

Knieling, Jörg; Koch, Florian; Kruse, Sylvia; Seidl, Irmj; Sinning, Heidi:

Akteure und ihre Beiträge zur großen Transformation in ausgewählten Handlungsfeldern. Beiträge staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf kommunaler Ebene zur großen Transformation

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-1010116>

In:

Hofmeister, Sabine; Warner, Barbara; Ott, Zora (Hrsg.) (2021):
Nachhaltige Raumentwicklung für die große Transformation –
Herausforderungen, Barrieren und Perspektiven für Raumwissenschaften
und Raumplanung. Hannover, 183-189. = Forschungsberichte der ARL 15.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-10109>



<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>

Jörg Knieling, Florian Koch, Sylvia Kruse, Irmi Seidl, Heidi Sinning

5.7 Beiträge staatlicher und nicht-staatlicher Akteure auf kommunaler Ebene zur großen Transformation

Kurzfassung

Das vorliegende Kapitel rückt die Governance-Perspektive auf kommunaler und regionaler Ebene in den Mittelpunkt und bezieht sich dabei auf die in den vorausgegangenen Kapiteln analysierten fünf Handlungsfelder (vgl. Kap. 5.2 bis 5.6). Dabei wird auf die übergreifenden Fragen eingegangen, welche Rolle Planungsakteure sowie andere staatliche und nicht-staatliche Akteure für die Transformation spielen, wie besonders staatliche Akteure im Sinne eines gestaltenden Staates zur Transformation beitragen können, welcher Beitrag durch Strategien und Instrumente der Stadt- und Raumentwicklung sowie -planung geleistet wird und welche förderlichen und hinderlichen Faktoren Transformationsprozesse bzw. das diesbezügliche Wirken von Akteuren beeinflussen.

Im Ergebnis zeigt sich, dass Politik und Verwaltung eine maßgebliche Rolle zukommt, Strukturen und Bedingungen zu schaffen, die es ermöglichen, dass staatliche Akteure Veränderungen der räumlichen Entwicklung realisieren können und nicht-staatliche Akteure in öffentlichen und insbesondere Planungsstrukturen Resonanz finden, um wirksam Schritte zu einer großen Transformation zu gehen. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass für die große Transformation nicht-staatliche Akteure eine besondere Rolle einnehmen, wenn sie als „Pioniere des Wandels“ auftreten und Impulse einbringen. Daneben kommt einem konstruktiven Zusammenwirken der unterschiedlichen Akteure eine hohe Bedeutung zu, damit die räumliche Planung und Entwicklung mit ihren Kompetenzen, Kapazitäten und Ressourcen einen Beitrag zur großen Transformation leisten kann.

Weiterführende Forschungsfragen in Bezug auf eine transformative Governance beziehen sich auf das Wechselspiel der verschiedenen Akteure, auf die spezifischen Handlungslogiken der Akteursgruppen sowie auf eine vertiefte Betrachtung der Hemmnisse und Restriktionen. Aus Akteursperspektive ist es für die große Transformation von Städten und Regionen insbesondere förderlich, Synergien zwischen möglichen Akteuren zu identifizieren, Schnittstellen für gemeinsames Handeln auszubauen und daraus Anforderungen an Institutionen, Prozesse und Instrumente einer transformativen Governance abzuleiten.

Schlüsselwörter

Nachhaltigkeitstransformation – transformative Governance – staatliche Akteure – nicht-staatliche Akteure – Pioniere des Wandels – Stadtplanung – Raumplanung – Raumentwicklung

The contributions of local state and non-state actors to the great transformation

Abstract

This chapter focuses on the governance perspective on the municipal and regional level and draws here on the five fields of action analysed in the previous chapters (cf. Chapter 5.2-5.6). Discussion addresses a number of overarching issues: the role played by planning actors and other state and non-state actors in the transformation; how state actors in particular can contribute towards transformation in the sense of a formative state; what contribution is made by the strategies and instruments of urban and spatial development and planning; and what factors promote or hinder the transformation processes or the relevant activities of actors.

The findings demonstrate that policy and administration play a significant role in creating structures and conditions that allow state actors to implement changes in spatial development and non-state actors to find support from public and particularly planning structures to enable them to take effective steps towards a great transformation. At the same time, it has become clear that non-state actors have a special role in the great transformation when they introduce stimuli as “pioneers of change”. Of similarly great importance is constructive cooperation between the various stakeholders so that spatial planning and development with all its competences, capacities and resources can contribute towards the great transformation.

Further research questions connected to transformative governance are related to the interaction of different actors, the specific logics of action of groups of actors, and an in-depth observation of hindrances and restrictions. Turning to the stakeholder field, for the great transformation of urban areas it is particularly advantageous to identify synergies between actors, to develop interfaces for joint action and thus to derive requirements for institutions, processes and instruments of transformative governance.

Keywords

Transformation towards sustainability – transformative governance – state players – non-state players – pioneers of change – urban planning – spatial planning – spatial development

Der Fokus dieses Fazitkapitels liegt auf der Governance-Perspektive. Gleichzeitig bezieht sich dieses Kapitel auf die kommunale bzw. städtische Ebene, da auf dieser Ebene viele Akteure transformierende Ideen und Projekte entwickeln und sie insofern für die große Transformation eine zentrale Handlungsebene darstellt, wie auch das WBGU-Gutachten „Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte“ (WBGU 2016) argumentiert. Die Governance-Perspektive wurde in fünf verschiedenen Handlungsfeldern analysiert (vgl. Kap. 5.2 bis 5.6) und schließt auch Kontext und Strukturen, innerhalb derer Akteure der Transformation wirken, mit ein.

Die übergreifenden Fragen waren, a) welche Rolle Planungsakteure sowie andere staatliche und nicht-staatliche Akteure für die Transformation spielen, b) wie besonders staatliche Akteure im Sinne eines gestaltenden Staates zur Transformation beitragen können, c) welcher Beitrag durch Strategien und Instrumente der Stadt- und Raumentwicklung sowie -planung geleistet wird und d) welche förderlichen und hinderlichen Faktoren Transformationsprozesse bzw. das Wirken von Akteuren beeinflussen.

Zunächst können wir festhalten, dass der Begriff des gestaltenden Staates umfassend verstanden werden muss. Raumrelevante Transformationsimpulse und -initiativen gehen nicht in erster Linie von staatlichen Akteuren, sondern häufig von nicht-staatlichen Akteuren aus. Diese haben in vielen Fällen enge personelle oder organisatorische Verknüpfungen mit Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Politik und Verwaltung und sind nicht nur einem Bereich zuzuordnen (z. B. gehört ein Mitglied eines neuen Wohnmodells auch der Legislative an). Damit zeigt sich auch, dass Akteure aus verschiedenen, planungsfernen Bereichen raumrelevant wirken und diese Bereiche verknüpfen – unter anderem auch mit der Planung. Staatlichen Akteuren bzw. Kommunen fällt häufig die Aufgabe zu, Impulse aufzugreifen und Initiativen zu unterstützen, z. B. indem sie Informationen verbreiten und Kontakte innerhalb der Verwaltung herstellen, die involvierten Akteure integrieren und koordinieren, materielle Unterstützung gewähren – wie beim Finden von Räumlichkeiten oder bei Finanzen – oder die Initiativen aufgreifen und diese, gegebenenfalls mit Modifikationen, für politische Entscheidungen aufbereiten. Dadurch können die Initiativen und Aktivitäten von einem Mikrolevel (Nische) auf ein Mesolevel (sozio-technisches Regime) gelangen, so Verbreitung finden und den Mainstream inspirieren.

Teilweise schaffen Kommunen bzw. Städte durch Verwaltungsstellen neue Akteure, die intermediäre, teils auch gestaltende Aufgaben übernehmen, z. B. Nachhaltigkeits-, Klimaschutz- oder Digitalisierungsbeauftragte. Die Aufgabe der neuen Stellen bzw. Struktureinheiten ist dann häufig, in Partizipation und Kommunikation mit Akteuren innerhalb und außerhalb der Verwaltung Bedarfe zu identifizieren und Vorhaben voranzubringen. Geschieht dies, lässt sich beobachten, dass sich bestehende Verwaltungsstrukturen transformieren, um neue Herausforderungen anzugehen. Ob eine solche Transformation der Verwaltungsstrukturen notwendig ist, um Nachhaltigkeitstransformationen anzustoßen, oder ob bestehende Verwaltungsstrukturen ausreichen, hängt von kommunal spezifischen Bedingungen ab. Auch ist zu beachten, dass innerhalb von Kommunen bzw. Städten u. a. mit der digitalen Transformation bzw. mit Smart-City-Ansätzen weitere Transformationsprozesse existieren, die jedoch nicht per se zu mehr Nachhaltigkeit führen. Grundsätzlich besteht zwar die Möglichkeit, durch digitale Technologien auch nachhaltigere Formen der Stadtentwicklung zu erreichen. Bislang werden digitale Transformation und Nachhaltigkeitstransformation jedoch kaum zusammengedacht und Probleme, die durch eine zunehmende urbane Digitalisierung ebenfalls entstehen können, im kommunalen Planungskontext wenig reflektiert.

Ob Ideen, Initiativen und Projekte von nicht-staatlichen Akteuren überhaupt von der räumlichen Planung bzw. von den Kommunen wahrgenommen werden, ob also Zusammenarbeit und Unterstützung stattfinden, ist sehr von der politischen Situation und der Arbeitsweise der Verwaltung abhängig. Folgende Aspekte spielen eine Rolle:

- > Politische Mehrheiten: Sowohl auf der kommunalen als auch auf den darüberliegenden politischen Ebenen bestimmen die jeweiligen politischen Verhältnisse wesentlich das Verhalten von Politik und Verwaltung.
- > Politische Ziele der Kommune: Entsprechen die Aktivitäten und Projekte nicht-staatlicher Akteure den politischen Aufgaben und Zielen einer Kommune, so finden sich eher staatliche Akteure, die kooperieren, als wenn die Aktivitäten der nicht-staatlichen Akteure den kommunalpolitischen Zielen widersprechen. Beispielsweise tragen die von der Stadt Zürich geförderten und unterstützten innovativen Wohnbaugenossenschaftsprojekte dazu bei, städtische Ziele der Sozial- und Energiepolitik zu realisieren (z.B. günstige Mieten, soziale Durchmischung und 2000-Watt-Gesellschaft). Desgleichen kann ein politisch erarbeitetes Leitbild (z.B. Ernährungsstrategie), das für die Verwaltung handlungsleitend ist, helfen, dass Aktivitäten nicht-staatlicher Akteure eingeordnet werden können. Dies wird weiter vereinfacht, wenn solche Leitbilder und Strategien in Kooperation mit Praxisakteuren, Bürgern und Experten entwickelt worden sind.
- > Strukturen und Selbstverständnis in der Verwaltung: Hilfreich sind durchlässige Strukturen und ein nicht-autoritäres Verwaltungsverständnis bzw. Governance-System, das es einfach macht, Ideen und Projekte von außen aufzugreifen, zu fördern und allenfalls gemeinsam weiterzuentwickeln. Dabei spielt auch eine Rolle, inwieweit ein „Silo-Denken“ innerhalb der Verwaltungsstrukturen überwunden und ein integrativer Ansatz realisiert werden kann – eine zentrale Voraussetzung für Transformation. Ebenso ist das Aufgreifen neuer, nachhaltiger Impulse immer auch von Personen abhängig wegen des hierarchischen Aufbaus der Verwaltung, insbesondere auf den Leitungsebenen.
- > Übergeordnete ökonomische und politische Dynamiken: Sie beeinflussen kommunales Handeln und begrenzen gegebenenfalls Spielräume. So bremst eine durch die Nahrungsmittelindustrie vorangetriebene Verbreitung von Convenience Food den Aufbau eines regionalen Ernährungssystems oder der Einfluss großer Technologieunternehmen führt zu Smart-City-Strategien, die sich eher an Wirtschaftsförderungs- als an Nachhaltigkeitszielen orientieren. Aus Sicht der Stadt- und Raumentwicklung ist von besonderer Bedeutung, dass Kommunen unter dem Einfluss von Immobilienmarktentwicklungen stehen. Dies kann kommunale Spielräume eingrenzen (z.B. gemeinnützigen Wohnungsbau) oder aber auch Auslöser sein, mit externen Akteuren zusammenzuarbeiten, Spielräume zu identifizieren und Instrumente zu entwickeln, um wohnungspolitische Ziele zu verfolgen (z.B. Erbpacht, verdichtetes Bauen).
- > Pfadabhängigkeiten in regional spezifischen gesellschaftlichen Entwicklungen: Beispielsweise sind die innovativen Wohnungsgenossenschaften in Zürich ein Erbe der Jugendunruhen der 1980er Jahre, die von Hausbesetzungen und Experimenten mit neuen Wohnformen begleitet waren.

Neben der politischen und verwaltungsseitigen Offenheit für die Ideen und Projekte nicht-staatlicher Akteure steht die Frage im Raum, was förderliche und hemmende Faktoren sind für das Entstehen von transformierenden Ideen und Projekten. In den hier vorgestellten Transformationsfeldern wirken die folgenden Bedingungen förderlich:

- > Austausch, Vernetzung und Allianzen zwischen Akteuren: Dadurch – insbesondere bei Handlungsdruck – können Bedarfe erkannt und Kräfte unterschiedlicher Bereiche gebündelt werden.
- > Innovations- und Risikobereitschaft sowie eine gewisse Professionalität der Akteure: Verschiedentlich entstehen Ideen und Projekte während der Ausbildung, wodurch schon am Anfang ein unterstützender Arbeitskontext gegeben ist, der im weiteren Berufsalltag förderlich wirken kann. Impulse können aber auch in späteren Phasen der beruflichen Entwicklungen entstehen, beispielsweise durch Anregungen von außen, wie Krisen oder spezifische thematische Zeitfenster, oder durch individuelle Veränderungen, etwa durch den Wunsch nach beruflicher Neuorientierung.
- > Verständnis von Nachhaltigkeit, das neben Effizienz auch Suffizienz und Konsistenz als tragende Säulen erkennt. Dadurch öffnet sich ein breites Spektrum möglicher Ideen und Projekte.
- > (Gesellschafts-)Politisches Framing: Akteure können an aktuelle Themen und Aktivitäten anknüpfen. Im Ernährungsbereich sind es z.B. Diskussionen zu Food Waste, Klimabewegung, Gesundheit und Landwirtschaft. Im Bereich Wohnen sind es z.B. Diskussionen um neue Wohnmodelle, Anteile des sozialen Wohnungsbaus, soziale Durchmischung, Verringerung des Flächenverbrauchs oder Wohnungsknappheit.
- > Modellvorhaben, mit denen positive Erfahrungen gesammelt werden können.
- > Instrumente zur Förderung und Anerkennung des Engagements von Akteuren, z.B. Zertifizierungen, Auszeichnungen und Preise, Label oder Projektförderungen (Beispiele sind Zertifizierung zum 2000-Watt-Areal, Auszeichnung Fairtrade-Town, Mitgliedschaft im Netzwerk Biostädte, Förderung als Biomusterregion). Diese treiben Entwicklungen in Richtung Nachhaltigkeit an und können zielführende Steuerungsmittel des Staates oder von Fachnetzwerken sein.

Hemmend zeigen sich v.a. interne Faktoren, die in Kommunen selbst angesiedelt sind:

- > Akteure in Kommunen agieren in ihrer eigenen Logik, nach der sie den von ihnen verantworteten Bereich nach vorne bringen wollen. Dabei sind oft vor allem wirtschaftliche Aspekte von Bedeutung und weniger solche einer gesellschaftlichen Transformation zur Nachhaltigkeit.
- > Es gibt zahlreiche widersprüchliche Impulse durch staatliche Akteure, wie z.B. Einfamilienhaus-Förderung versus Verhinderung von Zersiedlung. Dies ist z.T. durch widersprüchliche gesetzliche Vorgaben, demokratische Aushandlungsprozesse,

aber auch durch unterschiedliche Interessen und Zuständigkeitsbereiche bedingt. Gleichzeitig agieren staatliche Stellen häufig nicht als Treiber von Veränderungen, sondern höchstens als Ermöglicher und Förderer.

- > Kommunen, aber auch nicht-staatliche Akteure, verfolgen oftmals nicht ausreichend das Leitbild der Nachhaltigkeit. Es fehlt ihnen an einem entsprechenden Selbstverständnis und/oder politischer Macht, um Nachhaltigkeit voranzubringen („ambition gap“). Gründe hierfür sind z. B. gegenläufige Interessen, Ängste (z. B. vor einem Bedeutungsverlust in kleinen Kommunen oder vor nicht nachhaltigen Ansprüchen aus der Bürgerschaft oder kommunalen Gremien), Unwissen, sektorale Aufteilung von Zuständigkeiten, geringe Steuerungsmöglichkeiten und/oder unzureichend zur Verfügung stehendes oder verwendbares Werkzeug zur Umsetzung von Nachhaltigkeitsstrategien (dies erklärt z. B., weshalb die SDGs auf kommunaler Ebene oftmals nicht konsequent angewendet werden).
- > In vielen staatlichen Handlungsbereichen gibt es ausreichende Gesetzgebung und Verordnungen, aber die Anwendung und die Umsetzung sind lückenhaft („Vollzugsdefizit“, „implementation gap“).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der Politik und der Verwaltung, einschließlich der formellen und informellen Planung, eine zentrale Rolle zukommt, Strukturen und Bedingungen zu schaffen, die es ermöglichen, dass staatliche Akteure sich entwickeln können und nicht-staatliche Akteure in öffentlichen und insbesondere Planungsstrukturen Resonanz finden, um wirksame Schritte in Richtung einer großen Transformation zu gehen. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass in dem Handlungsfeld der großen Transformation nicht-staatliche Akteure eine besondere Rolle einnehmen, wenn sie als „Pioniere des Wandels“ auftreten und Impulse einbringen. Diese können in ein Wechselspiel mit den staatlichen Akteuren treten und von diesen aufgenommen oder abgeblockt werden, sie können aber auch außerhalb davon Wirkung entfalten und z. B. unmittelbar auf das Konsum- oder Mobilitätsverhalten der Bevölkerung einwirken oder marktliche Prozesse beeinflussen. Weiterführende Forschungsfragen verweisen insbesondere auf dieses Wechselspiel der verschiedenen Akteure und inwiefern sich dabei neue Muster identifizieren und weiterentwickeln lassen, die im Sinne der großen Transformation positiv wirken können. Ebenso sind diesbezüglich Hemmnisse und Restriktionen von Bedeutung, die das Zusammenspiel erschweren. Aus Akteurssicht sollten dabei besonders die jeweiligen Handlungslogiken der Akteursgruppen in Betracht genommen werden, da sich aus den individuellen Rationalitäten Denk- und Interpretationsmuster sowie Verhaltensweisen ableiten, die gegensätzlich oder zumindest kontraproduktiv sein können. Aus Akteursperspektive ist es für die große Transformation förderlich, Synergien zwischen Akteuren zu identifizieren, entsprechende Schnittstellen für gemeinsames Handeln auszubauen und daraus Anforderungen an eine transformative Governance abzuleiten. Letztlich ist das konstruktive Zusammenwirken unterschiedlicher Akteure eine maßgebliche Bedingung, damit die räumliche Planung und Entwicklung mit ihren Kompetenzen, Kapazitäten und Ressourcen einen Beitrag zur großen Transformation leisten kann.

Literatur

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (Hrsg.) (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Berlin.

Autoren und Autorinnen

Jörg Knieling, Prof. Dr., ist Professor für Stadtplanung und Regionalentwicklung an der HafenCity Universität Hamburg. Forschungsschwerpunkte sind Leitbilder und Strategien nachhaltiger Stadt- und Regionalentwicklung, Klimawandel und Raumentwicklung, Instrumente und Prozesse raumbezogener Governance sowie internationale Planungskulturen.

Florian Koch, Prof. Dr., ist Professor für Immobilienwirtschaft, Stadtentwicklung und Smart Cities an der Hochschule für Technik und Wirtschaft HTW Berlin. In seinen Forschungs- und Lehrtätigkeiten beschäftigt er sich mit urbanen Nachhaltigkeitspolitiken, gemeinwohlorientierter Immobilienentwicklung und städtischen Digitalisierungsprozessen.

Sylvia Kruse, Dr., ist Akademische Rätin und leitet den Bereich Umweltpolitik an der Professur Forst- und Umweltpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen Umweltpolitik und -planung in den Bereichen Nachhaltigkeitstransformation, nachhaltiger Umgang mit Ressourcen und Klimawandel.

Irmi Seidl, Prof. Dr., ist Titularprofessorin an der Universität Zürich und Forschungseinheitsleiterin an der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft (WSL). Ihre Forschungsschwerpunkte sind Biodiversitäts- und Naturschutzökonomie, Siedlungsentwicklung, erneuerbare Energie und Postwachstumsgesellschaft.

Heidi Sinning, Prof. Dr., ist Professorin für Stadtplanung und Kommunikation der Fachhochschule Erfurt und Leiterin des ISP – Institut für Stadtforschung, Planung und Kommunikation. Ihre Forschungsschwerpunkte sind nachhaltige Transformation urbaner Räume, Wohnen und Stadt(teil)entwicklung, Klimawandel sowie Governance und kommunikative Planung.