieht, hat diese Ebene in keinem der sechs Fälle eine tragende Bedeutung. Die Prozesse des Stadtmachens starten zumeist auf anderen Ebenen, mit anderen Akteuren – und überspringen damit die Bezirksebene. Die Bezirke treten eher am Ende der politischen und planerischen Kette auf. Wenn es konkret wird, reagieren Bezirke auf unmittelbare Probleme und Managen die Beschwerden. Im Fokus der Aufmerksamkeit stehen überwiegend einzelne Maßnahmen. Zugleich betonen einige Interviewte, dass insbesondere auf der Ebene der

Bezirke die Mandatsträgerinnen und Mandatsträger selbst Laien sind und damit häufig inhaltlich wie auch zeitlich überfordert sind. Die Gremien und Ausschüsse ertrinken vielfach in langen Tagesordnungen, welche doch Transparenz der anstehenden Ratsentscheidungen herstellen und das Rückspielen von Anliegen aus den Quartieren erleichtern sollen.

Gesucht: neue Formate des Dialogs zwischen Rat, Bezirk und Bürgerinnen und Bürgern

Vor diesem Hintergrund zeigt sich in verschiedenen Fällen der Bedarf nach neuen Formaten des Dialogs zwischen Rat, Bezirk und Bürgerinnen und Bürgern. Gesucht werden:

- **Das gute Alltagsgespräch:** Einige Ratsmitglieder stellen fest, dass ein gutes Alltagsgespräch mit den Bürgerinnen und Bürgern zu wenig stattfindet. Bürgerinnen und Bürger werden als desinteressiert oder auch schweigend wahrgenommen. Man wünscht sich ein stärkeres Zugehen der Bürgerinnen und Bürger auf die Politik. Reglementierte Bezirksversammlungen werden aufgrund ihrer formalisierten Abläufe zum Teil als Hemmnis für den Dialog mit den Bürgern wahrgenommen. Und auch ein Format wie das Jugendparlament wird von einigen als kritisch gesehen, weil es sich zu sehr an dem formalisierten Vorgehen des Rats orientiert.
- **Begleitung von komplexen Planungsprozessen:** Die Projektbeteiligten in Freiburg Dietenbach halten im Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern eine kontinuierliche Begleitung des komplexen Projektes für notwendig. Es geht darum zu vermitteln, welche komplexen Sachverhalte und schwierigen Abwägungen solch ein Projekt ausmachen und dass im Prozess immer auch ein Umgang mit der Offenheit und dem Prozess immanenten Noch-Nicht-Wissen gefunden werden muss. Dazu soll der Planungsprozess in Dietenbach nach dem Bürgerentscheid durch eine Dialoggruppe aus zufällig gewählten Bürgerinnen und Bürger begleitet werden.
- **Kooperations- und Dialogmodelle für die Transformation im Quartier:** In einigen Fällen ist zu beobachten, dass die Ebene der Bezirke außen vor ist, wenn es darum geht, wichtige Strategien und Prozesse für die Gesamtstadt zu gestalten. Es wird die Einschätzung geäußert, dass komplexe gesamtstädtische Prozesse die Bezirkspolitik überfordern. Andererseits werden im Rat ehrgeizige Ziele formuliert, beispielsweise zur Co2-Reduktion oder zur Luftreinhaltung. Diese betreffen unmittelbar die Bezirksebene, denn nur über konkrete und umfassende Maßnahmen vor Ort, lassen sich diese Ziele erreichen. Doch genau hier zeigen die

untersuchten Prozesse in München, Köln und Gelsenkirchen zwischen Rat und Bezirken Lücken. Gesucht werden Kooperations- und Dialogmodelle, um die komplexen Aufgaben der Transformation in den Bereichen Energie, Mobilität oder Klimaanpassung, zu gestalten. Hier könnten neue Formen des Community Developments oder neuartige Quartiersentwicklungskonzepte erprobt werden.

„Stadt selber machen“ als Format des Dialogs

Die in den Fällen fehlenden oder nur schwach ausgeprägten – lebendigen – Formate, um Dialog zwischen Bürgerinnen und Bürgern, Bezirken und Rat herzustellen, werden dadurch kompensiert, dass in den Projekten verschiedene Akteure Dinge selbst in die Hand nehmen. Das Selbermachen von Projekten kann als proaktive Haltung verstanden werden, damit sich Bürgerinnen und Bürger und Nutzerinnen und Nutzer im politischen Raum Gehör verschaffen – so zeigt es sich deutlich in den Fällen in Halle und Berlin. Mit den Projekten wird ein Dialog über wichtige Fragen der Stadtentwicklung zwischen Projektbeteiligten, Bürgerinnen und Bürgern und Politik hergestellt.

Spannungslinie 2: Entscheiden, Umsetzen, Betreiben zwischen Rat, Verwaltung, städtischen Gesellschaften und Dritten

Das Verhältnis von Rat zu Verwaltung, städtischen Gesellschaften und Kooperation mit Dritten sowie Formen des Stadtmachens mit schwacher oder keiner hoheitlichen Beteiligung

Die Achse zwischen politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträger und Gremien und der umsetzenden Ebene mit hoheitlichen Akteuren und Dritten hat in vielen untersuchten Fällen eine hohe Bedeutung. Das lässt sich durchaus in Zusammenhang setzen mit den vielfach wahrgenommenen Herausforderungen wie ausstehende Entscheidungen, fehlender Mut und Blockade in der Politik, die genannte Vertrauenskrise in Institutionen und fehlende Formate für das gute Gespräch zwischen Politik und Bürgerinnen und Bürgern oder auch die von der Politik wiederkehrend genannte Trägheit in der Verwaltung.

Umsetzung: Politik aktiviert und erweitert ihren Gestaltungsraum

Stadtpolitik und Stadtplanung in Freiburg reagieren auf das mangelnde Vertrauen in die Entwicklung von Dietenbach durch die Stärkung der umsetzenden Ebene. Das geschieht auch vor dem Hintergrund, dass der Versuch, die städtische Wohnungsbaugesellschaft Stattbau zu verkaufen vor einigen Jahren zwar scheiterte, dieser aber das Vertrauen in die Politik nachhaltig geschwächt hat. Daher wird in Dietenbach im Rahmen des Wahlkampfes zum Bürgerentscheid eine Allianz von Umsetzenden und Betreibenden des Wohnungsbaus organisiert, darunter die Universität und das Klinikum, welche ihr Engagement zusagen. Zudem hat die Ausarbeitung einer Strategie für die städtischen Grundstücksvergabe in der nächsten Planungsphase sehr hohe Priorität – auch mit möglichen neuen Impulsen, die aktuell diskutiert werden, wie eine Dachgenossenschaft oder eine Freiburger Allemende als Gesellschaft, die Grund kauft und Erbpacht vergibt.

Das Freiburger Beispiel zeigt: Lokale Politik kann über die Realisierung, beispielsweise mit städtischen Gesellschaften, Stadt aktiv gestalten und damit auch wahrnehmbare Zeichen setzen. Mit der Umsetzung kann Vertrauen entwickelt und auch zurückgewonnen werden. Das bedeutet umgekehrt, dass die Aufmerksamkeit und der Fokus der Politik von der Verwaltung alleine auf einen erweiterten Kreis von hoheitlichen Gesellschaften und Einrichtungen gelenkt werden sollte, welcher auch Kooperationen mit Dritten einschließt – um in der Stadtentwicklung letztlich das Gemeinwohl gegenüber Partikularinteressen und Marktmechanismen zu stärken.

Im Fall Köln Mühlheim nutzt die politische Stadtspitze das Projekt, um mit den starken Partnern einer Wohnungsbaugesellschaft und eines Energieversorgers – vorbei an einer als träge wahrgenommenen Verwaltung – ein innovatives Projekt schnell zu realisieren. Die Politik will ihre Handlungsfähigkeit beweisen und zudem von dem Wissen profitieren, das über konkrete Projekte und ihre Evaluation gewonnen werden kann.

Starke Allianzen der Macherinnen und Macher stärken Politik und stoßen sie an

Allianzen mit starken Macherinnen und Machern in Wirtschaft, kommunalen Unternehmen oder Verbänden zeigen sich deutlich in den Fällen München und Freiburg. Das Ziel ist, Politik zu stärken und auch anzustoßen – und die Verwaltung ist mit von der Partie.

Der Prozess München Modellstadt Mobilität 2030 hat die Stadtpolitik als erste Zielgruppe. Eine Allianz aus DAX-Unternehmen, BMW in der Federführung, Stadtwerken, Verkehrsverbund, Universität und verschiedenen städtischen Referaten entwickelt eine starke Vision, konkrete Ziele und schlägt unbequeme Maßnahmen vor, um in den seit Jahren gefühlten politischen Stillstand Bewegung zu bringen und ein Umdenken zum Thema Verkehr zu erreichen. Die Verwaltung kann unter dem Schirm der seit den 1990er Jahren etablierten Inzell-Initiative in einer gewissen Distanz zum Stadtrat Ideen einbringen, Lernprozesse anstoßen und Kooperationen vertiefen. Der Prozess verläuft nicht ohne Ambivalenzen, denn BMW und auch MAN und Siemens wollen durchaus Einfluss nehmen auf die Verkehrspolitik der Stadt und sich in einem rasch wandelnden Umfeld Anteile am Mobilitätsmarkt sichern. Zugleich ist die Politik aktiver Partner des Prozesses und spielt damit das Spiel des Anstoßens und Gestoßen-Werdens ein Stück weit mit, denn der Oberbürgermeister steht zusammen mit dem BMW Vorstand dem Steuerkreis vor und Stadträte sind seit der neuen Amtszeit zu den halbjährlichen Sitzungen eingeladen.

Im Wahlkampf zum Bürgerentscheid um den neuen Stadtteil Dietenbach formt sich in der Stadtgesellschaft ein ungewöhnlich breites Bündnis, um für das Projekt zu werben und sich hinter die große Mehrheit im Rat zu stellen. Eine Allianz unter anderem aus Universität, Uniklinik, Kirchen, Mieterschutzbund und Bündnis Wohnen stärkt der Politik in der Auseinandersetzung mit den Gegnern des Stadtteils den Rücken.

Initiativen: Unterstützung durch Politik finden – und diese durch das Machen verändern

Eine dritte Perspektive in der Spannungslinie von Entscheiden, Umsetzen und Betreiben zeigt sich in Projekten, die von lokalen Initiativen gestartet werden wie im Fall der Urbanen Nachbarschaft Freimfelde in Halle und dem Haus der Statistik in Berlin. Beide Projekte lösen überwiegend neutrale oder gar wohlwollende Reaktion auf Seite der Politik aus, werden zunächst aber nicht aktiv unterstützt. Damit müssen die Initiatoren Wege finden, ihre Vorhaben über die verschiedenen Planungsphasen hinweg zu entwickeln. Zugang zu und Unterstützung von Politik ist dafür notwendig. In Fall von Halle nimmt die Verwaltung eine starke, unterstützende Rolle ein – sie wird als politisch denkend beschrieben. Im Fall von Berlin wird ein neuartiges, modellhaftes Konsortium gebildet, das sowohl die Politik als auch die Akteure aus dem Projekt einschließt. Dabei spielt auch das persönliche Netzwerk der professionellen Projektmachenden eine wichtige Rolle,

die auf die Politik zu einem frühen Zeitpunkt aktiv zugehen. Auf dem Weg der Initiativen zu diesen geeigneten Partnern und wichtigen Allianzen werden auch Methoden eingesetzt, welche in das politische Agenda-Setting hineinwirken: ob durch die Wirkung der Graffitis in der Öffentlichkeit oder das markant angebrachte Banner am Haus der Statistik.

Spannungslinie 3: Agenda, Beratung, Verhandlung: Parteien- Mandatsträgerinnen und Mandatsträger-Dritte

Das Verhältnis von politischen Parteien und gewählten Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern zu anderen Gruppen im Prozess des Agenda-Setting

Prozesse des Agenda-Setting gehen einem Planungsauftrag voraus, sie bereiten den Boden für ein Projekt, das der Stadtrat beauftragt oder bewilligt und damit zugleich Planungssicherheit schafft – so beschreiben es viele Modelle des Planens idealtypisch. In dem breit gestreuten Sample von Prozessen des Stadtmachens, die jeder auf seine Art das Verhältnis zur lokalen Politik auf die Probe stellt, zeigen sich hingegen vielfach instabile Verhältnisse, Zögern oder Blockadesituationen im Rat und in anderen politischen Gremien.

Agenda-Setting als Spielfeld von Prozessen des Stadtmachens

Daher ist in den untersuchten Fällen die Gestaltung der Agenda, also das aktive Einholen und die laufende Pflege der politischen Unterstützung, immanenter Bestandteil der Prozesse des Planens und Stadtmachens. Teile der Projektaktivitäten wirken darauf hin, Vorstellungen, Bilder, Erwartungen in den Köpfen zu verändern und das Projekt immer wieder aufs Neue zu legitimieren. Agenda-Setting ist selbst ein Spielfeld und Wirkungsraum von Prozessen des Stadtmachens. Aus dem Untersuchungssample lassen sich drei Formen des Umgangs mit dem Agenda-Setting erkennen.

Prozesse gestalten, die Politik beschlussfähig machen – Phase Null

Zum einen werden – vielfach unter Mitwirkung der Verwaltung – Prozesse gestaltet, bevor Politik Beschlüsse fasst. Das Ziel ist, Politik beschlussfähig zu machen. Es

handelt sich damit um eine Vorphase zum eigentlichen Projekt, eine politische Planungsphase Null. Lokale Politik ist nicht Bestellerin dieser Prozesse, sondern auch Zielgruppe. Als Grundlage und ausreichendes Mandat für solche Prozesse dient häufig eine schwache oder allgemeine politische Beschlusslage. Im Fall der Modellstadt Mobilität 2030 in München ist der Stadtrat erklärte Zielgruppe des Projekts. Die Allianz aus Unternehmen, Verbänden und Verwaltung will zum Umdenken anregen. Mit dem Schulabschluss zwischen verschiedenen Interessensgruppen bieten sie der Politik eine fachliche Begleitung und sind bereit, Lösungen gemeinsam zu tragen. In der komplexen Zukunftsfrage der Mobilität soll das Politik entlasten.

Mit der Phase Null gehen veränderte Rollen von Verwaltung und Planerinnen und Planern einher. Verwaltung macht nicht nur, was Politik bestellt, sondern arbeitet darauf hin, dass Politik das richtige beschließt. In einem Fall wird berichtet, dass die Verwaltung im Projekt Beschlüsse häufig kurzfristig in den Rat einbringt, was den politischen Handlungsspielraum einschränkt und die Politik unter Zugzwang setzt. Für den Berufsstand und auch für die Ausbildung der Planerinnen und Planer macht das eine erhöhte Aufmerksamkeit für und Kenntnis von politischen Zusammenhängen und Fertigkeiten für die Gestaltung von politischen Diskursen notwendig.

Planung in Zeiten politischer Unsicherheit

Im Fall von Freiburg Dietenbach bedeutet die Legitimationskrise in der Politik zugleich eine Legitimationskrise für das Projekt. Das politische Fundament des Projekts wackelt. In einem schon einige Jahre laufenden Planungsprozess wird alles auf Anfang gestellt, denn die Ob-Frage ist erneut zu klären. Das Projekt gerät in die Krise, die eigentliche Planung wird gestoppt. Der Prozess wechselt in einen politischen Modus und der Planungsprozess wird selbst zu einem Politikum. Um den Bürgerentscheid zu durchstehen, wird ein Wahlkampf für das Projekt organisiert. Damit ändert sich die Rolle der Verwaltung. In Freiburg nimmt sie den Wahlkampf an und unterstützt diesen tatkräftig mit einer umfassenden Kampagne und umfassend aufbereiteten Planungsunterlagen. Nach erfolgreichem Bürgerentscheid wechselt die Verwaltung aus dem Politikmodus zurück in den Planungsmodus.

Den politischen Boden für das eigene Projekt bereiten

Eine dritte Form, wie Agenda-Setting Teil von Prozessen des Stadtmachens wird, zeigt sich an den Beispielen in Berlin und Halle. Akteure der Zivilgesellschaft initiieren Projekte und müssen im Rahmen der Projektentwicklung

den politischen Boden ihrer eigenen Vorhaben erst schaffen. Dabei nutzen die Projekte zum Teil auch solche Themen, die auf der politischen Agenda und in den Medien schon präsent sind und verknüpfen diese öffentlichkeitswirksam mit dem eigenen Anliegen. Methoden des Agenda-Setting sind daher integraler Bestandteil ihres Tuns. Aktionen im öffentlichen Raum erzeugen Sichtbarkeit und sind als Diskussionsangebote an Stadtöffentlichkeit und Politik zu verstehen. Das Ziel ist, Umdenken anzuregen oder Aufmerksamkeit für neue Themen und Räume zu schaffen. In einem zweiten Schritt gilt es, geeignete Bündnisse zu schmieden und Partner für das Projekt zu gewinnen. Auf der Basis kann auch die Politik überzeugt werden, grundlegende Beschlüsse für das Projekt zu fassen. Die Prozesse des Stadtmachens schaffen also ihren politischen Rahmen mit.

Spannungslinie 4: Agenda, Beratung, Verhandlung: kommunal-überkommunal

Das Verhältnis von kommunalen politischen Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern und Parteien zu überkommunaler Politik sowie überkommunal organisierten und orientierten Akteursgruppen

In den ausgewählten Fällen ist die überkommunale Ebene auf unterschiedliche Art und Weise vertreten: Fördereinrichtungen des Bundes und der EU, wissenschaftliche Begleitung durch Hochschulen und Forschungsinstitute, Unterstützung durch Stiftungen und regional bis global agierende Unternehmen. Es zeigt sich eine zumeist hohe Akzeptanz in der lokalen Politik, mit solchen Partnern zu kooperieren. Die politischen Risiken werden dabei wohl als gering eingestuft. Die Akteure von außen bringen verbunden mit Auflagen Sonderformate, Fördermittel oder auch ein Label mit. Unternehmen bringen ihr Wissen und ihre Reputation ein. Städte vernetzen sich und messen sich im Wettbewerb. Für die lokale Politik bietet der Blick und das Gesehen werden über den kommunalen Tellerrand hinaus eine Bühne. Unterdessen nutzen Akteure aus Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft und Verwaltung in den Kommunen die Gelegenheit, um Projekte unter dem Schutzschirm und mit der Unterstützung der externen Partner besser durchzusetzen und umzusetzen.

Neue Spielräume von außen – Umgehen der lokalen Politik

Im Rahmen von Förderprogrammen der Länder, des Bunds und der EU realisieren Städte Modellvorhaben und Pilotprojekte. Die Initiative für die Bewerbung der Kommune kommt häufig aus der Verwaltung oder von anderen interessierten Akteuren in Markt oder Zivilgesellschaft, selten aus der Politik. Aufgrund der zu erwartenden Fördermittel und Reputation ist in vielen Fällen der Rat relativ leicht zu überzeugen. Im politischen Alltag und ohne Unterstützung von außen wären viele dieser Projekte nicht möglich gewesen. Die Förderungen ermöglichen es, die lokale Politik ein Stück weit zu umgehen und ihre etablierten Handlungsmuster auszuhebeln. Die so gestarteten Projekte sind häufig Testfelder jenseits bestehender Regularien. Damit erhöhen die beteiligten Akteure ihre Handlungsfähigkeit. So gewinnt beispielsweise die Verwaltung durch die externe Finanzierung gegenüber der Politik ein Stück mehr Unabhängigkeit und kooperiert vielfach mit anderen starken Partnern, beispielsweise mit Unternehmen, Universitäten oder Akteuren der Zivilgesellschaft. Da die Projekte beziehungsweise ihre Finanzierungen zeitlich begrenzt sind, werden die Ergebnisse der lokalen Politik aktiv kommuniziert – mit der Hoffnung auf Verstetigung in der Kommune selbst.

Beistand für Projekte jenseits lokaler Politik

Eine andere Rolle haben Akteure von außerhalb der Kommune, wenn sie Projekten, die in der Kommune nicht ausreichend unterstützt werden, Unterstützung geben. So nehmen die Akteure der Freiraumgalerie in Halle an einer Ausschreibung der Montag Stiftung teil. Über die gewonnene Finanzierung und Reputation nimmt das Projekt weiter an Fahrt auf. Auch hier wird die kommunale Logik in Politik und Verwaltung umgangen und erhält über die Kooperation der Projektpartnerinnen und Projektpartner schließlich einen deutlichen Schub von außen.

Mut, Ansporn, Erfahrungsaustausch

Im EU-geförderten Smart City Projekt in Köln Mülheim zeigt sich, wie ein Erfahrungsaustausch mit anderen Städten Mut macht und Ansporn schafft. Gute Beispiele von außen zeigen der lokalen Politik und Verwaltung, wie Veränderungen gelingen können. In solchen Formaten bilden sich vielfach projektbezogene Städtenetze, in denen Wissen vermittelt wird und die Städte in eine Vergleichssituation, in einen Wettbewerb, treten. Dabei wird auch der überkommunale politische Austausch gefördert, auch mit den Ebenen Land, Bund und EU.

Selbstreflexion der Kommune stärken

Dieser Austausch und Perspektivenwechsel über die eigene Kommune hinaus hilft, die eigenen Rahmenbedingungen und Strukturen besser zu erkennen und setzt Prozesse der Selbstreflexion in Gang. Dabei werden kommunale Anliegen an Land, Bund und EU zurückgespielt und auch die politische Lobbyarbeit auf diesen Ebenen angeregt. Über die wissenschaftliche Begleitung wie im Fall der Zukunftsstadt Gelsenkirchen wird die systematische Reflexion der Stadt im Kontext eines übergeordneten Programms gestärkt.

Spannungslinie 5: Planungskreislauf-Politikkreislauf

Das Verhältnis von politischer Agenda, Beratung und Beschlüssen zu Prozessen der Planung und Kommunikation durch Verwaltung und Dritte

Die Fallstudien wurden entlang von sechs Suchbereichen ausgewählt, die alle das Verhältnis zwischen den Prozessen des Stadtmachens einerseits und der lokalen Politik andererseits herausfordern und strapazieren. Stadtmachen findet in den Fällen in ausgeprägten – freiwilligen und unfreiwilligen – Kooperationen zwischen öffentlicher Hand mit Verwaltung und Politik einerseits und Privatwirtschaft, Zivilgesellschaft oder Intermediären andererseits statt. Einige der Projekte wurden hoheitlich angestoßen, andere durch Initiatoren und Initiativen außerhalb von Politik und Verwaltung.

Lernen von Extremsituationen

Mit diesem Untersuchungssample liegen daher vor allem Sonderfälle und auch Extremsituationen vor, wenn es um das Verhältnis von planerischen und politischen Prozessen geht. Nur im Fall von Freiburg Dietenbach handelt es sich um einen größeren, hoheitlichen Planungsprozess, den die Politik in dieser Art bestellt hat und der von der Flächennutzungsplanung bis zur Erstellung kommunaler Infrastruktur und Wohnbauten reicht. Aussagen zur Spannungslinie 5 können daher nur Indikativ und notwendigerweise unvollständig getroffen werden. Dennoch können sie Schlaglichter auf Aspekte werfen, die auch in Normalfällen hoheitlich getriebener Planung relevant sind.

Politische Ökonomie der Planung

In einigen der untersuchten Fälle wird deutlich, dass die Motivation der Politik für die Planungsprozesse und Projekte und der Nutzen, den Politik aus diesen Aktivitäten zieht, entscheidende Einflussgrößen und Erfolgsfaktoren für Planung sind. In Köln Mülheim wird das Smart City Projekt von der Oberbürgermeisterin unterstützt, über eine als träge wahrgenommene Verwaltung hinweg. Die Absicht ist, die Handlungsfähigkeit und den Gestaltungswillen der Stadt in dem Zukunftsfeld digitaler, smarterer und nachhaltiger Infrastruktur zu demonstrieren. Im Wahlkampf um den neuen Stadtteil in Dietenbach in Freiburg bringen verschiedene Parteien ehrgeizige Forderungen und Versprechen ein, beispielsweise für die Klimaneutralität des Stadtteils oder einen hohen Anteil von bezahlbaren Mietwohnungen. Damit will die Politik im Wahlkampf sichtbar werden und „Duftmarken“ setzen. Im Prozess der Modellstadt Mobilität 2030 tragen die Akteure der Inzell-Initiative die Politik zunächst ein Stück weit vor sich her. In der aktiven Auseinandersetzung mit den Anliegen der Modellstadt ergreift die Politik eine aktive Rolle – sie „dreht den Spieß um“ – und bringt eigene Ideen und Initiativen in den Stadtrat ein. Aus einer Defensive gewinnt die Politik einen Gestaltungsspielraum zurück. Diese Beispiele zeigen, dass es für die Projektbeteiligten, die Planenden und die Verwaltung wichtig ist, die politische Ökonomie ihres Tuns noch besser zu verstehen. Dabei spielen der konkrete politische Nutzen und auch die Imagebildung und das Verkaufen von Politik durch ein Projekt oder einen Planungsprozess eine wichtige Rolle.

Wissen, nicht selbstverständliche Grundlage

Der Fall Freiburg führt deutlich vor Augen, wie wichtig es ist, ausreichendes Wissen im laufenden Planungsverfahren zu vermitteln. Die Frage, ob es den neuen Stadtteil überhaupt geben soll, macht schon vorab die Prüfung und Darstellung vieler Fragen und Details notwendig, die erst im weiteren Prozess relevant sein werden. Die Verwaltung generiert das notwendige Wissen und stellt dieses der Politik im Wahlkampf zur Verfügung. Dinge, die im Projekt zuvor als selbstverständlich angenommen wurden, gilt es neu zu erklären. In Freiburg befähigt die Verwaltung durch dieses Wissen die Politik, beide agieren als starke Partner auf Augenhöhe. In verschiedenen der untersuchten Beispiele werden das Ehrenamt der Politik einerseits und die Komplexität und Fülle der zu bewältigenden Aufgaben andererseits als kritische Fragen benannt. Wissen und Professionalität erscheinen als nicht selbstverständliche Grundlagen, die Planerinnen und Planer im Dialog mit Politik und weiteren Anspruchsgruppen immer wieder aufs Neue aktiv angehen und entwickeln müssen.

Politischer Kalender als Taktgeber

Die Politik gibt einen eigenen Rhythmus vor, in dem die Verwaltung, aber auch die Akteure aus Wirtschaft oder Zivilgesellschaft, Rückendeckung, Entscheidungen und Planungssicherheit für ihre Planungen und Projekte erringen müssen. Formate des Dialogs und Austauschs mit lokaler Politik jenseits formalisierter Gremiensitzungen werden in einigen Fällen eingesetzt oder vielfach als wünschenswert genannt. Sie müssen jedoch mit den bereits gut gefüllten Sitzungskalendern des Rats und der Bezirke abgestimmt werden und dürfen das Ehrenamt nicht überstrapazieren.

Einige Fälle werden durch eine Angst vor einem politischen Umschwung geprägt. Es wird versucht, die Planung zu beschleunigen, um noch vor der anstehenden Kommunalwahl notwendige Ratsbeschlüsse und damit Planungssicherheit herbeizuführen. Ein erfolgter Regierungswechsel verzögert in anderen Fällen Entscheidungen und den Fortgang im Projekt.

Gelingende Kooperationen und Prozesse vor Ort stärken Verwaltung

In Berlin, Gelsenkirchen und Halle arbeitet die Verwaltung mit Bewohnerinnen und Bewohnern, Nutzerinnen und Nutzern, Wissensträgerinnen und -trägern und Interessensgruppen vor Ort zusammen. Mit engagierten und handlungsfähigen Akteuren werden dialogorientierte Prozesse gestaltet, in der Schnittmenge zwischen verschiedenen Perspektiven, Interessen und Bedürfnissen entwickelt werden. Dabei zeigt sich, dass die Verwaltung über die Prozesse an politischer Legitimation und Unterstützung gewinnt. Im Fall eines schon entwickelten Konsenses kann Politik in Zeiten der Unsicherheit leichter Beschlüsse fassen. Die kooperativen Prozesse mit Aktiven vor Ort schaffen in einigen Fällen einen politischen Gewinn und wirken für Politiker Image steigernd. Dabei ist es wichtig, dass die Dialogprozesse für lokale Politik sichtbar und nachvollziehbar sind. Für die Verwaltung bedeutet das, dass sie ihre Position gegenüber der Politik über Formen der Anwaltsplanung und des Community Development sowie auch die Arbeit mit bestehenden Netzwerken in der Stadtgesellschaft stärken kann.

Formate, die Politik einbinden

Der Wunsch, lokale Politik schon vor Gremiensitzungen besser über Planungen zu informieren und in diese einzubinden, wird in verschiedenen Fällen geäußert. Denn wenn ein Projekt in ein Gremium kommt, ist es oft schon zu spät und die Würfel sind in der lokalen Politik schon

vorab gefallen. Es werden neue Formate und Methoden gesucht, mit Politik in einen offenen Dialog zu treten, auch jenseits der zum Teil starren und ritualisierten Verhaltensmuster in Ausschüssen und Rat. Das gelingt aber nur in Ansätzen. Umso wichtiger erscheinen bewährte Formate, beispielsweise Wettbewerbsjuries oder Beiräte, die Politik in Planung einbinden – auch mit einem persönlichen Nutzen und Bedeutungsgewinn für den einzelnen Politiker.

Spannungslinie 6: Vom Ziel zur Umsetzung

Das Verhältnis von Agenda und Zielsetzung, Rahmen und Voraussetzung, Umsetzung und Betrieb durch Rat – mit Verwaltung, städtischen Gesellschaften, Kooperationspartnern – und Dritten

Stadt aktiv entwickeln und gestalten verläuft idealtypisch in verschiedenen Schritten der Konkretisierung: von einer Vision, einem Leitbild, einer übergeordneten Zielsetzung über die Koordination, Abwägung und Integration in einem Plan bis hin zur Umsetzung konkreter Maßnahmen. In der getroffenen Auswahl von Prozessen des Stadtmachens, die Politik heute herausfordern, sind sowohl die Ebene der konkreten Umsetzung als auch vorbereitende Prozesse des Agenda-Setting stark vertreten. Zugleich wird die Verknüpfung von Rat, Bezirken und Bürgerinnen und Bürgern als schwach und formalisierte Wege des Dialogs als unzureichend wahrgenommen.

Die Mühe formaler Prozesse

Einzig der Fall Dietenbach steht für einen formalen Planungsprozess, mit dem die Stadtpolitik mittel- und langfristige Ziele verfolgt, nämlich die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum und damit die Stärkung des sozialen Zusammenhalts in der Stadt. In Freiburg zeigt sich exemplarisch, welche große Anstrengungen notwendig sind, um ein Projekt in dieser Dimension und solch einer langfristigen Bedeutung für die Stadt zu entwickeln. Das Zusammenstehen einer starken Stadtpolitik mit einer starken Verwaltung für den neuen Stadtteil ist eindrücklich. Planung und Realisierung werden am Ende mehrere Wahlzyklen dauern und der Vorteil für die Karriere einzelner Politiker wird – wenn überhaupt vorhanden – nicht groß sein. Im Gegenteil: die Ratsfraktionen haben im Wahlkampf den Schulterchluss geübt, über ihre jeweiligen Differenzen hinweg.

Wandel durch Machen, Wandel durch Agenda-setting

Stadtmachen bedeutet in vielen der gewählten Fälle, über konkrete Projekte und ihre Umsetzung einen Wandel im Raum wie auch in Stadtgesellschaft, Verwaltung und Politik herbeizuführen. Wandel und Umdenken über Projekte zeigt sich deutlich am Beispiel des Hauses der Statistik, wo ein laufendes Bebauungsplanverfahren auf den Kopf gestellt und völlig neu ausgerichtet wird. Im Fall Köln Mühlheim wird die Ebene eines Quartiers genutzt, um Wege zur Umsetzung übergeordneter städtischer Ziele zu testen. Die Modellstadt Mobilität in München operiert auf der Ebene einer gesamtstädtischen Vision und daraus abgeleiteter Ziele und will über diese Form des Agenda-Setting Veränderungsprozesse in der Politik anstoßen. Aufgegriffen wird das informelle Planwerk für konkrete Projekte, die Stadtrat und Verwaltung nun mit neuem Mut anpacken. Auf der Ebene des Machens treten Bezirke und Bürgerinnen und Bürger vor Ort als wichtige Akteure in Erscheinung, während sie auf gesamtstädtischer Ebene zumeist außen vor bleiben.

Politische Entscheidungen zwischen großer Story und Kleinteiligkeit

Lokale Politik spricht in beinahe allen Projekten auf solche Aktivitäten des Agenda-Setting an, in denen eine größere Idee und Vision für die Stadtentwicklung oder für ein wichtiges Projekt formuliert werden. Zugleich zeigt sich in vielen Städten rund um die gleichen Themen und Fragestellungen eine kleinteilige politische Diskussion einzelner Maßnahmen. So zeigt es sich in München, wenn von einer Verkehrswende einerseits gesprochen wird, andererseits aber beispielsweise das Einrichten von Busspuren in jedem Fall einzeln beschlossen werden muss.

Erosion der strategischen Planung

Gerade im Fall der Modellstadt 2030 und in der Verkehrspolitik Münchens im Allgemeinen zeigt sich, dass der politische Wille zu einer mittel- bis langfristigen Strategie und damit verknüpft einer Roadmap für die koordinierte Umsetzung von Maßnahmen kaum da ist. Auch im Fall der Stadt Köln stehen ehrgeizig gefasste stadtweite Ziele erratischen Versuchen der Umsetzung gegenüber. Der politische Wille zu einem Wandel in Fragen von Energie, Mobilität oder Klimaanlassung reicht in vielen Städten nicht, Ziele in eine konkrete Umsetzungsstrategie mit verbindlichen Maßnahmen zu übersetzen. Genau das ist aber die Klammer, die strategische Planung und perspektivische Stadtentwicklungsplanung in einem klassischen Planungsverständnis bilden sollten.

Verwaltung mit mehr oder weniger Handlungsspielraum

Auf dem Weg vom Ziel zur Umsetzung greift die Arbeit der Verwaltung mit politischer Beratung und Beschlüssen mehrfach ineinander. Mangelnde politische Legitimation, politische Unsicherheiten, Wechsel oder Blockaden wirken sich auf die Verwaltungsarbeit deutlich aus. Vor diesem Hintergrund wünscht sich Verwaltung vielfach mehr einen größeren Handlungsspielraum, um politisch gesetzte Ziele umzusetzen. Das wäre über Grundsatzbeschlüsse oder Sammelbeschlüsse möglich. Gerade dann, wenn es einen Wandel zu organisieren gilt, könnte das eine schrittweise, lernende Umsetzung erleichtern. Wenn hingegen jeder Schritt, jeder Maßnahme einzeln zu beschließen ist, führt das zu einer in der Regel mühevollen und zeitfressenden politischen Auseinandersetzung und einer Verlangsamung von Planung.

5 Folgerungen für die Arenen lokaler Politik

Aufbauend auf dem Quervergleich und der gemeinsamen Diskussion der Zwischenergebnisse im Rahmen eines Symposiums im Oktober 2019 fasst dieses Kapitel die veränderten Rollen lokaler Politik in den vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung zusammen. Im Fokus stehen die Bezüge zwischen der Politik und den anderen Akteursperspektiven im Fünfeck: Verwaltung, Zivilgesellschaft, Intermediäre und Privatwirtschaft. Mit den gewählten Fällen wurden die Rollen, die Bezüge und das Agieren lokaler Politik untersucht, wie es sich in neuen Prozessen des Stadtmachens entwickelt. Dabei wurden Fälle betrachtet, in denen Politik herausgefordert wird und anders auftritt und handelt als üblich.

In Bezug auf die Arenen lokaler Politik lassen sich daher neue Rollen und Prozesse in Abgrenzung zum Bewährten erkennen. Einige dieser veränderten Rollen können dabei als kritisch wahrgenommen und bewertet werden, wenn diese noch wenig erprobt sind und daher nur unzureichend funktionieren oder wenn sie im Widerspruch stehen zu normativen Anforderungen, zu demokratisch legitimierten Prozessen oder berechtigten Interessen und Bedürfnissen anderer Akteure entgegenlaufen.

Die Erkenntnisse zu den Arenen lokaler Politik werden aus Perspektive der fünf Akteursgruppen schlaglichtartig dargestellt. In Skizzen werden solche Situationen aufgezeigt, die nicht für die klassischen Rollen und Prozesse lokaler Politik stehen, sondern die für lokale Politik neu, ungewohnt und vielleicht kritisch sind. Auch wenn das originäre Feld und Handeln lokaler Politik weitgehend stabil ist und ein großer Teil der politischen und stadtplanerischen Prozesse in der Praxis als Business as usual verläuft, zeigt dieses Forschungsprojekt die Randbereiche und Übergänge, in denen lokale Politik und die mit ihr verknüpften Arenen merklichen Veränderungen unterliegen. Aus diesen Beobachtungen kann keine Aussage darüber getroffen werden, wie häufig diese oder ähnliche Situationen in deutschen Städten vorkommen. Dennoch kann es für Praktizierende wie auch für Forschende der Stadtentwicklung nützlich sein, über diese Randbereiche und Veränderungsprozesse lokaler Politik im Kontext der eigenen Arbeit nachzudenken.

14



Abbildung 14: Die Räumlichkeiten der Niehler Freiheit in Köln vorbereitet für das Symposium. Fotograf: Maurits Boettger.

Abbildung 15: Im ersten Teil des Symposiums werden Ergebnisse aus dem Quervergleich der Fallstudien präsentiert. Fotograf: Maurits Boettger

Abbildung 16: In Kleingruppen werden die Erkenntnisse aus Sicht der verschiedenen Akteursgruppen vertieft. Fotograf: Maurits Boettger.

15



16

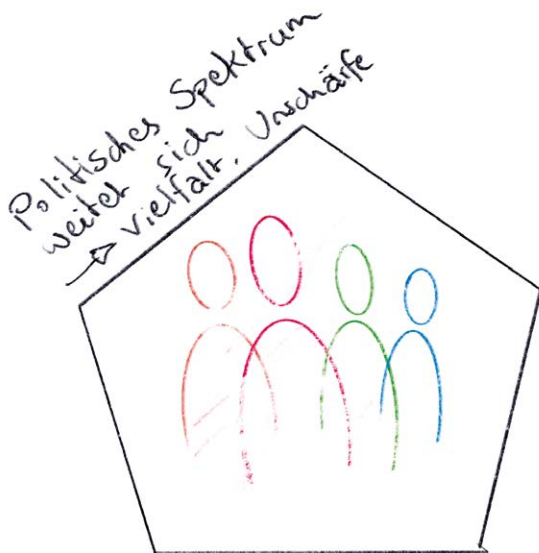
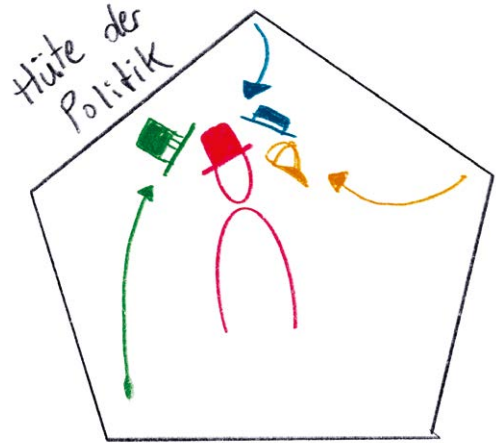


5.1 Lokale Politik

Abbildung 17 (1–6): Folgerungen für die vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung: Perspektive lokale Politik.
Quelle: Eigene Darstellung.

1

Lokale Politik ist Ehrenamt – jede gewählte Vertreterin und jeder Vertreter ist auch gleichzeitig Teil der Stadtgesellschaft und geht für gewöhnlich einer hauptamtlichen Beschäftigung nach. Akteure in der Politik haben daher zumeist mehrere Hüte auf.



2

Das politische Spektrum weitet sich aus, die Vielfalt an Akteuren und Positionen nimmt zu. Es entsteht eine Unschärfe in der Arena der Stadtentwicklung und es ist immer weniger klar, welche unterschiedlichen Hüte die lokale Politik trägt und wofür sie steht.

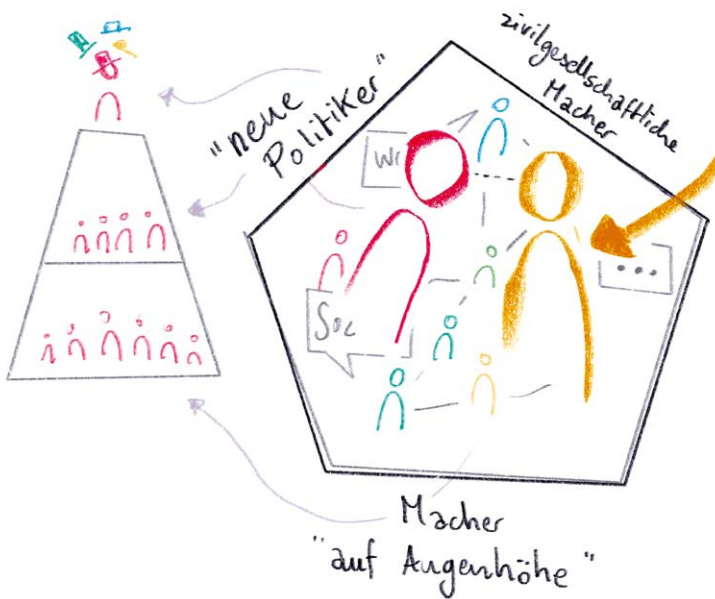
3

Akteure der Stadtentwicklung, die unterschiedlichste Projekte verfolgen und miteinander in vielfältiger Weise in Bezug stehen, tragen ein breites Spektrum an Themen an die verschiedenen Ebenen lokaler Politik heran.



4

Im positiven Fall behält die Politik das Interesse der Gesamtstadt im Auge und wägt dieses gegen Partikularinteressen ab. Dabei wird immer deutlicher: das, was unter Gemeinwohl zu verstehen ist, steht am Ende eines Aushandlungsprozesses zwischen vielen Akteuren der Stadtentwicklung.

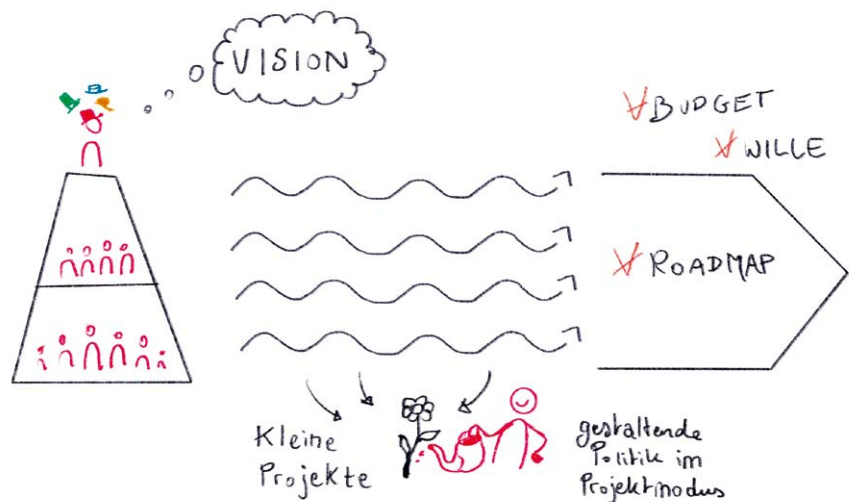


5

Aktive Politikerinnen und Politiker betreten die Arena des Stadtmachens, um selbst Projekte anzustoßen und umzusetzen. Sie verlassen die klassische Politikarena, um sich an konkreten Projekten – gerne mit positiver Imagewirkung – zu beteiligen und begegnen dabei zivilgesellschaftlichen Macherinnen und Machern auf Augenhöhe.

6

Im unübersichtlichen Feld der Zukunftsfragen der Stadt sucht die vielgestaltige lokale Politik nach einer Vision, die sie auch gerne mit ehrgeizigen Zielen formuliert. Zwischen Vision und Umsetzung klappt aber zunehmend eine Lücke. Selten werden Budgets gesprochen oder verbindliche Roadmaps beschlossen. Stattdessen setzen einzelne Politikerinnen und Politiker mit Hilfe anderer Akteure kleinere Projekte um, die auf die Vision der Politik einzahlen. Auch zur Frage, wie die Szene neuer Stadtmacherinnen und Stadtmacher als Kapazität für die Stadtentwicklung nutzbar gemacht werden kann, gibt es noch keine Strategie.

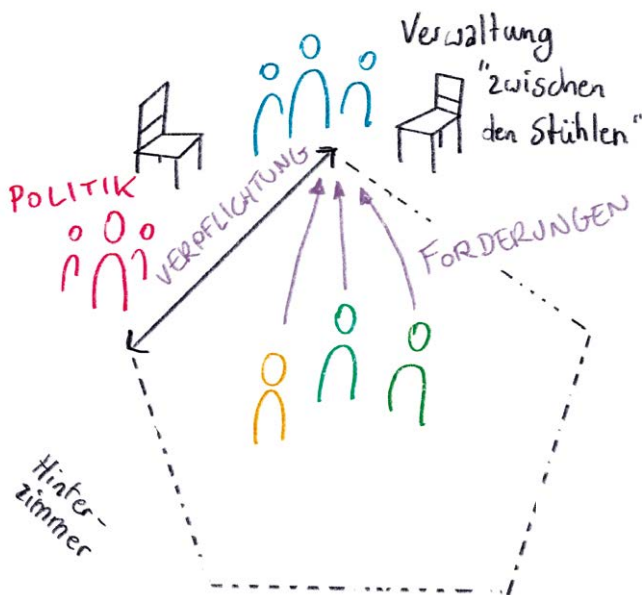
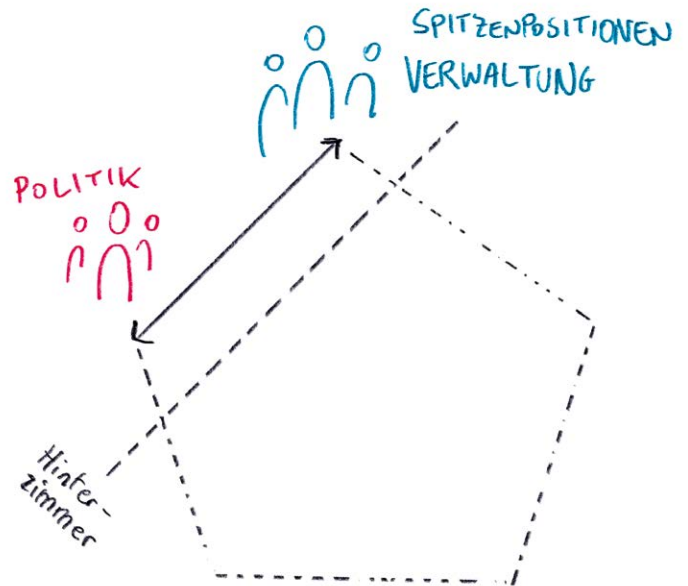


5.2 Verwaltung

Abbildung 18 (1–8): Folgerungen für die vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung: Perspektive Verwaltung. Quelle: Eigene Darstellung.

1

Das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung kommt besonders häufig zur Sprache und kann dabei ganz unterschiedlich ausgeprägt sein. Die Spitzenpositionen der Verwaltung sind zum Teil bis in die Amtsebene politisch besetzt. Kommunikation geschieht nicht im Rahmen offizieller Vorlagen und Beschlüsse, sondern auch im Hinterzimmer der Politik. Das Verhältnis ist von einer Asymmetrie geprägt, da die Politik auf die Verwaltung zugehen darf, aber nicht umgekehrt. So wird deutlich, dass neue, transparente Formate der Kommunikation notwendig sind.

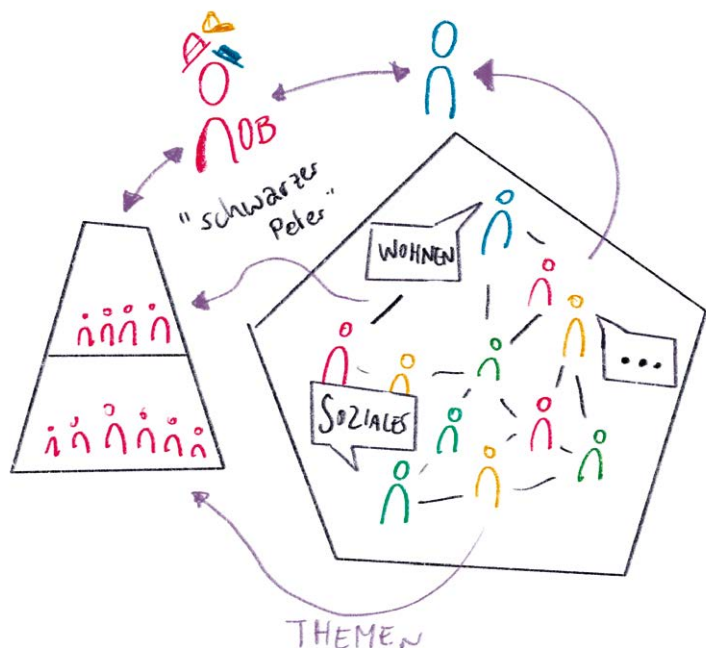


2

Die Verwaltung findet sich in einer Position zwischen den Stühlen; zwischen den Forderungen aus der Arena des Stadtmachens und den Verpflichtungen gegenüber der Politik.

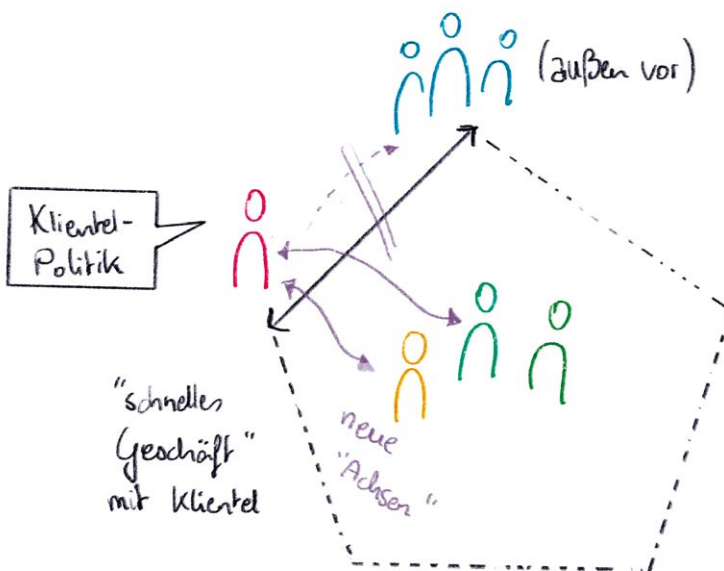
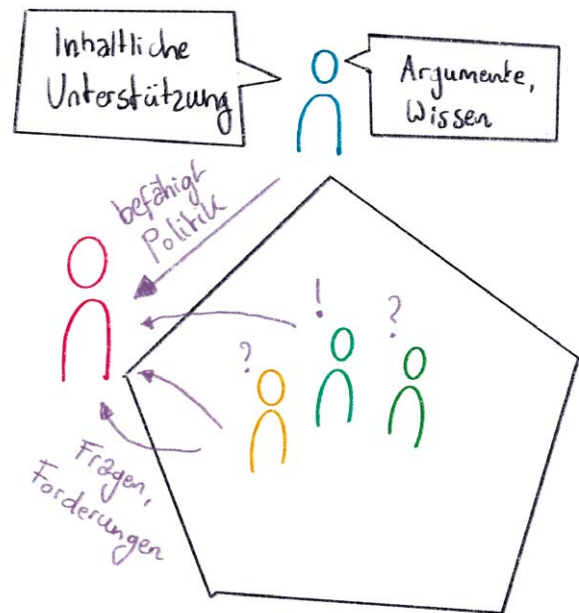
3

Verwaltung, Oberbürgermeisterin oder Oberbürgermeister und die verschiedenen Ebenen lokaler Politik schieben sich gegenseitig den schwarzen Peter zu. Aus Sicht der Stadtmacherinnen und Stadtmacher aus den Sphären Zivilgesellschaft, Markt und Intermediären ist unklar, wer wofür zuständig ist und an welcher Stelle Entscheidungen getroffen werden.



4

Auf der anderen Seite befähigt Verwaltung die Politik durch inhaltliche Argumente und Wissen. Die Politik ist auf diese Unterstützung angewiesen, um Fragen und Forderungen beantworten zu können, mit denen sie konfrontiert wird. Dennoch wird mehrfach eine fehlende Wertschätzung der Verwaltung als Problem genannt.

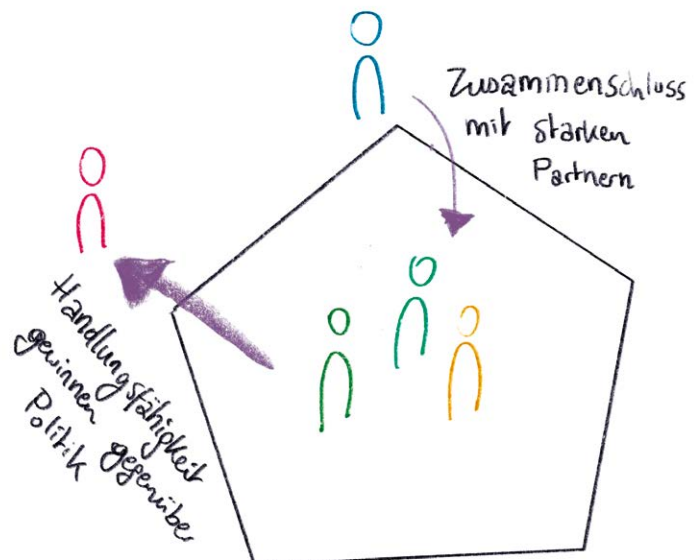


5

In wieder anderen Fällen wird die Position der Verwaltung geschwächt, indem die Politik direkt auf Stadtmacherinnen und Stadtmacher zugeht und durch Klientelpolitik neue Achsen an der Verwaltung vorbei schmiedet. Dabei gehen politische Akteure Versprechen ein, ohne vorher die Rahmenbedingungen zu kennen oder die Verwaltung zu konsultieren.

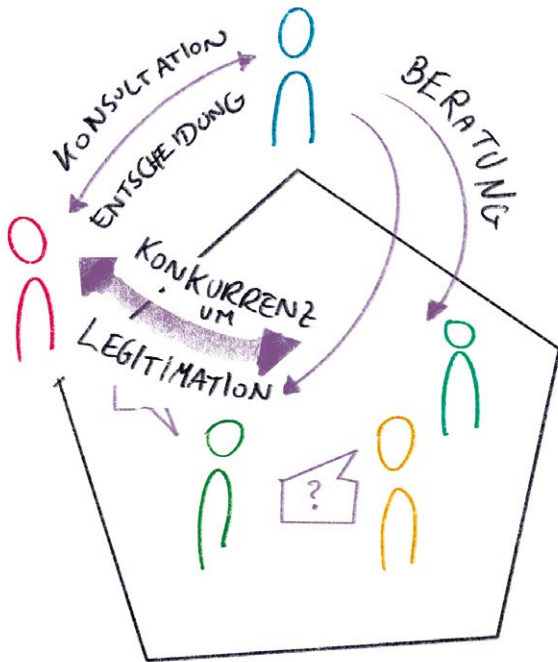
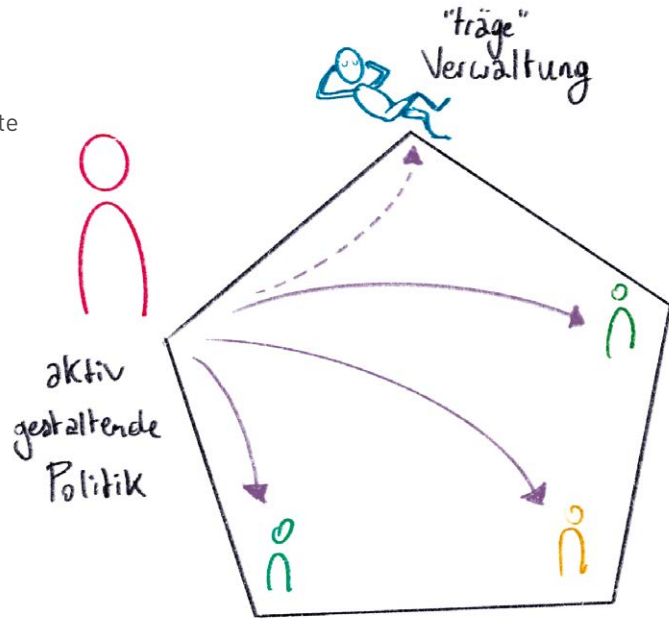
6

An anderer Stelle lässt sich beobachten, wie sich Verwaltung mit starken Partnerinnen und Partnern aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft oder Intermediären zusammenschließt, um gegenüber der Politik an Handlungsfähigkeit zu gewinnen.



7

In einigen Fällen geht wiederum die Politik selbst aktiv gestaltend auf Stadtmacherinnen und Stadtmacher zu und initiiert eigene Projekte vorbei an Teilen der Verwaltung, die als träge wahrgenommen werden.



8

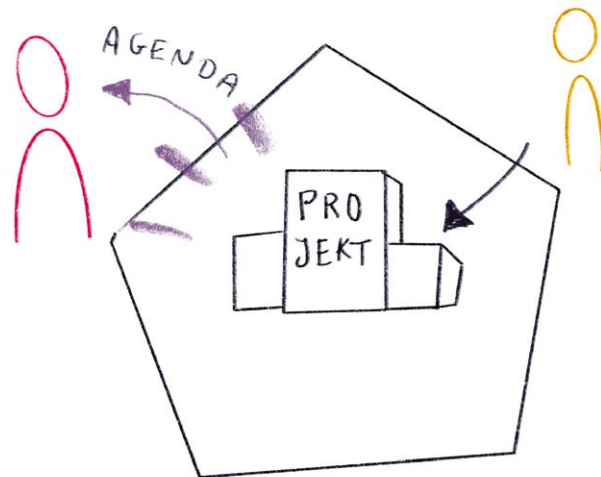
All dies veranschaulicht die Schnittstellenaufgabe, die eine Verwaltung wahrnimmt; ein Jonglieren zwischen den Sphären der Politik und der Arena des Stadtmachens. Während repräsentative Politik und projektorientierte Stadtmacherinnen und Stadtmacher um Legitimation konkurrieren, muss die Verwaltung als Vermittlerin beide Seiten unterstützen und beraten.

5.3 Zivilgesellschaft

Abbildung 19 (1-7): Folgerungen für die vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung: Perspektive Zivilgesellschaft.
Quelle: Eigene Darstellung.

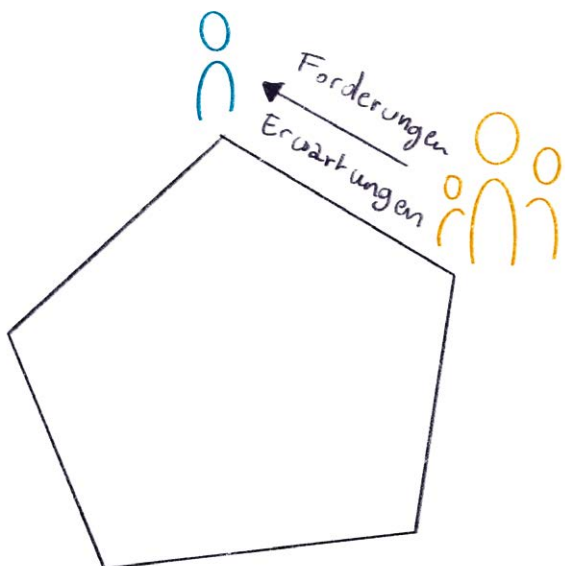
1

Während sich die Meinungsbildung im klassischen repräsentativen Modell auf Wahlen beschränkt, kann die Zivilgesellschaft am Agenda-Setting teilhaben, indem sie als Stadtmachende Projekte umsetzt, die wiederum auf die Politik einwirken.



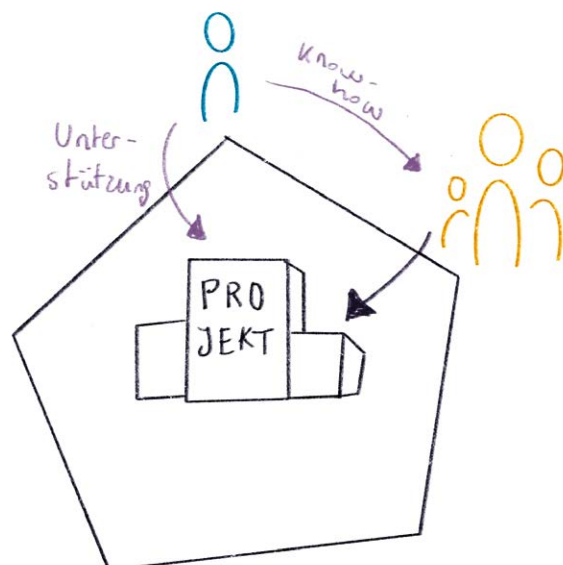
2

Die übliche Wahrnehmung von Beteiligung ist, dass die Zivilgesellschaft erwartet, dass die Verwaltung ihre Ideen umsetzt. Gleichzeitig besteht die Erwartung, nicht nur informiert oder konsultiert zu werden, sondern auch an der Entscheidung mitzuwirken.



3

In den Stadtmacher-Projekten hingegen nimmt die Verwaltung gegenüber den zivilgesellschaftlichen Akteuren eine unterstützende Rolle ein und setzt projektbezogen ihr Knowhow zur Beratung und Moderation ein.

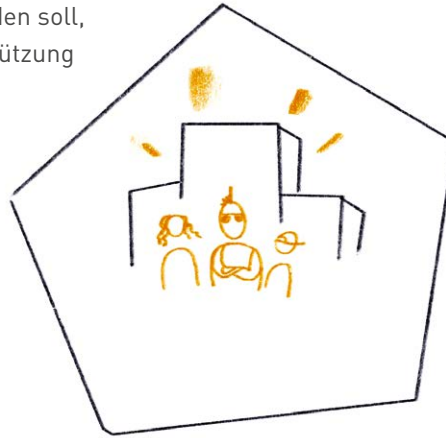


4

Dabei stellt sich jedoch die Frage, wie die Verwaltung entscheiden soll, welche Projekte ihre Unterstützung verdienen.



Woran erkenne ich gute Projekte?



5

In Bezug auf zivilgesellschaftliche Stadtmacher-Projekte taucht zudem die Fragen auf, wie das Projekt legitimiert ist und wie es trotz hoher Fluktuation beteiligter Akteure verstetigt werden kann.

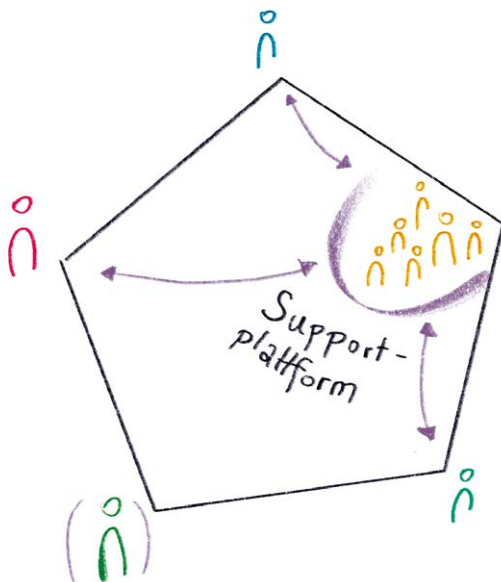
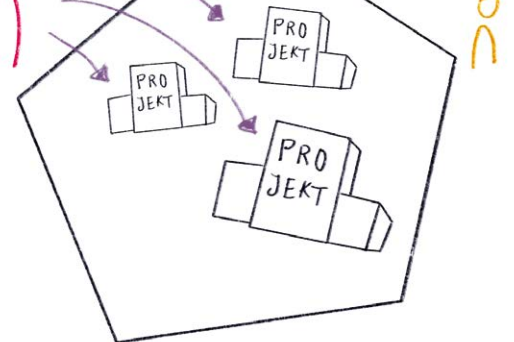


6

Die kleinteiligen Projekte spiegeln sich in den großen Themen des politischen Wahlkampfes nicht wider. Gleichzeitig laufen Politikerinnen und Politiker Gefahr, in der Kleinteiligkeit einzelner Projekte das große Ganze aus dem Blick zu verlieren.

Große Themen

Gefahr: Kleinteiligkeit



7

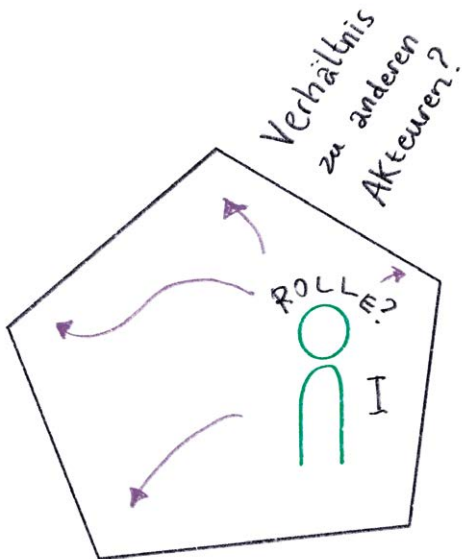
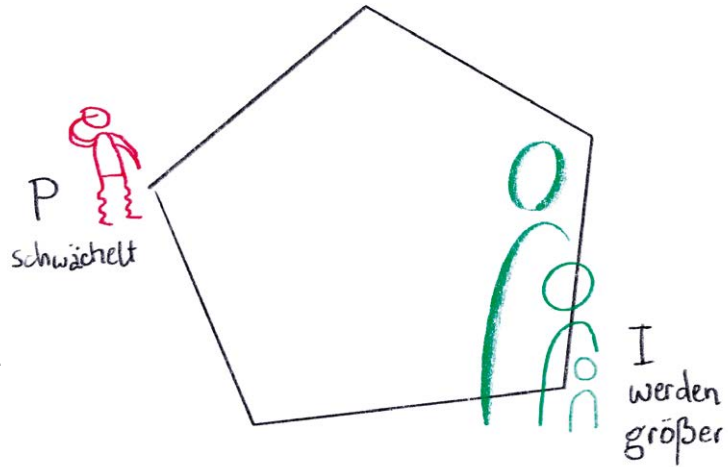
Politik, Verwaltung und Intermediäre bilden gemeinsam eine Support-Plattform für zivilgesellschaftliche Akteure, die sich immer mehr in ihrer Rolle der Stadtentwicklung professionalisieren. Der Markt wird hierbei eher ausgeklammert.

5.4 Intermediäre

Abbildung 20 (1-5): Folgerungen für die vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung: Perspektive Intermediäre.
Quelle: Eigene Darstellung.

1

Während die Politik in vielen Fällen schwächt, treten Intermediäre zunehmend in die Arena der Stadtentwicklung ein. Stiftungen, Hochschulen oder Verbände gewinnen in der Stadtentwicklung an Bedeutung.

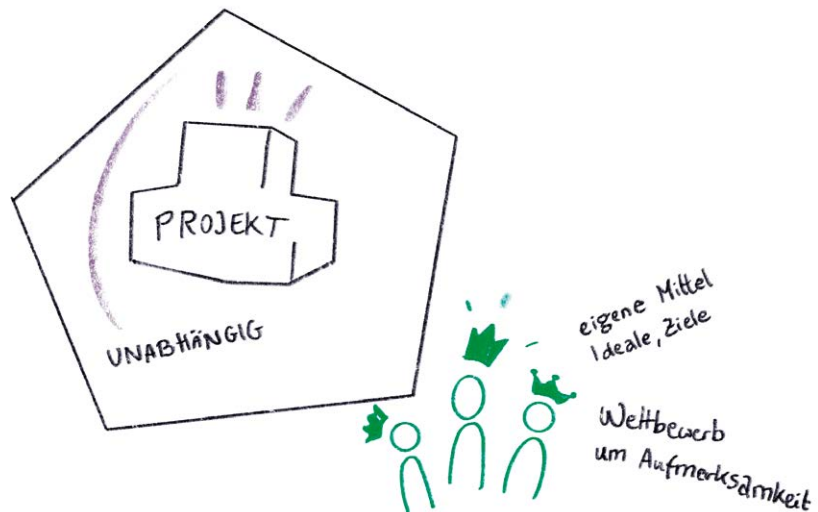


2

Dabei bleibt die Rolle der Intermediären und ihr Verhältnis zu anderen Akteuren – inklusive der Politik – oftmals unklar.

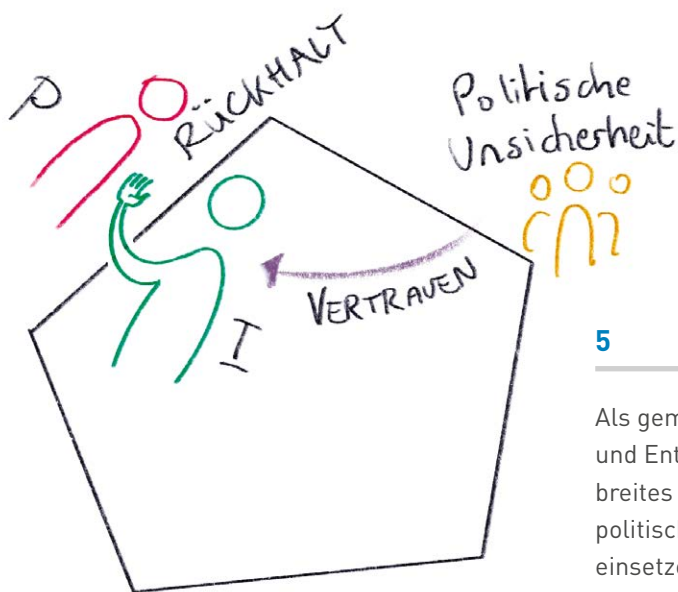
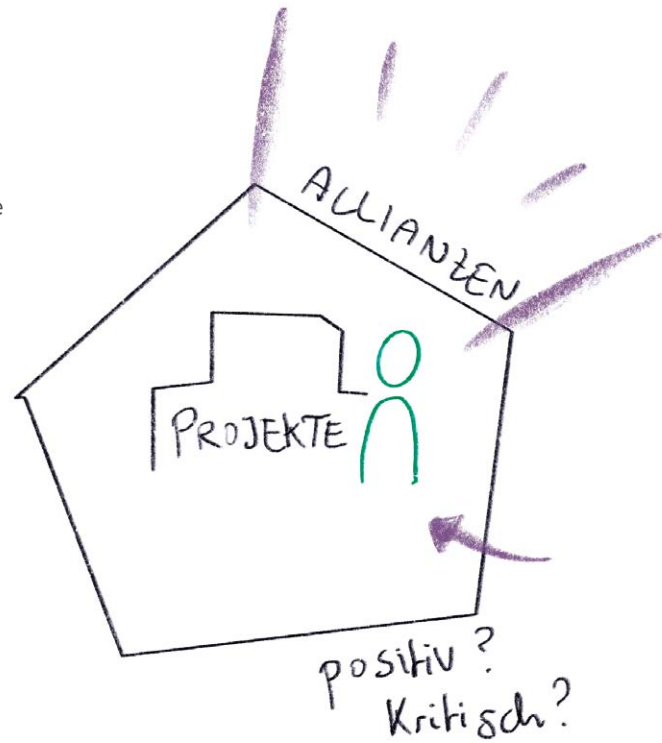
3

Intermediäre sind vielfach besondere Typen, die nicht nur finanziell unabhängig operieren können, sondern auch eigene Ideale und Ziele mitbringen. Sie unterscheiden sich auch untereinander und sind nicht zwingendermaßen miteinander kompatibel.



4

Intermediäre formen Allianzen mit Verwaltung und Zivilgesellschaft, um Projekte umzusetzen, aber auch um die Politik anzustoßen. Die Legitimation und Repräsentativität dieser Projekte bleibt ein umstrittenes Thema.



5

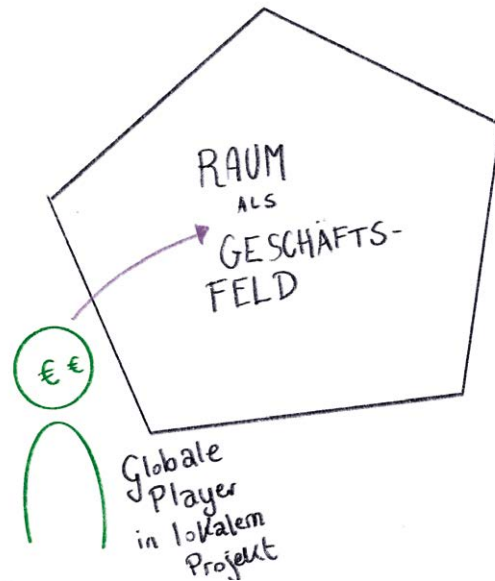
Als gemeinwohlorientierte Entwicklerinnen und Entwickler genießen viele Intermediäre breites Vertrauen in der Bevölkerung. In Zeiten politischer Unsicherheit können sie ihr Standing einsetzen und als Stabilisator der Politik Rückhalt, Positionierung und Haltung bieten.

5.5 Marktakteure

Abbildung 21 (1-5): Folgerungen für die vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung: Perspektive Marktakteure.
Quelle: Eigene Darstellung.

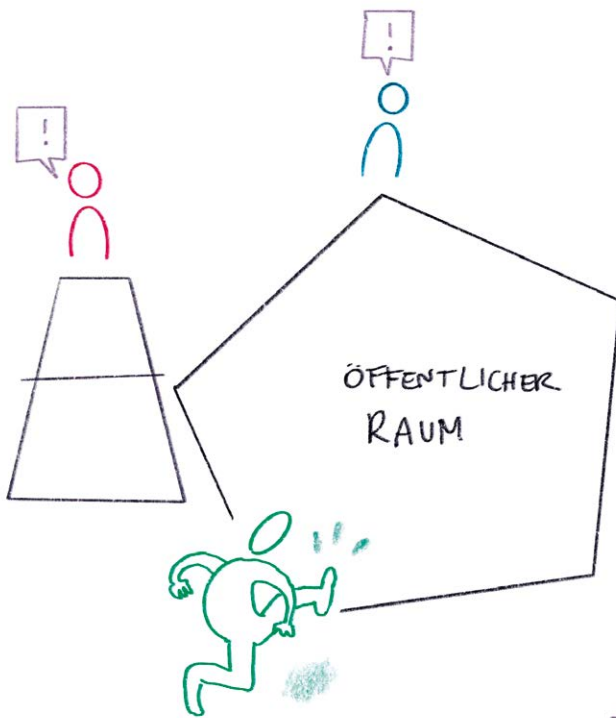
1

Lokaler urbaner Raum rückt ins Interesse globaler Marktakteure, die sich neue oder exklusive Märkte erschließen wollen.



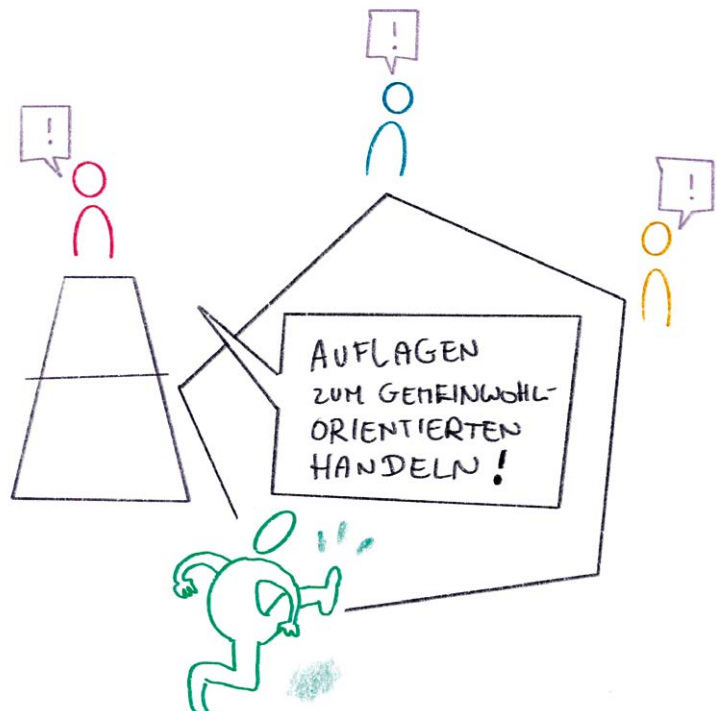
2

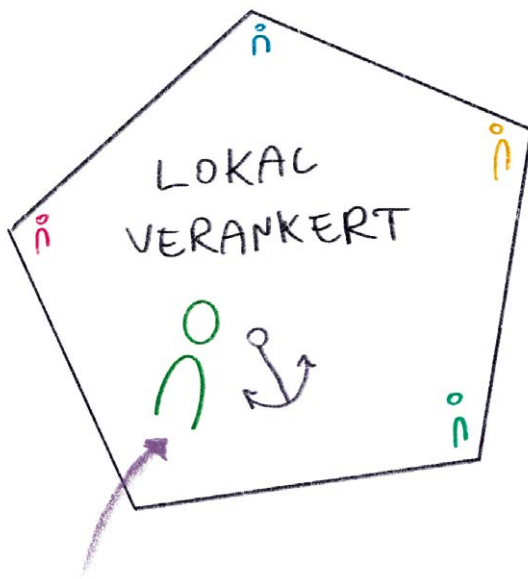
Sie verfolgen ihre eigenen Interessen unter anderem im öffentlichen Raum.



3

Die Politik kann hier die Rolle einnehmen, Auflagen für ein gemeinwohl-orientiertes Handeln auszusprechen. So sollen auch Marktakteure positiv an der Entwicklung des Stadtteils teilhaben.



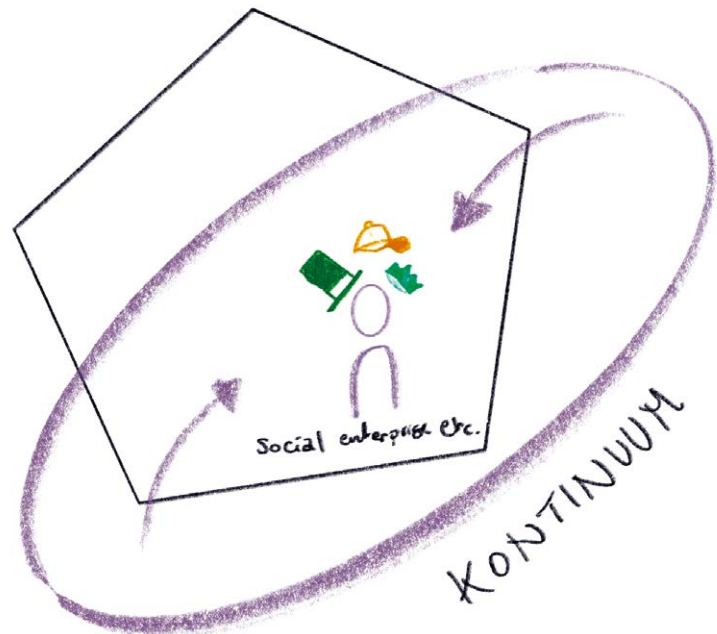


4

Andere, lokal verankerte Marktakteure suchen von sich aus Rückhalt im Quartier und arbeiten auch lokal an ihrem guten Ruf. So werden beispielsweise private Räume auch für andere Akteure und Projekte geöffnet.

5

Nicht zuletzt gibt es auch Menschen aus der Zivilgesellschaft, die sich auf dem Weg zur Professionalisierung zu Marktakteuren entwickeln. Häufig suchen sie mit ihren Projekten neue Rechtsformen, um sich vom Image der großen Marktakteure abzugrenzen. Gleichzeitig gibt es Unternehmen, die sich mit sozialer Verantwortung in die Entwicklung eines Stadtteils einbringen, die über den Profitgedanken hinausgeht und sich beispielsweise an einer Gemeinwohlökonomie orientiert. Die Rollen zwischen Markt, Zivilgesellschaft und Intermediären können dabei als Kontinuum beschrieben werden.



6 Reflexion und Ausblick

Das Ziel des Forschungsprojekts war es, die – veränderte – Rolle lokaler Politik in neuen Wegen des Stadtmachens zu erkunden. Die vielfältigen und komplexen Berührungspunkte von Stadtplanung und Politik wurden sowohl konzipiert als auch empirisch erforscht. Bisher liegen kaum Studien zur Verzahnung planerischer und politischer Prozesse vor. Das Projekt sucht nach neuem Wissen an dieser Schnittstelle. Dabei ist der explorative Charakter der Forschung zu betonen. Das Projekt eröffnet ein Feld, gibt diesem erste Konturen und präsentiert aus breit angelegten Fallstudien vorläufige empirische Fundstücke.

Breiter Blick auf lokale Politik

Das Forschungsprojekt wirft einen breiten Blick auf die Rollen, Aktivitäten und Prozesse lokaler Politik im Kontext der Stadtentwicklung. Im Fokus stehen die Arenen, in denen lokale Politik mit und gegenüber Akteuren aus Verwaltung, Markt, Zivilgesellschaft und Intermediären kommuniziert, sich positioniert, entscheidet und gestaltet. Dabei galt es zunächst zu klären, wer lokale Politik eigentlich ist.

Lokale Politik meint nicht nur, aber auch, gewählte Mandats- und Entscheidungstragende in einer Kommune. Diese sind eng mit der Verwaltung verzahnt, die Rollen von Politik und Verwaltung gesetzlich geregelt und sie agieren miteinander überwiegend auf üblichen, geregelten Wegen. Diese staatlichen Akteure sind nur unscharf in zwei Perspektiven zu trennen, da es sich teilweise um die gleichen Personen handelt, die in zwei Rollen auftreten – wie beispielsweise Bürgermeisterinnen und Bürgermeister oder Dezernentinnen und Dezernenten.

Lokale Politik agiert überwiegend im Ehrenamt und hat daher viele Hüte auf. Politikerinnen und Politiker sind zugleich Bürgerinnen und Bürger, aber auch Unternehmerinnen und Unternehmer oder Mitglieder von Verbänden, Vereinen, Initiativen oder Stiftungen.

Neben dem Rat verstehen sich die Bezirke als Sprachrohr der Bürgerinnen und Bürger, wenngleich diese Ebene in vielen der untersuchten Fälle übersprungen wird und sich ganz andere Allianzen des Stadtmachens herausbilden. Bürgerinnen und Bürger finden eine Vielzahl an Angeboten, um sich zu artikulieren oder sie verschaffen sich auf eigenen, neuen Wegen Gehör.

Das Projekt erweitert das Verständnis der Schnittstellen von Planung und Politik über die Tätigkeit im Rat und in den politischen Gremien hinaus und bezieht sowohl frühe politische und planerische Phasen des Agenda-Setting als auch späte Phasen der Umsetzung sowie des Betriebs von Räumen und Angeboten mit ein.

Übergreifende Momente und Erkenntnisse

Aus den Fallstudien, dem Quervergleich und der Diskussion der Folgen auf die Arenen der lokalen Politik werden abschließend einige übergreifende Momente und Erkenntnisse formuliert.

Mehr Vielfalt, erhöhte Komplexität

Die gewählten Fallstudien zeigen eine zunehmende Vielfalt der Akteure und eine damit einhergehende komplexe Praxis des Stadtmachens, also des absichtsvollen Planens, Gestaltens und Machens von Stadt. Zwischen den fünf Akteursperspektiven bestehen vielfältige Bezüge und Kommunikationswege, entlang derer gemeinsame Angelegenheiten behandelt werden. Diese vielgestaltigen Interdependenzen variieren abhängig von der zugrundeliegenden Aufgabe und den beteiligten Akteuren.

Die Fallstudien zeigen eindrücklich, dass damit die planerische und politische Praxis in ihrer Komplexität zunehmen. Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Intermediäre und Privatwirtschaft können einerseits selbst sehr unterschiedliche Rollen einnehmen, andererseits müssen

sie Orientierung gewinnen, in welchen Arenen und Allianzen ihre eigenen Anliegen, ihre Verantwortlichkeiten und Aktivitäten ausgehandelt und verhandelt werden.

Akteursperspektiven im Wandel

Die empirischen Befunde zeigen, dass die Perspektiven der Akteure in dem Fünfeck in vielen Fällen im Wandel sind. Dass lokale Politik zugleich viele verschiedene Rollen hat, mag selbstverständlich sein. Doch in Kombination mit der sich wandelnden und zunehmend zersplitternden Parteilandschaft nehmen viele der anderen Akteure zunehmend eine Unschärfe wahr, wer oder was lokale Politik ist und für was sie in der jeweiligen Kommune steht. Doch auch die anderen Akteure wandeln gelegentlich ihre Rollen. Es gibt Marktakteure, die gemeinwohlorientiert handeln; zivilgesellschaftliche Gruppierungen, die sich an wirtschaftlichen und unternehmerischen Logiken orientieren; Verwaltung, die beratend auftritt. Es scheint, dass einzelne Akteure mehrere Hüte aufhaben und abhängig von Aufgabe und Situation in unterschiedliche Rollen schlüpfen. Wie scharf lassen sich die Perspektiven also tatsächlich voneinander trennen?

Konvergenz der Rollen

Dabei ist auch eine zunehmende Konvergenz von Rollen zu beobachten, die Ecken des Fünfecks scheinen gelegentlich näher aneinanderzurücken. Das ist der Fall, wenn Politikerinnen und Politiker als Vorantreibende oder Machende in Projekten erscheinen, gegebenenfalls sogar vorbei an der Verwaltung in direktem Austausch mit anderen Stadtmachenden agieren oder wenn Intermediäre Prozesse des Agenda-Setting initiieren und diese mit einem Netzwerk von Partnern aus Zivilgesellschaft und Markt federführend gestalten.

Gemeinwohl auf dem Prüfstand

Die Vielfalt und Komplexität der Akteure, ihre sich wandelnden Rollen und ihre Interaktion in verschiedenen Arenen machen deutlich, dass hoheitliche Aufgaben und damit verknüpft auch Fragen des Gemeinwohls in neuen Kontexten und auf neuartige Art und Weise verhandelt werden. Es ist zu fragen: bis wo geht das Gemeinwohl und wo fangen Partikularinteressen an? Dabei haben die verschiedenen Akteure ganz unterschiedliche Interessen und auch voneinander abweichende Einflussmöglichkeiten. Bei sich wandelnden und gelegentlich konvergierenden Rollen mischen sich in die Fragen nach dem Verständnis und der Gestaltung von Gemeinwohl viele ein – es handelt sich nicht um ein Hoheitsgebiet ausschließlich hoheitlich agierender Akteure.

Gestaltung von frühen Prozessphasen

Um in den sich abzeichnenden Arenen rund um die lokale Politik handlungsfähig zu werden, spielen die frühen Prozessphasen eine wichtige Rolle. Die in dieser Studie untersuchten Fälle verlaufen in ihren Anfängen sehr individuell. Die Prozessphase Null ist von besonderer Bedeutung, um die richtigen Akteure ins Boot zu holen, um Stimmungsbilder und Erwartungen einzufangen, um Diskussions- und Planungsgrundlagen zu schaffen und um letztlich tragfähige Kooperationsstrukturen zu entwickeln. Diese Phase ist wenig etabliert und formell beschrieben und kann daher die Freiheit bieten, um nach Aufgabe und Bedarf und unter Berücksichtigung des komplexen Zusammenwirkens planerischer und politischer Prozesse neue Wege zu gehen.

Qualifikation der Verwaltung

Auf der Vielfalt und Komplexität des Zusammenspiels von politischen und planerischen Prozessen ergeben sich zahlreiche Gestaltungschancen für die Akteure in der städtischen Verwaltung. Die Fallstudien zeigen deutlich auf, wie unterschiedlich Kommunalverwaltungen ihre eigenen Rollen und Aufgaben in dem Akteursfünfeck und insbesondere im Wechselspiel mit der kommunalen Politik verstehen und ausüben.

Für die Verwaltung könnte es hilfreich sein zu lernen, verschiedene dieser vielfältigen Rollen und Aufgaben gleichzeitig auszuüben, sie zu integrieren und sorgfältig auszutüpfeln. Dafür benötigen die hoheitlichen Planerinnen und Planer ausreichendes Wissen und Fertigkeiten und auch geeignete Strukturen innerhalb ihrer eigenen Organisation, die ihnen das Wahrnehmen dieser verschiedenen Rollen und Aufgaben erlauben.

Von den Akteuren in der Verwaltung wird zunehmend eine Fähigkeit zu breiter Kooperation erwartet, aber auch die Fähigkeit, in dem erweiterten Feld der Arenen und ihrer Kommunikations- und Aushandlungsprozesse öffentliche Interessen zu wahren. Für die Verwaltung werden die Schnittstellenaufgaben in den vielfältigen Akteursarenen immer wichtiger.

Wenn tatsächlich ein Shift vom Planen zum Machen, also zum Umsetzen, wahrzunehmen ist, dann bedeutet das auch, dass sich in den einzelnen Projekten etwas entwickeln können muss und dass die üblichen Planungsphasen vom Ziel und Leitbild bis zur Umsetzung in Projekten noch stärker iterativ zusammenspielen.

Lokale Politik als Gestaltungsfeld

Ebenso wie die vier anderen Akteursgruppen kann auch die lokale Politik und die mit ihr verknüpften Prozesse als ein Terrain verstanden werden, das auf vielfältige Art und Weise – neu – zu gestalten ist. Für Politikerinnen und Politiker ist es wichtig, Kenntnisse über die anderen Akteure, ihre Interessen und auch ihre Bereitschaft zur (Mit-)Gestaltung von Stadt zu haben. Am Beispiel der Intermediäre zeigt sich, dass bei der Politik zum Teil das Wissen darüber fehlt, was Stiftungen, Wissenschaftseinrichtungen oder auch Verbände zur Stadtentwicklung beitragen und zu welchen Kooperationen und Partnerschaften diese bereit sind.

Die Bedeutung, das Selbstverständnis, den Raum und die Ressourcen, die lokale Politik Initiativen und Aktivitäten aus der Zivilgesellschaft einräumen, sind ebenso zu überdenken und gegebenenfalls neu zu gestalten. Wo können Information und Beteiligung übergehen in neue Möglichkeiten, Stadt selbst zu gestalten? Das ist wichtig, weil damit Akteure der Zivilgesellschaft Teilhabende von Projekten werden und damit Kräfte aktiviert werden, die weit über die Erörterung der «Ob-Frage» einzelner Projekte der Stadtentwicklung hinausgehen.

Deutlich wird auch, dass das Zusammenspiel von Rat und Bezirken in den betrachteten kleinen und großen Großstädten neu zu diskutieren und weiterzuentwickeln ist. Die Schnittstelle zu den Bürgerinnen und Bürgern ist wichtig, doch kann diese vielfach nicht in der gewünschten Vitalität gepflegt werden. Heute etablierte Formate der Kommunikation mit der Bürgerschaft sind vielfach standardisiert und daher starr. Zudem überfordern ein Übermaß an Anfragen, Anträgen und Beschlussvorlagen die ehrenamtlich arbeitenden Bezirke.

Im Rahmen der Forschung wurde immer wieder angeregt, Politikerinnen und Politiker mit neuen Formaten der Kommunikation und auch aktiveren Rollen in einzelnen Projek-

ten in die Stadtentwicklung einzubinden. Das gilt für den Rat genauso wie für die Bezirksebene. Damit könnte lokale Politik auch jenseits der Verwaltung mit neuen Partnern der Stadtentwicklung direkt in Kontakt treten.

Weiterführende Fragen

Der Forschungsprojekt suchte nach neuem Wissen über die Schnittstelle und die Verzahnung von planerischen und politischen Prozessen. Diese wurden in einen mehrstufigen Forschungsprozess von der Konzeption über Fallstudien, einen Fallvergleich und schließlich die Einordnung in die vielfältigen Arenen rund um lokale Politik erkundet. Auf der Basis eröffnet sich ein breites Feld für die weitere Forschung und auch die Weiterentwicklung der planerischen und politischen Praxis.

Das Projekt lässt offen, wie neue und bewährte Kooperationen und Prozesse zwischen Politik und den anderen Akteursphären ineinandergreifen. Wo hört Bewährtes auf und wo fängt Neues an? Mit der gewählten Methodik kann die Forschung wenig über die bewährten politischen und planerischen Verfahren in den gewählten Städten aussagen. Ebenso kann keine Aussage getroffen werden, wie die hier untersuchte hohe Vielfalt und Komplexität der neuen Wege des Stadtmachens Eingang finden kann oder soll in neue Standards und Routinen oder ob ein dauerhaftes Bekenntnis zu einem situativen Vorgehen mit der Entwicklung von Sonderlösungen zu empfehlen ist.

Das hier entwickelte Wissen kann Eingang in die weitere Praxis finden, indem eine bewusste Auseinandersetzung mit Akteuren, Rollen, Arenen zu einem festen methodischen Bestandteil in der Gestaltung der Schnittstelle von Planung und Politik wird. Dafür wären beispielsweise systematische Akteursanalysen oder auch interaktive Formate mit einer gemeinsamen Szenarioarbeit zur Anwendung in der Verwaltung und im Dialog mit Politikerinnen und Politikern hilfreich.

LITERATURVERZEICHNIS

- Angelidou, Margarita** (2014): Smart city policies: A spatial approach. In: *Cities* 41, S3-S11.
- Assmann, D., Honold, J., Grabow, B. & Roose, J.** (2018): SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen, Bundesinstitut für Bau- Bertelsmann Stiftung, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, Engagement Global (Hrsg.). Gütersloh. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/2018/sdg-indikatoren_fuer_kommunen_final.pdf.
- Badische Zeitung** (2019): Ergebnis Bürgerentscheid Dietenbach. In: *Badische Zeitung*, online first. <http://www.badische-zeitung.de/ergebnis-buergerentscheid-dietenbach-freiburg>
- Baines, T. S. et al.** (2007): State-of-the-art in product-service systems. In: *Proceedings of the Institution of Mechanical Engineers Part B-Journal of Engineering Manufacture* 221(10), 1543-1552.
- Bakici, T., Almirall, E. & Wareham, J.** (2012): A Smart City Initiative: the Case of Barcelona. In: *Journal of the Knowledge Economy* 4(2), 135-148.
- Balz, Verena** (2019): *Regional Design: Discretionary Approaches to Planning in the Netherlands*. Doctoral thesis. Delft: Delft University of Technology.
- Barbehön, M., Münch, S.** (2017): *Variationen des Städtischen-Variationen lokaler Politik*. Springer.
- Bauer, Hartmut** (2012): Von der Privatisierung zur Rekommunalisierung. Einführende Problemskizze. In: Hartmut Bauer, Christiane Büchner und Lydia Hajasch (Hrsg.): *Rekommunalisierung öffentlicher Daseinsvorsorge*, Bd. 6. Potsdam: KWI Schriften, 11-31.
- Bayerisches Landesamt für Statistik** (2019): Regionalisierte Bevölkerungsvorausberechnung für Bayern bis 2038 – Demographisches Profil für den Regierungsbezirk Oberbayern. Serie: Beiträge zur Statistik Bayerns. Fürth. https://www.statistik.bayern.de/mam/statistik/gebiet_bevoelkerung/demographischer_wandel/demographische_profile/091.pdf, Zugriff am 13.04.2020.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt-, und Raumforschung** (2003): *PPP im öffentlichen Hochbau - Kurzzusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse*, Bau- Bundesinstitut für, Stadt-, und Raumforschung (BBSR) (Hrsg.). https://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Bauwesen/BauwirtschaftBauqualitaet/WU-PPP/Downloads/DL_gutachten_ppp_hochbau_zusammenfassung.pdf;jsessionid=8FDCFFC6542DD40D1B84DC10D6E1B8C3.live21301?__blob=publicationFile&v=3, Zugriff am 10.3.2020.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung** (o. J.): *Kooperationen von Kommunen und Privaten in der Sozialen Stadt*. <https://www.bbr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/SozialeStadt/Projekte/kooperation-kommunen-private/01-start.html?nn=441738>, Zugriff am 10.3.2020.
- Beck, S., Schnur, O.** (2016): *Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung*. Berlin: Jovis Verlag.
- Beck, S.** (2021): *Stadtmacherinnen und Stadtmacher I – Impulse für ein gutes Leben in einer lebenswerten Stadt*, in: *vhw werkSTADT* (51), Berlin
- Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat** (2020): *Neue Leipzig-Charta*, Berlin
- Berliner Landeszentrale für politische Bildung** (o. J.): *Politik in Berlin*. <https://www.berlin.de/politische-bildung/politikportal/politik-in-berlin>, Zugriff am 13.08.2019.
- Betsill, M., Bulkeley, H.** (2006): Cities and the multilevel governance of global climate change. In: *Global governance* 12, 141.
- Birkland, Thomas A** (2006): Agenda setting in public policy. In: Frank Fischer, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (Hrsg.): *Handbook of public policy analysis*, Frank Fischer, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (Hrsg.). Boca Raton: CRC Press, 89-104.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung** (o. J.): *Zukunftsstädte*. <https://www.innovationsplattform-zukunftsstadt.de/de/zukunftsstaedte.php>, Zugriff am 05.08.2019.
- BMI – Bundesministerium des Inneren, für Bau und Heimat** (2020): *Neue Leipzig-Charta*, Berlin
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit** (2007): *Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt*. <http://bit.ly/1zjHldc>, Zugriff am 26.02.2018.
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung** (2020): *Dossier: Digitale Desinformation*. <https://www.bpb.de/gesellschaft/digitales/digitale-desinformation/290451/meinungsbildung-und-informationsvermittlung-unter-bedingungen-digitaler-desinformation>.
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung** (o. J.-a): *Politik. Gemeinden/ Kommunale Selbstverwaltung*. <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/handwoerterbuch-politisches-system/202028/gemeinden-kommunale-selbstverwaltung?p=all>, Zugriff am 15.08.2019.
- bpb – Bundeszentrale für politische Bildung** (o. J.-b): *Politik. Parteien in der Kommunalpolitik*. <https://www.bpb.de/politik/grundfragen/parteien-in-deutschland/266289/kommunalpolitik>, Zugriff am 15.08.2019.

- Burckhardt, L.** (1980): Design ist unsichtbar. In: Jesko Fezer und Martin Schmitz (Hrsg.): Wer plant die Planung? Architektur, Politik und Mensch. Berlin: Martin Schmitz Verlag, 187-199.
- Burckhardt, L.** (2017): Wer plant die Planung? In: sub\urban. zeitschrift für kritische stadtforschung 5(1/2), 105-114.
- City2Share.** (2016): <https://www.erneuerbar-mobil.de/projekte/city2share>, Zugriff am 14.04.2020.
- City2Share.** (2019): <http://www.city2share.de>, Zugriff am 14.04.2020.
- Davoudi, S.** (2008): Governing Polycentric Urban Regions. The Challenge of Collective Action. In: Alain Thierstein und Agnes Förster (Hrsg.): The Image and the Region - Making Mega-City Regions Visible! Baden: Lars Müller Publishers, 59-67.
- Deutsche UNESCO-Kommission e. V.** (o. J.): Gelsenkirchen – lernende Stadt. <https://www.bne-portal.de/de/vernetzen/gute-praxis/gelsenkirchen-lernende-stadt>, Zugriff am 06.08.2019.
- empirica** (2014): Wohnungsbedarfsanalyse und Wohnungsnachfrageprognose. https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E1287687103/819329/Anl%20age_2.pdf, Zugriff am 14.04.2020.
- Ernst Basler + Partner AG** (2013): Langfristige Siedlungsentwicklung. Konzeptgutachten. https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:d18038b2-3eb5-4c0d-89f7-2aace1a691d1/05_konzeptgutachten_20130418_anlage01kl.pdf, Zugriff am 14.04.2020.
- Fischer, T.** (2015): Stadtbau und Kultur - Neue Zugänge zur Vermittlung von städtischen Umbauprozessen, Fachbereich Raum- und Umweltplanung. Kaiserslautern: Technische Universität Kaiserslautern. https://kluedo.ub.uni-kl.de/frontdoor/deliver/index/docId/4190/file/_DT-Stadtbau+und+Kultur_Kluedo.pdf, Zugriff am 11.3.2020.
- Förderverein Lokale Agenda Gelsenkirchen e. V.** (2019): Bildung für nachhaltige Entwicklung – vom Projekt zum Prinzip.
- Förster, A.** (2011): Visualisierungen in räumlichen Planungsprozessen - Über die Gleichzeitigkeit der Arbeitsebenen Analyse, Entwurf, Organisation und Politik. In: Wilhelm Hofmann (Hrsg.): Stadt als Erfahrungsraum der Politik. Beiträge zur kulturellen Konstruktion urbaner Politik. Serie: Studien zur visuellen Politik, Bd. 7, Wilhelm Hofmann (Hrsg.). Münster: LIT Verlag.
- Förster, A.** (2014): Planungsprozesse wirkungsvoller gestalten. Wirkungen, Bausteine und Stellgrößen kommunikativer planerischer Methoden. Dissertation, Lehrstuhl für Raumentwicklung. München: TU München. <https://mediatum.ub.tum.de/node?id=1210593>.
- Förster, A., Bangratz, M. & Thissen, F.** (2021): Lokale Politik und Beteiligung. Neue Wege des Stadtmachens und die Rolle lokaler Politik, in: vhw-Schriftenreihe (26), Berlin
- Förster, A., Bernögger, A.** (2018): Modellstadt 2030. Lebensräume gestalten, Wege zu Ende denken, Stadtregion vernetzen, Dialog starten. Serie: München / Inzell Initiative
- Förster, A., Ramisch, T.** (2016): Die vielen Auren der Stadtentwicklung. Den Netzwerken, Räumen und Themen der Münchner Akteurslandschaft auf der Spur. In: Raumplanung 5/2016(187), 27-33.
- Förster, A., Strobel, E.** (2019): Beyond the plan: methods of triggering long-term change in urban and regional mobility. In: AESOP (Hrsg.): Planning for Transition : AESOP Annual Congress Venice.
- Francke, A., Vogt, A. & Dehmel, G.** (2018): Die Rolle der Kommunalpolitik in Stadtentwicklung und Beteiligungsprozesse - Vorstudie, vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (Hrsg.).
- Freiburg Lebenswert** (2019): Bürgerentscheid war Gewinn für die Demokratie. <https://freiburg-lebenswert.de/buergerentscheid-war-gewinn-fuer-die-demokratie>, Zugriff am 20.04.2020.
- Fugmann, F., Ginski, S., Selle, K. & Thissen, F.** (2018): Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung aus 50 Praxisbeispielen. PT-Materialien, Nr. 40(1).
- GeQo eG** (o. J.): Quartiersgenossenschaft. www.prinzeugenpark.de/quartiersgenossenschaft.html, Zugriff am 11.3.2020.
- Gilbert, M.** (2019): Was die Städte mit dem „Klimanotstand“ bezwecken. Süddeutsche Zeitung, 12.8.2019. <https://www.sueddeutsche.de/politik/klimanotstand-klimaerwarming-staedte-1.4560324-0>, Zugriff am 5.3.2020.
- Gisevius, W.** (1991): Leitfaden durch die Kommunalpolitik. Dietz.
- Glaab, M.** (2016): Hohe Erwartungen, ambivalente Erfahrungen? Zur Debatte um „mehrBürgerbeteiligung“ in Wissenschaft, Politik und Gesellschaft. In: (Hrsg.): Politik mit Bürgern-Politik für Bürger. Springer, 3-25.
- Gross, M.** (2017): Großstadt ist nicht gleich Großstadt: Erklärungsfaktoren für die Unterschiede bei kommunalen Koalitionsverhandlungen und Koalitionsvereinbarungen. In: (Hrsg.): Variationen des Städtischen-Variationen lokaler Politik. Springer, 193-219.
- Harloff, T.** (2018): Deutschland, einig Stauland. Süddeutsche Zeitung, 06.02.2018. <https://www.sueddeutsche.de/auto/muenchen-stau-deutschland-1.3851592>, Zugriff am 13.04.2020.
- Haus der Statistik** (2019): Modellprojekt Haus der Statistik. <https://hausderstatistik.org/werkstatt>, Zugriff am 13.06.2019.
- Haus der Statistik** (o. J.): Initiative Haus der Statistik. <https://hausderstatistik.org>, Zugriff am 03.06.2019.
- Haus, M.** (2002): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik : theoretische Analysen und empirische Befunde. Serie: Stadtforschung aktuell, Bd. Bd 86. Opladen: Leske + Budrich.
- Hierlemann, D.**(2010): Politik beleben, Bürger beteiligen. Bertelsmann Stiftung.
- Hoffmann, A., Oberding, S.** (2017): Zur Systematisierung von Planungsprozessen. In: disP - The Planning Review 53(3), 58-70.
- Holtmann, E., Rademacher, C. & Reiser, M.** (2017): Gespaltene Städte, schwindender sozialer Zusammenhalt – eine Herausforderung für Kommunalpolitik. In: (Hrsg.): Kommunalpolitik. Springer, 63-84.
- Initiative HEIMATBODEN München.** (o. J.): <http://www.heimatboden-muenchen.de/>, Zugriff am 03.04.2020.
- Inzell-Initiative** (2019): Inzell-Initiative. <https://www.inzellinitiative.de>, Zugriff am 14.04.2020.
- IT.NRW – Landesbetrieb für Information und Technik Nord-**

- rhein-Westfalen** (o. J.): Landesdatenbank NRW. <https://www.landesdatenbank.nrw.de>, Zugriff am 11.03.2020.
- Jann, W., Wegrich, K.** (2006): Theories of the policy cycle. In: Frank Fischer, Gerald J. Miller und Mara S. Sidney (Hrsg.): Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods, Bd. 125. Boca Raton: CRC Press, 43-62.
- Kemmerzell, J.** (2017): Überlokales Handeln in der lokalen Klimapolitik. Eine Brücke zwischen globalem Anspruch und lokaler Implementation. In: (Hrsg.): Variationen des Städtischen-Variationen lokaler Politik. Springer, 245-271.
- Kersting, N.** (2016): Jugend und politische Partizipation: Online-oder Offline-Beteiligung? In: (Hrsg.): Politische Beteiligung junger Menschen. Springer, 251-270.
- Kitchin, R., Cardullo, P. & Di Feliciano, C.** (2019): Citizenship, Justice, and the Right to the Smart City. In: (Hrsg.): The Right to the Smart City. Emerald Publishing Limited.
- Kleinfeld, R.** (1996): Politikwissenschaft und Kommunalpolitik in Deutschland: Ein Forschungsüberblick. In: (Hrsg.): Kommunalpolitik. Springer, 17-71.
- Klemisch, H.** (1994): Handbuch für alternative Kommunalpolitik. Verein zur Förderung kommunalpolitischer Arbeit-Alternative Kommunalpolitik eV.
- Klug, G.** (2013): Die Kommune und ihre Beteiligten – Ziele, Transparenz, Steuerung im Daseinsvorsorge-„Konzern Stadt“. In: Helmut Delle, Wolfgang Pohl und Gerald Munier (Hrsg.): Kassensturz. Gemeindefinanzen und Haushaltspolitik vor Ort. Bielefeld: AKP.
- Kneuer, M.** (2017): Politische Kommunikation und digitale Medien in der Demokratie. online first. https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/1_2_Kneuer_Politische_Kommunikation_ba_0.pdf.
- Köln, Stadt** (o. J.): Leitlinie Kölner Ringstraßen. Stadtplanungsamt. Köln. https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf61/broch_re_leitlinie_k_lner_ringstra_en_barrierefrei_08012012.pdf, Zugriff am 11.3.2020.
- Kost, A., Wehling, H. G.** (2010): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern: eine Einführung. Springer.
- Krautzberger, M.** (2013): Städtebauförderung, Städtebaurecht und Wohnungspolitik: Zur Entwicklung des Städtebaurechts. In: Haufe, online first. https://www.haufe.de/immobilien/wohnungswirtschaft/jubilaeum-65-jahre-dw-die-wohnungswirtschaft/staedtebaufoerderung-staedtebaurecht-wohnungspolitik-entwicklung_260_198352.html.
- Landeshauptstadt München** (1995): München kompakt, urban, grün. Neue Wege der Siedlungsentwicklung. Serie: Perspektive München. Schriftenreihe zur Stadtentwicklung. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwjml0HDL-DoAhXvsaQKHcS-FDIIsQF-jAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Fwww.muenchen.de%2F Rathaus%2Fdam%2Fjcr%3Af3659a62-22a3-4e04-a15a-b2cd44a8decf%2FMuenchen_kompakt_urban_gruen_kl.pdf&usq=A0vVaw3zrm-gDblfZrvCoDOU3D86l, Zugriff am 14.04.2020.
- Landeshauptstadt München** (2006): Verkehrsentwicklungsplan. Beschluss der Vollversammlung des Stadtrats. https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:35de0167-b45e-4217-8a7c-83358e247898/vep06_beschluss.pdf, Zugriff am 14.04.2020.
- Landeshauptstadt München** (2018): Atlas Wirtschaftsstandort München. https://www.muenchen.de/rathaus/dam/jcr:afcd744e-0ff1-4f87-9345-86f65a92e0f7/LHM_Atlas-Wirtschaftsstandorte_web.pdf, Zugriff am 13.04.2020.
- Landeshauptstadt München** (2019): Demographiebericht Teil 1. <https://www.muenchen.de/aktuell/2019-05/neuer-demographiebericht-vorgestellt.html>, Zugriff am 13.04.2020.
- Landeshauptstadt München** (o. J.-a): Perspektive München. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadtentwicklung/Perspektive-Muenchen.html>, Zugriff am 03.04.2020.
- Landeshauptstadt München** (o. J.-b): Sozialgerechte Bodennutzung. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Stadt-und-Bebauungsplanung/SoBoN.html>, Zugriff am 14.04.2020.
- Landeshauptstadt München** (o. J.-c): Vom Plan zum Prozess.
- Landtag von Baden-Württemberg** (2013): Gesetz zur Änderung kommunalwahlrechtlicher und gemeindehaushaltsrechtlicher Vorschriften. vom
- Lang, C.** (2017): Von ‚typischen‘ und ‚untypischen‘ Einwanderungsbezirken: Migrationsbedingte Vielfalt und die interkulturelle Öffnung lokaler Verwaltungen in Berlin. In: (Hrsg.): Variationen des Städtischen-Variationen lokaler Politik. Springer, 351-373.
- Leggewie, C., Nanz, P.** (2016): Stärkung der Demokratie durch Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung? In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 26(3), 335-341.
- vom Lehm, B.** (2019): Eltern als Gründer Neue Schulen braucht das Land. <https://www.fazschule.net/article/aHR-0cHM6Ly93d3cuZmF6Lm5ldC9ha3R1ZWxsL2JlcnVmLWNoY-W5jZS93YXJ1bS12aWVsZS1lbHRlcm4taWhyZS1laWdlb-mUtc2NodWxLLWdydWVuZGVuLTE2MDMwMDY1Lmh0bWw>, Zugriff am 5.3.2020.
- Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S. & Auld, G.** (2012): Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. In: Policy sciences 45(2), 123-152.
- Lietzmann, H. J.** (2016): Die Demokratisierung der Repräsentation. Dialogische Politik als neue Form der repräsentativen Demokratie. In: (Hrsg.): Politik mit Bürgern-Politik für Bürger. Springer, 41-57.
- Lingua, V. und V.E. Balz** (Hrsg.) (2019): Shaping Regional Futures: Designing and Visioning in Governance Rescaling. Springer International Publishing (forthcoming).
- Marks, G., Hooghe, L. & Blank, K.** (1996): European integration from the 1980s: state-centric v. multi-level governance. In: JCMS: Journal of Common Market Studies 34(3), 341-378.
- Mayer, M.** (1994): Public-Private Partnership — eine neue Option und Chance für kommunale Wirtschaftspoli-

- tik? In: Roland Roth und Hellmut Wollmann (Hrsg.): Kommunalpolitik: Politisches Handeln in den Gemeinden. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 440-450.
- Menge, S.** (2017): Bürgerbeteiligungsverfahren in Großbauprojekten am Beispiel „Dialogforum Schiene Nord“. In: Jörg Sommer (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 2. Berlin: Deutsche Umweltstiftung, 367-386.
- Mouffe, C.** (2011): Postdemokratie. Aus Politik und Zeitgeschichte(1-2/2011).
- Nelle, A., Aehnelt, R., Knorr-Siedow, T. & Droste, C.** (2019): Gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik – Stiftungen und weitere gemeinwohlorientierte Akteure: Handlungsfelder, Potenziale und gute Beispiele. Bonn: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR).
- Netzwerk Bürgerbeteiligung** (2015): Empfehlungen für eine verlässliche und wirksame kommunale Beteiligungspolitik.
- Netzwerk Immovielien** (o. J.): Netzwerk Immovielien. <https://www.netzwerk-immovielien.de/>, Zugriff am 11.3.2020.
- Neunecker, M.** (2016): Wie wirkt sich Bürgerbeteiligung auf die Entscheidungen von Stadt- und Gemeinderäten aus? Vergleichende Befunde am Beispiel des Bürgerhaushaltes in Deutschland. In: (Hrsg.): Politik mit Bürgern-Politik für Bürger. Springer, 199-217.
- Pissourios, I.** (2014): Top-Down and Bottom-Up Urban and Regional Planning: Towards a Framework for The Use of Planning Standards. In: European Spatial Research and Policy 21.
- Pollex, J.** (2017): Variationen institutioneller Praxen und ihre Effekte auf die Funktionsausübung von Stadträten–Leipzig und Dresden im Vergleich. In: (Hrsg.): Variationen des Städtischen–Variationen lokaler Politik. Springer, 221-244.
- Putnam, R. D., Leonardi, R. & Y Nanetti, R.** (1994): Making democracy work: Civic traditions in modern Italy. Princeton university press.
- Rieg, T.** (2017): Repräsentative Bürgervoten Dank Teilnehmer-Auslösung. In: Volker Sommer (Hrsg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 2. Berlin: Verlag Deutsche Umweltstiftung, 315-331.
- Roth, R.** (1994): Demokratie von unten: neue soziale Bewegungen auf dem Wege zur politischen Institution. Bund-Verlag.
- Roth, R.** (2016): Mehr Beteiligung bedeutet weniger Demokratie. Ein unlösbarespolitisches Paradoxon in der aktuellen Beteiligungsdebatte? In: (Hrsg.): Politik mit Bürgern-Politik für Bürger. Springer, 59-74.
- Schammann, H.** (2017): Stadt, Land, Flucht. Konzeptionelle Überlegungen zum Vergleich städtischer Flüchtlingspolitik in Deutschland. In: (Hrsg.): Variationen des Städtischen–Variationen lokaler Politik. Springer, 91-117.
- Schneider, A., Sinning, H.** (2013): Bezahlbare Wohnraum und Wohnqualität in der Stadt? Strategien für bedarfsorientierte Wohnraumversorgung am Beispiel der Kommunalen Wohnungsgesellschaft Erfurt. In: RaumPlanung (4), 26-31.
- Schöning, B., Kadi, J. & Schipper, S.** (Hrsg.) (2017): Wohnraum für alle?! Perspektiven auf Planung, Politik und Architektur. Bielefeld: Transcript.
- Schönwandt, W. L.** (2002): Planung in der Krise? Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung. Stuttgart: Kohlhammer.
- Schröter, E., Wollmann, H.** (2005): New Public Management. In: (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 63-74.
- Selle, K.** (2018): Stadt entwickeln: Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. Lemgo: Verlag Dorothea Rohn.
- Shelton, T., Zook, M. & Wiig, A.** (2015): The 'actually existing smart city'. In: Cambridge Journal of Regions, Economy and Society 8(1), 13-25.
- Simonson, J., Vogel, C.** (2017): Politische Partizipation: Unterschriftenaktionen, Demonstrationen, Bürgerinitiativen und politische Ämter. In: Julia Simonson, Claudia Vogel und Clemens Tesch-Römer (Hrsg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. 199-216.
- Sommer, J.** (Hrsg.) (2017): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Bd. 2. Berlin: Deutsche Umweltstiftung | bipar.
- Stadt Freiburg** (2015): Ja oder nein: Konsequenzen aus dem Bürgerentscheid. <https://www.freiburg.de/pb/755957.html>, Zugriff am.
- Stadt Freiburg** (2018a): Satzung der Stadt Freiburg im Breisgau über die förmliche Festsetzung des städtebaulichen Entwicklungsbereichs Dietenbach. vom 24.07.2018,
- Stadt Freiburg** (2018b): Städtebaulicher freiraumplanerischer Wettbewerb für den neuen Stadtteil Dietenbach - Abschlussdokumentation. https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E560417526/1416951/FDB_2018.pdf, Zugriff am 11.03.2020.
- Stadt Freiburg** (2018c): Stadtteil Dietenbach nimmt Kontur an. https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/documents_E-1966909920/freiburg/daten/%20news/amtsblatt/pdf/SoS_Dietenbach2018.pdf, Zugriff am 11.03.2020.
- Stadt Freiburg** (2019): Bebauungspläne im Verfahren Dietenbach. <https://www.freiburg.de/pb/1281808.html>, Zugriff am 11.03.2020.
- Stadt Freiburg** (2020): Neuer Stadtteil Dietenbach. <https://www.freiburg.de/pb/1047198.html>, Zugriff am 14.04.2020.
- Stadt Freiburg** (o. J.-a): Dietenbach - Fakten und Infografiken. https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E1152276615/1416935/Dietenbach_Fakten-und-Infografiken.pdf.
- Stadt Freiburg** (o. J.-b): Neuer Stadtteil Dietenbach. <https://www.freiburg.de/pb/495838.html>, Zugriff am 11.03.2020.
- Stadt Freiburg** (o. J.-c): Sachstand der Planung. https://www.freiburg.de/pb/site/Freiburg/get/params_E-734039905/1468010/Broschuere_Dietenbach.pdf, Zugriff am 11.03.2020.
- Stadt Gelsenkirchen** (2001a): Politische Situation. https://www.gelsenkirchen.de/de/stadtprofil/stadtgeschichten/politische_entwicklung/index.aspx, Zugriff am 06.08.2019.
- Stadt Gelsenkirchen** (2001b): Sozialdemokratisierung des Ruhrgebiets und Gelsenkirchens. https://www.gelsenkirchen.de/de/stadtprofil/stadtgeschichten/politische_entwicklung/_Sozialdemokratisierung_des_Ruhrgebietes_und_Gelsenkirchens.aspx, Zugriff am 06.08.2019.

- Stadt Gelsenkirchen** (2018): Planungs- und Umsetzungskonzept Zukunftsstadt 2030+.
- Stadt Halle** (o. J.): Einwohner mit Hauptsitz und Ausländeranteil. <http://www.halle.de/de/Verwaltung/Statistik/Bevoelkerung/Einwohner-mit-Hauptw-06101>, Zugriff am 11.03.2020.
- Stadt Köln** (2019): Amtliches Endergebnis Europawahl. https://www.stadt-koeln.de/wahlen/europawahl/05-2019/Europawahl_40_Gemeinde_Stadt_Koeln.html, Zugriff am 11.03.2020.
- Stadt Köln** (o. J.): Kölner Perspektiven 2030. <https://www.stadt-koeln.de/politik-und-verwaltung/stadtentwicklung/koelner-perspektiven-2030/index.html>, Zugriff am 03.04.2020.
- Städtetag, Deutscher** (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. In: Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln.
- Teleinternetcafé** (o. J.): Haus der Statistik, Berlin. 1. Rang. <http://teleinternetcafe.de/haus-der-statistik-berlin-1-rang>, Zugriff am 14.08.2019.
- Thierstein, A., Förster, A.** (Hrsg.) (2008): *The Image and the Region - Making Mega-City Regions Visible!* Baden: Lars Müller Publishers.
- UN Habitat** (2016): *The New Urban Agenda*. In: (Hrsg.): *United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)*, Quito. <http://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>.
- Urbane Nachbarschaft Freimfelde** (o. J.): Quartiersfonds. <https://www.nachbarschaft-freimfelde.de/quartiersfonds>, Zugriff am 11.03.2020.
- Verbändebündnis Wohnungsbau** (Hrsg.) (2017): *Wohnraumbedarf in Deutschland und den regionalen Wohnungsmärkten*. Stuttgart/Freiburg.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.** (2019): *Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung*. vhw-Schriftenreihe, Nr. 15, Berlin/Schwerte.
- vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.** (o. J.): *Lokale Demokratie*. <https://www.vhw.de/forschung-und-politik/lokale-demokratie/>, Zugriff am 9.3.2020.
- Vidot, V.** (2017): *Lokale Vielfalt bei einheitlichen Vorgaben: Zum Zusammenhang zwischen impliziten Theorien lokaler AkteurInnen und der Implementation des Kita-Ausbaus im städtischen Fallvergleich*. In: (Hrsg.): *Variationen des Städtischen – Variationen lokaler Politik*. Springer, 327-349.
- wahlergebnisse.info** (o. J.): *Wahlergebnisse in Sachsen-Anhalt*. <http://www.wahlergebnisse.info/pdf/3014.pdf>, Zugriff am 11.03.2020.
- wdr.de** (2019): *Auch Köln ruft den Klimanotstand aus*. <https://www1.wdr.de/nachrichten/rheinland/koeln-will-klimanotstand-ausrufen-100.html>, Zugriff am 11.03.2020.
- Widmann, R.** (2016): *Das Projekt Nordbahntrasse Wuppertal*. In: (Hrsg.): *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. Berlin: VDE, 25.
- Wiechmann, T.** (2019): *Der ARL Reader Planungstheorie*. In: Thorsten Wiechmann (Hrsg.): *ARL Reader Planungstheorie*. 2-11.
- Wiesner, C.** (2018): *Lokale Demokratieförderung: Demokratie, Aktivierung, Nachhaltigkeit*. In: (Hrsg.): *Multi-Level-Governance und lokale Demokratie*. Springer, 293-323.
- Wolff, M., Haase, A. & Leibert, T.** (2019): *Mehr als Schrumpfung und Wachstum? Trends der demographischen Raumentwicklung in Deutschland nach 2011*. In: *UFZ Discussion Papers*, online first. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-66431-2>.
- Young, R. A.** (2008): *An integrated model of designing to aid understanding of the complexity paradigm in design practice*. In: *Futures* 40(6), 562-576.

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Cover:

Option A – Symposium, Fotograf Maurits Boettger.

Option B – Arena der Stadtentwicklung, Eigene Darstellung.

Abbildung 1: Lokale Politik als Teil der Arenen des Stadtmachens: Wie entwickelt Politik Stadt? Wie mit Politik Stadt entwickeln? Quelle: Eigene Darstellung	10
Abbildung 2: Suchbereiche für neue Wege des Stadtmachens als Grundlage für die Fallauswahl. Quelle: Eigene Darstellung	12
Abbildung 3: Reißverschluss als Sinnbild für den Forschungsgegenstand: Verzahnung, Schnittstellen und Spannungslinien von planerischen und politischen Prozessen. Quelle: Eigene Darstellung.	16
Abbildung 4: Zusammenspiel von lokaler Politik und Prozessen des Stadtmachens als Teil von lokaler Demokratie. Quelle: Eigene Darstellung	17
Abbildung 5: Landschaft lokaler Politik. Quelle: Eigene Darstellung	18
Abbildung 6: Haus der Statistik und seine Anlauf-, Informations- und Mitmachzentrale, Berlin. Quelle: Eigenes Foto.	33
Abbildung 7: Informationsveranstaltung zum Bürgerentscheid Dietenbach. Quelle: Stadt Freiburg im Breisgau, Fotograf Albert Josef Schmidt.	38
Abbildung 8: Wimmelbild Lernende Stadt Gelsenkirchen. Quelle: Stadt Gelsenkirchen, Künstler: Jesse Krauß.	43
Abbildung 9: Bauspielplatz als Teil des Bürgerparks in Halle – Freimfelde. Quelle: Eigenes Foto.	47
Abbildung 10: Eines von vielen bemalten Häusern der Freiraumgalerie in Halle (Saale) Freimfelde. Quelle: Freiraumgalerie, Fotograf: Danilo Halle.	48
Abbildung 11: Energie-Infrastruktur und Luftwärmepumpen in der Stegerwaldsiedlung. Quelle: Eigenes Foto.	52
Abbildung 12: Politikworkshop zur Modellstadt 2030 im Herbst 2018. Quelle: STUDIO STADT REGION.	57
Abbildung 13: Quervergleich entlang der Spannungslinien: 25 Erkenntnisse im Überblick. Quelle: Eigene Darstellung.	63
Abbildung 14: Die Räumlichkeiten der Niehler Freiheit in Köln vorbereitet für das Symposium. Fotograf: Maurits Boettger.	72
Abbildung 15: Im ersten Teil des Symposiums werden Ergebnisse aus dem Quervergleich der Fallstudien präsentiert. Fotograf: Maurits Boettger	73
Abbildung 16: In Kleingruppen werden die Erkenntnisse aus Sicht der verschiedenen Akteursgruppen vertieft. Fotograf: Maurits Boettger.	73
Abbildung 17: Folgerungen für die vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung: Perspektive lokale Politik. Quelle: Eigene Darstellung.	74–75
Abbildung 18: Folgerungen für die vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung: Perspektive Verwaltung. Quelle: Eigene Darstellung.	76–78
Abbildung 19: Folgerungen für die vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung: Perspektive Zivilgesellschaft. Quelle: Eigene Darstellung.	79–80
Abbildung 20: Folgerungen für die vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung: Perspektive Intermediäre. Quelle: Eigene Darstellung.	81–82
Abbildung 21: Folgerungen für die vielfältigen Arenen der Stadtentwicklung: Perspektive Marktakteure. Quelle: Eigene Darstellung.	83–84

IN DIESER REIHE SIND BEREITS ERSCHIENEN:

vhw-Schriftenreihe Nr. 27:

Monitor der Qualität lokaler Öffentlichkeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 26:

Das kommunalpolitische Planetensystem

vhw-Schriftenreihe Nr. 25:

Soziale Wohnungspolitik auf kommunaler Ebene

vhw-Schriftenreihe Nr. 24:

Praxisleitfaden Milieuwissen für die Stadtentwicklung und Stadtplanung

vhw-Schriftenreihe Nr. 23:

Neue Partnerschaften in der nachhaltigen Stadtentwicklung? Potenziale von Transition-Town-Initiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 22:

Politische Partizipation marginalisierter Menschen

vhw-Schriftenreihe Nr. 21:

Potenziale der Gemeinwesenarbeit für lokale Demokratie

vhw-Schriftenreihe Nr. 20:

Gemeinwesenarbeit und lokale Demokratie – Zusammenhänge und Perspektiven aus der Sicht Sozialer Arbeit

vhw-Schriftenreihe Nr. 19:

Jenseits der Metropolen. Wandel lokalpolitischer Kulturen in einer polarisierten Gesellschaft

vhw-Schriftenreihe Nr. 18:

Lokale Demokratie in Klein- und Mittelstädten unter den Bedingungen von Peripherisierung

vhw-Schriftenreihe Nr. 17:

Herausforderungen der Digitalisierung für benachteiligte Stadtquartiere

vhw-Schriftenreihe Nr. 16:

Wohnraumversorgung und sozialräumliche Integration von Migrantinnen und Migranten

vhw-Schriftenreihe Nr. 15:

Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung

vhw-Schriftenreihe Nr. 14:

Öffentliche Räume im Zentrum der Städte

vhw-Schriftenreihe Nr. 13:

Entwicklung und Nachhaltigkeit von Willkommensinitiativen

vhw-Schriftenreihe Nr. 12:

Stadtteilütterprojekte – Integration mit besonderer Wirkkraft?

vhw-Schriftenreihe Nr. 11:

Evaluationsleitfaden für Beteiligungsverfahren

vhw-Schriftenreihe Nr. 10:

Menschen mit Zuwanderungsgeschichte in Deutschland – vhw-Migrantenmilieu-Survey 2018

vhw-Schriftenreihe Nr. 9:

Wandel der Nachbarschaft in Zeiten digitaler Vernetzung

vhw-Schriftenreihe Nr. 8:

Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung und im Wohnungsbau

vhw-Schriftenreihe Nr. 7:

Öffentliche Räume in stadtgemeinschaftlich vielfältigen Quartieren

vhw-Schriftenreihe Nr. 6:

Geflüchtete in der Sozialen Stadt

vhw-Schriftenreihe Nr. 5:

10 Jahre Nachhaltige Stadtentwicklung in Ludwigsburg

vhw-Schriftenreihe Nr. 4:

vhw-Kommunikationshandbuch – Praxisbezogene Kommunikation mit den Milieus der Stadtgesellschaft

vhw-Schriftenreihe 3:

Dialog: Zur Stärkung Lokaler Demokratie

vhw-Schriftenreihe 2:

Engagement im Quartier und kommunale Bürgerorientierung

vhw-Schriftenreihe 1:

Migranten-Milieus

Ab Schriftenreihe 6 sind die Publikationen auch online verfügbar unter <https://www.vhw.de/publikationen/vhw-schriftenreihe/>