

Prozesse effektiv gestalten – zusammen mit der Politik

Fee Thissen • Agnes Förster • Martin Bangratz

Stadt entwickelt sich – und wird entwickelt. Ob lokal, im Quartier, im Bezirk, gesamtstädtisch oder stadtreional: Viele Akteure mischen an der Entwicklung von Stadt mit. Dabei geht es um mehr als den Dialog zwischen »der Stadt(verwaltung)« und »den Bürger/innen«. Auch um mehr als den Dialog – wenn man »die Politik« als dritte Größe hinzunimmt. Die vielstimmige Verwaltung, eine vielschichtige Zivilgesellschaft, mehr oder weniger einflussreiche Marktakteure sowie Intermediäre – z. B. Kirchen, Stiftungen, Wissenseinrichtungen, Presse – wirken an der Fortentwicklung von Stadt mit. Die Politik ist Teil dieses komplexen Akteursgefüges, in dem es gilt, gemeinsam handlungsfähig zu werden (vgl. u.a. Förster et al. 2021, S. 5; Selle 2018, S. 387ff.). Bezüge zwischen den genannten Akteuren und ihre gemeinsamen Versuche, um einen Beitrag zur Stadtentwicklung zu leisten, artikulieren sich insbesondere zu urbanen Schlüsselthemen wie

- Wohnen und Arbeiten
- Innenstadt und Einzelhandel
- Öffentlich nutzbare Räume
- Mobilität
- Digitalisierung
- Nachhaltigkeit
- Stadtumbau/ Redevelopment.

Zumeist geht es in den angestoßenen partizipativen Prozessen darum, Menschen vor Ort dahingehend zu befähigen, gemeinsam Probleme besser zu verstehen und nachhaltige Lösungen zu entwickeln – oder auch darum, Menschen eigene Projekte mitgestalten und besser annehmen zu lassen. »Die unterschiedlichen Kooperationsformen 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.

Auch wenn die Governance von Städten und Stadtentwicklungsprozessen an sich kein neues Phänomen darstellt, sind die vielgestaltigen Kooperationen für die involvierten Akteure immer wieder in unterschiedlicher Art und Weise neuartig.« (Förster et al. 2021, S. 7).

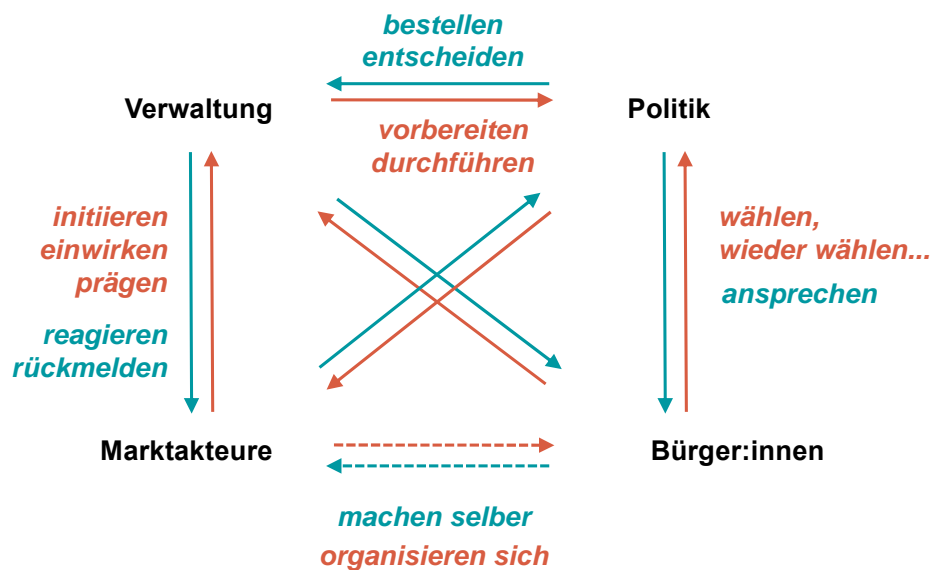


Abbildung 1: Vielfältige Akteursbezüge. Quelle: Thissen 2022, weiterentwickelte Darstellung basierend auf Förster, Bangratz, Thissen 2021

»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 selbst und entwickelt sich im besten Fall lernend fort.« (ebd.).

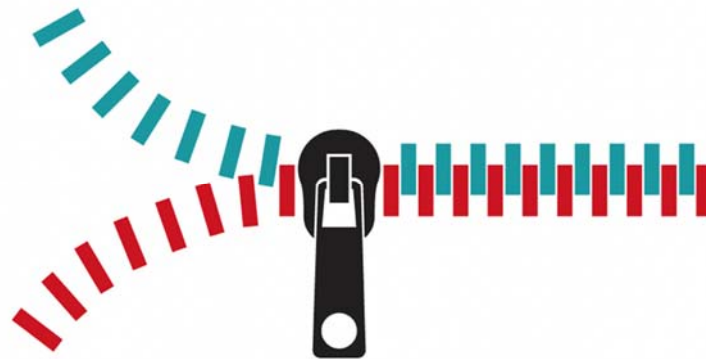
Dieser Beitrag will auf die Schnittstellen von Prozessen lokaler Politik und Stadtentwicklungsprozessen aufmerksam machen und für ein differenzierter gestaltetes Zusammenspiel sensibilisieren.

Denn beides ist in der Praxis stark miteinander verwoben: So findet Planung immanent im politischen Raum statt. Beide Pole formen sich dabei gegenseitig. Beispielsweise können Rat und Verhaltungsoberrhaupt Bestellende von Projekten und Prozessen sein – und gleichzeitig zu Adressaten und Teilnehmenden in den planerischen Prozessen werden.

Dabei bringen beide Welten jeweils spezifische Strukturen, Abläufe und Logiken 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« (Förster et al. 2021, S. 15).

Prozesse lokaler Politik

Politikkreislauf, Kommunalverfassungen, Kommunikationsmodell



Prozesse des Planens

Planungskreislauf, Planungswelt, Kommunikationsmodell

Abbildung 2: Verzahnung zwischen planerischen und politischen Prozessen. Quelle: Förster, Bangratz, Thissen 2021

Im Folgenden werden zum Verständnis dieses Zusammenspiels die verschiedenen Dimensionen in einer sogenannten »Landschaft lokaler Politik« skizziert. »Diese Landschaft ist 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« (Förster et al. 2021, S. 16).

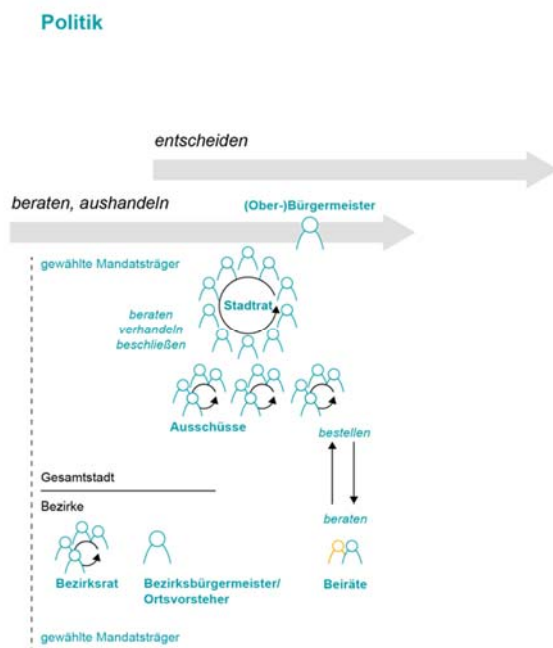


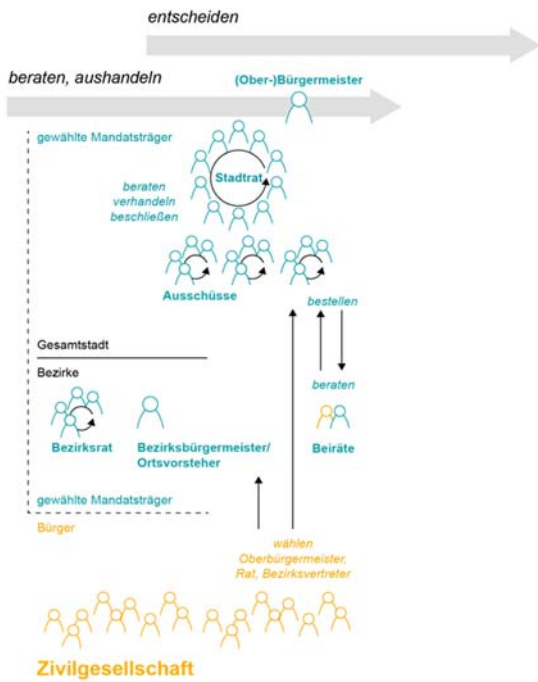
Abbildung 3: Vereinfachte Struktur der Kommunalpolitik im repräsentativen System. Quelle: Förster, Bangratz, Thissen

Gewählte Mandatsträgerinnen und Mandatsträger beraten, handeln aus und entscheiden

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, S. 223). Zu diesem Kern zählen der Stadtrat und die von ihm besetzten Ausschüsse und Beiräte. »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). (...)

Kennzeichnend ist die Doppelrolle von (Ober-)Bürgermeisterin oder (Ober-)Bürgermeister als Vorsitz des Stadtrats und als Leitung der Verwaltung, sowie die Aufgabe der Vertretung der Gemeinde nach außen.« (Förster et al. 2021, S. 19).

Politik



Bürgerinnen und Bürger wählen Beiträge und politische Mandatsträgerinnen und Mandatsträger

»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. (...) Neben 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 gibt es auch freiwillige Angebote wie Information, Befragung, Planungsforen, Beiräte und organisierter Mitarbeit in Form von Bürgerinitiativen, Mitarbeit in Parteien, sachkundige Bürgerinnen und Bürger, Bezirks- und Gemeindevertreterinnen und -vertreter.« (Förster et al. 2021, S. 19f.).

Abbildung 4: Wer wählt wen?

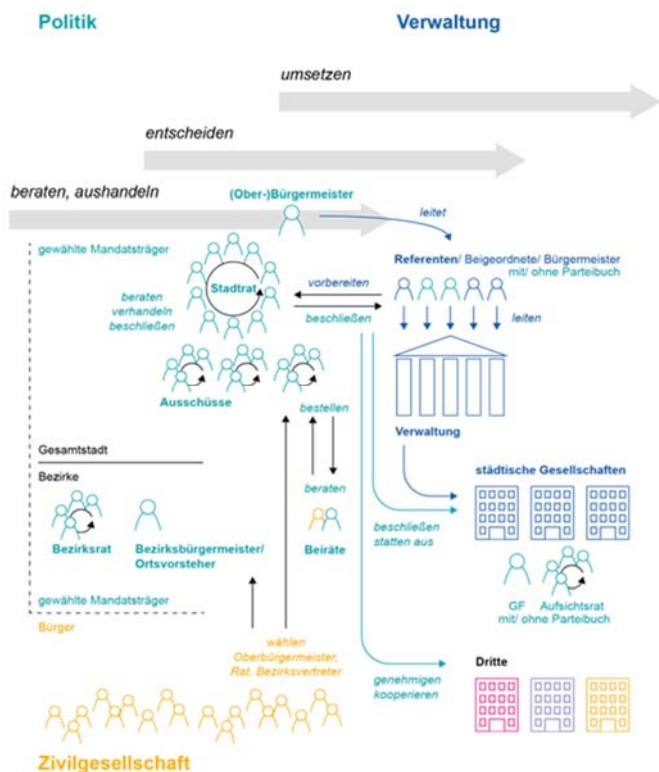
Quelle: Förster, Bangratz, Thissen 2021

Verwaltung, städtische Gesellschaften und Dritte setzen um

»Die kommunale Verwaltung hat in Zusammenhang mit dem Stadtrat die Aufgabe, Beschlüsse vorzubereiten und umzusetzen. An ihrer Spitze stehen 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 (Bundeszentrale für politische Bildung o.J.).

Abbildung 5: Umsetzungsakteure.

Quelle: Förster, Bangratz, Thissen 2021



Auf der Umsetzungsebene sind zudem städtische Gesellschaften aktiv, die Aufgaben der Daseinsvorsorge oder städtische Entwicklungsaufgaben übernehmen, darunter Stadtwerke, Verkehrsbetriebe, Wohnungsbaugesellschaften, Sanierungsträger oder Entwicklungsgesellschaften.

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.« (Förster et al. 2021, S. 20).

Politische Parteien greifen aktuelle und zukunftsweisende Themen und Projekte auf

»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. (...) 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 Wahlkampfs.« (Förster et al. 2021, S. 20f.).

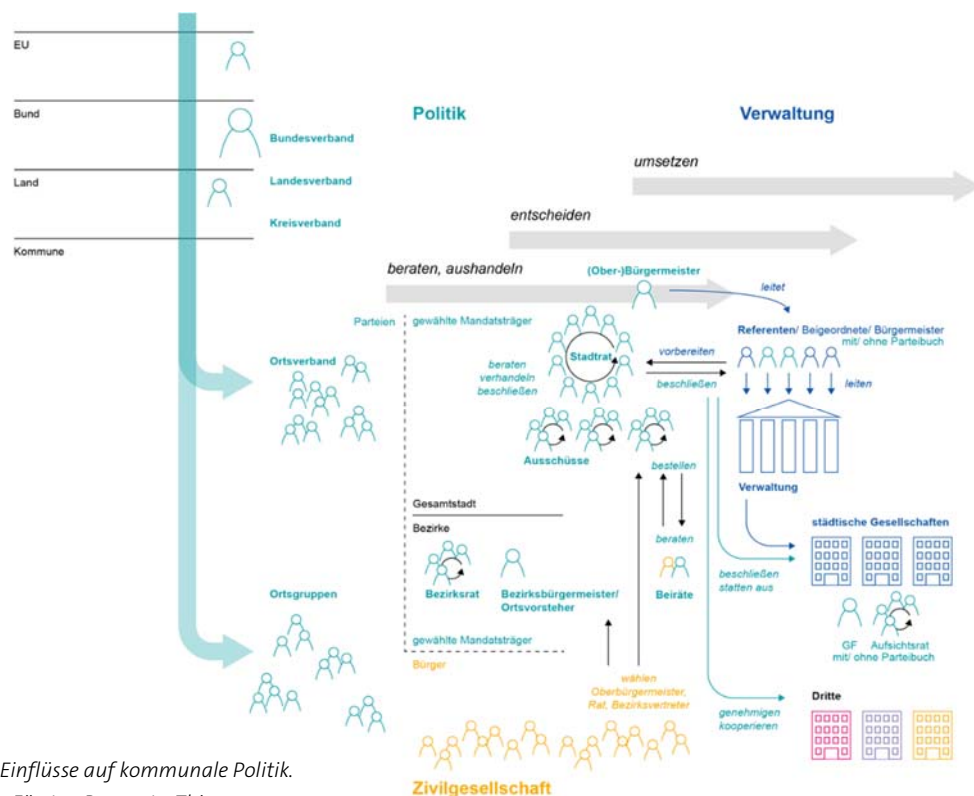


Abbildung 6: Überkommunale Einflüsse auf kommunale Politik.
Quelle: Förster, Banqratz, Thissen 2021

Viele wirken am Agendasetting mit

»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, S. 45). Der Einfluss dieser Gruppen auf politische Entscheidungen hängt laut Birkland (2006, S. 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.« (Förster et al. 2021, S. 21)

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 (vgl. Förster und Ramisch 2016).

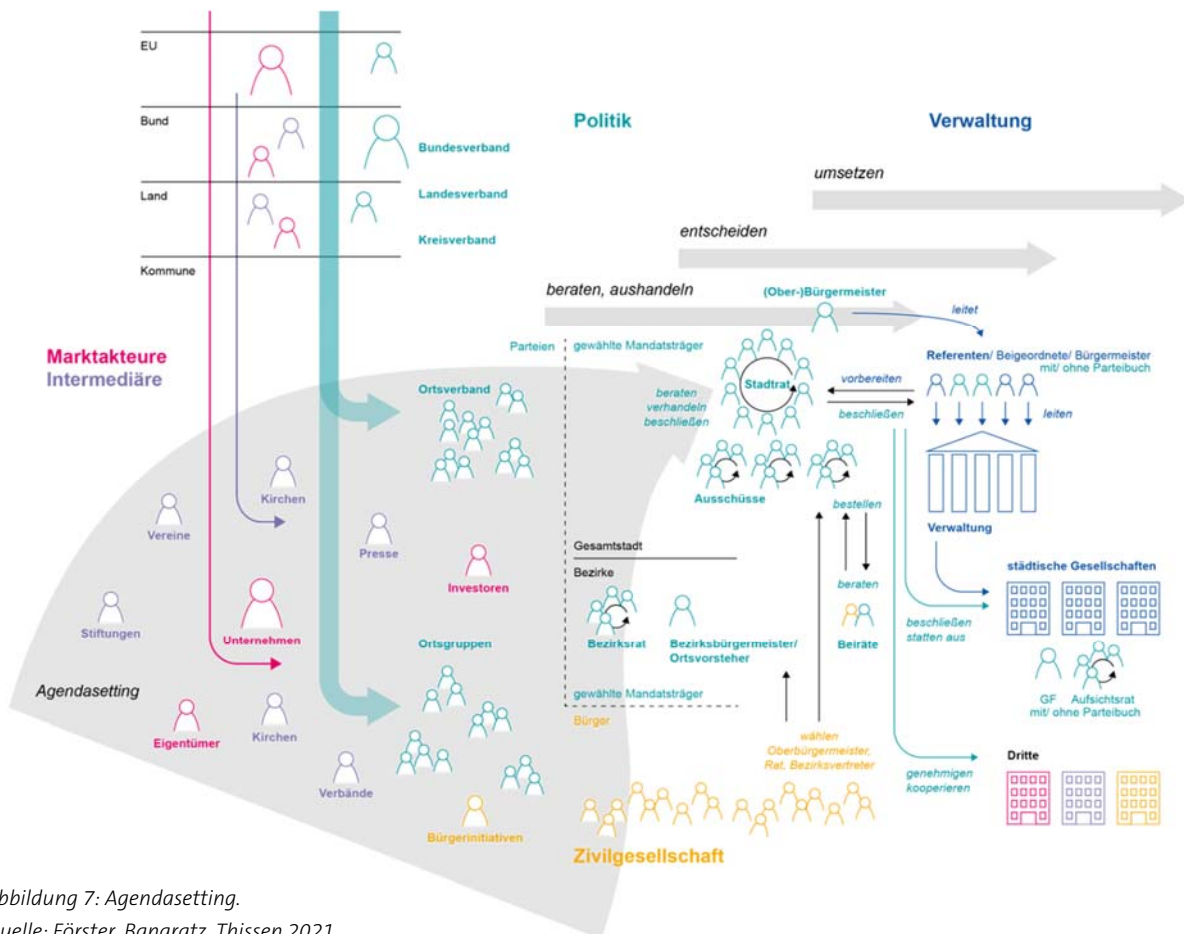


Abbildung 7: Agendasetting.

Quelle: Förster, Bangratz, Thissen 2021

Planungsprozesse folgen einem anderen Rhythmus

In Prozessen der Planung von Objekten, Quartieren, Stadtteilen oder gesamtstädtischen Vorhaben durchlaufen die beteiligten Akteure (Verwaltung, Planungsbüros, Eigentümerinnen und Eigentümer, Bauherren, städtische Gesellschaften und weitere) unterschiedliche iterative Arbeitsschritte. Sie verständigen sich zunächst über die Sach- und Ausgangslage und eruieren dabei Rahmenbedingungen und Gestaltungsspielräume, um die Ziele der Planung zu erarbeiten. Je nach Projekt kann es nötig sein, das Planungs- und Baurecht zu erarbeiten – z. B. mit einem Bebauungsplan – oder zu verändern, wenn übergeordnete Planungen anzupassen sind. Erst mit der weiteren Entwicklung der Planung von der Konzeption über Vorentwürfe bis zum konkreten Vorhabenplan wird die Voraussetzung zur Umsetzung geschaffen. An diese Realisierungsphase schließt sich in der Regel eine Inbetriebnahme und Erprobungsphase an.

Zwischen und in diesen Planungsschritten bedarf es mehrfach einer politischen Auseinandersetzung von Seiten der Entscheidenden, welche die Planung und ihre Prozesse maßgeblich steuern.

Politik übernimmt eine Schlüsselrolle in Planungsprozessen

Politik befasst sich auf unterschiedliche Art und Weise mit Planungsprojekten und steuert sie inhaltlich wie prozessual:

In der Regel legen die Vertretenden der zuständigen Ratsausschüsse, die Spitzen der Fraktionen oder – bei räumlich begrenzteren Projekten – die Bezirksvertretungen Wert darauf, nicht nur über den Verlauf eines Planungsprozesses informiert zu werden, sondern ggf. auch steuernd eingreifen zu können. Sie tun dies durch die routinemäßige Befassung der zuständigen Gremien mit dem jeweiligen Projekt. Im Rahmen der üblichen Ausschuss- und Stadtratssitzungen stehen die Planungsprojekte häufig, mindestens zu Beginn und zum Schluss eines Verfahrens, auf der Tagesordnung. Häufig finden zudem auf Stadtbezirksebene weitere politische Befassungen statt.

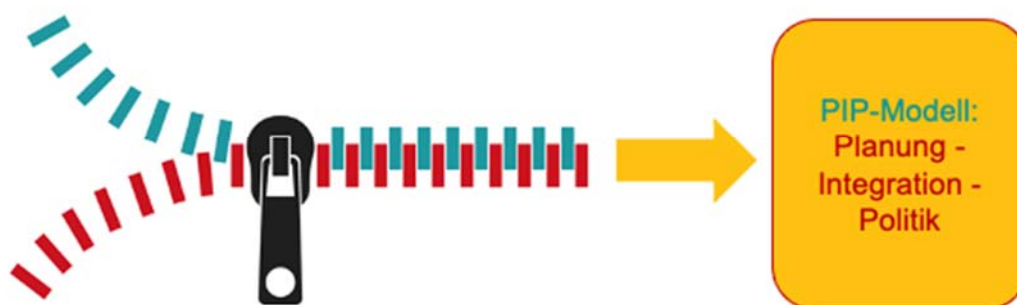
Gelegentlich werden verfahrensbezogene Begleit- oder Steuerungsgruppen gebildet, in denen auch politische Vertretende mitwirken. Diese bereiten zu bestimmten Themen oder Fragestellungen Entscheidungen vor, die der Politik bei ihrer Entscheidungsfindung und Beschlussfassung helfen können. Es handelt sich also um einen Beratungsauftrag. Um verschiedene Interessen und Perspektiven in dieser Gruppe einzufangen, werden diese aktorsgruppenübergreifend und u.a. mit politisch aktiven Personen besetzt.

Manchmal werden auch spezielle Gremien eingerichtet, die den Prozess begleiten – etwa interfraktionelle Arbeitskreise oder eigene Ausschüsse. Nicht kontinuierlich, sondern eher punktuell werden z. B. Workshops eingesetzt, die der interfraktionellen Information und Meinungsbildung dienen. Um ein gemeinsames Aufgabenverständnis zu entwickeln, unternehmen politische Gremien häufig auch Ortsbegehungen.

PIP-Modell: Planung integriert Politik

Für den Erfolg insbesondere querschnittsorientierter Prozesse, ist die Art der Einbindung von Politik von großer Bedeutung. Daher ist auf Seiten der Planenden (Planungsbüros, Prozessgestaltende) ein vertieftes Verständnis über Abläufe der politischen Befassung, aber auch über Sichtweisen und Erwartungen der richtungsvorgebenden und entscheidenden politischen Akteure erforderlich. Funktionsweisen und Logiken politischer Prozesse sollten daher in Planungsprozessen stärker berücksichtigt werden.

Prozesse lokaler Politik
Politikreislauf, Kommunalverfassungen, Kommunikationsmodell



Prozesse des Planens
Planungskreislauf, Planungswelt, Kommunikationsmodell

Abbildung 8: PIP-Modell. Quelle: Thissen 2022, weiterentwickelte Darstellung basierend auf Förster, Bangratz, Thissen 2021

In dialog- und beteiligungsorientierten Prozessen können die folgenden vier Aspekte zielführend sein, um Planung und Politik besser zu integrieren:

- Die gezielte und bewusst gestaltete Einbeziehung von Politik sollte Teil der Prozessarchitekturen und Kommunikationskonzepte sein. Dazu steht eine Vielzahl an Methoden von Interviews über aufsuchende Beteiligung bis zu Workshops zur Verfügung.
- Es ist hilfreich, für alle Mitwirkenden Aufgabe, Rolle und Beitrag der Politik sichtbarer zu machen, als dies aktuell der Fall ist. Politikerinnen und Politiker halten sich bspw. in öffentlichen Bürgerversammlungen bewusst zurück (oder werden von der Moderation dazu verpflichtet), um Bürgerinnen und Bürgern Raum zu Erörterung, Dialog und Diskussion zu lassen. Man kann (und sollte!) einerseits das Engagement der Zivilgesellschaft von Seiten der anderen Akteure schätzen, gleichzeitig aber deutlich zu machen, dass die Entscheidungsmacht am Ende bei der Politik liegt. Insbesondere hervorzuheben ist dies beim Einsatz von Methoden, wie z. B. Votings, bei denen Nicht-Entscheidenden Entscheidungskompetenz vermittelt wird. Auch sind vielen Menschen die Verläufe der (routinemäßigen) Befassung nicht geläufig und sollten verständlich dargestellt werden.
- Die Politik selbst sollte eine klare politische Haltung zum Prozess einnehmen und darstellen, wie die Ergebnisse kommunikativer Prozesse ernsthaft in Abwägungen einbezogen und Rückmeldungen über deren Verwertung gegeben werden.
- Klare Kommunikationsstrategien auf Seiten der Politik bieten die Möglichkeit, klare Botschaften an alle Mitwirkenden zu richten, Visionen und Zielvorstellungen aufzuzeigen und bei Kritikerinnen und Kritikern Resonanz zu erzeugen. Es lässt sich auch nachvollziehbar darstellen, inwiefern die Beteiligten im Prozess an der öffentlichen Meinungsbildung mitwirken, und damit die politischen Entscheidungen vorbereiten.

Hinweis

Dieser Beitrag basiert überwiegend auf empirischen Daten und Überlegungen aus der Veröffentlichung der Autor/innen »Lokale Politik und Beteiligung. Neue Wege des Stadtmachens und die Rolle lokaler Politik«. Sie wurde im Herbst 2021 im Auftrag des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. veröffentlicht (online verfügbar unter: [https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr. 28 LOB_web.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._28_LOB_web.pdf)).

Weiterführende Erkenntnisse, die aus dem langjährigen Forschungsprojekt »multi|kom – Multilaterale Kommunikation in dialog- und beteiligungsorientierten Stadtentwicklungsprozessen« und den verschiedenen Praxiserfahrungen der Autorin Dr. Fee Thissen entspringen, bereichern diesen Beitrag.

Literatur

Birkland, Thomas (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.

bpb - Bundeszentrale für politische Bildung (o.J.): Politik. Gemeinden/ Kommunale Selbstverwaltung.
online: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/recht-a-z/324029/selbstverwaltung-kommunale/>

Förster, Agnes; Bangratz, Martin; Thissen, Fee (2021): Lokale Politik und Beteiligung. Neue Wege des Stadtmachens und die Rolle lokaler Politik.
online: [https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr. 28 LOB_web.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/vhw-schriftenreihe-tagungsband/PDFs/vhw_Schriftenreihe_Nr._28_LOB_web.pdf)

Förster, Agnes; Ramisch, Theresa (2016): Die vielen Autoren der Stadtentwicklung. Den Netzwerken, Räumen und Themen der Münchner Akteurslandschaft auf der Spur. In: Raumplanung 5/2016(187), 27-33.

Jann, Werner; Wegrich, Kai (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.

Pollex, Jan (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.

Selle, Klaus (2018): Stadt entwickeln: Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. Lemgo: Verlag Dorothea Rohn.

Thissen (2022): 360°-Blick: Wie partizipative Planungspraxis im Zusammenspiel Vieler gelingen kann. Vortrag beim digitalen Innenstadt-Gespräch »Planungsprozesse beschleunigen und effektiv strukturieren«, Veranstalter: Netzwerk Innenstadt am 14.06.22.

Autorinnen und Autor

Fee Thissen, Dr.-Ing. Stadtforscherin, Moderatorin und Autorin setzt sich in verschiedenen Forschungs-, Bildungs- und Praxiszusammenhängen mit der kommunikativen Gestaltung urbaner Transformationsprozesse auseinander. Als Geschäftsführerin des Büros »Urbane Transformation« in Oberhausen, hinterfragt, vermittelt und gestaltet sie mit verschiedenen Akteuren den Wandel von Stadt.

E-Mail: mail@fee-thissen.de

Agnes Förster, Dr.-Ing. Architektin und Stadtplanerin, leitet den Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen University. Sie beforscht und gestaltet Prozesse vom Quartier bis zur Region und ist Mitinitiatorin des Netzwerks »Making of Housing« sowie der Transformationsplattform »REVIERa« der RWTH.

E-Mail: foerster@pt.rwth-aachen.de

Martin Bangratz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen University. Nach seinen Masterabschlüssen in London und Innsbruck befasst er sich forschend und lehrend mit den Schwerpunktthemen: Digitale Transformation, Bürgerinitiativen in der Stadtentwicklung, lokale Governance, Mobilität, GIS.

E-Mail: bangratz@pt.rwth-aachen.de

Redaktion

Stiftung Mitarbeit

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Björn Götz-Lappe, Ulrich Rüttgers

Am Kurpark 6

53177 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de