

# Die Stadt gemeinsam gestalten

## Integrierende Stadtentwicklung für eine lebenswerte Stadt

---

Heike Herrmann

### 1. Zur Einleitung

Wohl mehr als je zuvor entsteht zu Beginn der 2000er das Bewusstsein dafür, wie sehr das eigene (Alltags-)Leben mit globalen Entwicklungen verknüpft ist. Der Klimawandel erhielt durch soziale Bewegungen wie Fridays for Future, aber auch durch in Europa erfahrbare Ereignisse wie die Flutkatastrophe im April 2021 ein neues Gesicht. Die Pandemie, beginnend im Jahr 2020, und schließlich der sich ausweitende militärische Angriff Putins auf die Ukraine im Jahr 2022, machten in herausfordernder Weise zusätzlich die Verflechtungen des Weltgeschehens mit der nationalen und lokalen Ebene deutlich. Hierüber, aber auch im Rahmen der Diskussionen um eine nachhaltige, d.h. soziale, ökologische *und* ökonomische Belange berücksichtigende Stadt- und Raumentwicklung verstärkte sich die Kritik an der ausschließlichen Orientierung auf wenige bereits seit Jahrzehnten in der Stadt- und Raumentwicklung berücksichtigte Faktoren. Eine gerechte sozial-ökologische Wende ist mit ihnen nicht zu gestalten. Es gilt einerseits globale Verflechtungen und andererseits spezifische Gegebenheiten vor Ort in die Planungen einzubeziehen. Dies bedeutet auch, dass es an jedem Ort geltende und die Zeit überdauernde Lösungen nicht gibt. Zusätzlich bedarf es einer ressort- und fachdisziplinübergreifenden Perspektive, die alltagsweltliches Wissen mit einbezieht. Stadt- und Raumentwicklung hat es mit äußerst komplexen Wirkungszusammenhängen zu tun, die – und dieses sollen die folgenden Überlegungen deutlich machen – mit traditionellen/hierarchischen Vorgehensweisen innerhalb der planenden Verwaltung weder ausreichend erfasst noch behandelt werden können.

Neue, sich unter dem Stichwort *Governance* bereits seit den 1990er Jahren verstärkt entwickelnde Steuerungsformen und -instrumente einer integrierenden Stadtentwicklung ermöglichen den Zugriff auf die Innovationsfähigkeit einer organisierten Zivilgesellschaft (vgl. Selle 2017; Walter 2017: 217), verbessern die Problemlösungsfähigkeit staatlicher Steuerung, bringen jedoch auch neue Herausforderungen mit sich. Auf beides soll im Folgenden eingegangen werden. Zunächst jedoch

erfolgt eine theoretische Einbettung der Überlegungen in einen transdisziplinären Governance-Diskurs sowie eine Abgrenzung der von der Autorin favorisierten integrierenden Stadtentwicklung zum seit den 1990er Jahren entwickelten Begriff der integrierten Stadtentwicklung. Es wird deutlich, dass es bei der integrierenden Stadtentwicklung um mehr geht, als um die ressortübergreifende Entwicklung eines Quartiers. Vielmehr bildet ein neues Politikverständnis, eine neue Form der *Urban Governance*, die Grundlage integrierender städtischer Entwicklung. Dies bedeutet ein Verlassen der Defizitperspektive besonderer Förderprogramme und die Formulierung einer ressourcenorientierten Gestaltungsperspektive. Die mit dieser Perspektive verbundene Entwicklung neuer Instrumente<sup>1</sup> und die auftretenden Herausforderungen werden zunächst allgemein und schließlich anhand eines Beispiels, des Bürger\*innendialogs, dargestellt. Dabei ist der zu gestaltende Raum in seinen sozialen und physischen Gegebenheiten in einer konkreten Betrachtung immer einzubeziehen, da er in Form der räumlichen Bezüge der Akteure entscheidend Einfluss auf Strukturen und Verfahren der Stadtentwicklung nimmt. Die Stadt und der Raum werden innerhalb dieses Beitrags zudem im doppelten Sinne als sozial konstruiert verstanden: Sozial konstruiert in der Wahrnehmung verschiedener Akteure ebenso wie konstruiert im Zusammenhang von Handlungs- und Gestaltungsprozessen – die wiederum in ihrer Wirkung unterschiedlich wahrgenommen werden.

## 2. Was meint Governance?

Pollermann nennt in Anlehnung an Schuppert (2008) in seinen Überlegungen vier Wurzeln, auf die der wissenschaftliche Governance-Diskurs zurückzuführen sei (vgl. Pollermann 2021: 7f.). Als erste nennt er die Institutionenökonomie, die (neben dem Blick auf die klassischen Regulationsmechanismen des Marktes) die Unternehmensorganisation bzw. die Organisations- und Regelungsstrukturen und deren Wirkung auf die Koordination der Handlungen von Marktakteuren mit einbezieht (vgl. Schuppert 2008: 16). Dieser wissenschaftliche Diskurs beinhaltet u.a. die gesellschaftliche Verantwortlichkeit von Unternehmen (Corporate Social Responsibility; vgl. Herrmann 2020) bzw. eine *Corporate Governance*, die eine sozial-ökologische Wende über die Kooperation von Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Staat anstrebt. Weiter nennt Pollermann den Bereich der internationalen politischen Beziehungen, in denen es um Regierungsformen geht, mit denen transnationale Probleme wie der Klimawandel angegangen werden können (»Governance without Government«). Als dritte Wurzel nennt Schuppert den normative Zuschreibungen

---

1 Als Instrumente werden im Rahmen dieses Beitrags Strukturen und Verfahren bezeichnet, die der Formulierung und Verfolgung gemeinsamer Ziele dienen.

einbeziehenden Diskurs um die Praxis einer »Good Governance« (vgl. Schuppert 2008: 16f; Pollermann 2021: 8 mit Verweis auf Benz 2003 und Mayntz 2004). Indikatoren, die zur Einordnung von Prozessen der Good Governance herangezogen wurden sind z.B. Effizienz und Rechtsstaatlichkeit, aber auch eine Transparenz des öffentlichen Sektors, die u.a. über Bürgerbeteiligung erreicht werden kann. Hieran schließen die Autor\*innen Badach und Dymnicka mit ihrer Attribuierung der *Good Urban Governance* an (vgl. Badach/Dymnicka 2017: 4). Der Beteiligung unterschiedlicher, meist bereits organisierter Akteure/Stakeholder wird innerhalb ihres Konzepts eine zentrale Rolle zugeschrieben. Alle drei genannten münden in die vierte Wurzel des Governance-Begriffs: In der politikwissenschaftlichen Diskussion wurde unter dem Leitsatz »von Steuerung zu Governance« (vgl. Pollermann 2021: 8) zusätzlich die Existenz einer zentralen steuernden Instanz in Frage gestellt.<sup>2</sup> Ergänzend zu Pollermann lässt sich festhalten, dass auch (stadt-)soziologische und sozialarbeitswissenschaftliche Diskurse über die Beschäftigung mit zivilgesellschaftlichen Partizipationsformaten das Stichwort *Governance* aufgenommen haben.

Insgesamt führt die Vielfalt der Perspektiven und Schwerpunkte in den Disziplinen zu einer Unübersichtlichkeit in Bezug auf die Bedeutung und Verwendung des Governance-Begriffs (vgl. Möltken-Sicking/Winter 2019). Als eine Orientierung diente lange Zeit die Sicht der steuerungstheoretischen Ansätze und mit ihr die Abgrenzung zwischen *Government* (dem über Gesetz und formale Regelungen festgelegten Regieren) und *Governance* (Steuerung und Regieren über informelle, nicht institutionalisierte Regelungen) (vgl. Kaufmann 2013: 7; Möltken-Sicking/Winter 2019: 3). Der Begriff der *Steuerung* wurde jedoch auch in Frage gestellt, da er bereits ein hoheitliches Machtgefälle beinhalte. Gerade dieses stehe in Governance-Prozessen jedoch zur Disposition. So argumentierte Renate Mayntz (2004), dass der Governance-Ansatz vor allem nach der Beschaffenheit von Regelungsstrukturen, »in denen öffentliche und private, hierarchische und netzwerkartige Formen der Regelung zusammenwirken« (Mayntz 2004: 1) frage. *Steuerung* impliziere, dass bestimmte Handlungsanweisungen nicht verhandelbar und von höherer Stelle vorgegeben sind. Dagegen könnten *Regelungen* zwischen unterschiedlich machtvollen Akteur\*innen zustande kommen, so ihr Ansatz. Die Überlegungen beinhalten den Hinweis, dass die Akteurskonstellationen und die ihnen immanente Verteilung von Macht bei der Analyse von Governance-Prozessen eine zentrale Rolle spielen. Aus der Sicht steuerungstheoretischer Ansätze liegt zudem der Schwerpunkt eher auf einer Steuerung in Netzwerken als in hierarchischen Strukturen, »reinforced by diversified resources, actors and their knowledge and experience« (Badach/Dymnicka 2017: 4).

2 Zur breit gefächerten disziplinären Verortung der Governance-Forschung siehe Schuppert (2008: 17).

Eingrenzungen und Schwerpunktsetzungen innerhalb der Begriffsverwendung von Governance erfolgten und erfolgen häufig durch entsprechende Attribuierungen (vgl. Badach/Dymnicka 2017: 5; Möltken-Sicking/Winter 2019: 3). Neben dem in der Planung etablierten Begriff der *Regional Governance* (vgl. Benz/Kilper 2018: 860f; Möltken-Sicking/Winter 2019: 8) sind die in Bezug auf die Stadtentwicklung wohl am häufigsten verwendeten Begriffe die der *Local* oder auch *Urban Governance* (vgl. z.B. Drilling/Schnur 2009). Bezeichnet wird mit diesen Begriffen jeweils ein geographisch eingegrenzter Gestaltungsraum. Heike Walk (2008) unterscheidet zudem zwischen Governance-Prozessen, in denen die Beteiligung nicht staatlicher Akteure *top down* und anderen, in denen diese *bottom up* organisiert ist. Walk stellte den Begriff der *Partizipativen Governance* in das Zentrum ihrer Überlegungen und ordnete dieser Attribuierung ausschließlich *bottom up* Ansätzen zu (Walk 2008: 16f).

Im Folgenden wird *Governance* in Anlehnung an Benz und Kilper (2018) als ein Analysebegriff verstanden, »der den Blick auf die Steuerung und Koordinierung in komplexen Strukturen sowie auf die Interaktion zwischen Individuen und Organisationen richtet, dabei die Wirkung des institutionellen Kontexts und dessen Wandel ebenso wenig ausblendet wie die Aspekte von Macht und Legitimation« (Benz/Kilper 2018: 860). Im hier verwendeten Sinne setzt der Begriff die Existenz formeller und institutionalisierter ebenso wie informeller und nicht institutionalisierter Strukturen und Prozesse voraus. Es geht um eine Verknüpfung neuer Instrumente der Gestaltung von Stadt mit den Entscheidungen und Planungsprozessen demokratisch gewählter Entscheidungsträger. Wie von Benz und Kilper in Bezug auf *Regional Governance* beschrieben sind Netzwerke, d.h. (vertrauensgestützte) Kommunikationsbeziehungen zwischen Akteuren, eine wesentliche Grundlage dieser Governance-Prozesse (vgl. Benz/Kilper 2018: 861). Institutionelle Strukturen bilden den Rahmen der Beziehungen, so dass eine Koordination von Aktivitäten in unterschiedlichen Handlungsfeldern auch von Dauer sein kann. Die Planung in Netzwerken kann dabei als kollaborativer Prozess verstanden werden (vgl. auch Badach/Dymnicka 2017: 5), der die Perspektiven, Potenziale (einschließlich des Wissens, *human resources*) und die Kreativität von Akteuren unterschiedlichster Felder und Entscheidungsebenen einbezieht. Governance als Steuerung und Koordinierung in komplexen Strukturen stützt sich auf Beteiligungsprozesse und -verfahren und damit auf eine Differenzierung der Akteure in staatliche Akteure (das politisch-administrative System), wirtschaftliche Akteure und Akteure der Zivilgesellschaft (vgl. Möltken-Sicking/Winter 2019: 12). Als Arenen lokaler Governance werden in der Literatur Beispiele aus dem Bereich der Jugendhilfe (vgl. Roß 2020) sowie der Integrations- und der Stadtentwicklungspolitik genannt (vgl. Möltken-Sicking 2019: 30ff). Die folgenden Überlegungen konzentrieren sich auf den Bereich der Stadtentwicklungspolitik.

### 3. Von der Integrierten Stadtentwicklung zur Integrierenden Stadtentwicklung

Beteiligungsprozesse an der Stadtplanung und -entwicklung sind gesetzlich verankert. Planungsrechtliche Instrumente sind insbesondere Bauleitpläne bzw. Flächennutzungspläne, aber auch Sanierungs- und Entwicklungssatzungen u.v.m. Es werden zu festgelegten Zeitpunkten Informationen zu Planungsverfahren ausgelegt bzw. veröffentlicht und Stellungnahmen z.B. von Vertreter\*innen öffentlicher Belange eingeholt. Bewohner\*innen haben die Möglichkeit, sich ebenfalls im Rahmen von Stellungnahmen oder während explizit zum Planungsverfahren zugehörigen Veranstaltungen zu äußern. Letztlich ist die Einflussnahme von zivilgesellschaftlichen Akteuren in diesem formellen gesetzlichen Rahmen jedoch vergleichsweise gering. Gründe sind die mangelnde Aufbereitung der notwendigen Informationen, deren Selektion aus der/n Perspektive/n des politisch-administrativen Systems, einschließlich ihrer Stückelung nach Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltung und die häufig engen Zeiträume einer möglichen Einflussnahme. Die Verfahren folgen der Handlungslogik des politisch-administrativen Systems (Orientierung an rechtlichen Vorgaben und Wettbewerb um Wählerstimmen; vgl. Möltken-Sicking/Winter 2019: 12). Es ist den Kommunen jedoch eine eigene Ausgestaltung dieses Rahmens möglich, in dem sie in Form von Satzungen ein eigenes spezifisches Ortsrecht schaffen (vgl. Heinig 2022: 74) oder auch Schlüssel- und Impulsprojekte initiieren (vgl. ebd.: 80f). Städtebauförderprogramme, wie das Bundes-Länder-Programm »Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt« (vgl. Herrmann 2002; Herrmann 2019a: 142ff), bieten zudem seit vielen Jahrzehnten verschiedene Instrumente der zivilgesellschaftlichen Mitwirkung an Stadt- und Raumentwicklungsprozessen.

Seit dem Jahr 2020 wird nun unter dem neuen Titel »Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten« der Versuch unternommen, eine *Integrierte Stadt(teil)entwicklung* als Querschnittsaufgabe innerhalb der Verwaltung zu betreiben. In der Praxis der Umsetzung werden städtebauliche Instrumente und Aufgaben insbesondere mit sozialpolitischen Fachpolitiken und -ressorts verknüpft. Andere Programme fördern einzelne Schwerpunkte wie z.B. die Lokale Ökonomie. Für die Umsetzung der Programme wurden und werden nach festgelegten Kriterien charakterisierte Gebiete ausgewählt. Ein Quartiermanagement übernimmt als intermediärer Akteur die Mobilisierung und Organisation von nicht-staatlichen Akteuren im Hinblick auf die Quartiersentwicklung (vgl. Herrmann 2008). Akteure in Schlüssel- und Impulsprojekten sollen über das Management und neu geschaffene Instrumente (wie Runde Tische oder Stadtteilkonferenzen), so die Zielsetzung, mit der politisch-administrativen Struktur und damit auch mit top-down-Prozessen der Planung und Umsetzung von Projekten in dem betreffenden Gebiet verknüpft werden. Dieses Gegenstromprinzip (top-down und bottom-

up) beginnt im politisch-administrativen System, welches auch den Einsatz des Quartiermanagements und andere Elemente des Programms finanziert.

Die Programme der integrierten Stadtentwicklung waren ein Anfang auf dem Weg zur Urban Governance, bringen ein wirkliches Umdenken in der politisch-administrativen Steuerung jedoch nicht voran. Dies hat mehrere Gründe. Das wohl in seinen Auswirkungen und im Hinblick auf die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen schwerwiegendste Hindernis ist der räumliche Bezug. Integrierte Stadtentwicklung verbleibt insbesondere mit Blick auf die beteiligten zivilgesellschaftlichen Akteure auf der Quartiersebene. Heinig nennt Ausnahmen (vgl. Heinig 2022: 110ff); im Vergleich zu den im Rahmen von Programmen der Stadtentwicklung oder von sozialraumorientierter Sozialer Arbeit geschaffenen auf einzelne Gebiete bezogene Infrastrukturen ist die Anzahl der gesamtstädtischen Instrumente integrierter Stadtentwicklung jedoch sehr gering.

Im Gegensatz dazu nimmt die integrierende Stadt- und Raumentwicklung grundsätzlich die gesamtstädtische Ebene in den Blick. Integrierende Stadtentwicklung bezeichnet vor allem Prozesse, aber auch Strukturen (der Kommunikation und des Austauschs), die themen- und raumbezogen geschaffen werden.<sup>3</sup> Integration meint in diesem Zusammenhang den ressortübergreifenden Blick auf die Themen und Inhalte, vor allem jedoch die Integration politik- und verwaltungsexterner Akteure in die Stadt- und Raumentwicklung. Instrumente der integrierenden Stadtentwicklung beziehen potentiell Akteure aller Bereiche mit ein, d.h. Akteure der politisch-administrativen Strukturen wie auch Akteure aus der Wirtschaft/Sozialwirtschaft sowie der organisierten und nicht-organisierten Zivilgesellschaft. Eine Handlungslogik der ökonomischen Gewinnmaximierung und des Wachstums trifft auf eine überwiegend bürokratische sowie nach Ressortzuständigkeiten organisierte Steuerungslogik und diese wiederum auf eine Logik bürgerlichen Handelns, die äußerst dynamisch, mit einem hohen Fundus an handlungsfeldübergreifenden Alltagswissen, jedoch auch mit Widerständen auf angedachte Veränderungen reagiert. Das Auswahlverfahren der zu Beteiligten variiert je nach Beteiligungsinstrument. Es nimmt wesentlichen Einfluss auf die im Verfahren stattfindenden Aushandlungsprozesse und die Legitimation des gesamten Verfahrens. Erste zentrale Schritte im Verfahren sind die Eingrenzung des Themenschwerpunkts und betroffener Bezugsräume, die Formulierung gemeinsamer Ziele und Arbeitsweisen, ein Zeitplan der Kooperation und Meilensteine der Umsetzung. In eigens dafür geschaffenen Beteiligungsinstrumenten wie dem unten beschriebenen Bürger\*innendialog oder Zukunftskonferenzen werden nicht nur, wie im gesetzlichen Rahmen vorgeschrieben, Informationen durch die planende Verwaltung bereitgestellt, sondern es wird verwaltungsexternes Expert\*innenwissen mit Erfahrungswissen aus dem administrativen System

3    Zur Integrierenden Stadtentwicklung siehe Herrmann (2019b).

und mit Alltagswissen der Bewohner\*innen zusammengeführt. Damit findet eine Erweiterung der zu berücksichtigenden Faktoren in der Planung statt.

Die folgende Tabelle fasst die genannten Unterschiede zwischen einer integrierten Stadt(teil)entwicklung im herkömmlichen Sinne (vgl. BMWSB 2021) und dem an dieser Stelle favorisierten Ansatz einer *Integrierenden Stadtentwicklung* zusammen.

Tab. 1: Integrierte versus Integrierende Stadtentwicklung

Integrierte Stadt(teil)entwicklung	Integrierende Stadtentwicklung
<i>Entwicklung eines Gebiets</i> als Querschnittsaufgabe	<i>Entwicklung der Gesamtstadt</i> als Querschnittsaufgabe
Ausgewählte Akteure des Quartiers werden in Stadtteilgremien beteiligt	Breite und projekt-/themenbezogene Auswahl der beteiligten Akteure in unterschiedlichen Beteiligungsformen
Herausforderungen werden auf der Ebene des Quartiers definiert; mögliche Lösungswege auf der Quartiersebene favorisiert	Herausforderungen werden als gesamtstädtische Herausforderungen durch die Akteure definiert; Lösungswege werden über Fachgrenzen und unterschiedliche räumliche Ebenen hinweg diskutiert
Projektbezogene Steuerung im Gegenstromprinzip (top-down in hierarchischer Steuerung und bottom up über Bürgergremien) im Quartier	Mix von Steuerungsinstrumenten
Prozesse und Ergebnisse der Quartiersentwicklung werden über intermediäre Akteure in die hierarchischen politisch-administrative Struktur eingebracht	Ergebnisse werden über den Prozess von Beginn an für alle Fachressorts zugänglich gemacht und so auf ihre fachspezifische Relevanz geprüft

Governance in der integrierenden Stadtentwicklung umfasst den Aufbau von Strukturen sowie Verfahren/Instrumenten der Steuerung und Koordination von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Sie schließt komplementär zur hierarchischen Steuerung Ansätze der Stakeholderorientierung und Netzwerksteuerung mit ein. Im Idealfall, so das an dieser Stelle vorgestellte Modell, werden schon bei der Identifikation und Formulierung gesellschaftlicher Probleme und Herausforderungen unterschiedliche Perspektiven und unterschiedliches Wissen einbezogen. Auf dieser Grundlage werden Lösungswege diskutiert, in denen öffentliche und private, hierarchische und netzwerkartige Formen der Regelung zusammenwirken. Es ist dabei entscheidend, in welchem Maße die kommunale Selbstverwaltung wahrgenommen werden kann und finanzielle Mittel für eine bürgernahe Demo-

kratie zur Verfügung gestellt werden können. Diesbezüglich bedarf es einer neuen politischen Prioritätensetzung auf der lokalen Ebene.

#### 4. Ein Beispiel der integrierenden Stadtentwicklung durch Urban Governance – der Bürger\*innendialog

Als eine die formelle Planung einer Stadt ergänzende Struktur, die ohne fest installierten intermediären Akteur auskommen will, als eine permanente »deliberative Bürgerbeteiligung« (Bürgerrat für Aachen 2021: 2) soll im Folgenden der »Bürger\*innendialog« vorgestellt werden. Am 22. März 2022 wurde die Planung und Finanzierung der hierfür notwendigen Strukturen über ein Dekret in der Stadt Aachen – erstmalig in der Bundesrepublik – auf den Weg gebracht (vgl. Bürgerrat für Aachen 2022). Dies beinhaltete den Aufbau der im Folgenden beschriebenen Struktur und der ihr immanenten Verfahren.

Zentrales Ziel des Bürger\*innendialogs, welches gleichzeitig die hierarchischen Strukturen und die Anliegen der Bürger\*innen verknüpft, ist die Erstellung eines Bürger\*innengutachtens. Ziel ist es, »[...] in einem Bürgergutachten Empfehlungen zu geben, über die der Stadtrat berät und beschließt und die – wie vom Stadtrat beschlossen – umgesetzt werden« (ebd.).<sup>4</sup> Es handelt sich um eine Erweiterung der hierarchischen Steuerung, die den genannten Aspekten einer integrierenden Stadtentwicklung entspricht. Weitere wesentliche Elemente des Bürgerdialogs sind ein Bürgerausschuss, ein Bürgerrat und ein Bürgersekretariat.<sup>5</sup> In Aachen sieht das Konzept vor, dass das Bürgersekretariat direkt von der Oberbürgermeister\*in eingesetzt wird. Dieses erhält Themenvorschläge von Einwohner\*innen (mit mindestens 125 unterstützenden Unterschriften), von einem vorherigen Bürgerrat, von den Ratsfraktionen/dem Stadtrat oder von den Dezernaten der Stadtverwaltung (vgl. Bürgerrat für Aachen 2021: 9). Das Bürgersekretariat organisiert den Bürgerrat (bestehend aus 99 Personen), der wiederum aus allen Einwohner\*innen der Stadt ausgelost wird, die 16 Jahre und älter sind.<sup>6</sup> Aus dem Bürgerrat geht der Bürgerausschuss (12 Personen) hervor. In einem Losverfahren unter den Mitgliedern des Bürgerrats wird darüber entschieden, wer Mitglied des Bürgerausschusses wird. Das Gremium des Bürgerausschusses ist es schließlich, welches das zu behandelnde Thema auswählt und dem Bürgerrat vorlegt. Dieser entwickelt unter der Einbeziehung von Expert\*innen das Bürgergutachten und legt dieses dem Stadtrat

4 In Aachen wurden keine geschlechtsneutralen Bezeichnungen gewählt.

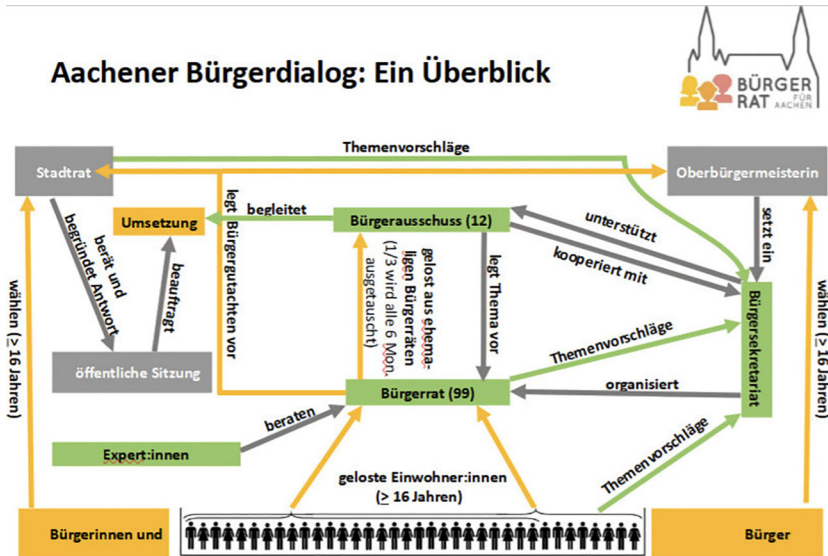
5 Die Bezeichnungen der einzelnen Elemente wurden im Prozess verändert. Die folgende Darstellung orientiert sich an der im Konzept genannten Struktur.

6 Dieses Verfahren beinhaltet auch Gruppen, die sich an Wahlen nicht beteiligen können (weil sie zu jung sind oder keine deutsche Staatsangehörigkeit besitzen).



und der Bürgermeister\*in vor. Die folgende Graphik zeigt das erste Konzept der Umsetzung des Aachener Bürgerdialogs.

Abb. 1: Umsetzung des Aachener Bürgerdialogs



Quelle: Bürgerrat für Aachen (2021: 9)

Ein linearer, klar strukturierter Prozess innerhalb der Verwaltung wird mit einem Verfahren verknüpft, das nicht rechtlich formalisiert, standardisiert und direkt rechtsverbindlich ist. Weder die für die Konzeption und Umsetzung von formellen Planungen zuständige Verwaltung noch das politische System sind aus der Verantwortung entlassen.

Zentrales Element der Bürger\*innendialoge sind die Aushandlungsprozesse innerhalb einer sich etablierenden Struktur bei gleichzeitig wechselnden Beteiligten. Divergierende Akteursinteressen, Handlungsziele und Bewertungsmaßstäbe sind zusammenzubringen, eine gemeinsame *Sprache* muss entwickelt werden. Die im Zuge der Aushandlung stattfindende Kommunikation und hieraus resultierende Handlungen fußen auf einer Vertrauensbasis, die entwickelt und gepflegt werden muss. Ein auf eben dieses Vertrauen aufbauendes Kooperationsklima und bereits im Vorfeld festgelegte Mechanismen des Konfliktmanagements sind zentrale Voraussetzungen einer Zusammenarbeit (vgl. Schäffer 2012: 126). Dieses braucht eine sich etablierende Kooperationskultur, die offen ist für die Beteiligung neuer Akteure. Gleichzeitig ist es bereits zu Beginn des Prozesses zentral, die Win-

Win-Effekte der kollaborativen Planungen herauszuarbeiten, da sie eine Motivationsgrundlage der Kooperation bilden. Sind diese nicht vorhanden, ziehen sich die Akteure häufig sehr bald zurück. Beteiligungsinstrumente enthalten immer die Möglichkeit, mit Hilfe der Mobilisierung gesellschaftlicher Teilhabe bzw. von Empowerment Ressourcen zu erkennen und mit verschiedenen Methoden neu zu erschließen. Gleichzeitig können sie in Frustration und Verdrossenheit enden, da zuvor gesteckte und nicht eingeordnete Ziele wie Erwartungen nicht erreicht werden.

Noch vor den genannten Schwierigkeiten in der Umsetzung sind jedoch in einem ersten Schritt Strukturen der Kooperation aufzubauen. Ähnliche wie in Abb. 1 dargestellte Strukturen wurden und werden in den 2020er Jahren auch in anderen Städten aufgebaut. So z.B. im französischen Gemeindeverband Est Ensemble, in dem ein Gutachten in Bezug auf das Thema Klimaschutz entwickelt wurde.<sup>7</sup> Ganz am Anfang steht der Prozess in der Stadt Lüneburg. In dem ersten vom *Zukunftsrat* dem Stadtrat der Stadt Lüneburg vorgelegten Entwurf zum Bürger\*innendialog heißt es: »Ergänzend zu den gewählten politischen Gremien möchten wir mit zufällig zusammengesetzten Bürger\*innenräten in unserer Kommune ein neues Format des Austauschs und der gemeinsamen Entscheidungsfindung etablieren« (Zukunftsrat Lüneburg 2021: 1). Dem Dialog »unter Bürger\*innen« wird im Lüneburger Konzept eine große Bedeutung beigemessen. Ziel ist es, ein Instrument zu etablieren, welches aktuelle Themen der Stadtgesellschaft aufgreifen und den Austausch hierüber etablieren kann. In Lüneburg wird jedoch ebenso deutlich, wie schnell derartige Instrumente in ihrer Umsetzung an Priorität verlieren: Die Ausarbeitung eines Konzepts wurde im März 2022 mit einem Haushaltsbeschluss des Stadtrats der Stadt Lüneburg auf den Weg gebracht, im Herbst 2022 jedoch mit der Begründung der Dringlichkeit anderer Dinge (rund um die Unterbringung geflüchteter Menschen) wieder gestoppt.

## 5. »Government with Governance« für eine Integrierende Stadtentwicklung

Grundlage der Verknüpfung von hierarchischer Steuerung mit der Steuerung in sich thematisch zusammenfindenden Netzwerken ist ein Steuerungsverständnis, welches sich von der hoheitlichen Planung staatlicher Akteure verabschiedet. Stadtentwicklung kann fach- und ressortübergreifend betrachtet und Einflussnahme über Planung und Steuerung kommunikativ mit anderen Akteuren ausgehandelt

7 <https://www.buergerrat.de/aktuelles/klimaschutz-parlament-uebernimmt-buergerrat-vorschlaege>

werden (vgl. Selle 2017; Danielzyk/Sondermann 2018: 965). Schäffer führt die folgenden, in dem genannten Beispiel größtenteils enthaltenen Merkmale dieses Verständnisses von *Urban Governance* an (vgl. Schäffer 2012: 110f):

- Multiakteurskonstellationen und Intermediarität;
- Mix von Steuerungsformen (Hierarchie, Wettbewerb, Kooperation) bei Einbettung in rechtsstaatliche (Regel-)Systeme oder, anders ausgedrückt: Governance-Arrangements im Rahmen hierarchischer Government-Strukturen. Hierbei können Kompetenzen innerhalb der Verwaltung neu verteilt (vgl. Schäffer 2012: 120) und Entscheidungskompetenzen neu strukturiert werden (vgl. Schäffer 2012: 124);
- Mix von Steuerungsinstrumenten (Instrument eines städtebaulichen Vertrages; kooperative Projektentwicklung, erweiterte Konzepte der Bürgerbeteiligung usw.); gleichzeitig fachübergreifende Zusammenarbeit der beteiligten Dezer-nate;
- Territoriale (Neu-)Orientierung (Definition von Bezugsräumen);
- einerseits Einigung auf und Orientierung an einer langfristigen Vision und andererseits Projektcharakter einzelner Vorhaben und Maßnahmen (vgl. Fürst 2003: 443; Einig et al. 2005: II).<sup>8</sup>

Hinzu kommt

- das Agieren im Gegenstromprinzip, wenn Informationen aus dem Projekt/dem Bürgerdialog schnell in die operative Ebene der Verwaltung einfließen (bottom up) und umgekehrt zeitnah Projektinformationen z.B. zur Umsetzbarkeit in die Projektumsetzung/den Bezugsraum fließen können (vgl. Schöffel/Kemper 2012: 175).

Herausforderungen, die diese Formen des Regierens mit sich bringen sind:

- Die Finanzierung des Aufbaus der Governance-Arrangements im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung;
- der problem-/themenoffene Start, so dass diese nicht an Förderprogramme und komplexe Antragsverfahren gebunden sind;
- Agieren jenseits formaler Stadtteil- und Fördergebietsgrenzen und
- Einlassen auf Sozialräume, die von der Wahrnehmung (mental map) und den Interaktionen der Menschen gesetzt werden (vgl. Herrmann 2019a: 32f; Heinig 2022: 62);

---

8 Insbesondere Fürst (2003) beschreibt Governance als Kooperationen denen eine langfristige Orientierung gemeinsamer Interessen zugrunde liegt.

- Einbettung in eine die Einzelprojekte umspannende Stadtentwicklungsstrategie, die die Wirkmächtigkeit wirtschaftlicher Akteure berücksichtigt;
- Verstetigung von in Beteiligungsprojekten angestoßenen Prozessen der Aushandlung und Kommunikation.

Eine weitere Herausforderung ist das Empowerment zur gesellschaftlichen Teilhabe – nicht jede in den Bürgerrat gewählte Person wird unmittelbar aktiv. Die Herausforderung ist insbesondere im Rahmen von Instrumenten, bei deren Umsetzung die Sprache im Mittelpunkt steht und die häufig auf wortreichen Beiträgen fußen, nicht zu unterschätzen. Die Integration von Schlüsselakteuren/Experten und deren Know-how über ansprechende Instrumente zu verschiedenen Zeitpunkten und Fragestellungen in den Prozess bedarf einer zielgerichteten Öffentlichkeitsarbeit, das Verlassen bisheriger Vorgehensweisen im politisch-administrativen System und auch den Mut, Neues auszuprobieren. Dabei gilt es, Perspektiven und Know-how bisher nicht beteiligter Akteure wertzuschätzen und zu berücksichtigen. Die Suche nach einer gemeinsamen »Sprache«, eines gemeinsamen Gegenstandes und Zielformulierungen braucht Zeit. Hier gilt es, die unterschiedlichen Zeit- und Planungshorizonte der Akteure aufeinander abzustimmen.

Eine integrierende Stadt- und Raumentwicklung als Element der Urban Governance meint zudem den bewussten Umgang mit Informationen und Ressourcen, der unterschiedliche Perspektiven berücksichtigt. Dieser ist Teil des Machtgefälles zwischen den Akteuren. Die Einführung von Governance Arrangements im System der hierarchischen Government-Strukturen kann nur gelingen, wenn Machtstrukturen im Sinne einer *ermöglichenden Macht* verändert werden (vgl. Kaufmann 2013: 8 in Anlehnung an Koch 2010: 74).

## 6. Ein erstes Fazit

Entgegen einer technokratischen Stadt- und Raumplanung im herkömmlichen Sinne geht es bei einer dynamischen, die eingangs beschriebenen Herausforderungen berücksichtigenden Planung darum, Bewohner\*innen als Akteure mit vielfältigen Ressourcen und Interessen einzubeziehen und zu ermächtigen, sich in Bezug auf die Gestaltung des Raumes einzubringen. Diese *ressourcenorientierte Gestaltungsperspektive* stellt nicht die Implementation von im politisch-administrativen System erarbeiteten Lösungsansätzen, sondern die im Rahmen einer netzwerkförmigen Zusammenarbeit unterschiedlichster Akteure erarbeiteten Lösungsansätze und Handlungskorridore in den Vordergrund. Ein Anknüpfungspunkt ist dabei die Alltags-Praxis. Der Governance-Begriff kann hierbei nicht nur als »Brückenbegriff« zwischen den Disziplinen (vgl. Schuppert 2008: 18), sondern auch als Brücke zur Alltags-Praxis der Akteure fungieren. Der erläuterte Ansatz

einer integrierenden Stadtentwicklung und das vorgestellte Beispiel verweisen auf dynamische Governance-Arrangements, die als impulssetzende Ergänzung bestehender Steuerungsinstrumente oder als dauerhafte Struktur entwickelt werden können. Eingeordnet in den wissenschaftlichen Diskurs handelt es sich um »Governance with Government«, um die Gleichzeitigkeit insbesondere von hierarchischen und netzwerkartigen Strukturen der Handlungskoordination. Mit den genannten Strukturen kann das Gemeinwohl gewährleistet und das »Demokratieproblem« (vgl. Papadopoulos 2010: 228) in Governance-Prozessen berücksichtigt werden. Die relativ schwache Legitimation von Entscheidungen in Netzwerken – Netzwerke sind »durch nicht mehr (aber auch nicht weniger!) legitimiert als durch die Interessen und das Engagement der beteiligten Netzwerkmitglieder« (Roß 2020: 69) – wird innerhalb des Bürger\*innendialogs durch die Zufallsauswahl der Beteiligten erhöht. Die Gleichzeitigkeit der in hierarchischen und netzwerkartigen Strukturen ablaufenden Prozesse, d.h. ihre notwendige Abstimmung, stellt jedoch auch eine der größten Herausforderungen dar. Zudem ist das politisch-administrative System in der Rolle des ermächtigenden »Agent« im Gegenstromprinzip immer wieder aufgefordert, die eigenen, durch die unterschiedlichen politischen Ebenen und gesellschaftlichen Entwicklungen geprägten Handlungsspielräume zu prüfen und zu kommunizieren. Mit Blick auf die differierenden Handlungslogiken der beteiligten Akteure hilft die gemeinsame Orientierung auf formulierte Ziele und der mit ihnen verknüpften Bezugsräume, z.B. in Form eines Stadtentwicklungskonzepts. Die Zielformulierungen gewährleisten die Integration der Akteure und das Einlassen des politisch-administrativen Systems auf die Funktionslogik des Aushandelns, welche gleichzeitig zu einem Prozess des Zusammenführens der Ressourcen und Informationen führt.

Sowohl in der praktischen Durchführung des Aufbaus neuer Strukturen und des sich Einlassens auf die geschilderten Prozesse als auch in der wissenschaftlichen Begleitung eben dieser ist bisher erst ein Anfang gemacht. Forschungslücken bestehen u.a. im Hinblick auf die Rolle der öffentlichen Verwaltung im Rahmen von »Governance with Government« (vgl. Möltken-Sicking/Winter 2019: 18), im Hinblick auf die Wirkung (z.B. in Bezug auf berücksichtigte Faktoren der Stadtentwicklung), im Hinblick auf die hier erforderlichen Kompetenzen, einem neuen Selbstverständnis der beteiligten Akteure, im Hinblick auf die Möglichkeit und Hindernisse der Entwicklung einer Vertrauensbasis als Grundlage des gegenseitigen Verstehens und einer konstruktiven Zusammenarbeit, auf die Inwertsetzung des Know-how der verschiedenen Akteure zur Steigerung der Akzeptanz, Motivation und Identifikation mit dem Vorhaben sowie im Hinblick auf den Umgang mit Demokratie- und Legitimationsdefiziten. Wieviel Macht kann und muss die öffentliche Hand an private bzw. zivilgesellschaftliche Akteure abgeben, ohne eine unangemessene Verantwortungsverschiebung auf private Akteure zu riskieren oder das angestrebte Gemeinwohl zu gefährden und gleichzeitig das *Innovationspotenzial der Zivilgesellschaft* nut-

zen zu können? Neue Instrumente und Governance-Arrangements können nicht eine Steuerungsunfähigkeit des Staates ausgleichen. Sie können die Steuerung des legitimierten Staates ergänzen und innovativer und transparenter gestalten. Sie können dafür Sorge tragen, dass anknüpfend an das Alltagswissen und die Lebenswelten der Beteiligten fundierte und akzeptierte Veränderungen für eine lebenswerte Stadt umgesetzt werden. Denn: Zu (guter) Letzt sind es die Menschen, die sich in Städten/Räumen aufhalten, sie nutzen oder nicht nutzen und die vor allem auf die Stadt- und Raumentwicklung Einfluss nehmen. »Wir alle sind die Stadt« (Selle 2012: 12).

## Literaturverzeichnis

- Bürgerrat für Aachen (2021): *Aachener Bürgerdialog. »Öcher machen Politik«. Ziele, Struktur und Verfahren eines Bürgerrats in Aachen.* [https://irp-cdn.multiscreensite.com/cbad4367/files/uploaded/Konzept\\_Aachener-Buergerdialog-210114.pdf](https://irp-cdn.multiscreensite.com/cbad4367/files/uploaded/Konzept_Aachener-Buergerdialog-210114.pdf) [abgerufen am 27.06.22]
- Bürgerrat für Aachen (2022): *Bald ständig was los in Aachen.* <https://www.buergerrat.de/aktuelles/bald-staendig-was-los-in-aachen/> [abgerufen am 27.06.22]
- Badach, Joanna/Dymnicka, Malgorzata (2017): *Concept of »Good Urban Governance« and Its Application in Sustainable Urban Planning.* In: IOP Conf. Series: Materials Science and Engineering, 245.
- Benz, Arthur/Kilper, Heiderose (2018): *Governance.* In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 857–865.
- BMWSB (Bundesministerium für Wohnen, Bauen und Stadtentwicklung) (2021): *Sozialer Zusammenhalt.* [https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/SozialerZusammenhalt/sozialerzusammenhalt\\_node.html?sessionId=CB A99F6A6B5D3357BA5672219F987BA1.live21302](https://www.staedtebaufoerderung.info/DE/Programme/SozialerZusammenhalt/sozialerzusammenhalt_node.html?sessionId=CB A99F6A6B5D3357BA5672219F987BA1.live21302) [abgerufen am 11.04.22].
- Danielzyk, Rainer/Sondermann, Martin (2018): *Informelle Planung.* In: ARL – Akademie für Stadt- und Raumentwicklung (Hg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung. Hannover. S. 963–974.
- Drilling, Matthias/Schnur, Olaf (Hg.) (2009): *Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen.* 1. Aufl. Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften (VS ResearchQuartiersforschung).
- Einig, Klaus/Grabher, Gernot/Ibert, Oliver/Strubelt, Wendelin (2005): *Urban Governance – Eine Einführung.* In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 9/10.2005. I-X.
- Fürst, Dietrich (2003): *Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance.* In: Informationen zur Raumentwicklung. Heft 8/9.2003. S. 441–450.

- Heinig, Stefan (2021): *Integrierte Stadtentwicklungsplanung. Konzepte – Methoden – Beispiele*. Bielefeld: transkript Verlag.
- Herrmann, Heike (2020): *Gesellschaftlichen Herausforderungen mit Sozialen Kooperationen begegnen*. In: Stoll, Bettina/Herrmann, Heike (Hg.) (2020): *Corporate Social Responsibility – Impulse aus der und für die Profit- und Sozialwirtschaft. Verantwortung und Nachhaltigkeit*. Opladen, Berlin, Toronto: Barbara Budrich. S. 21–36.
- Herrmann, Heike (2019a): *Soziale Arbeit im Sozialraum. Stadtsoziologische Zugänge*. Reihe »Grundwissen der Sozialen Arbeit«. Stuttgart: Kohlhammer Verlag.
- Herrmann, Heike (2019b): *Neue Herausforderungen für eine integrierende Stadtentwicklung*. In: Zeitschrift für Raumforschung und Raumordnung. 77. Jahrgang. Heft 4. Springer Verlag. S. 1–3. <https://doi.org/10.2478/rara-2019-0044>.
- Herrmann, Heike (2008): *Gesichter und Facetten des Managements im Sozialen Raum*. In: Alisch, Monika & May, Michael (Hg.): *Kompetenzen im Sozialraum – Sozialraumentwicklung und –organisation als transdisziplinäres Projekt*. Opladen: Barbara Budrich. S. 197–216
- Herrmann, Heike (2002): *Bürgerforen: ein lokalpolitisches Experiment der sozialen Stadt*. Forschung Soziologie, Bd. 125. Opladen: Leske + Budrich.
- Kaufmann, Kristin Klaudia (2013): *Kommunikation und Handeln lokaler Akteure des Wohnungsmarktes nach der Komplettveräußerung kommunaler Wohnungsbestände*. Dissertation an der TU Berlin.
- Mayntz, Renate (2004): *Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?* In: MPIfG Working Paper, Band 1. Köln.
- Möltkén-Sicking, Katrin (2019): *Lokale und Regionale Governance als Ansätze der Steuerung, Koordination und Organisation in Kommunen und Regionen*. In: Möltkén-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (Hg.): *Governance. Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder*. Wiesbaden: Springer VS. S. 23–44.
- Möltkén-Sicking, Katrin/Winter, Thorben (2019): *Governance: Begriff, Varianten, Steuerungsformen, Akteure und Rollen*. In: Dies. (Hg.): *Governance. Eine Einführung in Grundlagen und Politikfelder*. Wiesbaden: Springer VS. S. 1–21.
- Papadopoulos, Yannis (2010): *Governance und Demokratie*. In: Benz, Arthur/Dose, Nicolai (Hg.): *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung*. 2. Aktualisierte Aufl. Wiesbaden: VS Verlag. S. 225–249.
- Pollermann, Kim (2021): *Regional Governance: Begriffe, Wirkungszusammenhänge und Evaluationsansätze*. Thünen Report 87. Herausgeb. Vom Thünen Institut, Braunschweig. DOI: 10.3220/REP1626701303000
- Roß, Paul Stefan (2020): *Governance-Strukturen, Welfare-Mix und organisationale Hybridisierung in der Kinder- und Jugendhilfe*. In: Polutta, Andreas (Hg.): *Kooperative Organisations- und Professionsentwicklung in Hochschule und Sozialwesen?* Wiesbaden: VS Verlag. S. 53–76.

- Selle, Klaus (2017): *Partizipation 8.o. Bürgerinnen und Bürger in Prozessen der Stadtentwicklung – ein Blick zurück nach vorn*. In: Informationen zur Raumentwicklung 6/2017. S. 12–23.
- Selle, Klaus (2012): *Es gibt das Steuern nicht und nicht den Steuermann, oder: Wir sind die Stadt*. In: Freie Hansestadt Bremen, Stadt Leipzig, Stadt Nürnberg (Hg.): *koop-Blatt* No. 2. Magazin für integrierte Stadtentwicklung.
- Schäffer, Verena (2012): *Urban-Governance-Prozesse zur Realisierung nachhaltiger Selle*, Klaus (2007): *Stadtentwicklung und Bürgerbeteiligung. Auf dem Weg zu einer kommunikativen Planungskultur? Alltägliche Probleme, neue Herausforderungen*. In: Informationen zur Raumentwicklung 1, S. 63–71.
- Schöffel, Joachim/Kemper, Raimund (2021): *Governance nachhaltiger Quartierentwicklung – ein Vergleich der Programme »Projets Urbains« und Soziale Stadt«*. In: Drilling, Matthias/Schnur, Olaf (Hg.): *Nachhaltige Quartiersentwicklung. Positionen, Praxisbeispiele und Perspektiven*. Wiesbaden: VS Verlag. S. 165–179.
- Schuppert, Gunnar Folke (2008): *Governance – auf der Suche nach Konturen eines »anerkannt uneindeutigen« Begriffs*. In: Schuppert, Gunnar Folke & Zürn, Michael (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS Verlag. S. 13–40.
- Walk, Heike (2008): *Partizipative Governance: Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Walter, Andrea (2017): *Administrative Governance. Kommunalverwaltung in lokaler Politikgestaltung mit Zivilgesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Zukunftsrat der Stadt Lüneburg (2021): *Lüneburger Bürger\*innendialog. Ziele, Struktur und Verfahren eines Bürger\*innenrats in Lüneburg*. <https://zukunftsrat-lueneburg.de/unsere-gruppen/buergerinnenraete/> [abgerufen am 27.06.22].