

Stadtforschung aktuell

Jan Abt · Lutke Blecken  
Stephanie Bock · Julia Diringer  
Katrin Fahrenkrug *Hrsg.*

# Von Beteiligung zur Koproduktion

Wege der Zusammenarbeit von  
Kommune und Bürgerschaft  
für eine zukunftsfähige  
kommunale Entwicklung

OPEN ACCESS



Springer VS

---

# Stadtforschung aktuell

## **Reihe herausgegeben von**

Hellmut Wollmann, Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin, Deutschland

Sabine Kuhlmann, Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, Universität Potsdam, Potsdam, Deutschland

Jörg Bogumil, Fakultät für Sozialwissenschaft, Ruhr-Universität Bochum, Bochum, Deutschland

Die den frühen 1980er Jahren begründete Schriftenreihe verfolgt das Ziel, als publizistisches Sprachrohr einer praxisnahen Kommunal- und Regionalforschung zu dienen und eine breite Leser\*innenschaft in Wissenschaft, Lehre und Praxis anzusprechen. Angesichts der vielfältigen Herausforderungen und Krisen, mit denen („all politics is local“) lokale und regionale Politik zunehmend konfrontiert sind, wird die publizistische (und darüber hinaus politische) Aufgabe der Schriftenreihe wichtiger und dringlicher denn je.

Weitere Bände in der Reihe <https://link.springer.com/bookseries/12446>

---

Jan Abt · Lutke Blecken · Stephanie Bock ·  
Julia Diringer · Katrin Fahrenkrug  
(Hrsg.)

# Von Beteiligung zur Koproduktion

Wege der Zusammenarbeit von  
Kommune und Bürgerschaft für  
eine zukunftsfähige kommunale  
Entwicklung

 Springer VS

*Hrsg.*

Jan Abt  
Deutsches Institut für Urbanistik  
Berlin, Deutschland

Lutke Blecken  
Institut Raum & Energie  
Wedel, Deutschland

Stephanie Bock  
Deutsches Institut für Urbanistik  
Berlin, Deutschland

Julia Diring  
Deutsches Institut für Urbanistik  
Berlin, Deutschland

Katrin Fahrenkrug  
Institut Raum & Energie  
Wedel, Deutschland

*Redaktion*

Patrick Diekelmann  
Deutsches Institut für Urbanistik



ISSN 2629-6373

ISSN 2629-6381 (electronic)

Stadtforschung aktuell

ISBN 978-3-658-36180-8

ISBN 978-3-658-36181-5 (eBook)

<https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Der/die Herausgeber bzw. der/die Autor(en) 2022. Dieses Buch ist eine Open-Access-Publikation.

**Open Access** Dieses Buch wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Buch enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Jan Treibel

Springer VS ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

**FONA**

Forschung für Nachhaltigkeit

## **KOMMUNEN INNOVATIV**

Diese Publikation wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung im Rahmen der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ gefördert (FKZ: 033L166). Weitere Informationen zur Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ und ihren Ergebnissen finden Sie unter [www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de).

---

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung: heute das Morgen gestalten – veränderte Formen der Zusammenarbeit in den Gemeinden, Städten und Regionen . . . . .</b>	<b>1</b>
Jan Abt, Lutke Blecken, Stephanie Bock, Julia Diringer und Michael Melzer	
<b>Beteiligen – einen Grundstein für gemeinschaftliche Aufgaben in der Stadt- und Regionalentwicklung legen</b>	
<b>Beteiligen – einen Grundstein für gemeinschaftliche Aufgaben in der Stadt- und Regionalentwicklung legen . . . . .</b>	<b>23</b>
Lutke Blecken und Julia Diringer	
<b>Die Konstellationsanalyse als Instrument zur Strategieentwicklung für eine gemeinschaftliche Daseinsvorsorge . . . . .</b>	<b>43</b>
Mario Wolf und Jörg Londong	
<b>Erfolgreiche Innenentwicklung durch Aktivierung privater Eigentümer*innen . . . . .</b>	<b>73</b>
Martina Dettweiler und Hans-Joachim Linke	
<b>Bürger- und Akteursbeteiligung im ländlichen Raum . . . . .</b>	<b>103</b>
Vanessa Knobloch	
<b>Aktivierung endogener und exogener Potenziale – Erkenntnisse und Erfahrungen aus einem Beteiligungsprozess . . . . .</b>	<b>127</b>
Ernst Schäfer und Ulrich Scheele	

<b>Partizipative Entwicklung von Lösungsansätzen für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene</b> . . . . .	159
Birgit Böhm, Linda Böhm, Fabian Böttcher, Frauke Richter und Christiane Sell-Greiser	
<b>„WIR reden MIT“ – Jugendliche partizipieren an der Entwicklung von Lösungsansätzen für kommunale Zielkonflikte der Nachhaltigkeit.</b> . . . . .	193
Christiane Meyer und Randy Haubner	
<b>Wie junge Frauen ihre Kleinstadt mitgestalten – die Vielschichtigkeit von freiwilligem Engagement</b> . . . . .	223
Olivia Kummel	
<b>Koproduzieren – eine lebenswerte Stadt gemeinschaftlich entwickeln, umsetzen und bewahren</b>	
<b>Koproduzieren – eine lebenswerte Stadt gemeinschaftlich entwickeln, umsetzen und bewahren.</b> . . . . .	251
Jan Abt	
<b>Koproduktion kommunaler Daseinsvorsorge – Chancen und Risiken</b> . . . . .	269
Hermann Rappen	
<b>Finanzierungs- und Organisationsmodelle zur Sicherung gesellschaftlicher Dienste im Quartier</b> . . . . .	303
Elke Dahlbeck, Kerstin Jochimsen und Dajana Esch	
<b>Potenziale der Stadtaneignungskultur für eine gemeinsame Quartiersentwicklung.</b> . . . . .	335
Dajana Esch und Felix Brückner	
<b>Gemeingut Boden – Erbbaurechte zur Stärkung des Gemeinwohls in der kooperativen Stadt.</b> . . . . .	363
Christian Darr und Jörn Luft	
<b>Koproduktion Grüner Infrastruktur: Erfahrungen aus dem Grünzug Östliches Emschertal</b> . . . . .	387
Axel Timpe und Katharina Christenn	



---

<b>Kommunale Innovationslabore für eine nachhaltige Stadtgesellschaft</b> .....	435
Eva Wascher	
<b>Planspiele als Methode der gemeinsamen Zielfindung und Instrumentenentwicklung</b> .....	465
Dario Gödecke	

---

# Herausgeber\*innen- und Autor\*innenverzeichnis

---

## Über die Herausgeber\*innen

**Jan Abt** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Er forscht u. a. zu den Themen Beteiligung in der Stadtentwicklung, urbane Governance und Smart City.

**Lutke Blecken** ist Projektleiter am Institut Raum & Energie GmbH in Wedel. Er arbeitet im Schwerpunkt zu den Themen nachhaltiges Flächenmanagement und Herstellung nachhaltiger Raumbeziehungen unter Einbindung unterschiedlicher Akteursgruppen.

**Dr. Stephanie Bock** ist Wissenschaftliche Projekt- und Teamleiterin „Stadt und Raum“ am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Sie forscht u. a. zum Thema Beteiligung – von der Bürgerbeteiligung an Quartiersprojekten bis zur Öffentlichkeitsbeteiligung an der Energiewende.

**Julia Diringer** ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Sie arbeitet im Schwerpunkt zu den Themen Kulturentwicklung in ländlichen Regionen und Transformation von Innenstädten.

**Katrin Fahrenkrug** ist Geschäftsführerin von Institut Raum & Energie in Wedel. Ihre Tätigkeitsschwerpunkte liegen in der gutachterlichen Beratung und dem Prozessmanagement dialogorientierter Regionalplanungsprozesse sowie der Moderation und Mediation politischer Entscheidungsfindungsprozesse.

## **Autor\*innenverzeichnis**

**Jan Abt** Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Deutschland

**Lutke Blecken** Institut Raum & Energie GmbH, Wedel, Deutschland

**Dr. Stephanie Bock** Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Deutschland

**Felix Brückner** Stadt Dortmund, Deutschland

**Birgit Böhm** mensch und region, Nachhaltige Prozess- und Regionalentwicklung, Birgit Böhm, Wolfgang Kleine-Limberg GbR, Hannover, Deutschland

**Linda Böhm** mensch und region, Nachhaltige Prozess- und Regionalentwicklung, Birgit Böhm, Wolfgang Kleine-Limberg GbR, Hannover, Deutschland

**Fabian Böttcher** mensch und region, Nachhaltige Prozess- und Regionalentwicklung, Birgit Böhm, Wolfgang Kleine-Limberg GbR, Hannover, Deutschland

**Katharina Christenn** RWTH Aachen University, Institut und Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur, Deutschland

**Elke Dahlbeck** Westfälische Hochschule Gelsenkirchen, Institut Arbeit und Technik (IAT), Deutschland

**Christian Darr** Stiftung trias, Hattingen, Deutschland

**Martina Dettweiler** Technische Universität Darmstadt, Institut für Geodäsie, Deutschland

**Julia Diringer** Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Deutschland

**Dajana Esch** Planersocietät Dr.-Ing. Frehn, Steinberg & Partner, Dortmund, Deutschland

**Dario Gödecke** Georg-August-Universität Göttingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Deutschland

**Randy Haubner** Leibniz Universität Hannover, Institut für Didaktik der Naturwissenschaften, Didaktik der Geographie, Deutschland

**Kerstin Jochimsen** NRW.BANK, Münster, Deutschland

**Vanessa Knobloch** Technische Universität Dresden, Deutschland

**Dr. Olivia Kummel** Verein für Landschaftspflege Potsdamer Kulturlandschaft e.V., Potsdam, Deutschland

**Prof. Dr. Hans-Joachim Linke** Technische Universität Darmstadt, Institut für Geodäsie, Deutschland

**Prof. Dr. Jörg Londong** Bauhaus-Universität Weimar, Professur Siedlungswasserwirtschaft, Deutschland

**Jörn Luft** Stiftung trias, Hattingen, Deutschland

**Dr. Michael Melzer** Institut Raum & Energie GmbH, Wedel, Deutschland

**Prof. Dr. Christiane Meyer** Leibniz Universität Hannover, Institut für Didaktik der Naturwissenschaften, Didaktik der Geographie, Deutschland

**Hermann Rappen** RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Essen, Deutschland

**Frauke Richter** Universität Greifswald, Institut für Geographie und Geologie, Lehrstuhl für Wirtschafts- und Sozialgeographie, Deutschland

**Ulrich Scheele** Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH, Oldenburg, Deutschland

**Ernst Schäfer** Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH, Oldenburg, Deutschland

**Dr. Christiane Sell-Greiser** Consultants Sell-Greiser GmbH & Co. KG, Emden, Deutschland

**Dr. Axel Timpe** RWTH Aachen University, Institut und Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur, Deutschland

**Eva Wascher** Technische Universität Dortmund, Fakultät Sozialwissenschaften, Deutschland

**Mario Wolf** Bauhaus-Universität Weimar, Professur Siedlungswasserwirtschaft, Deutschland



---

# Einführung: heute das Morgen gestalten – veränderte Formen der Zusammenarbeit in den Gemeinden, Städten und Regionen

Jan Abt, Lutke Blecken, Stephanie Bock, Julia Diringer und Michael Melzer

Ganz schön viel los in der Welt – oder werden die aktuellen Veränderungen nur deutlicher wahrgenommen? Ist das so, weil ihre Auswirkungen immer klarer und konkreter vor Ort, d. h. in den Regionen, Städten und Gemeinden, in den Nachbarschaften und Kiezen, zu spüren sind? Werden die Veränderungen wahrgenommen, weil der Umgang mit ihnen Erprobtes und Bewährtes zunehmend infrage stellt und Veränderungen erforderlich macht? Oder ist die Aufmerksamkeit einfach größer geworden? Dass die natürlichen Lebensgrundlagen immer stärker in Gefahr geraten, dass sich die Zusammensetzung der Bevölkerung

---

J. Abt (✉) · S. Bock · J. Diringer  
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Deutschland  
E-Mail: [Abt@difu.de](mailto:Abt@difu.de)

S. Bock  
E-Mail: [bock@difu.de](mailto:bock@difu.de)

J. Diringer  
E-Mail: [diringer@difu.de](mailto:diringer@difu.de)

L. Blecken · M. Melzer  
Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Wedel,  
Deutschland  
E-Mail: [blecken@raum-energie.de](mailto:blecken@raum-energie.de)

M. Melzer  
E-Mail: [melzer@raum-energie.de](mailto:melzer@raum-energie.de)

kontinuierlich wandelt, dass das Leben zunehmend digitaler wird und sich etablierte Formen des Miteinanders verändern, – um nur einige Beispiele zu nennen –, sind zwar eigentlich Binsenweisheiten, aber die globalen, nationalen und regionalen Veränderungen sind – wenn auch manchmal mit Verzögerungen – in den Kommunen direkt und deutlich spürbar. Dort verändern sie das Leben der Menschen, wirken (un)mittelbar auf die Lebensqualität vor Ort. Dort müssen lokal angepasste Lösungsansätze verhandelt und vor allem auch umgesetzt werden.

Städte und Gemeinden sind dabei nicht nur gefordert, Anforderungen aus den globalen Veränderungen in kommunalen Planungen und Projekten zu berücksichtigen. Sie müssen sich zudem der Aufgabe stellen, Konzepte für eine oft schwer zu prognostizierende Zukunft zu entwerfen und ihre Umsetzung auf den Weg zu bringen. Dabei ist „die Stadt“ keine homogene Akteurin. Vielmehr setzt sie sich aus vielfältigen Gruppen zusammen: Politik, Verwaltung, Wirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft und jede\*r einzelne Bürger\*in bilden – in unterschiedlichen Rollen mit unterschiedlichen Erwartungen und Zielen – gemeinsam „die Stadt“, „die Gemeinde“ oder „die Region“. Entsprechend vielfältig sind die Positionen und Erwartungen an die Gestaltung einer lebenswerten Zukunft, die vor Ort ausgehandelt und abgestimmt werden sollten.

Die wachsende Komplexität der zu bearbeitenden Themen trifft zugleich auf zurückgehende Ressourcen in den Kommunen. Nicht nur die finanzielle Situation, sondern auch die Ausstattung mit qualifiziertem Personal wird vor allem in vom Strukturwandel betroffenen Kommunen zunehmend schwieriger. Eine wachsende Überforderung der kommunal Verantwortlichen ist vielerorts die Folge. Die Komplexität der Herausforderungen macht somit eines deutlich: „Gesellschaftliche Herausforderungen können nicht mehr vom Rathaus alleine bewältigt werden, sondern bedürfen der Zusammenarbeit mehrerer Akteure“ (Löffler 2015, S. 318).

Aus diesem Grund werden veränderte Formen der Zusammenarbeit von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft in den Gemeinden, Städten und Regionen immer stärker thematisiert und praktiziert. Sie erscheinen notwendig, um tragfähige Lösungen in gemeinsamen Prozessen entwickeln zu können. Dieser Weg schließt an bereits vorhandene Entwicklungspfade an: Die Beteiligung von Bürger\*innen ist in deutschen Kommunen schon lange erprobt, ehrenamtliches Engagement trägt seit langem zur Funktionsfähigkeit von Kommunen und zur Lebensqualität in den Quartieren bei.

Neu hinzu kommen Kooperationsformen, die unter dem Begriff „Koproduktion“ zusammengefasst werden. Verbunden ist mit Koproduktion die Erwartung an eine Zusammenarbeit mit neuen Akteuren, die Aufgaben übernehmen, die die

Kommune nur noch schwer alleine erfüllen kann. Sie steht für die Suche nach weitergehenden Ansätzen und Modellen, mit denen beispielsweise im demografischen Wandel Angebote der Daseinsvorsorge aufrechterhalten und neuen Bedarfen angepasst, mit denen Mobilität in ländlichen Regionen gewährleistet, mit denen leerstehende Gebäude neu belebt und soziale und kulturelle Angebote erhalten werden können. Innovative Lösungen für Kommunen, die angesichts demografischer, ökonomischer und sozialer Entwicklungen unter Druck stehen, können – so die Annahme – von Kommunen nur mit neuen Partner\*innen aus der Zivilgesellschaft und mit der Bevölkerung vor Ort gemeinsam erdacht und umgesetzt werden.

Doch was „Koproduktion“ genau bedeutet und was sie unterscheidet von der bisherigen Mitwirkung von und der Zusammenarbeit mit Bürger\*innen – das ist vor Ort meist unklar und soll in diesem Band genauer beleuchtet werden. Da Koproduktion Teil einer Beteiligungskultur in den Städten und Gemeinden ist und auf der gewachsenen Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik, Zivilgesellschaft und Bürgerschaft basiert, ist Beteiligung ein wichtiger Baustein, der in den ersten Beiträgen des Bandes reflektiert wird (Teil I). Die darauf aufbauenden Formen der Zusammenarbeit, ihre Chancen und Grenzen werden im zweiten Teil vertieft (Teil II).

Die Beiträge sind im Kontext der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung entstanden. In ihrem Rahmen entwickeln, erproben und erforschen Kommunen gemeinsam mit Wissenschaftspartner\*innen und lokalen Akteuren Ansätze und Konzepte für einen Umgang mit den räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels. Einleitend sollen deshalb zunächst die kommunalen Herausforderungen skizziert und deren Folgen für ausgewählte Handlungsfelder erläutert werden, die der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ und den Beiträgen dieses Bandes zugrunde liegen.

---

## **1 Wachsende Herausforderungen für die Zukunftsfähigkeit von Kommunen**

Sowohl globale als auch lokale Veränderungen wirken sich mittel- oder unmittelbar auf das Leben in den Städten, Gemeinden und Regionen aus. Deshalb sind die Kommunen – als unmittelbares Lebensumfeld ihrer Bewohner\*innen – gefordert, Lösungen für die häufig als „Krisen“ bezeichneten Veränderungen zu entwickeln und Antworten auf die komplexen Herausforderungen zu finden.

Seit der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) im Jahr 2011 seinen Bericht „Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation“ veröffentlicht hat, steht in der Auseinandersetzung mit aktuellen Herausforderungen der Zukunftsgestaltung der Begriff der „Transformation“ im Zentrum. Der WBGU bezeichnet „den nachhaltigen weltweiten Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft als ‚Große Transformation‘“ (WBGU 2011, S. 5). Das Konzept der Transformation beschreibt die zumeist als Entwicklungssprung zu verstehenden Veränderungen in der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder technologischen Entwicklung hin zu einer nachhaltigeren Welt und verweist auf die dazu notwendigen Lern- und Suchprozesse. Seitdem bezieht sich ein Großteil der Nachhaltigkeitsforschung, u. a. des Bundesforschungsministeriums, auf diese Transformationsprozesse.

Deutlich benannt wird die Rolle der Kommunen in diesem Kontext in dem 2016 erschienenen Folgegutachten des WBGU zur transformativen Kraft der Städte (WBGU 2016), in dem unter dem Begriff der „urbanen Transformation“ globale Urbanisierungsprozesse beleuchtet werden. Im Fokus stehen Städte und ihre Bewohner\*innen als Treiber und Betroffene globaler Umweltveränderungen. Zentrale Zukunftsfragen, so das Gutachten, werden sich in den Städten entscheiden. Deshalb heben die Autor\*innen die Bedeutung der in den Städten in den nächsten Jahrzehnten getroffenen Entscheidungen für die Transformation hervor und verweisen auf den Paradigmenwechsel hin zu „transformativen Änderungen mit strategischem, langfristigen Blick auf die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschheit und die Schaffung von Urbanität, die menschliche Lebensqualität dauerhaft befördert“ (WBGU 2016, S. 3). Dies gilt nicht nur für globale Megacities und die Metropolregionen in Europa, sondern – vor allem im deutschen Kontext – auch für die von Bevölkerungsrückgang stark betroffenen Städte in strukturschwachen und ländlichen Regionen. Auch diese müssen sich mit Anforderungen an eine sozial-ökologische Transformation auseinandersetzen und sich für notwendige Veränderungsprozesse fit machen. Deutlich wird: Ob demografische Veränderungen, Zuwanderung, Energie- und Mobilitätswende oder die nahezu alle Lebensbereiche verändernde Digitalisierung: Die Aufgaben der Kommunen werden größer und komplexer.

Von den Herausforderungen sollen im Folgenden drei beispielhaft betrachtet werden: der fortschreitende demografische Wandel, die zunehmenden regionalen Disparitäten und die enger werdenden kommunalen Handlungsspielräume. Alle drei Entwicklungen sind weder neu noch kurzfristig lösbar. Als lange Entwicklungslinien beeinflussen sie sich gegenseitig und führen auf der lokalen Ebene zu jeweils spezifischen Ausprägungen.



## 1.1 Weiterhin relevant: der demografische Wandel

Weniger, älter und diverser – mit diesen Stichworten werden die Herausforderungen des demografischen Wandels zumeist kurz und knapp beschrieben. Geburtenhäufigkeit, Lebenserwartung und Wanderungsbewegungen sind dabei die Grundlagen der Bevölkerungsprognosen (Destatis 2019). Auch wenn die Bevölkerungszahl Deutschlands seit 1972 aufgrund eines positiven Saldos der Zuzüge gewachsen ist, gehen Prognosen langfristig von einem Rückgang aus, den auch eine weitere Zuwanderung aus dem Ausland nicht stoppen wird. Im Zeitraum von 2012 bis 2030 wird für Deutschland zunächst ein geringer Rückgang der Bevölkerungszahl um 0,7 % erwartet, von 80,5 auf 79,97 Mio. Einwohner\*innen (Bertelsmann Stiftung 2015, S. 182). Bis zum Jahr 2060 wird die Bevölkerungszahl dann – so die weitere Annahme – auf rund 78,2 Mio. Menschen bzw. bei einer prognostizierten schwächeren Zuwanderung auf rund 74,4 Mio. zurückgehen (Destatis 2019, S. 17).

Aufgrund der Wanderungsgewinne der letzten Jahre schrumpft die Bevölkerungszahl etwas langsamer als erwartet, im Unterschied dazu setzt sich die Alterung der Gesellschaft jedoch ungebrochen fort. Alle Varianten der Bevölkerungsprognosen stimmen darin überein, dass ab Anfang der 2030er-Jahre der Anteil junger Menschen an der Bevölkerung – auch bei steigender Geburtenhäufigkeit und einer dauerhaft hohen Nettozuwanderung – nicht weiter wachsen wird. Im Gegenzug wird der Anteil der 67-Jährigen und Älteren zunehmen. Im Folgezeitraum von 2040 bis 2060 wird insbesondere der Anteil der Menschen, die über 80 Jahre alt sind, größer werden. Ihr Anteil wird von heute 4 % auf 13 % im Jahr 2060 wachsen.

Neben den Geburtenzahlen und Sterbefällen beeinflusst das Wanderungssaldo, d. h. die Differenz zwischen Zu- und Fortzügen, die künftige Bevölkerungsgröße und auch die Altersstruktur. Das positive Wanderungssaldo Deutschlands ist keine neue Entwicklung – Migration prägt die deutsche Gesellschaft seit Jahrzehnten. Rund 21,1 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund (Destatis 2020a, S. 36) leben heute in Deutschland. Ende 2019 waren darunter ca. 11,2 Mio. ausländische Staatsbürger\*innen, 2,9 % mehr als im Jahr zuvor. Diese Zuwanderung wird anhalten, da viele Menschen ihre Herkunftsländer aufgrund von Krieg, Verfolgung, Klimakatastrophen oder aus wirtschaftlichen Gründen verlassen. Da neben dem schwankenden Migrationspotenzial und Migrationsdruck in den Herkunftsgebieten vor allem die deutsche Migrationspolitik sowie europäische Entscheidungen zur Migration die zukünftige Zu- und Abwanderung bestimmen werden, sind Wanderungssalden jedoch kaum verlässlich zu prognostizieren (Destatis 2019, S. 41).

Abhängig von der Bevölkerungsgröße und der Zusammensetzung der Altersgruppen, aber auch von gesellschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen werden sich auch Zahl und Zusammensetzung der Haushalte verändern. In den vergangenen 25 Jahren wuchs die Zahl der Haushalte in Deutschland um 6,1 Mio., d. h. um 17 %, auf 41,4 Mio. Ursache ist vor allem die Zunahme der Gruppe der älteren Menschen bei einem gleichzeitigen Rückgang der Zahl größerer Familienhaushalte. Diese Entwicklung wird sich – so eine Trendvariante der Haushaltsvorausberechnung 2020 – bis zum Jahr 2040 voraussichtlich nicht mehr so stark fortsetzen (Destatis 2020b). Prognostiziert wird für diesen Zeitpunkt eine Zahl von 42,6 Mio. Haushalten. Dies führt zu einer höheren Nachfrage nach Wohnraum, gleichzeitig verändert sich der Wohnraumbedarf qualitativ. Heute sind mehr als drei Viertel aller Haushalte Ein- und Zwei-Personen-Haushalte. Dieser Anteil wird sich bis zum Jahr 2040, so die weitere Annahme, nur noch geringfügig erhöhen – bei den Ein-Personen-Haushalten von 17,3 auf voraussichtlich 19,3 Mio., bei den Haushalten mit zwei Personen von 14,0 auf voraussichtlich 14,1 Mio. Die Zahl der Haushalte mit mehr Personen nimmt kontinuierlich ab.

## 1.2 Regionale Unterschiede nehmen zu

Bundesweite Prognosen zur Entwicklung und Zusammensetzung der Bevölkerung sind nur eine Seite – für Kommunen relevanter sind Prognosen zur konkreten räumlichen Verteilung der Bevölkerung. Entscheidend für die sich dabei abzeichnenden regionalen Unterschiede sind vor allem Wanderungsbewegungen. Sie sind die maßgebliche Ursache für das Wachsen und Schrumpfen einzelner Regionen und bestimmen somit die konkrete Zukunft der Städte und Regionen. Waren in den 1990er- und 2000er-Jahren noch flächendeckende Bevölkerungsverluste in den ländlichen Räumen Ostdeutschlands und ein Nebeneinander von Wachstums- und Schrumpfräumen im Westen zu beobachten (Wolff et al. 2020, S. 1), so differenzierte sich dies im vergangenen Jahrzehnt deutlich aus. Es entwickelten sich kleinteiligere Raummuster, die sich nicht mehr an den vermeintlichen Polen etwa von „Stadt und Umland“ orientieren (Bertelsmann Stiftung 2015; Wolff et al. 2020). Die klassische Stadt-Land-Dichotomie ist vielerorts durchbrochen, da sich unterschiedliche Trends überlagern. Zudem verringern sich auch die Unterschiede zwischen den Lebenslagen und Lebensstilen der Bevölkerung in ländlichen und städtischen Räumen.

Von einem weiteren Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung profitieren aktuell jedoch noch immer eher die städtischen und strukturstärkeren Regionen – sind doch sie es, die für viele Bevölkerungsgruppen attraktiv erscheinen und

in die vor allem jüngere qualifizierte Menschen aus dem In- und Ausland auf der Suche nach Ausbildung und Arbeit zuziehen (Simons und Weiden 2015, S. 12 ff.). Inwieweit sich das während der Corona-Pandemie zu beobachtende Interesse am Leben auf dem Lande zu einem stabilen Trend entwickeln wird, lässt sich derzeit noch nicht einschätzen. Da sich das Wachstum somit in erster Linie auf strukturstarke Regionen sowie Städte und die Schrumpfung auf meist ländliche Räume konzentrieren, nehmen die Unterschiede zwischen diesen strukturell unterschiedlichen Räumen zu (Berlin-Institut 2019, S. 16). Die Kluft zwischen den prosperierenden Regionen auf der einen Seite und strukturschwachen Regionen auf der anderen wächst.

Auch die Alterung der Bevölkerung vollzieht sich regional sehr unterschiedlich. In Regionen, die bereits von jungen Menschen in größerer Zahl verlassen wurden, ist die Alterung der Bevölkerung weit vorangeschritten. Dies betrifft vor allem dünn besiedelte und entlegene Landstriche, aber auch urbane Regionen, die mit Strukturwandel zu kämpfen haben. Das bedeutet, dass vorhandene Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland, die aus der Alterung oder der Abwanderung junger Menschen folgen, bestehen bleiben, gleichzeitig kommen aber neue kleinräumigere Unterschiede hinzu, wie z. B. das Wachstum einzelner ostdeutscher Großstädte oder die sich ausdifferenzierenden Probleme in einzelnen Stadtteilen westdeutscher Großstädte. Augenfällig ist auch die zunehmende Polarisierung innerhalb einzelner Bundesländer wie Bayern oder Hessen (Wolff et al. 2020, S. 11).

Langfristiger Bevölkerungsrückgang und abnehmende regionalwirtschaftliche Leistungsfähigkeit führen zur Peripherisierung meist ländlicher Räume in Ost- und Westdeutschland. Als „Peripherisierung“ wird dabei die zunehmende Schwächung sozial-räumlicher Entwicklungen dieser Regionen gegenüber prosperierenden Gebieten bezeichnet. Abwanderung ist häufig nicht nur Ursache dieser Entwicklung, sondern verstärkt Perspektivenarmut und regionale Stigmatisierung. Es folgt ein schleichender „Brain-Drain“ – die Abwanderung gut ausgebildeter oder junger Menschen – mit der Folge, dass die Zurückbleibenden älter und meist schlechter gebildet sind als diejenigen, die gehen. Sozialstrukturelle Probleme, Fachkräftemangel, Verlust von sozialen Bindungen sowie räumliche Folgen von Leerstand und unausgelasteten und unterfinanzierten Infrastrukturen befördern diese Entwicklungen weiter (Wolff et al. 2020). Die Verstetigung demografischer Prozesse in strukturschwachen Räumen führt perspektivisch zu weiterer Schrumpfung. Auch innerhalb der größeren und großen Städte nimmt die Differenzierung zu bis hin zu einer Peripherisierung einzelner Stadtteile und Quartiere.

Diese aktuellen Entwicklungen werden sich fortsetzen: „Auch wenn sich bis zum Jahr 2035 die Gesamtbevölkerungszahl Deutschlands kaum verändern

dürfte, weiten sich die regionalen Unterschiede aus. Rund 60 % der Kreise und kreisfreien Städte werden der Prognose zufolge bis 2035 an Bevölkerung verlieren“ (Berlin-Institut 2019, S. 16). Übereinstimmend wird erwartet, dass dies vor allem die ländlichen Regionen im Osten und westdeutsche Regionen im Südosten Niedersachsens, in Nord- und Mittelhessen, in Südwestfalen, im Ruhrgebiet, in großen Teilen von Rheinland-Pfalz und im Saarland betreffen wird (Berlin-Institut 2019; Bertelsmann Stiftung 2015).

Dabei ist die Wahrung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse eine staatliche Aufgabe mit Verfassungsrang, die in den letzten Jahren – nicht zuletzt bedingt durch ein vor allem in ländlichen Regionen der östlichen Bundesländer erkennbares Gefühl der Benachteiligung – sehr stark an politischer Bedeutung gewann. Im Juli 2018 setzte die Bundesregierung die Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ ein, die sich mit Möglichkeiten und Ansätzen gleichwertiger Entwicklungschancen und fairer Teilhabemöglichkeiten für die Menschen vor Ort befasste und erste Lösungswege erarbeitete.

### 1.3 Kommunale Haushalte unter Druck

Weitreichende neue Lösungsansätze zu entwickeln heißt: eingespielte Routinen überprüfen, vorhandene Ansätze reflektieren, erprobte Handlungsansätze anpassen oder weiterentwickeln und sie dann umsetzen. In den Kommunen setzt dies Ressourcen voraus und damit vor allem finanzielle Mittel. Ihre Handlungsspielräume sind somit unmittelbar abhängig von der Finanzsituation, die es mal mehr und mal weniger erlaubt, bestimmte Aufgaben im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung zu übernehmen (BBSR 2019b, S. 26).

Leere Kassen und wachsende Schulden sind in vielen Kommunen kein neues Thema. Stetig zurückgehende Einnahmen bei gleichzeitig steigenden Ausgaben führten vielerorts zu einer Überschuldung. Und hier dreht sich das Problem im Kreis: Eine wachsende Zahl von Städten und Gemeinden vor allem in wirtschaftsschwachen Regionen kann seit langem ihre laufenden Aufgaben nur noch mithilfe ständig steigender Kassenkredite erfüllen – diese sind eigentlich nur zur Überbrückung kurzfristiger Liquiditätsengpässe gedacht (Bertelsmann Stiftung 2019, S. 51). Das Volumen der kommunalen Kassenkredite – die in vielen Fällen geringe Investitionen, harte Konsolidierungsaufgaben und eingeschränkte Selbstverwaltung nach sich ziehen – wuchs zu Beginn der 2000er-Jahre in Deutschland um die Hälfte auf rund 50 Mrd. EUR. Auch wenn sich die Situation seit 2014 stabilisieren konnte, die Kommunen einen Überschuss erwirtschafteten und die Kassenkredite sanken, sind in strukturschwachen Regionen zahlreiche Städte, Gemeinden und Kreise weiterhin mit steigenden Defiziten und Verschuldung konfrontiert.

Da die beschriebenen kleinräumigen Wachstums- und Schrumpfungsprozesse die finanzielle Situation in den Kommunen beeinflussen, werden die regionalen Unterschiede weiter wachsen. So unterscheiden sich beispielsweise die Steuereinnahmen – die bedeutsamste Einnahmeart – wesentlich zwischen west- und ostdeutschen Kommunen. Städte und Gemeinden im Osten sind häufig steuer schwach und deshalb in höherem Maße auf Zuweisungen der Länder angewiesen (Bertelsmann Stiftung 2019, S. 15). Die Gestaltungsspielräume sind somit unterschiedlich, und die zunehmende Schere zwischen starken und schwachen Städten und Regionen wirkt sich unmittelbar auf die Lebenschancen der dort lebenden Menschen aus. In schrumpfenden Kommunen, die im Fokus der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ stehen, verschärft diese Ausgangslage, verbunden mit dem demografischen Ausblick, die Rahmenbedingungen für Transformation.

Eine weitere Verschärfung der Finanzsituation erfahren die Kommunen durch die Corona-Pandemie. Betraf die schwierige Haushaltslage bislang eher Kommunen in strukturschwachen Regionen, so zeichnet sich mit der Corona-Krise für die meisten Kommunen eine Zäsur ab. Statt mit Haushaltsüberschüssen und sinkender Verschuldung rechnen die meisten Kommunen nun mit einem Einnahmeneinbruch, wachsenden Ausgaben und einer erneut ansteigenden Verschuldung (Raffer und Scheller 2021, S. 5). Wie sich dies langfristig auswirken wird, ist derzeit jedoch noch nicht absehbar: „Mit Blick auf die weitere konjunkturelle und fiskalische Entwicklung des laufenden Jahres herrscht derzeit noch weitreichende Unsicherheit. Für dieses und die kommenden Jahre erwarten fast 80 % der Kommunen eine Verschlechterung der eigenen Finanzsituation. Erstmals seit 2014 stiegen auch die Kassenkredite im Jahr 2020 wieder an, die als Alarmsignal für eine defizitäre Haushaltslage gelten“ (Raffer und Scheller 2021, S. 1). Sowohl für das Jahr 2020 als auch für die Folgejahre rechnet jede zweite Kommune mit steigenden Ausgaben in allen relevanten Haushaltsbereichen. Das bedeutet, dass wachsenden und vor allem auch komplexeren Aufgaben ein immer geringerer finanzieller Handlungsspielraum gegenübersteht.

---

## 2 Was bedeuten diese Entwicklungen für Städte und Regionen?

Die skizzierten Veränderungen und die dazu erforderliche urbane Transformation vergrößern das Aufgabenspektrum und die zu bewältigenden Anforderungen in den Städten, Gemeinden und Regionen. So müssen nicht nur die Endlichkeit

der natürlichen Lebensgrundlagen stärker in den Blick genommen und Extremwetterereignisse (Hochwasser, Hitze, Stürme) bewältigt werden, sondern auch langfristig klimaangepasste Bau- und Planungsprojekte entwickelt und umgesetzt werden. Die Suche nach Lösungen für den Umgang mit sozialen Veränderungen, wie soziale Ungleichheiten, die Pluralisierung und Individualisierung von Wohn- und Lebensformen und die Folgen ökonomischer Veränderungen, steht ebenso auf der Agenda wie die Konsequenzen, die sich aus der Digitalisierung ergeben. Im Folgenden liegt der Fokus auf den Themen flächenschonende Siedlungsentwicklung sowie tragfähig ausgerichtete Daseinsvorsorge und Infrastrukturausstattung, die für die Sicherung der Lebensqualität in vom demografischen Wandel betroffenen Kommunen von besonderer Bedeutung sind.

## **2.1 Eine tragfähige Zukunft der Daseinsvorsorge sichern**

Daseinsvorsorge ist als zentrale kommunale Aufgabe eine entscheidende Stellenschraube für die Sicherung der Lebensqualität in dünn besiedelten ländlichen und strukturschwachen Regionen, sie steht für die Zukunftsfähigkeit der Kommunen in diesen Regionen (BBSR 2019a, S. 65). Zur Daseinsvorsorge zählen Güter und Dienstleistungen mit besonderem öffentlichen Interesse. Dies umfasst die Versorgung mit Energie, Wasser, Telekommunikation, den öffentlichen Nah- und Fernverkehr, die Post sowie die Abfall- und Abwasserentsorgung. Im sozialen Bereich werden Kulturangebote, Gesundheitsdienste, Einrichtungen der Kinderbetreuung, der Schulausbildung und der Altenpflege zur Daseinsvorsorge gerechnet. Wurde Daseinsvorsorge zunächst von Staat und Gemeinden organisiert und angeboten, so liegt nach zahlreichen Liberalisierungs- und Privatisierungsschüben ihre Bereitstellung nicht mehr allein in öffentlicher Hand, sondern wird arbeitsteilig von privatem und öffentlichem Sektor erbracht. Staat und Kommunen sind nicht mehr für die Erfüllung, sondern für die Gewährleistung der Daseinsvorsorge verantwortlich, d. h. die öffentliche Hand garantiert nicht die eigentliche Leistungsproduktion, sondern gewährleistet „nur noch“, dass Leistungen zu bestimmten Qualitäts- und Preisstandards bzw. an bestimmten Standorten und mit einer vorgegebenen Qualität angeboten werden (Hermes 1998; Schuppert 2005). Diese Verschiebung war mit veränderten Formen des Zusammenwirkens und der Verantwortungsverteilung verbunden.

Mit dem Wandel der Bevölkerungsstruktur verändern sich die Ansprüche an die soziale und technische Versorgung. Der Bevölkerungsrückgang in peripheren Regionen und die damit einhergehende Alterung der Bevölkerung

führen häufig zur Unterauslastung von Angeboten der Daseinsvorsorge, die wiederum technische, wirtschaftliche und auch ökologische Probleme nach sich zieht. So verringert sich die Effizienz der Nutzung natürlicher Ressourcen, zum Beispiel müssen Abwasserleitungen häufiger gespült werden, wenn die Auslastung bestimmte Mindestwerte unterschreitet (Naumann 2009). Die notwendigen finanziellen Spielräume für innovative Anpassungen der Ver- und Entsorgungssysteme fehlen in diesen Regionen. In der Folge steigen die Preise und die „zweite Miete“, d. h. die Wohnnebenkosten, werden zu einem ernsthaften Problem. Angloamerikanische Debatten thematisieren in diesem Zusammenhang Aspekte wie Energiearmut und verminderte Wohnqualität (Woods 2011, S. 231 f.). Da neu errichtete Infrastrukturen in ländlichen Räumen vor allem Anlagen der Energieversorgung sowie der Strom- und Wärmeversorgung in den Städten dienen, drohen ländliche Regionen zu „Installationsräumen“ einer großstädtischen Energieversorgung zu werden (Gailing und Röhring 2015), während vor Ort benötigte Anpassungen fehlen (Kelly-Reif und Wing 2016).

Die Diskussion um neue, flexible Angebotsformen sowie neue Organisations- und Finanzierungsmodelle ist nicht neu. Bereits Mitte der 1970er-Jahre begann in Westdeutschland ein intensiver Diskurs über die Möglichkeiten infrastruktureller Daseinsvorsorge bei rückläufiger Bevölkerungszahl. Die dabei benannten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind vergleichbar: eine Abschwächung der wirtschaftlichen Dynamik, eine Einengung der fiskalischen Handlungsspielräume der öffentlichen Hand sowie die Prognose einer mittelfristig schrumpfenden Bevölkerungszahl. Verändert haben sich seitdem jedoch nicht nur die prognostizierten Altersstrukturen und die erwartete Zusammensetzung der Bevölkerung, auch veränderte Arbeitsformen und -weisen führten zu einer Ausdifferenzierung der Lebensstile und vielfältigen Bedarfe an die Gestaltung von Wohnen, Wohnumfeld und Freizeit.

Zukunftsweisende Organisationsformen kommunaler Angebote und innovative Lösungen zur Neuausrichtung von Infrastrukturen und Leistungsangeboten sind erforderlich. Es geht unter anderem um neue, klimafreundliche Mobilitätskonzepte und regional angepasste Beförderungsangebote, um nachhaltige Ansätze für Grün- und Freiflächen, um vielfältige Kultur- und Freizeitgestaltung.

## **2.2 Stadtzentren und Ortskerne als lebendige Wohn- und Lebensorte stärken**

In der Erwartung, den Auswirkungen des demografischen Wandels etwas entgegenzusetzen zu können, konkurrieren Kommunen mit zurückgehender Bevölkerungszahl immer stärker um Einwohner\*innen und Unternehmen.

Mit neu ausgewiesenen Flächen sollen neue Bewohner\*innen und Gewerbetreibende angezogen und positive Effekte für die kommunalen Haushalte erzielt werden (Bock et al. 2011, S. 26). Neu entwickelte Gewerbestandorte sollen als attraktiver Standortfaktor Unternehmen halten oder anziehen. Trotz bereits sichtbarer Leerstände, Baulücken und Brachflächen im bestehenden Siedlungsbereich wird dieser Ansatz vor allem in schrumpfenden Regionen verfolgt (BBSR 2017, S. 4) mit dem Ergebnis, dass rund 80 % der Neufächeneinanspruchnahme derzeit außerhalb der Ballungsräume stattfindet (BSBK 2018). Dass mit der Erschließung neuer Flächen zwar kurzfristig Einnahmen erzielt werden können, aber langfristig hohe Kosten für die Instandhaltung der Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur einhergehen, wird kaum berücksichtigt (Siedentop 2002).

Mit der Ausweisung von Wohn- und Gewerbestandorten an den Ortsrändern wird die Zersiedlung befördert, und die bereits schrumpfende Bevölkerung verteilt sich infolge der Ausweisung neuer Wohngebiete auf einer größeren Fläche. Die Bevölkerungsdichte nimmt ab, in der Konsequenz vergrößert sich das Mobilitätsaufkommen (BBSR 2017, S. 17). Erschwerend wirken sich die Abwanderung von Teilen der Bevölkerung sowie grundsätzlich veränderte Konsum-, Mobilitäts- und Lebensgewohnheiten auf die Ortskerne aus (Reuß und Schmettow 2012). Angebote des täglichen Bedarfs sind zunehmend weniger gefragt, kleinere Anbieter müssen sich zurückziehen: Der Bäcker schließt, die Ärztin findet keine Nachfolge, die Besucher\*innen in der Bücherei reichen nicht mehr aus, um den Betrieb aufrechtzuerhalten. Wenn sich keine neuen Nutzungen oder Konzepte für diese Einrichtungen finden, folgt Leerstand, und eine nur schwer aufzuhaltende Abwärtsspirale beginnt. Es kommt zu einem weiteren Attraktivitätsverlust der Ortskerne (Bundesregierung 2017), verbunden mit einem mangelnden Fokus auf die Entwicklung des Gebäudebestands (UBA 2009). Diese Stadt- und Ortszentren können dann ihren Beitrag zur Identifikation und Lebensqualität der Bewohner\*innen kaum noch leisten. Gerade in Klein- und Mittelstädten kommt den Ortszentren aber eine wesentliche Ankerfunktion zur Bereitstellung der sozialen Infrastruktur zu (Henger et al. 2014). Kommunen stehen daher vor der Herausforderung, die Ortskerne als Identifikationsort und Treffpunkt zu stärken, um den Flächenverbrauch und die Zersiedlung an den Ortsrändern zu verringern – aus umwelt- und sozialpolitischen Gründen gleichermaßen.

Alternativen zum Flächenverbrauch im Außenbereich gibt es: Die Flächenpotenziale im Bestand. Eine Studie des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) ermittelte bundesweit Innenentwicklungspotenziale in einer Größenordnung von ca. 120.000 bis 165.000 ha (BBSR 2013). Hier setzt Innenentwicklung an. Diese „umfasst neben der Reduzierung der Flächeninanspruchnahme auch Maßnahmen zur Aufwertung der Ortskerne, der Sicherung



und Aufwertung der Daseinsvorsorge und die Umnutzung örtlicher Bausubstanz“ (Kötter und Langer 2014, S. 156).

Gebäude umzunutzen oder zu sanieren, Baulücken zu schließen und Brachflächen zu bebauen, benötigt, wie die langjährige Praxis zeigt, kaum neue (Planungs-)Instrumente, sondern vor allem innovative Ansätze, die den Boden für den wirkungsvollen Einsatz dieser Instrumente bereiten (vgl. UBA 2009). Grundstückseigentümer\*innen, Hausbesitzer\*innen, Mieter\*innen etc. müssen für Innenentwicklung und ihre Möglichkeiten sensibilisiert, das Engagement der Eigentümer\*innen aktiviert und die Bürger\*innen an Prozessen der Innenentwicklung beteiligt werden. Die Zusammenarbeit ist ein wichtiger Schlüssel für einen erfolversprechenden Umgang mit Innenentwicklung.

### **2.3 Wie weiter? Neue Kooperationsformen sind gefragt**

Die Herausforderungen und stetig komplexeren Rahmenbedingungen, mit denen Städte und Gemeinden sich auseinandersetzen müssen, können angesichts der vorhandenen Ressourcen nicht mehr allein von Verwaltung und Politik bewältigt werden. Zudem erfordert die beschriebene Transformation gemeinsame Aushandlungs- und Umsetzungsprozesse. Notwendig sind deshalb Kooperationsformen von Kommunen mit der Zivilgesellschaft, den Bürger\*innen und der Wirtschaft, damit diese ihr Wissen und Know-how, aber auch neue Ideen einbringen und Kommunen handlungsfähig bleiben. Eine wachsende Zahl von Städten und Gemeinden nimmt – unterstützt von wissenschaftlichen Einrichtungen und Forschungsinstitutionen – diese Herausforderung an und sucht nach neuen Ansätzen des Miteinanders. Dabei gilt es in einem ersten Schritt, gemeinsame Wege, kreative Formate und kooperative Projekte zu entwickeln und zu erproben. Für diese Experimente und Probephasen brauchen Kommunen jedoch Ressourcen – personelle und finanzielle, die in den Städten und Gemeinden oftmals nur begrenzt vorhanden sind. Umso wichtiger werden zusätzliche Finanzierungs- und Fördermöglichkeiten, die die notwendigen Prozesse erst ermöglichen.

---

## **3 Kommunalen Experimentierraum „Kommunen innovativ“**

Demografischer Wandel, regionale Disparitäten und kommunal beschränkte Handlungsspielräume bilden als zentrale Herausforderungen auch den Ausgangspunkt der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“. Mit der im Frühjahr

2016 gestarteten Maßnahme fördert das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) Kommunen und Regionen im demografischen Wandel und unterstützt sie dabei, jenseits der Handlungsroutinen zukunftsweisende Ansätze zu erforschen und neue Instrumente und Methoden zu erproben. Die Zusammenarbeit von Kommunen und Forschungseinrichtungen soll dazu beitragen, bisher kaum bekannte Verfahrensweisen, Prozesse und Themen mit der kommunalen Praxis zu bearbeiten. Gefördert werden Forschungsteams aus kommunalen und wissenschaftlichen Partnern, die gemeinsam Ansätze einer auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Stadt- und Regionalentwicklung entwickeln und erproben. Von 2016 bis 2020 erarbeiteten in den ersten beiden Förderrunden 30 Verbundprojekte Ansätze, Konzepte und Strategien für den Umgang mit den räumlichen Auswirkungen des demografischen Wandels ([www.kommunen-innovativ.de](http://www.kommunen-innovativ.de)).

„Kommunen innovativ“ verfolgt den Ansatz, dass innovative Lösungen und Konzepte nur dann einen Beitrag zu einer nachhaltigen Entwicklung vor Ort leisten können, wenn lokale Entscheidungsträger\*innen und Akteure von Beginn an einbezogen werden. D. h. der Förderschwerpunkt verortet sich im Kontext transdisziplinärer Forschung. Angesichts der Komplexität ökologischer und gesellschaftlicher Herausforderungen im Kontext der urbanen Transformation bildet die Forschungs-Praxis-Kooperation aus Kommunen, Wissenschaft, zivilgesellschaftlichen Organisationen und den Bürger\*innen somit die Grundlage der geförderten Vorhaben. Wissenschaftliche und kommunale Partner arbeiten zumeist arbeitsteilig und gleichberechtigt. An „Kommunen innovativ“ wirken insgesamt über 130 Kommunen mit. Das Spektrum reicht von kleinen Gemeinden mit weniger als 1000 Einwohner\*innen über Kleinstädte in peripheren Regionen und Landkreisen an der Nordsee und dem Bayerischen Wald bis zu vom demografischen Wandel betroffenen Großstädten (Abb. 1).

### **3.1      Forschungsfokus: Zentrale Themen**

So vielfältig die Ausgangslage der an der Fördermaßnahme beteiligten Städte, Gemeinden und Regionen war, so vielfältig sind die Fragestellungen und Themen, die bearbeitet werden. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie mit ihren Projekten zu den bundespolitischen Zielen der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse sowie der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beitragen. Vier Themen stehen deshalb im Fokus. Unter dem Stichwort „Innen entwickeln“ zeigt „Kommunen innovativ“, dass es Alternativen zum Flächenverbrauch im Außenbereich gibt und wie diese umgesetzt werden können. Bei „Daseinsvorsorge sichern“ geht es um die weiter oben beschriebene Anforderung, Quantität und Qualität der technischen



**Abb. 1** Projekte und Kommunen der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ (Stichtage 1 und 2, 2016–2021). (Quelle: Eigene Darstellung)

und sozialen Einrichtungen zu sichern und neuen Bedarfen anzupassen. Um die Zukunft in peripheren Regionen zu sichern, ist es in einem dritten Themenfeld „Beschäftigungspotenziale erschließen“ insbesondere von Bedeutung, Arbeits- und Ausbildungsmöglichkeiten zu erhalten und auszubauen. So werden Konzepte

entwickelt, mit denen junge Menschen über Praktika an den regionalen Arbeitsmarkt herangeführt, Unternehmen bei der Suche nach Betriebsnachfolger\*innen unterstützt oder Unternehmensgründungen von Migrant\*innen im ländlichen Raum durch Netzwerke und niedrigschwellige Beratungsangebote gefördert werden. Da für strukturschwächere und von Abwanderung betroffene Regionen der Zuzug neuer Bevölkerungsgruppen ein wichtiger Impuls sein kann, werden in dem vierten Themenfeld „Vielfalt leben“ die mit einer vielfältigen Gesellschaft verbundenen Herausforderungen aufgegriffen.

### **3.2      Forschungsfokus: veränderte Arbeits- und Verfahrensweisen**

Die in „Kommunen innovativ“ geförderten Vorhaben richten einen besonderen Fokus auf die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Prozessen, die Transformation voranbringen, und deren konkrete Erprobung vor Ort. Betrachtet werden dabei unterschiedliche Formen der Zusammenarbeit: entweder Kommunen übergreifend mit anderen Kommunen und/oder innerhalb einer Stadt oder Region mit anderen, nichtkommunalen Akteuren. Die erarbeiteten Ansätze der interkommunalen Zusammenarbeit setzen daran an, dass Lösungen, Konzepte und Angebote nicht von jeder Kommune alleine erarbeitet und umgesetzt werden müssen. Die Vorhaben zeigen, wie in einer Region ein gemeinsamer Kooperationswillen entstehen kann, auf dem eine Vertrauenskultur der interkommunalen Zusammenarbeit aufgebaut und Spielregeln der Zusammenarbeit entwickelt werden können.

Vor allem aber – und damit schließt sich der Kreis zum Beginn dieser Einleitung – zeigt „Kommunen innovativ“, dass Lösungen für aktuelle Herausforderungen und die Gestaltung der Transformation in neuen Kooperationsformen mit der Zivilgesellschaft und der Bevölkerung in den Städten, Gemeinden und Regionen liegen. Themenübergreifend nehmen die Projekte Fragestellungen der Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und organisierter und unorganisierter Zivilgesellschaft, d. h. den Menschen in den Kommunen, auf und befassen sich mit Beteiligung, Kooperation und Koproduktion. Es geht darum, neue „Allianzen zu bilden“ und gemeinsam „Experimente zu wagen“.

Die Ergebnisse aus Forschung und Praxis aus „Kommunen innovativ“ legen nahe, dass eine zukunftsfähige Stadt- und Regionalentwicklung Impulse und Initiativen einer am Gemeinwohl orientierten Zivilgesellschaft und engagierter Bürger\*innen benötigt, die sich über ihre eigenen Interessen hinaus für das Gemeinwesen einsetzen. Von der Förderung bürgerschaftlichen Engagements,

der Aktivierung „stillere“ Bevölkerungsgruppen über die stärkere Verzahnung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Organisationen und die Verstärkung von Nachbarschaftsprojekten, die gemeinsam von Kommunen und Bürger\*innen getragen werden, bis zum Engagement in Genossenschaften, in denen Kommune und Bürger\*innen gleichberechtigt zusammenarbeiten: Die Bandbreite der im Rahmen von „Kommunen innovativ“ erforschten und erprobten Allianzen ist groß. Die Projekte reflektieren Chancen und Grenzen bürgerschaftlichen Engagements, entwickeln und erproben Konzepte zur Beteiligung und Mitgestaltung bei Fragen kommunaler Zukunftsentwicklung und entwerfen Organisations- und Finanzierungsmodelle für koproduktive Projekte. Diese Themen dienen als roter Faden der Beiträge dieses Bandes.

---

## Literatur

- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Hrsg. 2019a. *Lage und Zukunft der Kleinstädte in Deutschland. Bestandsaufnahme zur Situation der Kleinstädte in zentralen Lagen*. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Hrsg. 2019b. *Lebendige Regionen – Aktive Regionalentwicklung als Zukunftsaufgabe. Endbericht der finanzwissenschaftlichen Begleitforschung*. BBSR-Online-Publikation 14/2020. Bonn.
- Berlin-Institut – Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. 2019. *Die demografische Lage der Nation. Wie zukunftsfähig Deutschlands Regionen sind*. Berlin.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. 2015. *Wer, wo, wie viele? – Bevölkerung in Deutschland 2030. Datenreport*. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung. 2019. *Kommunaler Finanzreport 2019*. Gütersloh.
- Bock, Stephanie, Ajo Hinzen und Jens Libbe, Hrsg. 2011. *Nachhaltiges Flächenmanagement – ein Handbuch für die Praxis. Ergebnisse aus der REFINA-Forschung*. Berlin: Deutsches Inst. für Urbanistik.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Hrsg. 2013. *Innenentwicklungspotenziale in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung*. Bonn.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). 2017. *Wie viel (Re-)Urbanisierung durchzieht das Land? BBSR-Analysen kompakt 7*. Bonn.
- Bundesstiftung Baukultur (BSBK). 2018. *Besser Bauen in der Mitte. Ein Handbuch zur Innenentwicklung*. Potsdam.
- Destatis – Statistisches Bundesamt. 2019. *Bevölkerung im Wandel. Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*. Wiesbaden.
- Destatis – Statistisches Bundesamt. 2020a. *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2019*. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Publikationen/Downloads-Migration/migrationshintergrund-2010220197004.pdf>. Zugegriffen: 31. August 2021.
- Destatis – Statistisches Bundesamt. 2020b. 2040 wird voraussichtlich jeder vierte Mensch in Deutschland alleine wohnen. Pressemitteilung Nr. 069.

- Die Bundesregierung (Bundesregierung). 2017. *Stadtentwicklungsbericht der Bundesregierung 2016. Gutes Zusammenleben im Quartier*. Berlin.
- Gailing, Ludger, und Andreas Röhring. 2015. Was ist dezentral an der Energiewende? Infrastrukturen erneuerbarer Energien als Herausforderungen und Chancen für ländliche Räume. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning Heft* 73, 31–43. doi: <https://doi.org/10.1007/s13147-014-0322-7>.
- Henger, Ralph, Michael Schier, und Michael Voigtländer. 2014. Wohnungsleerstand. Eine wirtschaftspolitische Herausforderung. *IW-Positionen*, Bd. 62. Köln.
- Hermes, Georg. 1998. Staatliche Infrastrukturverantwortung. Rechtliche Grundstrukturen netzgebundener Transport- und Übertragungssysteme zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerbsregulierung am Beispiel der leitungsgebundenen Energieversorgung in Europa. *Jus Publicum*, Bd. 29. Tübingen.
- Kelly-Reif, Kaitlin, und Steve Wing. 2016. Urban-rural exploitation: An underappreciated dimension of environmental injustice. *Journal of Rural Studies Heft* 47, 350–358. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2016.03.010>.
- Kötter, Theo, und Julia Langer. 2014. Innenentwicklung der Dörfer in Brandenburg – komplexe Handlungsfelder und innovative Strategien. *fub – Flächenmanagement und Bodenordnung* (4): 156–165.
- Löffler, Elke. 2015. Koproduktion mit Bürgern und gemeinnützige Öffentlich-Private Partnerschaften. *Verwaltung & Management Heft* 21, 317–325. doi: <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2015-6-317>.
- Naumann, Matthias. 2009. Neue Disparitäten durch Infrastruktur? Der Wandel der Wasserwirtschaft in ländlich-peripheren Räumen. *Hochschulschriften zur Nachhaltigkeit*, Bd. 47. München.
- Raffer, Christian, und Henrik Scheller. 2021. KfW-Kommunalpanel 2021. Frankfurt (Main). <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzerntemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2021.pdf>. Zugegriffen: 21. August 2021.
- Reuß, Alexander, und Petra Schmettow. 2012. Das Modellprojekt Kleinstadtleben: Strategien zur (Wieder-) Belegung der Kleinstädte im ländlichen Raum. *PLANERIN* (3): 23–25.
- Schuppert, Gunnar, Hrsg. 2005. Der Gewährleistungsstaat – ein Leitbild auf dem Prüfstand. *Schriften zur Governance-Forschung*, Bd. 2. Baden-Baden.
- Siedentop, Stefan. 2002. Ist eine Umkehr fortschreitender Zersiedlung realistisch? Flächenverbrauch in der Metropolregion Hamburg, Lauenburg/Elbe, 4. November 2002.
- Simons, Harald, und Lukas Weiden. 2015. *Schwarmstädte in Deutschland. Ursachen und Nachhaltigkeit der neuen Wandlungsmuster*. Berlin.
- UBA – Umweltbundesamt, Hrsg. 2009. *Flächenverbrauch einschränken – jetzt handeln. Empfehlungen der Kommission Bodenschutz beim Umweltbundesamt*. Dessau-Roßlau.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. 2011. *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Nachhaltige Transformation*. Berlin.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen. 2016. *Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte*. Berlin.
- Wolff, Manuel, Annegret Haase, und Tim Leibert. 2020. Manuel Wolff Annegret Haase Tim Leibert 2020 Mehr als Schrumpfung und Wachstum? Trends der demographischen Raumentwicklung in Deutschland nach 2011. Leipzig.
- Woods, Michael. 2011. *Rural geography. Processes, responses and experiences in rural restructuring*. Los Angeles.

**Jan Abt** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Er forscht u. a. zu den Themen Beteiligung in der Stadtentwicklung, urbane Governance und Smart City.

**Lutke Blecken** ist Projektleiter am Institut Raum & Energie in Wedel. Er arbeitet im Schwerpunkt zu den Themen nachhaltiges Flächenmanagement und Herstellung nachhaltiger Raumbeziehungen unter Einbindung unterschiedlicher Akteursgruppen.

**Dr. Stephanie Bock** ist Wissenschaftliche Projekt- und Teamleiterin „Stadt und Raum“ am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Sie forscht u. a. zum Thema Beteiligung – von der Bürgerbeteiligung an Quartiersprojekten bis zur Öffentlichkeitsbeteiligung an der Energiewende.

**Julia Diringer** ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Sie arbeitet im Schwerpunkt zu den Themen Kulturentwicklung in ländlichen Regionen und Transformation von Innenstädten.

**Dr. Michael Melzer** ist Mitgesellschafter und Projektleiter beim Institut Raum & Energie in Wedel. Seine Tätigkeitsschwerpunkte liegen in der Durchführung und Begleitung von kooperativen Entwicklungsprozessen in der Stadt- und Regionalentwicklung.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



---

**Beteiligen – einen Grundstein für  
gemeinschaftliche Aufgaben in der  
Stadt- und Regionalentwicklung legen**





# Beteiligen – einen Grundstein für gemeinschaftliche Aufgaben in der Stadt- und Regionalentwicklung legen

Lutke Blecken und Julia Diringer

Eine gemeinschaftlich organisierte Entwicklung von Städten, Gemeinden und Regionen entsteht nicht von selbst. Sie setzt Vertrauen und ergebnisoffene Prozesse zwischen Kommunen und ihren Bürger\*innen voraus – neue Partnerschaften müssen erst entwickelt, gelebt und als belastbar empfunden werden, um darauf weiter aufbauen zu können. Eine kommunale Verfahrenskultur, die auf Kooperation und Beteiligung ausgerichtet ist, kann so zur Basis für weitreichendere Formen des gemeinsamen Umsetzens werden.

Dabei ist Beteiligung als eine kommunale Aufgabe kein neues Phänomen, sondern ein „Grundprinzip der Kommunalpolitik“ (Lübking 2017, S. 33). In den vergangenen Jahrzehnten wurde in den Kommunen eine Vielzahl von Beteiligungsformaten erprobt und zunehmend u. a. in kommunalen Verwaltungsverfahren verankert. World Cafés, Zukunftswerkstätten oder Arbeitsgruppen ermöglichen es, Perspektiven und Ideen aus der Bürgerschaft in Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen. Handreichungen und Handbücher zum Thema Beteiligung liefern Hilfestellungen für die Konzeption und Umsetzung von Beteiligung. Insbesondere seit den 2010er-Jahren erschienen hierzu zahlreiche Publikationen sowohl mit einer eher übergeordneten Ausrichtung („Handbuch Bürgerbeteiligung“, Nanz und Fritsche (2012)); „1×1 der Bürgerbeteiligung

---

L. Blecken (✉)

Raum und Energie, Institut für Planung, Kommunikation und Prozessmanagement GmbH, Wedel, Deutschland

E-Mail: [blecken@raum-energie.de](mailto:blecken@raum-energie.de)

J. Diringer

Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Deutschland

E-Mail: [diringer@difu.de](mailto:diringer@difu.de)

© Der/die Autor(en) 2022

J. Abt et al. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion*, Stadtforschung aktuell, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_2)

23

vor Ort“, BUND (2013); „Bürger beteiligen!“, Bertelsmann Stiftung (2014); „So geht Bürgerbeteiligung“ Friedrich-Ebert-Stiftung (2015)) als auch mit Fokus auf spezifische Fragestellungen wie beispielsweise die Beteiligung der Bürger\*innen an der Verkehrswende („Bürgerinnen und Bürger an der Verkehrswende beteiligen“, Umweltbundesamt (2020)), an einer nachhaltigen Entwicklung („Partizipation im kommunalen Nachhaltigkeitsmanagement“, Bertelsmann Stiftung (2020)) oder in Bezug auf neue digitale Beteiligungsformate („Digitale Bürgerdialoge – Eine Chance für die lokale Demokratie“, Bertelsmann Stiftung (2021)).

Zunehmend kann beobachtet werden, dass sich Bürger\*innen in den Städten und Gemeinden umfassend einbringen wollen, um das eigene Lebensumfeld mitzuplanen und mitzugestalten oder um sich übergreifend an der Entwicklung ihrer Stadt, Gemeinde (Bertelsmann Stiftung 2011; Stock 2011) oder Heimatregion zu beteiligen: Verkehrsentwicklung, Wohnungsneubau oder die Gestaltung von Grün- und Freiflächen sind genauso wie die Verbesserung der Daseinsvorsorge nur einige beispielhafte Themenfelder, bei denen Bürger\*innen in Stadt und Land ihre Mitwirkung einfordern. Ebenso weisen die steigende Anzahl von Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene (2019 waren es 358 neue Verfahren (Rehmet et al. 2020, S. 7)), die Präsenz und Einflussnahme zivilgesellschaftlicher Initiativen, u. a. auch jüngerer Menschen (nicht erst seit Fridays for Future), sowie die Bürger\*innenproteste gegen größere Infrastrukturvorhaben in den letzten Jahren auf das zunehmende Engagement von Bürger\*innen und ihr Interesse an Mitsprache hin.

Der Status quo kommunaler Beteiligungsangebote wird diesem wachsenden Interesse von Bürger\*innen an Entwicklungsprozessen oftmals nicht ausreichend gerecht: „anlass- und verfahrensbezogene, zeitlich und sachlich umgrenzte Kommunikationsangebote [sind] aus Sicht der Stadtgesellschaft nicht ausreichend, um den Wunsch gehört zu werden und dem Verlangen nach Information, Austausch und Mitgestaltung zu genügen“ (Lobeck et al. 2021, S. 2). Beteiligungsverfahren müssen sich zudem Kritik im Hinblick auf deren soziale Selektivität sowie die langwierigen und kostenintensiven Prozesse stellen.

Das wachsende Interesse an Beteiligung und Mitsprache fällt mit den bereits heute und zukünftig anstehenden, komplexen Frage- und Aufgabenstellungen in der Stadt- und Regionalentwicklung zusammen, die nur gemeinsam gelöst werden können (vgl. auch den Beitrag von Abt et al. in diesem Band). Auch vor diesem Hintergrund bleibt die Bedeutung von Beteiligung hoch.

## 1 **Beteiligung: Mitwirkung an Planungsentscheidungen**

Die Beiträge dieses Bandes stellen im Zusammenhang mit Beteiligung deliberative, d. h. dialogorientierte und kooperative, Beteiligungsverfahren auf kommunaler und regionaler Ebene in den Fokus. Es werden weder direktdemokratische Ansätze noch formelle Beteiligungsprozesse (bspw. Bauleitplanung) betrachtet.

Hintergrund für diese Fokussierung sind die Themensetzungen und daraus abgeleiteten Erfahrungen und Erkenntnisse aus der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“. Die geförderten Verbundprojekte entwickelten und erprobten informelle Beteiligungsformate, bei denen Bürger\*innen, zivilgesellschaftliche Akteure, Verwaltung und kommunale Entscheidungsträger\*innen frühzeitig zusammenkamen und Möglichkeiten zur Mitsprache bei Entscheidungen über die kommunale und regionale Entwicklung ausgelotet wurden. Bürger\*innen erhielten Gelegenheit, ihre Ideen frühzeitig in Ideenentwicklungs- und Planungsprozesse einzubringen, anstehende Entscheidungen mit vorzubereiten und die Gestaltung der eigenen Stadt, Gemeinde oder Region mit zu planen. Die Beteiligungsprozesse adressierten dabei lokale und regionale Fragestellungen und Themenfelder: von der Quartiers- und Innenentwicklung über Zukunftsfragen der kommunalen Entwicklung bis hin zur Stärkung der Daseinsvorsorge auf kommunaler und regionaler Ebene.

Der Begriff der Bürgerbeteiligung umfasst per Definition alle Verfahren und Prozesse, bei denen Personen außerhalb der politischen Mandatsträger\*innen freiwillig (Kaase 1995, S. 521) an einer Willens- und Entscheidungsfindung mitwirken (Benighaus et al. 2016, S. 33; Bertelsmann Stiftung 2015). Beteiligung in der Stadt- und Gemeindeentwicklung zielt darauf, komplexe Problemstellungen den Bürger\*innen verständlich zu kommunizieren und darzustellen (Stock 2011, S. 12), neue Perspektiven und Argumente bzgl. eines Beteiligungsgegenstands einzuholen (Keim 2015, S. 320) und durch das lokale Erfahrungswissen der Bürger\*innen Planungsentscheidungen zu qualifizieren und passgenaue Lösungen zu erarbeiten (Benighaus et al. 2016, S. 26; Patze-Diordiychuk et al. 2020, S. 10) sowie darüber hinaus Planungsentscheidungen zu legitimieren und öffentliche Akzeptanz für selbige zu schaffen (Holtkamp 2020, S. 242; Lübcke et al. 2011, S. 628). Die Beteiligung von Bürger\*innen kann somit politische Handlungsspielräume zurückerobern und Orte der Mitbestimmung schaffen (Nanz und Fritsche 2012, S. 10). Nicht zuletzt kann aus der Beteiligung von Bürger\*innen auch eine neue Qualität in der grundlegenden Zusammenarbeit von Bürgerschaft und Verwaltung entstehen (Stock 2011, S. 10).

Beteiligungsformen können in drei Säulen unterteilt werden: die klassische repräsentative Demokratie (z. B. Wahlen), kooperative Beteiligungsformen – darunter fallen rechtlich nicht geregelte und freiwillig durchgeführte Beteiligungsprozesse wie z. B. Bürgerwerkstätten und Zukunftskonferenzen – und Formen der direkten Demokratie (z. B. Volksabstimmungen oder Volksbegehren) (Brunn 2018, S. 3; Renner 2019, S. 2–4).

Zu unterscheiden sind auch die unterschiedlichen Intensitäten von Beteiligung, wie sie Arnsteins Beteiligungsleiter („Ladder of Citizen Participation“ (Arnstein 1969)) aufzeigt: Am unteren Ende steht die Manipulation der Bürger\*innen, gleichbedeutend mit der Nicht-Beteiligung. Auf der obersten Stufe der Leiter erfolgt die Entscheidung durch die Bürger\*innen. Dazwischen liegen weitere Stufen, die jeweils einen zunehmenden Grad von Mitsprache der Bürger\*innen beinhalten. Das Modell der Beteiligungsleiter wurde über die Jahrzehnte vielfach weiterentwickelt, aber in den Grundzügen verdeutlicht es noch heute, dass sich Beteiligungsverfahren im Hinblick auf Umfang, Reichweite und Qualität der jeweiligen Beteiligungsformen unterscheiden (Nanz und Fritsche 2012, S. 23–24). Basierend auf der Beteiligungsleiter teilt Sinning (2019, S. 213) die konkreten Beteiligungsformen in drei Kategorien ein: informieren, beteiligen und kooperieren. Bürger\*innen können beispielsweise über lokale Medien, Einwohner\*innenversammlungen oder Ortsbegehren über Planungen informiert, über Bürgerbegehren und -entscheide, Zukunftswerkstätten und Arbeitsgruppen beteiligt werden, und mittels Runder Tische oder Open-Space-Formaten kann mit Bürger\*innen kooperiert werden. Dabei sind die Grenzen zwischen diesen Formaten fließend, verlaufen oftmals parallel und ergänzen sich (Sinning 2019, S. 215). Dieses Zusammenspiel der Formate ermöglicht es, sich umfassend einzubringen.

Dabei ist „Bürgerbeteiligung weder Allheilmittel noch Wunderwaffe“ (Nanz und Fritsche 2012, S. 12). Ob die Zielstellungen von Beteiligung im Einzelfall auch erreicht und damit die Erwartungen an Beteiligung erfüllt werden, wird kontrovers diskutiert. So weisen mehrere Autor\*innen drauf hin, dass Beteiligung teils nicht die erwarteten beschleunigenden Effekte auf Planungsvorhaben entfaltet (Beispiel: Netzausbau) (Hitschfeld 2020, S. 351), Beteiligungsverfahren dem Anspruch nach Inklusion und Diversität nicht gerecht werden (Selle 2021, S. 8–9) und die Effekte im Hinblick auf die Akzeptanz von Ergebnissen ausbleiben (Holtkamp 2020). Zwei systematische Betrachtungen zu den Auswirkungen von Bürgerbeteiligung kommen jedoch zu positiven Einschätzungen: Zum einen wurden im Projekt „Wirkungen lokaler Bürgerbeteiligung“ die Wirkungen von Dialogprozessen mit geringem und hohem

Konfliktpotenzial untersucht. Die Ergebnisse zeigen, dass Beteiligungsprozesse „positiv wirken [können] sowohl auf die Ergebnisse von Entscheidungsprozessen, als auch auf das Verhalten und die Einstellungen verschiedener Akteure. Sie haben darüber hinaus auch das Potenzial, längerfristige, generalisierte Veränderungen in einer Kommune hervorzurufen“ (Vetter 2014, S. 6–7). In der zweiten Studie befragten die Bertelsmann Stiftung und das Staatsministerium Baden-Württemberg (2014) Vertreter\*innen aus 27 Kommunen zur Bedeutung neuer Beteiligungsformate. Die Befunde legen nahe, dass Beteiligung die Ergebnisse von politischen Entscheidungsprozessen verbessert, die Akzeptanz der Entscheidungen erhöht und das Vertrauen der Bürger\*innen in die repräsentativen Institutionen stärkt.

Das gelingt nur unter den richtigen Rahmenbedingungen. Beteiligungsansätze müssen daher bestimmten Anforderungen gerecht werden. Zur Festlegung dieser Anforderungen liegen umfassende Arbeiten vor, aus denen Selle (2020) drei Basiskriterien für Bürgerbeteiligung ableitet:

- Frühzeitigkeit und Gestaltungsoffenheit: Beteiligung erfordert, dass noch Gestaltungsspielräume vorhanden sind.
- Transparenz: Informationen über das Vorhaben, die Zeitschiene, die Akteure und deren Rollen und die Inhalte sind transparent darzustellen.
- Haltung: Alle involvierten Akteure müssen über die erforderliche Bereitschaft für einen transparenten und offenen Beteiligungsprozess verfügen.

Darüber hinaus zeichnet sich die Qualität von Beteiligungsverfahren durch das dauerhafte Einbeziehen aller relevanten Akteure und zugleich eine passgenaue Auswahl von Formaten aus, um möglichst alle Akteure zielgruppengerecht anzusprechen (Sinning 2019, S. 211–212). Nicht zuletzt erfordert Beteiligung ein grundlegendes Vertrauen zwischen Bürger\*innen und Verwaltung, um sich auf gemeinsame Ideenentwicklung und Mitwirkung einzulassen. Dieses entsteht nicht durch vereinzelte anlassbezogene Beteiligungsprozesse, sondern vor allem durch eine dauerhafte Kommunikation zwischen Bürger\*innen und Verwaltung (Lobeck et al. 2021, S. 2–3), kann aber durch als erfolgreich empfundene Beteiligung weiter gestärkt und ausgebaut werden.

Der „Werkzeugkasten Beteiligung“ ist reichlich gefüllt, vor allem bei den informellen Beteiligungsformaten wurden in den letzten Jahren weitere Ansätze entwickelt und erprobt (Hitschfeld 2020, S. 353). Daher geht es künftig weniger um ein Mehr an Beteiligung (Quantität) – schließlich sollen ein Überangebot und ggf. eine Überbeanspruchung der Bevölkerung vermieden werden –, sondern vor

allem um eine Form der Beteiligung (Qualität), die abhängig von den lokalen Rahmenbedingungen, den spezifischen Fragestellungen sowie den Anforderungen an die Beteiligung das passende Format bietet (Hitschfeld und Eichenseer 2018; Seite 2020).

---

## 2 Die Akteure: Wandel der Beteiligung

Die in diesem Band dargestellten Beteiligungsprozesse rücken zwei Akteursgruppen in den Vordergrund: die Bürgerschaft und die kommunalen Vertreter\*innen.

### 2.1 Bürger\*innen: Wunsch nach Mitgestaltung

Die Bereitschaft der Bürger\*innen zur Beteiligung an der Stadt- und Regionalentwicklung ist grundsätzlich vorhanden und gründet sich auf einem Zusammenspiel aus Unzufriedenheit mit bestehenden Planungsentscheidungen sowie der Motivation, aktiv an der Gestaltung der eigenen Stadt oder Region mitwirken zu wollen.

Auch im letzten Jahrzehnt lassen sich zahlreiche prominente Beispiele finden, bei denen Bürger\*innen gegen Planungsentscheidungen protestierten. Genannt sei „Stuttgart 21“ (2010/2011), auch in Hamburg (2009) demonstrierten Bewohner\*innen gegen den investorengetriebenen Umbau des Hamburger Gängeviertels, und in Berlin (2014) brachte eine Bürgerinitiative einen Volksentscheid über den Erhalt des Tempelhofer Feldes zur Abstimmung. Diese Proteste zeigen, dass ein parlamentarischer Beschluss für die Akzeptanz eines Projektes nicht per se ausreichend ist (Benighaus et al. 2016, S. 17) und dass die Bürger\*innen sich für ihr Bedürfnis nach Mitsprache einsetzen, indem sie ihre Einwände öffentlich artikulieren (Keim 2015, S. 312). Konstatiert wird in diesem Zusammenhang auch ein Mangel an Vertrauen in die öffentlichen Institutionen. So ergab eine entsprechende Studie am Beispiel des Netzausbaus (Hitschfeld 2014), dass ein Drittel der Befragten über 18 Jahre der Aussage zustimmt, Vorhabenträger sowie öffentliche Akteure aus Verwaltung und Politik würden ihren Wissensvorsprung nutzen, um Entscheidungen gegen den Willen der Betroffenen durchzusetzen. Hier kann eine größer werdende Unzufriedenheit der Bürger\*innen mit den etablierten Formen politischer Teilhabe beobachtet werden (Bock und Reimann 2016, S. 8).

Neben der Unzufriedenheit mit Planungsentscheidungen und einem vermeintlichen Misstrauen gegenüber politischen Entscheider\*innen steht das grundlegend wachsende Interesse von Bürger\*innen, sich in die Entwicklung ihrer Stadt oder Gemeinde einzubringen (Stock 2011, S. 10) und Mitverantwortung für die Gestaltung ihres Wohnumfelds zu übernehmen (Renner 2019, S. 1; Richter 2019, S. 59). In einer Umfrage der Bertelsmann Stiftung (2011) gab eine Mehrheit der Bevölkerung an, sich Beteiligungsmöglichkeiten außerhalb wiederkehrender Wahlen zu wünschen. Rund 60 % der Befragten gaben an, sich aktiver in Entscheidungsprozesse – z. B. über Bürgerbegehren und Diskussionsforen – einbringen zu wollen. Dabei wächst die Forderung nach mehr Mitsprache mit dem Alter. So geben 74 % der jüngeren Menschen an, mehr Beteiligung zu wollen, bei der Altersgruppe der 50- bis 64-Jährigen sind es sogar rund 90 % der Befragten. Die Gründe für den Wunsch der Bürger\*innen nach mehr Beteiligung sind vielfältig. Benannt werden das Bedürfnis, Kontrolle über politische Entscheidungen – in einer immer komplexer werdenden Welt – wiederzuerlangen, sowie der Wunsch, auf konkrete Planungs- und Entwicklungsmöglichkeiten Einfluss nehmen zu können (Hitschfeld 2020, S. 346).

Mit dem Wunsch nach mehr Beteiligung geht ein wachsendes „demokratische[s] Selbstbewusstsein der Bürgerschaft, das sich in Kompetenzbewusstsein, in der Bereitschaft zum Widerspruch, in Bürgerinitiativen, Protesten und sozialen Bewegungen Ausdruck verleiht“ (Roth 2011, S. 26), einher. Die engagierten Bürger\*innen sind heute sehr gut über Projektvorhaben und -aktivitäten informiert und wirken unmittelbar an der öffentlichen Meinungsbildung und Ideenentwicklung mit. Mit viel Selbstverständlichkeit bedienen sie sich digitaler Kommunikationstools, von denen ein erhebliches Mobilisierungspotenzial in Richtung der Bürgerschaft ausgeht (Lobeck et al. 2021, S. 5). Gegenwärtige Entwicklungen zeigen: Bürger\*innen wollen sich in die Entwicklung ihrer Lebens- und Wohnorte einbringen und eine aktive Rolle übernehmen (Keim 2015, S. 320). Jedoch zeigen Analysen von Beteiligungsprozessen auch, dass der Zugang zur Beteiligung sozial selektiv ist. Bildung, Einkommen, aber auch der kulturelle Hintergrund sowie besondere Teilhabebedürfnisse beeinflussen die Möglichkeiten für Beteiligung und Engagement (vgl. auch den Beitrag von Kummel in diesem Band).

## 2.2 Die Kommunen: Strukturen für Beteiligung

Schon seit langem ist die Beteiligung von Bürger\*innen ein fester Bestandteil kommunaler Entscheidungsprozesse, vor allem im Bereich der Stadtplanung und -entwicklung, aber auch bei der Entwicklung ländlicher Gemeinden wird

von einem umfassenden Methodenkoffer Gebrauch gemacht (Sinning 2019, S. 216). Doch sich stets verändernde Anforderungen an die Mitwirkung seitens der Bürger\*innen erfordern Anpassungen der participationsstrukturen in den Kommunen.

Ein Blick zurück: participationsprozesse waren lange Zeit eher als zeitliche, sachliche und räumliche „inseln guter Praxis“ organisiert. Die erforderlichen Kenntnisse über participationsformate und deren professionelle Umsetzung waren nicht an allen notwendigen kommunalen Stellen verankert (Stock 2011, S. 14). So standen participationsaktivitäten oftmals innerhalb einer Kommunalverwaltung unverbunden nebeneinander. Fehlendes Wissen über bestehende participationsprozesse einzelner Fachbereiche und deren Schnittstellen erschwerte es zudem auch den Bürger\*innen, zielgerichtet die richtigen Ansprechpartner\*innen für ihre Anliegen zu identifizieren (Bock und Reimann 2016, S. 7). Neben Strukturen fehlte mancherorts auch das erforderliche Verständnis seitens der kommunalen Vertreter\*innen – Politiker\*innen und Verwaltungsmitarbeiter\*innen – für eine stärkere Einflussnahme durch Bürger\*innen (Stock 2011, S. 12).

Diese Situation führte in den letzten Jahren zu Überlegungen bezüglich einer strukturierteren Herangehensweise an participationsprozesse in den Kommunalverwaltungen. Um den Anforderungen eines besseren Überblicks über participation, der verwaltungsübergreifenden Abstimmung und Koordination sowie einer frühzeitigen Einbindung von Bürger\*innen gerecht zu werden, rücken im Fachdiskurs Begriffe wie institutionalisierte Bürgerbeteiligung (Wiesemann 2016) oder neue participationskultur (Richter und Rivera 2018; Roth 2016) in den Fokus. Hinter den Begriffen verbirgt sich das Verständnis einer strukturierten Bürgerbeteiligung, die sich durch folgende Merkmale auszeichnet: transparente Informationsangebote für die Bürger\*innen, Organisationseinheiten für Bürgerbeteiligung, Leitlinien für Bürgerbeteiligung, fortlaufender Dialog zwischen Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft und Etablierung von participationsräten (Bock und Reimann 2016, S. 10–11).

Ein Baustein einer strukturierten Bürgerbeteiligung sind kommunale Leitlinien, die zunehmend in den Kommunen erarbeitet werden (Lobeck et al. 2021, S. 9). Sie umfassen Qualitätskriterien und Standards für participation, gewährleisten Verbindlichkeit, schaffen Transparenz über Abläufe und Zuständigkeiten und befördern zudem den verwaltungsinternen Verständigungsprozess (Bock und Reimann 2020; Holtkamp 2020, S. 257–258). In der laufenden Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen vom Netzwerk Bürgerbeteiligung werden knapp 100 Kommunen (Stand Mai 2021) (Netzwerk Bürgerbeteiligung, o. J.) genannt, in denen entsprechende Rahmensetzungen bereits existieren. Neben Großstädten wie Berlin, Köln oder Bremen verfügen auch



kleinere Städte und Gemeinden über Leitlinien für die Bürgerbeteiligung, beispielhaft genannt seien an dieser Stelle Badenweiler (Baden-Württemberg), Falkensee (Brandenburg) oder Oyten (Niedersachsen).

Die Kommunen übernehmen also umfassendere Aufgaben im Feld der Beteiligung. Damit gehen neue Anforderungen an die personellen und zeitlichen Ressourcen einher, denn „Partizipation macht Arbeit“ (Hitschfeld 2020, S. 352). Das Know-how und die zeitlichen Ressourcen kommunaler Vertreter\*innen sind somit entscheidend für die Qualität der Beteiligungsprozesse (vgl. auch den Beitrag von Böhm et al. in diesem Band). Wer Beteiligungsprozesse gestaltet, braucht zudem Offenheit für Experimente und Lernprozesse, denn Beteiligungsprozesse sind keine Blaupausen und müssen stets vorhabenspezifisch konzipiert werden (Bock und Reimann 2020). Eine Hürde besteht jedoch darin, dass entsprechend ausgebildetes Personal nicht in allen Kommunen ausreichend zur Verfügung steht (Hitschfeld 2020, S. 352).

Heute hat sich in den Kommunen weitestgehend eine offene Haltung gegenüber Beteiligungsprozessen etabliert: Kommunale Akteure sehen mehrheitlich in der Beteiligung einen Gewinn, da die Prozesse neue Ideen und neues Wissen für die Gestaltung der Städte bringen (Bock und Reimann 2020, S. 31). Doch Beteiligung hat nicht in allen Kommunen einen gleich großen Stellenwert. So stellt Selle fest, dass sich mancherorts auch eine Rückkehr abzeichnet zur reinen „Information, Erörterung und Beschlussfassung zu Plänen, Projekten und Vorhaben, die kommunaler Planung und Entscheidung bedürfen“ (2020, S. 108).

---

### **3 Herausforderungen: Beteiligungsparadoxon, Selektivität, Wissensdefizite**

Wirkungsvolle kommunale Bürgerbeteiligung ist voraussetzungsvoll. Herausforderungen, wie die gegenläufige Entwicklung von Einflusswunsch und -möglichkeit im Verlauf des fortschreitenden Planungsprozesses, die potenzielle Selektivität von Beteiligung sowie die erforderlichen Wissensgrundlagen insbesondere aufseiten der Bürger\*innen, die fundierte Entscheidungen erst ermöglichen, zeigen, dass Beteiligung gute Konzepte und durchdachte Planungen erfordert, um erfolgreich umgesetzt zu werden.

Von zentraler Bedeutung ist der Zeitpunkt für die Beteiligung von Bürger\*innen. Grundsätzlich sollte Beteiligung so früh wie möglich ansetzen – interessant werden Planungen und Projekte für die Bürger\*innen oftmals jedoch erst, wenn sich sichtbare Veränderungen im Wohnumfeld ankündigen. Dies führt zum „Beteiligungsparadoxon“: das Interesse der Bürger\*innen an der

Planung und den Entscheidungen steigt im zeitlichen Verlauf des Planungsprozesses, zugleich aber werden die Entscheidungsspielräume aufgrund des vorangeschrittenen Zeitverlaufs und zunehmend konkreteren Planungsstandes enger (Hitschfeld 2020; Keim 2015). Es entsteht beiderseitige Unzufriedenheit: Die Bürger\*innen erhalten den Eindruck, sich nicht ausreichend einbringen zu können, und die Kommunen beklagen, dass vermeintlich vorhandene Mitwirkungsmöglichkeiten zu einem früheren Zeitpunkt von den Bürger\*innen nicht wahrgenommen wurden (Benighaus et al. 2016). Darüber hinaus widerspricht die kommunale Eigenlogik in Hinblick auf recht starre Zeitabläufe und Rahmenbedingungen teils den Anforderungen der Beteiligungsprozesse, bei denen gelegentlich spontan und kurzfristig reagiert werden muss (Stock 2011, S. 17). Auf die Möglichkeiten zur Beteiligung sollte folglich rechtzeitig hingewiesen und die Bürger\*innen sollten eingeladen werden, bereits an der Ideenentwicklung mitzuwirken – hierfür gilt es, Folgen und Wirkungen der anstehenden Planungen ins Bewusstsein zu bringen und daraufhin ausgerichtete Formen der Ansprache zu wählen (vgl. auch die Beiträge von Dettweiler und Linke sowie von Knobloch in diesem Band).

Neben passenden Zeitfenstern für die Beteiligung stellt auch die Zusammensetzung der Teilnehmerschaft eine Herausforderung dar. Ziel einer breiten Beteiligung ist es nicht unbedingt, viele Personen in den Prozess einzubeziehen, sondern vor allem Meinungsvielfalt und Diversität abzubilden (Bertelsmann Stiftung 2018, S. 3). Jedoch wird in klassischen Beteiligungsformaten oftmals festgestellt, dass sich aktive Personen überproportional aus dem Bildungs- und Mittelschichtmilieu rekrutieren. Hingegen mindern „niedrige formale Bildungsabschlüsse, geringes Einkommen, kulturelle Prägungen und besondere Teilhabedürfnisse durch physische oder psychische Beeinträchtigungen die Teilhabewahrscheinlichkeit“ (Bertelsmann Stiftung 2018, S. 12). Besonders hervorzuheben sind Zugewanderte sowie Kinder und Jugendliche, deren Bedürfnisse in den Beteiligungsprozessen oftmals keine ausreichende Berücksichtigung finden (Sippel 2017, S. 97–98) und deren Ansprache in der Regel anders erfolgen muss (vgl. auch den Beitrag von Meyer und Haubner in diesem Band). Zudem schränken organisatorische Rahmenbedingungen die Möglichkeiten zur Beteiligung für bestimmte Bevölkerungsgruppen ein: Bestimmte Veranstaltungszeiten sind z. B. für Personen im Schichtdienst oder Familien mit Kleinkindern unpassend (Lübcke et al. 2011, S. 629). Ziel muss es sein, die Pluralität der Bevölkerung in den Beteiligungsprozessen sichtbar zu machen (Selle 2021, S. 34).

Mithilfe zielgerichteter Formate und niedrigschwelliger Zugänge kann man dem Anspruch nach breiter Beteiligung gerecht werden. Nanz und Fritsche (2012,

S. 26–29) erläutern in diesem Zusammenhang drei typische Formen der Teilnehmer\*innenauswahl sowie deren Vor- und Nachteile. Bei der „Selbstselektion“ sind Beteiligungsverfahren für alle Interessierten offen (z. B. Zukunftswerkstätten). Hierbei sind jedoch die eben genannten gut ausgebildeten Personen aus der Mittelschicht mit umfassenden Zeitbudgets besonders häufig vertreten. Weniger beteiligungsaffine Bevölkerungsgruppen und damit deren Perspektiven und Ideen finden somit weniger Eingang in den Planungsprozess. Die „zufällige Auswahl“ von Teilnehmer\*innen bietet die Möglichkeit, die Nachteile der Selbstselektion zu umgehen. Die Teilnehmenden werden hierbei beispielsweise aus dem Melderegister gelost. Jedoch kann nicht garantiert werden, dass zufällig ausgewählte Bürger\*innen auch das notwendige Interesse mitbringen, um sich am Prozess zu beteiligen. Daher hat es sich als wertvoll erwiesen, eine zufällige Auswahl von Bürger\*innen mit einer gezielten Auswahl von Bürger\*innen (Nachrekrutierung) zu kombinieren. Als dritte Möglichkeit beschreiben die Autor\*innen die „gezielte Auswahl“. Hierbei werden nach vorab definierten Kriterien ausgewählte Personen zu einem Beteiligungsverfahren eingeladen. Die Repräsentativität des Teilnehmer\*innenkreises kann dadurch verbessert werden.

Um eine breite und inklusive Beteiligung aller Menschen – auch ressourcenschwächerer Gruppen – zu ermöglichen, bedarf es einer Auseinandersetzung mit der Frage, wer an den Beteiligungsprozessen mitwirken soll und wie diese Personen erreicht werden können. Es ist also vorab wichtig, sich ein Bild von der Akteurslandschaft zu machen und Anspracheformen und Beteiligungsformate danach auszurichten (vgl. auch den Beitrag von Wolf und Londong in diesem Band).

Obwohl die Bereitschaft für Beteiligung und der Wille zur Mitwirkung vorhanden sind, haben Bürger\*innen z. T. Wissenslücken bezüglich vorhandener Gelegenheiten und sich eröffnender Spielräume im Zuge von Beteiligung. Fehlendes Wissen über die Funktionsweisen und Möglichkeiten unterschiedlicher Beteiligungsformate (Hitschfeld 2020, S. 347) beeinflussen, wie die Bürger\*innen Beteiligungsangebote wahrnehmen. Unkenntnis über Methoden führt zudem zu falschen Erwartungen an die Ergebnisse sowie den Umgang mit selbigen. Denn „Beteiligung ist kein Wunschkonzert“ (Selle 2021, S. 19), bei der den Vorstellungen von Bürger\*innen uneingeschränkt gefolgt wird, sondern ein Prozess, an dem eine Vielzahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und Bedarfen mitwirken und am Schluss eine Aushandlung steht. Dass macht eine „offene Kommunikation über tatsächliche Gestaltungsspielräume“ (Selle 2021, S. 32) erforderlich, in deren Rahmen frühzeitig und transparent dargestellt wird, wie die Initiator\*innen die Beteiligungsergebnisse in den weiteren Prozess integrieren (Keim 2015). Eine frühzeitige Öffentlichkeits- und

Kommunikationsarbeit ermöglicht Bürger\*innen umfassende Informationen über die Gelegenheiten zur und die Spielräume der Beteiligung. In diesem Zuge können Bürger\*innen auch über die Formate aufgeklärt und somit ihr Wissen über Beteiligung ausgebaut werden.

---

## 4 Neue Dynamiken: digital und experimentierfreudig

Beteiligung ist nicht statisch: Neue Trends und Dynamiken führen zu neuen Beteiligungsverfahren und -ansätzen. So bietet Digitalisierung neue Verfahrensmöglichkeiten und ermöglicht es, neue und vor allem jüngere Zielgruppen anzusprechen, die es gewohnt sind, digital zu kommunizieren und diese Anforderung auch an Beteiligungsformate stellen (Sinning 2019).

Die Potenziale digitaler Beteiligungsformate liegen darin, Bürger\*innen orts- und zeitunabhängig zu beteiligen (Keim 2015), dauerhaftere Kommunikationswege zwischen Verwaltung und Bürger\*innen aufzubauen (Lübcke et al. 2011) und neue Gruppen anzusprechen (Haake et al. 2018; Keim 2015). Beispielsweise können Grundstückseigentümer\*innen mithilfe digitaler Tools Bauspotenziale und -optionen auf ihren Grundstücken aufgezeigt und anhand dessen mit ihnen diskutiert werden (vgl. auch den Beitrag von Dettweiler und Linke in diesem Band).

Mit der Zunahme digitaler Beteiligungsformate werden diese aber auch zunehmend kritisch reflektiert. Sommer und Richter (2020, S. 7–9) verweisen auf die Risiken und Herausforderungen digitaler Beteiligung im Hinblick auf die erforderlichen digitalen Kompetenzen der Nutzer\*innen, die Tendenz zur Vereinfachung von Themenstellungen sowie die fehlende persönliche Interaktion. Digitale Beteiligung ist folglich kein Selbstläufer. Sie braucht eine begleitende Kommunikation und Moderation, um Bürger\*innen die Glaubwürdigkeit und Transparenz der Prozesse zu vermitteln (Keim 2015). Es müssen an die jeweilige Situation angepasste digitale Formate konzipiert werden (Haake et al. 2018, S. 5) und dabei die Potenziale digitaler und analoger Beteiligungstools eng miteinander verschnitten werden (Lieven und Schubbe 2020, S. 68). Dafür braucht es „ein gutes institutionalisiertes kommunales Beteiligungsmanagement mit ausreichender Ressourcenausstattung, um der zunehmenden Komplexität gewachsen zu sein und entsprechende Kompetenzen aufzubauen“ (Sommer und Richter 2020, S. 9).

Mit experimentellen Formen der Beteiligung wird untersucht, wie bisherige Begrenzungen von Beteiligungsverfahren ausgeweitet werden können. Hinter den Begriffen Prototypen, Taktischer Urbanismus und Urban Design Thinking

verbergen sich Beteiligungsansätze, die auf neue Wege des Aktivierens, Ausprobierens und Experimentierens zielen. Klassische Beteiligungsformate etwa im Zuge von Workshops oder Arbeitsgruppen sind weiterhin von Bedeutung – doch wird erprobt, wie mit diesen spielerischeren Elementen neue Zielgruppen angesprochen und kreative Ideen entwickelt werden können.

Beim „Prototyping“ werden mit Bürger\*innen Ideen und Visionen für einen konkreten Ort entwickelt, anschließend werden die Bürger\*innen dabei unterstützt, ihre Ideen kurzfristig und temporär auszuprobieren (Senft und Tober 2021). So werden Veränderungen greifbar und sichtbar, und es wird deutlich, welche Bedarfe für die längerfristige Umsetzung einer Idee bestehen. Ansätze des Taktischen Urbanismus fußen auf Guerilla-Bewegungen und Do-it-yourself-Ansätzen in der Stadtentwicklung (Beispiele: Urban Gardening, Park(ing) Day). Auch hierbei werden Veränderungen im Stadtraum sichtbar. Werden diese durch breite Beteiligungsprozesse begleitet, so können die Umgestaltungen im Stadtraum mit Bürger\*innen reflektiert und weiterentwickelt werden (Letz et al. 2017, S. 2). Die Methode Urban Design Thinking zielt dagegen auf ergebnisoffene Ideenentwicklungsprozesse. Dabei werden konkrete Bedarfe der Beteiligten identifiziert und in iterativen Prozessen, unterstützt durch Expert\*innen, konkretisiert. Wesentlicher Bestandteil eines Urban-Design-Thinking-Prozesses ist es, frühzeitig eine Identifikation der Beteiligten mit der Idee zu erzeugen und damit Umsetzungsschritte zu befördern (Wendt-Schwarzburg et al. 2021, S. 5). Die beschriebenen Ansätze stehen für eine „spielerische Aktivierung im öffentlichen Raum“ (Senft und Tober 2021, S. 87). So entstehen Zugänge zu neuen und kreativen Ideen, und potenzielle Veränderungen werden in der Öffentlichkeit kurzfristig sichtbar. Ebenso wie digitale Beteiligungsformate gilt es, auch diese experimentelleren Ansätze in umfassende Beteiligungsprozesse einzubetten (Letz et al. 2017, S. 8).

---

## **5 Beteiligung in „Kommunen innovativ“: von der Aktivierung über neue Formate bis hin zur Zielgruppenorientierung**

Die sieben nachfolgenden Beiträge zeigen vielfältige Ansätze zur Beteiligung unterschiedlicher Akteure auf, ordnen sie wissenschaftlich ein und reflektieren Erfahrungen und Erkenntnisse. Dabei geht es stets auch um die Bildung einer Basis, auf die eine weitergehende koproduktive Stadt- und Regionalentwicklung aufbauen kann. Die thematische Spannweite der Beiträge reicht von einem Ansatz zur Identifikation von Akteurskonstellationen über Methoden

zur Aktivierung spezifischer Zielgruppen oder zur Durchführung breiter Beteiligungsprozesse bis zu Ansätzen fokussierter Beteiligung bestimmter Akteursgruppen wie z. B. Jugendlicher oder der Stärkung des Engagements junger Frauen.

Zu Beginn steht die passgenaue Gestaltung eines Beteiligungsprozesses. Hierfür ist es zentral zu wissen, welche Akteure in die Beteiligung eingebunden werden müssen. Diesen Aspekt beleuchtet der Beitrag von *Mario Wolf und Jörg Londong*. Die Autoren beschreiben den Einsatz der Konstellationsanalyse als pragmatisches Instrument zur Identifikation von Stakeholdern und Einflussfaktoren. Konkretisiert am Fallbeispiel der organisatorischen Neuausrichtung einer kreislauforientierten Abwasserwirtschaft zeigen sie auf, welche Akteure und Aspekte relevant sind und welche Konstellationen, also gesellschaftlichen Wirkungszusammenhänge, zwischen ihnen bestehen, berücksichtigt und ggf. auch angepasst werden müssen. Das bietet, so ihr Fazit, die Chance, Beteiligungs- und Umsetzungsverfahren angemessen zu konzipieren und auszugestalten.

Aber nur zu wissen, wer beteiligt werden sollte, ist für einen erfolgreichen Prozess nicht ausreichend. Es muss auch gelingen, die „richtigen“ Akteure für eine Mitwirkung zu gewinnen. Wie private Immobilien- und Grundstückseigentümer\*innen mittels einer zielgruppenspezifischen Ansprache für Innenentwicklung aktiviert werden können, erläutern *Martina Dettweiler und Hans-Joachim Linke*. Eigentümer\*innen spielen für die Erhaltung lebenswerter Ortszentren eine zentrale Rolle, können aber häufig nicht für eine alternative Nutzung, einen Umbau oder einen Verkauf ihrer Immobilie motiviert werden. Der Beitrag zeigt die Potenziale neuer digitaler Beteiligungsformate am Beispiel einer 3D-Visualisierung und eines webbasierten Geoinformationssystems (WebGIS) auf, mit denen Entwicklungschancen und -potenziale den Eigentümer\*innen nachvollziehbar vermittelt werden konnten.

Nach einer erfolgreichen Aktivierung gilt es, die unterschiedlichen Akteure mit Beteiligungsformaten in die Prozesse einzubinden, die an das jeweilige Ziel und die Erwartungen angepasst sind. Wie dies in breiten Bürgerbeteiligungsprozessen gelingen kann, zeigen die folgenden drei Beiträge:

*Vanessa Knobloch* erläutert unterschiedliche Formate der Bürger- und Akteursbeteiligung, die von der Information und Aktivierung bis hin zur Konsultation und Mitsprache reichen. Sie zeigt auf, wie zum einen Wissen über konkrete Handlungsbedarfe aus Sicht der Bevölkerung entsteht, und wie zum anderen für die Umsetzung von Ideen entscheidende Akteure frühzeitig in die Prozesse einbezogen werden. Durch die gleichzeitige Beteiligung von Bürger\*innen und Entscheidungsträger\*innen können, so ihre weiteren Ausführungen,

gemeinsame Strukturen für die Umsetzung von Ideen vorbereitet werden. Auf diese Weise wird versucht, dem Beteiligungsparadoxon zu begegnen.

Der Beitrag von *Ernst Schäfer und Ulrich Scheele* reflektiert den Ansatz des Reallabors und zeigt am Beispiel der touristisch geprägten Gemeinde Wangerland in Niedersachsen auf, wie es gelingen kann, unterschiedliche Akteure im Rahmen einer breiten und inklusiven – und damit weniger selektiven – Beteiligung einzubeziehen. In einer Mischung aus klassischen und kreativen Beteiligungsformaten konnten die Bürger\*innen in einem kommunalen Transformationsprozess zur Verbesserung der Zukunftsfähigkeit der Gemeinde eingebunden und eine dauerhafte Zusammenarbeit etabliert werden. Ausgeführt wird, wie es mit einer Vielzahl von Formaten gelingen konnte, auch Akteursgruppen zu erreichen, deren Aktivierung sich erfahrungsgemäß schwierig gestaltet – in der Fallkommune Wangerland sind dies beispielsweise Tourist\*innen und Zweitwohnungsbesitzer\*innen, deren Wissen und Engagement aufgrund ihrer temporären Abwesenheit bisher nicht in kommunale Entwicklungen eingebunden werden konnte.

Der Beitrag von *Birgit Böhm, Linda Böhm, Fabian Böttcher, Frauke Richter und Christiane Sell-Greiser* diskutiert ein an der Delphi-Methode angelehntes partizipatives Entscheidungsverfahren zur Lösungsentwicklung für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit unter Einbindung von Bevölkerung, Stakeholdern und Expert\*innen. Ausführliche Ausgangsanalysen, eine direkte Ansprache der zu Beteiligenden durch die Kommunalpolitik und Multiplikator\*innen, der Einbezug externer Expert\*innen und eine Nutzung von Szenarien für die Kommunikation komplexer Themenstellungen beförderten eine zielgerichtete Diskussion über das Finden von Lösungen dieser sogenannten „wicked problems“. Die Autor\*innen beschreiben aber auch Herausforderungen wie mangelnde zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen in den Kommunalverwaltungen oder kompetenzrechtliche Vorgaben, die Handlungsoptionen auf der kommunalen Ebene und damit potenzielle Lösungen für Zielkonflikte einschränken.

Neben einer „breiten“ Beteiligung von Bürger\*innen kann eine Hinwendung zu bestimmten Bevölkerungsgruppen, die bisher in Beteiligungsprozessen eher unterrepräsentiert waren, zu neuen Erkenntnissen oder auch Lösungsansätzen für die kommunale Entwicklung führen. Zwei weitere Beiträge thematisieren dies anhand eines Beteiligungsprozesses von Jugendlichen und einer Fallstudie zum ehrenamtlichen Engagement von jungen Frauen.

Der Beitrag von *Christiane Meyer und Randy Haubner* fokussiert auf die Partizipation von Jugendlichen an der Lösungsentwicklung für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit. Die Autorinnen gehen der Frage nach, wie eine Partizipation von Jugendlichen an kommunalen Entscheidungsprozessen erfolgreich sein und auch

dauerhaft verstetigt werden kann. Neben der Beachtung von Grundprinzipien wie einer Kommunikation auf Augenhöhe zwischen Kommunalvertreter\*innen, Lehrer\*innen und Schüler\*innen sehen sie es als erforderlich an, durch eine verstetigte, enge Kooperation relevanter kommunaler und schulischer Akteure dauerhafte kommunale Strukturen für Beteiligung, aber auch Verständnis seitens der kommunalen Vertreter\*innen für den Nutzen der Partizipationsaktivitäten aufzubauen, um Jugendlichen auch langfristig die Möglichkeit zu geben, sich in die Gemeindeentwicklung einzubringen.

Abschließend thematisiert der Beitrag von *Olivia Kummel* am Beispiel einer Fallstudie aus Weißwasser/Oberlausitz in Nordsachsen, unter welchen Umständen sich junge Frauen ehrenamtlich in einer Kommune im strukturschwachen Raum engagieren. Ausgehend von der Feststellung, dass die befragten Frauen ein regelmäßiges Engagement nur dann realisieren können, wenn sie Unterstützung aus ihrem privaten Umfeld, der Stadtbevölkerung und von öffentlichen oder zivilgesellschaftlichen Institutionen erhalten, identifiziert die Autorin „engagierte Netzwerke“ als zentralen Aspekt für das dauerhafte Engagement junger Frauen. Kennzeichnend für die Netzwerke aus Engagierten, der Stadtverwaltung und zivilgesellschaftlichen Organisationen ist – so ihre Befunde –, dass unter den Akteuren ein Wissens- und Informationsaustausch entsteht, die Beteiligten sich im Engagement unterstützen und Ressourcen teilen. Durch eine Initiierung und dauerhafte Koordination solcher Netzwerke durch die Stadtpolitik und -verwaltung entstünde der notwendige Experimentierraum, damit junge Frauen zu Koproduzentinnen für eine gemeinwohlorientierte Kommunalentwicklung werden könnten.

---

## Literatur

- Arnstein, Sherry. R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association Heft 35*, 216–224.
- Benighaus, Christina, Gisela Wachinger, und Ortwin Renn. 2016. *Bürgerbeteiligung: Konzepte und Lösungswege für die Praxis*. Frankfurt a. M.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. 2011. *Umfrage: Bürger wollen sich an Politik beteiligen – Bertelsmann Stiftung macht sich stark für Bürgerbeteiligung*. Pressemitteilung vom 20.03.2011. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. 2015. *Bürgerbeteiligung – was ist gemeint?* <https://www.beteiligungskompass.org/pages/index/about>. Zugegriffen: 31. August 2021.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. 2018. *Wegweiser breite Beteiligung: Argumente, Methoden, Praxisbeispiele*. <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/wegweiser-breite-buergerbeteiligung>. Zugegriffen: 31. August 2021.



- Bertelsmann Stiftung, und Staatsministerium Baden-Württemberg, Hrsg. 2014. *Partizipation im Wandel: Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh.
- Bock, Stephanie, und Bettina Reimann. 2016. „Mehr Beteiligung wagen“ – Evaluation des Modellprojekts „Strukturierte Bürgerbeteiligung“: Abschlussbericht. Berlin.
- Bock, Stephanie, und Bettina Reimann. 2020. Frischer Wind in den Kommunen: Aktuelle Herausforderungen und neue Wege in der Bürgerbeteiligung. *Das Kommunalforum. Zeitschrift für progressive Kommunalpolitik Heft 1*, 28–31.
- Brunn, Moritz J. 2018. Zur Bedeutung der Kommunalpolitik für die Bürgerbeteiligung. *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung Ausgabe 4*. [https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/4\\_2018/nbb\\_beitrag\\_brunn\\_181217.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/4_2018/nbb_beitrag_brunn_181217.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.
- Haake, Hans, Kai Ludwigs, Anna Lohmann, und Uwe Schneidewind. 2018. Eine neue Form der Bürgerbeteiligung: das Beispiel der App ‚Glücklich in Wuppertal‘. *FGW-Impuls Integrierende Stadtentwicklung Heft 7*.
- Hitschfeld, Uwe. 2014. Einflussfaktoren auf Akzeptanz. [https://www.hitschfeld.de/wp-content/uploads/2016/05/Studie\\_Akzeptanz\\_2014\\_Welle\\_3.pdf](https://www.hitschfeld.de/wp-content/uploads/2016/05/Studie_Akzeptanz_2014_Welle_3.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.
- Hitschfeld, Uwe. 2020. Steuerung von Partizipation und Anforderungen an das Verfahrensdesign. In *Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten*, Hrsg. Astrid Lorenz, Christian P. Hoffmann, und Uwe Hitschfeld, 345–362. Wiesbaden.
- Hitschfeld and Eichenseer, 2018. Uwe Hitschfeld Christoph Eichenseer 2018 Was entscheidet über Erfolg oder Misserfolg bei Beteiligungsverfahren? Leipzig
- Holtkamp, Lars. 2020. Grenzen der Bürgerbeteiligung vor Ort. Akteursinteressen und Praxisprobleme am Beispiel von Bürgerhaushalten und Standortkonflikten. In *Partizipation für alle und alles? Fallstricke, Grenzen und Möglichkeiten*, Hrsg. Astrid Lorenz, Christian P. Hoffmann, und Uwe Hitschfeld, 241–261. Wiesbaden.
- Kaase, Max. 1995. Partizipation. In *Wörterbuch Staat und Politik*, Hrsg. Dieter Nohlen, 521–527. München.
- Keim, Nina. 2015. Erfolgreich beteiligt: Die Bedeutung einer begleitenden Kommunikationsarbeit bei (Online-) Beteiligungsprojekten. In *Digitale Politikvermittlung: Chancen und Risiken interaktiver Medien*, Hrsg. Mike Friedrichsen, und Roland A. Kohn, 311–321. Wiesbaden.
- Letz, Britta, Jan Korte, und Katja Fitschen. 2017. Testen, Testen, Testen: Wie Experimente des »Taktischen Urbanismus« die Bürgerbeteiligung in Berlin und München aufmischen. *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung Ausgabe 1*. [https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_beitraege/1\\_2017/nbb\\_beitrag\\_letz\\_korte\\_fitschen\\_170406.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/1_2017/nbb_beitrag_letz_korte_fitschen_170406.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.
- Lieven, Claudius, und Nicole Schubbe. 2020. Digitale Beteiligung am Beispiel von smarticipate und Dipas. *Informationen zur Raumentwicklung Heft 3*, 66–75. Stuttgart.
- Lobeck, Michael, Klaus Selle, und Claus-Christian Wiegandt. 2021. Mehr als Bürgerbeteiligung: Verfahrensübergreifende, verlässliche Kommunikation zwischen Verwaltung, Politik und lokalen Öffentlichkeiten in der Stadtentwicklung. Eine Forschungsskizze. *vhw werkStadt Nr. 53*). [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/werkSTADT/PDF/vhw\\_werkSTADT\\_Mehr\\_als\\_Buergerbeteiligung\\_Nr\\_53\\_2021.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/werkSTADT/PDF/vhw_werkSTADT_Mehr_als_Buergerbeteiligung_Nr_53_2021.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.

- Lübcke et al., 2011. Maren Lübcke Rolf Lührs Dorothee Rutschle 2011 Die Zukunft der Stadtentwicklung: online und partizipativ? Informationen zur Raumentwicklung Heft 10, 627–636. Stuttgart
- Lübking, Uwe. 2017. Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung. In *Partizipation in der Bürgerkommune. KWI Schriften Bd. 10*, Hrsg. Hartmut Bauer, Christiane Büchner, und Lydia Hajasch, 33–44. Potsdam.
- Nanz, Patrizia, und Miriam Fritsche. 2012. *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Schriftenreihe Bundeszentrale für Politische Bildung, Bd. 1200. [https://www.slpb.de/fileadmin/media/Publikationen/Ebooks/Handbuch\\_Buergerbeteiligung.pdf](https://www.slpb.de/fileadmin/media/Publikationen/Ebooks/Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.
- Netzwerk Bürgerbeteiligung. o. J. Sammlung kommunaler Leitlinien und Handlungsempfehlungen für die Bürgerbeteiligung. <https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/kommunale-leitlinien-buergerbeteiligung/sammlung-kommunale-leitlinien/>. Zugegriffen: 31. August 2021.
- Patze-Diordiychuk, Peter, Paul Renner, und Ralf Besser, Hrsg. 2020. Methodenhandbuch Bürgerbeteiligung: Lern- und Ergebnistransfer fördern. [https://www.buchkomplizen.de/out/media/vib\\_9783960061731\\_1.pdf](https://www.buchkomplizen.de/out/media/vib_9783960061731_1.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.
- Rehmet, Frank, und Edgar Wunder. 2020. Bürgerbegehren: Bericht 2020. [https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-09-28\\_Bu\\_rgerbegehrensbericht\\_Web.pdf](https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2020-09-28_Bu_rgerbegehrensbericht_Web.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.
- Renner, Paul. 2019. Bürgerbeteiligung als Herzstück der Kommunalpolitik: Das Verhältnis zwischen Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik. *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung Ausgabe 1*, 1–9. [https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_renner\\_190125.pdf](https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_renner_190125.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.
- Richter, Ina, und Manuel Rivera. 2018. Was kann „Beteiligungskultur“ sinnvoll bedeuten? Praxistheoretisch inspirierte Vorschläge für ein Analysekonzept. *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* Heft 31. [https://publications.iass-potsdam.de/rest/items/item\\_3355913\\_6/component/file\\_3355914/content](https://publications.iass-potsdam.de/rest/items/item_3355913_6/component/file_3355914/content). Zugegriffen: 31. August 2021.
- Richter, Stefan. 2019. Demokratie am Scheideweg – Von der Bürgerbeteiligung zur Mitverantwortung. In *Kursbuch Bürgerbeteiligung #3*, Hrsg. Jörg Sommer, 58–76. Germersheim.
- Roth, Roland. 2011. Alle Macht den Bürgerinnen und Bürgern! Bürgerdemokratie als Motor der gesellschaftlichen Entwicklung. In *Die Zukunft der Bürgerbeteiligung: Herausforderungen, Trends, Projekte*, Hrsg. Stiftung Mitarbeit, 25–35. Bonn.
- Roth, Roland. 2016. Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur. In *Politik mit Bürgern – Politik für Bürger: Praxis und Perspektiven einer neuen Beteiligungskultur*, Hrsg. Manuela Glaab, 367–388. Wiesbaden.
- Selle, Klaus. 2020. An der Stadtentwicklung mitwirken? Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung. In *Stadtsoziologie und Stadtentwicklung: Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Hrsg. Ingrid Breckner, Albrecht Göschel, und Ulf Matthiesen, 105–116. Baden-Baden.
- Selle, Klaus. 2021. Es geht um die Substanz: Im Prozess der Stadtentwicklung glaubwürdig beteiligen. In *Glaubwürdig beteiligen: Impulse für die partizipative Praxis*, Hrsg. Stiftung Mitarbeit, 7–42. Bonn.
- Senft, Julia, und Isabella Tober. 2021. Dorf macht Zukunft: Mit Bürgerbeteiligung Spielräume erkunden. In *Glaubwürdig beteiligen: Impulse für die partizipative Praxis*, Hrsg. Stiftung Mitarbeit, 74–89. Bonn.

- Sinning, Heidi. 2019. Beteiligung. In *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*, Hrsg. ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 207–219. Hannover.
- Sippel, Hanns-Jörg. 2017. Auf dem Weg zu einer (neuen) politischen Kultur der Beteiligung. In *Partizipation in der Bürgerkommune. KWI Schriften Bd. 10*, Hrsg. Hartmut Bauer, Christiane Büchner, und Lydia Hajasch, 81–102). Potsdam.
- Sommer, Jörg, und Stefan Richter. 2020. Demokratie und Digitalisierung: Chancen, Risiken und Herausforderungen für die politische Partizipation. In *Demokratie 4.0: Bürgerbeteiligung und Mitverantwortung im Zeichen der Digitalisierung*, Hrsg. Stiftung Zukunft Berlin, und Allianz Vielfältige Demokratie, 4–6. Berlin.
- Stock, Marion. 2011. Die Zukunft der Bürgerbeteiligung: Vielfalt ermöglichen – Herausforderungen annehmen – Perspektiven gestalten. In *Die Zukunft der Bürgerbeteiligung: Herausforderungen, Trends, Projekte*, Hrsg. Stiftung Mitarbeit, 10–24. Bonn.
- Vetter, Angelika. 2014. Wirkungen von Bürgerbeteiligung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. *eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft Ausgabe 21*. [https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_vetter\\_141024.pdf](https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_vetter_141024.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.
- Wendt-Schwarzburg, Helke, Marcus Jeutner, und Kilian Flade. 2021. Urban Design Thinking in der Stadtentwicklung: Damit nicht immer die gleichen Leute gehört werden. *eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft Ausgabe 2*. [https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag\\_wendt-schwarzburg\\_jeutner\\_flade\\_210218.pdf](https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/gastbeitrag_wendt-schwarzburg_jeutner_flade_210218.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.
- Wiesemann, Paula. 2016. Mitmachstadt Herten – Erste Erfahrungen mit institutionalisierter Bürgerbeteiligung. *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung Ausgabe 2*. [https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter\\_betraege/2\\_2016/nbb\\_beitrag\\_wiesemann\\_160715.pdf](https://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_betraege/2_2016/nbb_beitrag_wiesemann_160715.pdf). Zugegriffen: 31. August 2021.

**Lutke Blecken** ist Projektleiter am Institut Raum & Energie in Wedel. Er arbeitet im Schwerpunkt zu den Themen nachhaltiges Flächenmanagement und Herstellung nachhaltiger Raumbeziehungen unter Einbindung unterschiedlicher Akteursgruppen.

**Julia Diring** ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Sie arbeitet im Schwerpunkt zu den Themen Kulturentwicklung in ländlichen Regionen und Transformation von Innenstädten.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Die Konstellationsanalyse als Instrument zur Strategieentwicklung für eine gemeinschaftliche Daseinsvorsorge

Mario Wolf und Jörg Londong

---

## Zusammenfassung

Die Einführung koproduktiver Organisationsformen in der Daseinsvorsorge bedarf integrierter Handlungsstrategien. Ein Instrument zur Strategieentwicklung stellt die Konstellationsanalyse dar, mit der komplexe Problemlagen systematisch analysiert und Handlungsansätze identifiziert werden können. Zentrale Elemente des Beitrags sind die Darstellung der Konstellationsanalyse, die anwendungsbezogene Erläuterung anhand eines Fallbeispiels aus der ressourcenorientierten Abwasserbewirtschaftung sowie zusammenfassende Handlungsempfehlungen, die Akteure aus Wissenschaft und Praxis bei der Anwendung der strategieorientierten Konstellationsanalyse unterstützen sollen.

---

## 1 Einführung

In Deutschland stellt die Daseinsvorsorge einen Kernbestand des Gesellschafts-systems dar (Kersten 2009, S. 24; Neu 2009, S. 9). Begrifflich zu Beginn des 20. Jahrhunderts durch Ernst Forsthoff geprägt, umfasst die Daseinsvorsorge heute „die Bereitstellung von vielfältigen regionalen und lokalen Dienstleistungen,

---

M. Wolf (✉) · J. Londong  
Bauhaus-Universität Weimar, Weimar, Deutschland  
E-Mail: [ulrich.mario.wolf@uni-weimar.de](mailto:ulrich.mario.wolf@uni-weimar.de)

J. Londong  
E-Mail: [joerg.londong@uni-weimar.de](mailto:joerg.londong@uni-weimar.de)

an deren Angebot ein besonderes öffentliches Interesse besteht“ (Einig 2009, S. 39). Dazu zählen technische und soziale Leistungen (Einig 2008, S. 17 ff.). Die Sicherung der Daseinsvorsorge wird dabei seit vielen Jahren durch vielfältige räumliche und gesellschaftliche Veränderungsprozesse zunehmend erschwert. Zu nennen sind vor allem der demografische Wandel und abnehmende finanzielle Handlungsspielräume der öffentlichen Hand. Zugleich werden Kommunen mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die aus vielfältigen sozialen, sozio-ökonomischen oder wirtschaftsstrukturellen Fragestellungen hervorgehen. Um darauf angemessen reagieren zu können und Angebote der Daseinsvorsorge langfristig zu sichern, sind neue und integrative Handlungsansätze erforderlich (ARL 2016). Auf Bundes-, Länder- und Kommunalebene werden in diesem Rahmen zunehmend kooperative Formen forciert und die Zusammenarbeit von Akteuren aus Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft als Voraussetzung einer langfristigen Tragfähigkeit der Daseinsvorsorge bewertet (BMVBS 2010, S. 10 f.). Hierfür gilt es oftmals, die bisherigen Paradigmen, langjährigen Handlungslogiken, eingespielten Routinen und bisher bewährte Organisationsstrukturen zu überdenken und tradierte Wege zu verlassen.

In der Diskussion um eine wirkungsorientierte Zusammenarbeit von öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft gewinnt der Begriff „Koproduktion“ zunehmend an Bedeutung (Löffler et al. 2015, S. 15). Grundidee ist, die spezifischen Stärken aller drei Akteursgruppen zur Sicherung der Daseinsvorsorge intelligent zu verknüpfen (Stielike 2016, S. 202). Im Mittelpunkt steht laut Butzin und Gärtner (2017, S. 515) nicht die grundlegende Beteiligung von privatwirtschaftlichen und zivilen Akteuren an administrativen Vorgängen wie beispielsweise kommunalen Planungsverfahren, „sondern die konkrete Mitplanung und -ausführung öffentlicher Aufgaben und beispielsweise auch die Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle (z. B. Genossenschaften, Bürgerstiftungen, Bürgeraktien) sowie die Aktivierung neuer Finanzierungsquellen (z. B. Spenden, Beiträge, Stiftungsgelder)“. Folglich ist mit Koproduktion nicht der Rückzug der Kommunen oder die Reduktion von Leistungen der Daseinsvorsorge gemeint, stattdessen geht es um ein „qualitativ besseres Miteinander“ (Löffler et al. 2015, S. 10). Entsprechend regionaler Gegebenheiten, vorhandener Ressourcen, zeitlicher Rahmenbedingungen sowie der Art der zu erbringenden Leistung können die drei Akteursgruppen verschiedene Rollen bei der Bereitstellung der Daseinsvorsorge übernehmen (Stielike 2016, S. 202). So können etwa Kommunen rechtliches Fachwissen, Unternehmen betriebswirtschaftliche Erfahrungen und zivile Akteure handwerkliche Fähigkeiten beisteuern (Stielike 2016, S. 203), etwa für den Betrieb eines gemeinschaftlich getragenen Dorfladens. Die Rolle der

öffentlichen Hand liegt dabei insbesondere in der Aktivierung und Koordination, um Akteure wirkungsorientiert zusammenzuführen (Stielike 2016, S.202). Um diese Aufgabe wahrzunehmen, bedarf es integrierter Strategien, welche – abgestimmt auf die lokalen und akteurspezifischen Besonderheiten – das Vorgehen zur Realisierung gemeinschaftlicher Projekte aufzeigen. Für deren Entwicklung sind geeignete methodische Instrumente erforderlich.

Ein pragmatisches Instrument zur Strategieentwicklung stellt die Konstellationsanalyse dar. Entwickelt am Zentrum für Technik und Umwelt der Technischen Universität Berlin handelt es sich bei der Konstellationsanalyse um ein problemorientiertes Instrument der Technik-, Innovations- und Nachhaltigkeitsforschung. Im Mittelpunkt steht die multiperspektivische Betrachtung von Untersuchungsgegenständen, in der unterschiedliche Wissensbestände, Perspektiven und Lösungsansätze aufeinander bezogen werden. Grundlage bildet ein lösungsorientierter Dialog zwischen Akteuren verschiedener Disziplinen aus Wissenschaft und Praxis, welche die Durchführung der Konstellationsanalyse tragen oder etwa durch Forschende mittels Expert\*inneninterviews und Diskussionsrunden in die Analyse eingebunden werden (Schön et al. 2007, S. 15 ff.). Durch diese Aktivierung und Beteiligung von Fachexpert\*innen sowie regionalen Wissens- und Erfahrungsträger\*innen kann die Konstellationsanalyse Regionalakteure dabei unterstützen, Herausforderungen der Daseinsvorsorge gemeinsam zu überwinden.

Der konzeptionelle Fokus liegt auf der Kartierung sogenannter „Konstellationen“. Bei diesen handelt es sich um konkrete Wirkungszusammenhänge, die sich aus bedeutsamen Einheiten und zwischen ihnen auftretenden Wechselwirkungen zusammensetzen. Mit diesem strukturellen Ansatz stellt die Konstellationsanalyse eine handhabare Untersuchungsmethode dar, um komplexe Zusammenhänge systematisch zu analysieren (Schön et al. 2007, S. 17 ff.).

Bei der Strategieentwicklung bietet die Konstellationsanalyse die Chance, aus einer Vielzahl an Handlungsoptionen geeignete Ansätze zu identifizieren und zu einer Gesamtstrategie zusammenzuführen. Ausgangspunkt bildet die Erfassung der Ist-Situation. Hierbei werden Wirkungszusammenhänge visualisiert, analysiert und interpretiert. Davon ausgehend können hypothetische Maßnahmen gedanklich durchgespielt und für die Problemlösung passende Maßnahmen deliberativ von den Beteiligten zu einer Strategie zusammengefasst werden (Schön et al. 2007, S. 64 f.). Für die Strategiebildung stellt die Konstellationsanalyse ein flexibles Instrument dar. Je nach Untersuchungsgegenstand, Problem- und Zielstellung ergeben sich somit vielfältige Forschungsdesigns. Praxisakteure und Forscher\*innen stellt dies mitunter vor grundsätzliche Fragen nach dem

konsistenten Einsatz sowie der methodischen Handhabung der Konstellationsanalyse. Zu nennen sind etwa Aspekte der Datenerhebung und die Herausforderung, den zielführendsten Strategieansatz zu identifizieren. Dieser Problemstellung ist der Beitrag gewidmet. Ziel ist es, den methodischen Rahmen der Konstellationsanalyse zur Strategieentwicklung aufzuzeigen. Akteure, die sich strategischen Fragen der zukünftigen Sicherung der Daseinsvorsorge stellen, sollen damit bei der zielgerichteten Anwendung dieses Werkzeugs unterstützt werden. Das Leitmotiv des Beitrags liegt im Aufzeigen eines pragmatischen Instruments, das Wissenschaftler\*innen und Praxisakteure bei der gemeinsamen Einführung koproduktiver Organisationsformen unterstützen kann.

Der Beitrag ist in sechs Kapitel gegliedert: Anknüpfend an die Einführung wird in Kap. 2 der konzeptionelle Rahmen der Konstellationsanalyse erläutert. Die methodische und praktische Durchführung einer Konstellationsanalyse zur Strategiebildung wird in Kap. 3 beschrieben. In Kap. 4 wird anhand eines Fallbeispiels aufgezeigt, wie die Konstellationsanalyse als Strategieinstrument eingesetzt werden kann. Die daraus resultierenden methodischen Handlungsempfehlungen werden in Kap. 5 vorgestellt. Zusammengefasst wird der Beitrag in Kap. 6.

Ausgangspunkt für den Beitrag stellt das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Forschungsvorhaben „Neuorganisation Ländlicher Abwasserentsorgung (NoLA)“ (2016–2018) dar (BUW 2020a). Der Fokus von NoLA lag auf der Erforschung praktikabler Strategien zur Überwindung von rechtlichen und organisatorischen Hemmnissen, welche die Einführung von ressourcenorientierten Abwassersystemen – sogenannten Neuartigen Sanitärsystemen (NASS) – bisher erschweren. Als Modellgemeinde diente die vom demografischen Wandel betroffene Thüringer Gemeinde Rohrbach, für die in dem vorherigen BMBF-Vorhaben „Transitionswege Wasserinfrastruktursysteme (TWIST++)“ (2013–2016) bereits ein NASS-Ansatz konzipiert worden war (BUW 2020b). An NoLA beteiligt waren die Bauhaus-Universität Weimar und der für die Gemeinde Rohrbach zuständige Abwasserzweckverband Nordkreis-Weimar. Einen zentralen methodischen Baustein in dem Forschungsprojekt stellte die Konstellationsanalyse dar, mit der für den NASS-Ansatz ein geeignetes Akteurskonzept erarbeitet wurde. In Kombination mit dem von Schön et al. (2007) herausgebrachten „Handbuch Konstellationsanalyse“, in dem der Ansatz des Instruments beschrieben wird, bilden die in dem Forschungsprojekt NoLA erzielten anwendungsbezogenen Erkenntnisse die Grundlage dieses Beitrags.



## 2 Grundlagen der Konstellationsanalyse

Als ein methodisch-analytischer Ansatz stellt sich die Konstellationsanalyse der Herausforderung, komplexe Problemlagen systematisch zu erfassen und zu operationalisieren. Im Mittelpunkt steht die inter- und transdisziplinäre Verständigung zwischen verschiedenen Expert\*innen und Erfahrungsträger\*innen (Schön et al. 2007). Ziel ist es, unterschiedliche Disziplinen zusammenzuführen (Ohlhorst und Kröger 2015) und verschiedene Problemsichten, Wissensbestände und Lösungsansätze hinsichtlich eines gemeinsamen Untersuchungsgegenstandes aufeinander zu beziehen (Schön et al. 2007). Die Konstellationsanalyse fungiert damit als Brücke zwischen verschiedenen Disziplinen der Wissenschaft und Praxis, um komplexe Zusammenhänge in ihren Besonderheiten und Funktionen zu verstehen (Schön et al. 2007).

Im Fokus des Analyseinstruments stehen „Konstellationen“. Dabei handelt es sich um ausgewählte gesellschaftliche Wirkungszusammenhänge, wie etwa Auswirkungen von Gesetzesgrundlagen auf das Handeln von bestimmten Akteuren. Die Wirkungszusammenhänge werden in jeweils prägende Elemente (Einheiten) (vgl. Abschn. 2.1) und die zwischen ihnen vorliegenden Relationen (Wechselwirkungen) (vgl. Abschn. 2.2) differenziert. Konstellationen unterliegen dabei einem „gewissen Maß an Ordnung“ (Schön et al. 2007, S. 9) und bilden ein dynamisches Gefüge. Dies bedeutet, dass sie sich kontinuierlich reorganisieren und zielgerichtet modifiziert werden können (ebd.).

Die gleichrangige Betrachtung der heterogenen Einheiten und ihrer Beziehungen stellt den zentralen Ansatz der Konstellationsanalyse dar. Den methodischen Kern bilden Kartierungen der zu untersuchenden Zusammenhänge. Diese werden um textuelle Beschreibungen ergänzt. Auf diese Weise kann ein abstraktes und problemzentriertes Abbild eines Sachverhaltes erzeugt werden (Schön et al. 2007, S. 16 f.).

### 2.1 Elemente

Als „Elemente“ werden in der Konstellationsanalyse Einheiten bezeichnet, die in einem gesellschaftlichen Zusammenspiel eine gewisse aktive, passive oder unbewusste Funktion einnehmen. Konkret wird zwischen vier Grundelementen unterschieden (vgl. Tab. 1).

**Tab. 1** Grundelemente der Konstellationsanalyse. (Quelle: Nach Schön et al. 2007, S. 17 f.)

Elemente	Bedeutung	Beispiele
Akteure	Soziale Akteure, Einzelpersonen, Akteursgruppen, Institutionen	Bürger*innen, Unternehmen, Forschungsprojekt, kommunaler Betrieb, Ingenieurbüro, Behörde
Technisches Element	Artefakte, technische Einrichtungen, technische Sammelbezeichnungen, Verfahren, Indikatoren	Straße, Kläranlage, technische Verfahren, Abfallwirtschaft, Mobilität, Bebauung
Natürliches Element	Ressourcen, Umweltmedien, tierische und pflanzliche Lebewesen, Naturphänomene, natürliche Dynamiken	Grundwasser, Flüsse, Felder, Bodeneigenschaften, Phosphor, Wärme, Klima, Erderwärmung
Zeichen	Ideen, Paradigmen, Konzepte, Programme, Ideologien, Gesetze, Kommunikation, Diskurse, Faktoren	Mobilitätskonzepte, Entwicklungsstrategien, Satzungen, Kommunikationskanäle, Wasserverbrauch







**Abb. 1** Darstellungsformen der Grundelemente. (Quelle: Schön et al. 2007, S. 18)

Zusätzlich können hybride Elemente definiert werden, bei denen es sich um Mischformen von Grundelementen handelt, wie etwa Entwicklungsdynamiken. Zur visuellen Unterscheidung weist jedes Grundelement eine spezifische Darstellungsform auf (vgl. Abb. 1) (Schön et al. 2007, S. 18).

## 2.2 Relationen

Relationen beschreiben die Art der Beziehung zwischen zwei oder mehreren Elementen (Schön et al. 2007, S. 19 f.). Hierbei wird zwischen verschiedenen Beziehungstypen unterschieden (vgl. Tab. 2). Neben dieser spezifischen Darstellung eines Verhältnisses kann durch Kartierungen aufgezeigt werden, wie eng Elemente zueinanderstehen. Eine räumliche Nähe bedeutet eine enge Beziehung, wohingegen eine lose Beziehung durch einen großen Abstand visualisiert wird (Schön et al. 2007, S. 19).

**Tab. 2** Zentrale Relationstypen der Konstellationsanalyse. (Quelle: Schön et al. 2007, S. 20)

Relationen	Bedeutung	Beispiele
	Einfache Relation: Elemente stehen miteinander in Verbindung	Zwei Akteure treffen Abstimmungen zum weiteren Vorgehen
	Gerichtete Relation: Ein Element wirkt gerichtet auf ein oder mehrere Elemente ein	Mit einer Beratung werden Kunden sensibilisiert
	Unvereinbare Relation: Elemente sind nicht miteinander vereinbar	Zwei Handlungsprinzipien schließen sich gegenseitig aus
	Konfliktäre Relation: Ein Element verhält sich absichtlich gegen eines oder mehrere Elemente	Eine gesetzliche Vorgabe verhindert den Weiterbetrieb eines Infrastrukturelements
	Widerständige Relation: Ein Element leistet passiven Widerstand gegen andere Elemente	Entscheider*innen erschweren durch konservative Handlungsmuster die Einführung innovativer Recyclingansätze
	Fehlender Relation: Elemente stehen in keiner Beziehung zueinander	Regionalakteure eines Bereichs der Daseinsvorsorge agieren unabhängig voneinander, obwohl ein Zusammenwirken sinnvoll erscheint

### 2.3 Konstellationsformen

In der Praxis zeigt sich, dass es für die Untersuchung von komplexen Fragen von Vorteil ist, diese zu strukturieren. Die Konstellationsanalyse folgt diesem Ansatz. Zusammenhänge werden daher als ein Gesamtsystem verstanden, das in logische Teilsysteme aufgeteilt werden kann, wodurch jeweils vertiefte Einblicke ermöglicht werden. Es wird zwischen drei Konstellationsformen unterschieden (Schön et al. 2007, S. 20):

- Gesamtkonstellation: Beschreibt die wesentlichen Elemente und Relationen auf der übergeordneten Makro-Ebene und vermittelt einen strukturellen Überblick über die ausgewählte Gesamtsituation.
- Teilkonstellation: Gewährt auf der Meso-Ebene jeweils einen in sich kohärenten Einblick in spezifische Ausschnitte der übergeordneten Gesamtkonstellation.
- Subkonstellation: Umfasst nur wenige Elemente sowie Beziehungen auf der Mikro-Ebene und ist damit die kleinste Untersuchungseinheit der Konstellation.

### 3 Anwendung der Konstellationsanalyse als Strategieinstrument

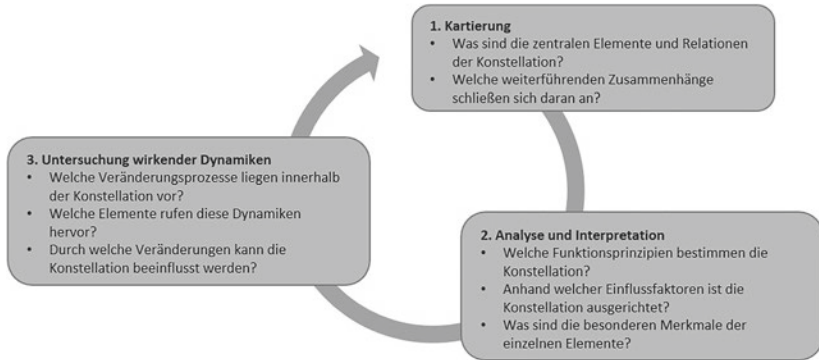
Der Konstellationsanalyse ist der Leitgedanke inhärent, dass Konstellationen flexibel sind. Bestehende Wirkungszusammenhänge können somit in eine beabsichtigte Form transferiert werden. Konzeptionell bedeutet dies, dass eine bestehende Ausgangskonstellation (Ist-Zustand) durch spezifische Modifikationen an den ihr zugrunde liegenden Teil- und Subkonstellationen in eine Zielkonstellation (angestrebter Zustand) transformiert werden kann (Schön et al. 2007, S. 64 ff.). Voraussetzung für solch eine zielgerichtete Entwicklung ist eine Strategie. „Strategien“ sind hierbei nach Mayntz (1987, S. 93 f.) konzeptionelle Wege, um einen normativen Zustand eines Gegenstandes herbeizuführen. Indem komplexe Zusammenhänge und zielgerichtete Interventionen mit der Konstellationsanalyse systematisch erfasst und durchdacht werden können, stellt sie ein anwendungsorientiertes Instrument zur Strategieformulierung dar (Schön et al. 2007, S. 65 ff.).

Die Strategieentwicklung basiert auf zwei methodisch miteinander verknüpften Ansätzen. Zum einen folgt die grundlegende Kartierung einzelner Konstellationen einer idealtypischen Abfolge von Arbeitsschritten. Zum anderen ist die Strategiebildung in mehrere Phasen gegliedert.

#### 3.1 Kartierung und Analyse von Konstellationen

Zur strategischen Untersuchung von komplexen Zusammenhängen müssen verschiedene Konstellationen kartiert werden. Dazu gehören etwa die Ausgangskonstellation und untergeordnete Teilkonstellationen. Die Analyse der einzelnen Konstellationen ist nach Schön et al. (2007, S. 24 ff.) idealtypisch in drei aufeinander aufbauende Arbeitsschritte strukturiert (vgl. Abb. 2):

1. Kartierung der Konstellation: In einem ersten Schritt sind die jeweils prägenden Elemente und Relationen einer Konstellation zu identifizieren. Zentral erachtete Wirkfaktoren können als Ausgangspunkt für die Kartierung mittig und mit einem Kreis versehen aufgezeichnet werden. Davon ausgehend können weitere Elemente entsprechend ihrem Bezug zu dem Hauptelement angeordnet und ihre Beziehungen mittels den unterschiedlichen Relationstypen definiert werden.



**Abb. 2** Arbeitsschritte zur Kartierung von Konstellationen. (Quelle: Eigene Darstellung nach Schön et al. 2007, S. 24 ff.)

2. Analyse und Interpretation der Konstellation: In diesem Schritt sind die in der Konstellation herrschenden Funktionsprinzipien und Charakteristika herauszuarbeiten. Es wird untersucht, welche Elemente in der Konstellation eine übergeordnete prägende Wirkung haben, anhand welcher Einflussfaktoren die Konstellation ausgerichtet ist, welche spezifischen Merkmale einzelne Elemente aufweisen und ob zwischen Elementen Allianzen vorliegen. Die Erkenntnisse sollten grafisch und textlich festgehalten werden, wobei die abgebildete Kartierung möglicherweise verändert wird.
3. Untersuchung der wirkenden Dynamiken: Der abschließende Schritt ist die Untersuchung der in der Konstellation vorliegenden und potenziell auftretenden Veränderungsprozesse. Ziel ist zu verstehen, welche Elemente die Konstellation durch ihre Funktionsweisen oder Dynamiken stetig verändern oder durch minimale Modifizierung ändern könnten. In diesem Rahmen gilt es, auch die Stabilität der Konstellation zu untersuchen, da manche Elemente und ihre Beziehungen beständiger sind als andere und deren Modifikation folglich schwerer fällt bzw. unwahrscheinlicher ist.

In der Praxis erfolgen die Arbeitsschritte überwiegend in einem iterativen und dynamischen Vorgehen (Schön et al. 2007, S. 24; Pohl und Hadorn 2006, S. 39). Erzielte Erkenntnisse können somit zunehmend konkretisiert werden. Jeder Schritt sollte zumindest einmal durchlaufen werden.

## 3.2 Phasen der Strategiebildung

Methodisch ist die Strategiebildung in drei aufeinanderfolgende Phasen differenziert (vgl. Tab. 3) (Schön et al. 2007, S. 68 ff.).

Idealtypisch gilt es, in der *ersten Phase* (Formulierung des Strategieziels und Stabilitätsanalyse) das Strategieziel möglichst konkret zu formulieren und eine Stabilitätsanalyse durchzuführen. In Bezug auf das Strategieziel sollte geklärt werden, ob nur ein Aspekt des Wirkungszusammenhangs in Form einer Teilkonstellation weiterentwickelt werden soll oder ob die Gesamtkonstellation zu bearbeiten ist. Ziel der Stabilitätsanalyse ist es herauszufinden, welche Elemente oder Relationen eine festigende oder destabilisierende Wirkung haben. Dies wird bereits im Zusammenhang mit der Analyse der Grundkonstellation und den dabei berücksichtigten Veränderungsprozessen (vgl. Abschn. 3.1) weitestgehend erfasst.

**Tab. 3** Phasen und Leitfragen der Strategieentwicklung. (Quelle: Nach Schön et al. 2007, S. 79)

<b>1. Phase: Formulierung des Strategieziels und Stabilitätsanalyse</b>	
Strategieziel formulieren	In welche Richtung soll sich die Konstellation entwickeln und wie lauten die konkreten Ziele, für die Strategien entwickelt werden sollen?
Stabilität der Konstellation analysieren	Wie stabil ist die Konstellation, ist sie eigendynamisch oder selbsttragend?
Strategische Grundentscheidung treffen	Soll die Strategie an der Weiterentwicklung der Stärken oder an der Bearbeitung destabilisierender Zusammenhänge ansetzen?
<b>2. Phase: Identifizierung strategischer Ansatzpunkte</b>	
Strategisches Potenzial aller Elemente systematisch untersuchen	Welche Elemente können auf andere Elemente oder Beziehungen einwirken und welche Elemente können in ihrer Entwicklung oder Ausprägung beeinflusst werden?
Teilstrategien entwickeln	Wie können die strategischen Potenziale verschiedener Elemente aktiviert werden?
<b>3. Phase: Strategieentwicklung</b>	
Strategische Ansatzpunkte in eine Gesamtstrategie bündeln	Wie können die Ansatzpunkte zu einer abgestimmten Gesamtstrategie gebündelt werden?
Gesamtstrategie auf Konsistenz prüfen	Ist die Gesamtstrategie widerspruchsfrei?
Maßnahmen priorisieren	In welcher zeitlichen Abfolge soll die Strategie umgesetzt werden?

Davon ausgehend gilt es zu entscheiden, ob die Strategie an den Stärken (z. B. bestehende Akteurskooperationen) oder destabilisierenden Zusammenhängen (z. B. hemmende Regularien) ansetzen soll. Welcher Strategieansatz verfolgt wird, ist jeweils vorhabenabhängig diskursiv zu entscheiden.

In der *zweiten Phase* (Identifizierung strategischer Ansatzpunkte) sind die strategischen Ansatzpunkte zu identifizieren. Dabei handelt es sich um kleingliedrige Zusammenhänge der Ausgangs- bzw. Teilkonstellationen, durch deren Modifikation die Zielkonstellation entwickelt werden könnte. Ein Element hat strategisches Potenzial, wenn es beeinflussbar ist und eine Wirkung auf andere Elemente oder Beziehungen entfalten kann. Im Rahmen einer Szenariobildung kann hypothetisch untersucht werden, wie sich die Modifikationen auf die Ausgangskonstellation und das Erreichen des Strategieziels auswirken.

Die *dritte Phase* (Strategieentwicklung) dient der Strategiebildung. Dafür muss aus der Vielzahl identifizierter strategischer Ansatzpunkte eine konsistente Auswahl getroffen werden, die es zu einer abgestimmten Gesamtstrategie zusammenfügen gilt. Konflikte zwischen verschiedenen Teilstrategien sollten vermieden werden.

Die aufgezeigten Arbeitsschritte zur Kartierung und Analyse von Konstellationen sind in die verschiedenen Phasen der Strategieentwicklung zu integrieren. Dies gilt insbesondere für die erste und zweite Phase, da in diesen die in der Ausgangskonstellation wirkenden sowie durch potenzielle Modifikationen verursachten Dynamiken zu untersuchen sind.

### 3.3 Praktisches Vorgehen

Durchgeführt werden sollte die Konstellationsanalyse von einem inter- oder transdisziplinären Koordinationsteam. Ziel ist es, möglichst differenzierte Perspektiven auf einen Problemgegenstand zusammenzuführen. In Abhängigkeit der übergeordneten Rahmenbedingungen, wie etwa den zeitlichen und finanziellen Ressourcen der verschiedenen Teammitglieder, kann deren Arbeitsweise laut Schön et al. (2007, S. 21) wie folgt gestaltet werden:

- Gruppenorientiert: Das Team durchläuft den gesamten Prozess als Gruppe,
- Bildung von Arbeitsgruppen: Mehrere Teilnehmer\*innen finden sich zu Arbeitsgruppen zusammen und bereiten Kartierungen vor, die der gesamten Gruppe präsentiert und abschließend diskutiert werden,
- Einzelarbeit: Anstelle der Arbeitsgruppen werden die Kartierungen von einzelnen Teammitgliedern vorbereitet.

Die Auswahl der in die Analyse zu integrierenden Wissensbestände und damit die Zusammensetzung des Koordinationsteams sind entscheidend für das Gelingen der Strategieentwicklung. Bei der Auswahl der Mitglieder sollte etwa berücksichtigt werden, welche Wissensbestände und Perspektiven in der Analyse zusammengeführt werden sollen, welche wissenschaftlichen und erfahrungsbasierten Expertisen es einzuholen gilt und wie diese jeweils in Persona oder durch andere Methoden, wie beispielsweise Expert\*innen-Interviews, in den Prozess integriert werden können (Schön et. al 2007, S. 21). Erreicht werden sollte ein möglichst deliberativer Aushandlungsprozess zwischen Expert\*innen mit unterschiedlichen Wissensbeständen (z. B. Fach- und Erfahrungswissen), welcher der Strategieentwicklung in ihren jeweiligen Arbeitsschritten und Phasen zugrunde liegt.

---

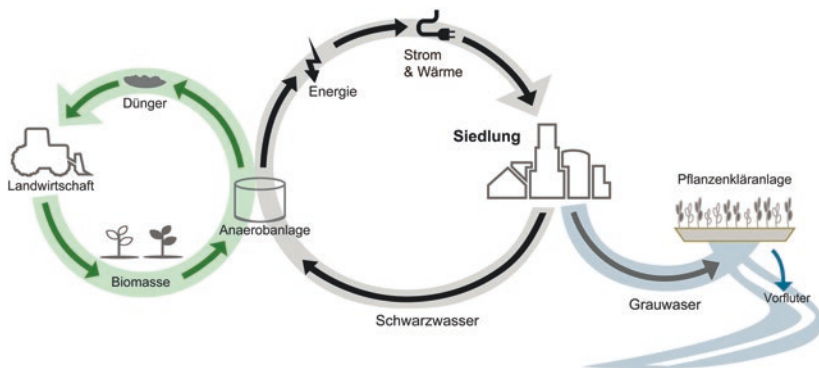
## **4 Fallbeispiel: Strategieentwicklung zur Einführung einer ressourcenorientierten Abwasserbewirtschaftung im ländlichen Raum**

### **4.1 Hintergrund und Zielsetzung**

Ressourcenorientierte Sanitärsysteme (NASS) werden als ein geeigneter Ansatz für die zukünftige Sicherung der Abwasserentsorgung in ländlichen Räumen betrachtet (DWA 2010, S. 3; BMVI und BBSR 2016, S. 101). Bei NASS handelt es sich um einen Sammelbegriff für verschiedene Systemvarianten, bei denen – entsprechend dem aus der Kreislaufwirtschaft zugrunde liegende Paradigma „Verwertung vor Beseitigung“ – ein stoff- und energieflussorientierter Umgang mit insbesondere häuslichem Abwasser angestrebt wird. Möglich wird dies durch die separate Erfassung und Bewirtschaftung von Abwasserteilströmen, wie etwa dem aus der Toilette stammenden Schwarzwasser oder dem in Bad und Küche anfallenden Grauwasser. Neben Antworten auf abwasserwirtschaftliche Fragestellungen können NASS durch die Integration weiterer organischer Fraktionen (z. B. aus Abfall- und Landwirtschaft) zur Optimierung regionaler Ressourcenkreisläufe beitragen (DWA 2008, S. 22 ff., 2014, S. 8 f.). Die Realisierung von NASS wird aufgrund vielfältiger Hemmnisse erschwert (Wolf und Londong 2020). Eine zentrale Herausforderung stellt das erforderliche Zusammenwirken von kommunalen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren dar. So gilt es, jeweils einen situationspezifischen Handlungsrahmen zu schaffen, in dem die Bewirtschaftung regional anfallender Ressourcenströme zwischen kommunalen Betrieben, Bürger\*innen und etwa landwirtschaftlichen Akteuren organisatorisch geregelt wird.



Der Frage, wie solch ein Handlungsrahmen für ein im ländlichen Raum verteiltes NASS aufgabentechnisch strukturiert sein kann, war die in dem BMBF-Forschungsprojekt NoLA durchgeführte Konstellationsanalyse gewidmet. Ziel war es, ein Akteurskonzept zu identifizieren, das eine bestmögliche Verwertung von Abwasserteilströmen im Rahmen einer integrierten Ressourcenwirtschaft ermöglicht, das die bestehenden Rahmenbedingungen weitestgehend aufgreift, sich durch eine hohe Umsetzbarkeit auszeichnet und Chancen für eine weiterführende Optimierung der regionalen Ressourcenwirtschaft bietet. Zudem sollten Handlungsempfehlungen zu dessen Umsetzung erarbeitet werden. Gegenstand der Untersuchung war der für die Thüringer Modellgemeinde Rohrbach konzipierte NASS-Ansatz, der die separate Erfassung von Grau- und Schwarzwasser vorsieht. Wird für das Grauwasser die Behandlung in einer ortseigenen Pflanzenkläranlage angestrebt, soll das Schwarzwasser unter Zugabe weiterer organischer Substrate in einer regionalen Anaerobanlage verwertet werden (vgl. Abb. 3). Das zu entwerfende Akteurskonzept ist in einen ländlichen Kontext einzuordnen. So zählt die etwa 20 km nördlich von Weimar gelegenen Modellgemeinde Rohrbach knapp 200 Einwohner\*innen (TLS 2019), wobei die zumeist in den 1960er-Jahren errichteten Anlagen der Abwasserentsorgung überwiegend sanierungsbedürftig sind (Wolf und Londong 2020, S. 400). Der zuständige Abwasserzweckverband Nordkreis-Weimar umfasst 16 Verbandsgemeinden. Als treibende Kraft in der Region fungiert die Landwirtschaft. Der Fokus der örtlichen Betriebe liegt auf Ackerlandprodukten und Nutztviehhaltung, die oftmals mit dem Betrieb von Biogasanlagen gekoppelt ist, wodurch eine zunehmende



**Abb. 3** NASS-Ansatz für die Gemeinde Rohrbach. (Quelle: Wolf und Londong 2020, S. 401)

Verknüpfung von Land- und Energiewirtschaft zu beobachten ist. Daraus resultierende Fragen, wie etwa welche Regionalakteure an dem NASS beteiligt werden möchten, inwieweit regional anfallende Substratströme gemeinsam mit dem Schwarzwasser verwertet und welche dafür bestehenden Infrastrukturen genutzt werden könnten, galt es im Rahmen der Konstellationsanalyse zu untersuchen und die spezifischen Erkenntnisse zu einem geeigneten Akteurskonzept zusammenzuführen.

Koordiniert wurde die Analyse von Wissenschaftler\*innen der Bauhaus-Universität Weimar. In dem knapp sechsmonatigen Erarbeitungszeitraum wurden mehr als 20 Expert\*innen-Interviews geführt. Die Gespräche erfolgten sowohl bilateral als auch im Rahmen von Gesprächsrunden, um Problemlagen umfassend betrachten zu können. Beteiligt waren beispielsweise Fachexpert\*innen verschiedener Verwaltungsressorts und -ebenen, kommunale und privatwirtschaftliche Regionalakteure der Abwasser-, Abfall-, Land- und Energiewirtschaft sowie zivilgesellschaftliche Vertreter\*innen.

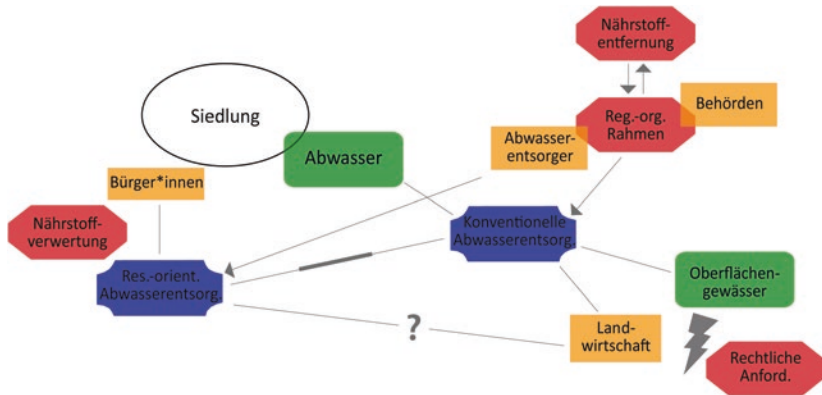
## **4.2 Anwendung der Konstellationsanalyse**

Mit dem Ziel, ein geeignetes Akteurskonzept für den NASS-Ansatz in der ländlichen Gemeinde Rohrbach zu entwerfen, orientierte sich die in NoLA durchgeführte Konstellationsanalyse an den drei Phasen der Strategiebildung. Wie diese drei Phasen in dem Fallbeispiel durchschritten wurden, wird im Folgenden dargestellt.

### **4.2.1 Grundlegende Kartierungen**

Als Grundlage für die Untersuchung wurden in einem ersten Schritt die zugrunde liegende Situation in der Gemeinde Rohrbach (Ausgangskonstellation) sowie die angestrebte ressourcenorientierte Abwasserbewirtschaftung (Zielkonstellation) kartiert.

*Kartierung der Ausgangssituation:* Die in der Gemeinde Rohrbach vorliegenden wasserwirtschaftlichen Charakteristika (etwa ungenügende Abwasserbehandlung und keine weiterführende Verwertung) sind als exemplarisch für viele Gemeinden des ländlichen Raums insbesondere in Thüringen zu bewerten. Die gesellschaftlichen Wirkungszusammenhänge der Landes- und Bundesebene bilden dabei einen übergeordneten organisatorischen Rahmen. Um die Wirkungszusammenhänge zu verstehen, die die Modellgemeinde prägen, wurde die Kartierung der örtlichen Ausgangssituation daher in den spezifischen gesellschaftlichen Kontext eingeordnet (vgl. Abb. 4). Die Abwasserentsorgung

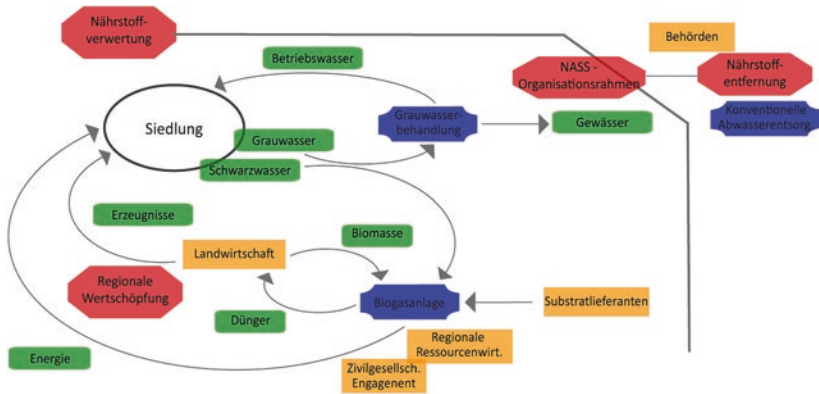


**Abb. 4** Kartierung der Ausgangskonstellation, vereinfacht. (Quelle: Eigene Darstellung)

wird von dem Paradigma der Nährstoffentfernung (Kohlenstoff- und Phosphorverbindungen) geprägt, wobei der regulativ-organisatorische Rahmen die separate Bewirtschaftung von Abwasserteilströmen erschwert, indem sein Fokus auf dem Einsatz konventioneller Verfahren (u. a. energieaufwendige Oxidation der Kohlenstoffverbindungen und chemische Fällung der Phosphate) liegt. Darunter fallen etwa traditionelle Kläranlagen. Diese führen dennoch zu einer Belastung der Oberflächengewässer, in die das behandelte Abwasser eingeleitet wird. Die entstehenden Klärschlämme können zur Zeit noch in der Landwirtschaft für Düngezwecke genutzt werden. Beide Aspekte stehen zunehmend in Konflikt mit den rechtlichen Rahmenbedingungen (z. B. Wasserrahmenrichtlinie, Klärschlamm- und Düngeverordnung). Als aktive Akteure fungieren die Verwaltungsbehörden sowie Abwasserentsorger. In dem Fallbeispiel strebt der für die Gemeinde Rohrbach zuständige Abwasserentsorger eine ressourcenorientierte Abwasserverwertung an, welche bisher unvereinbar mit der konventionellen Systematik der Abwasserentsorgung ist.

*Kartierung der Zielkonstellation:* Die Kartierung der Zielkonstellation basiert im Wesentlichen auf dem bereits vorliegenden NASS-Ansatz. Da dieser auf eine regionale Vernetzung von Stoffströmen und Akteuren setzt, wurde für die Kartierung der Zielkonstellation eine regionale Betrachtungsgrenze gewählt (vgl. Abb. 5).

Im Mittelpunkt der Zielkonstellation steht die separate Bewirtschaftung von Grau- und Schwarzwasser. Für das Grauwasser sind vorerst eine Behandlung in einer naturnahen Ortskläranlage und Einleitung in ein nahes Gewässer vorgesehen.



**Abb. 5** Kartierung der Zielkonstellation, vereinfacht. (Quelle: Eigene Darstellung)

Die Aufbereitung zu Betriebswasser, dass bspw. für die WC-Spülung oder Bewässerung genutzt wird, ist perspektivisch möglich. Das Schwarzwasser soll zusammen mit anderen regionalen Substraten verwertet werden. Durch das Zusammenwirken verschiedener Akteure und unter dem Handlungsziel der regionalen Wertschöpfung entstehen dabei verschiedene Produkte. Bestimmendes Paradigma der Zielkonstellation stellt die Nährstoffverwertung dar. Für die Einführung ist davon auszugehen, dass es innerhalb der Sphäre der konventionellen Abwasserwirtschaft eines gesonderten Organisationsrahmens für das NASS bedarf.

Ablauftechnisch wurden die zwei Konstellationen durch das Koordinationsteam iterativ erstellt. In einem ersten Schritt wurde hierbei die Zielkonstellation kartiert. Dies bot sich an, da bereits ein konkreter NASS-Ansatz vorlag, den es um zusätzliche Wirkungszusammenhänge zu erweitern galt. Dies erleichterte die Kartierung der Ausgangskonstellation. Durch die vergleichende Bearbeitung beider Konstellationen konnten diese zunehmend konkretisiert werden.

#### 4.2.2 Identifikation strategischer Ansatzpunkte

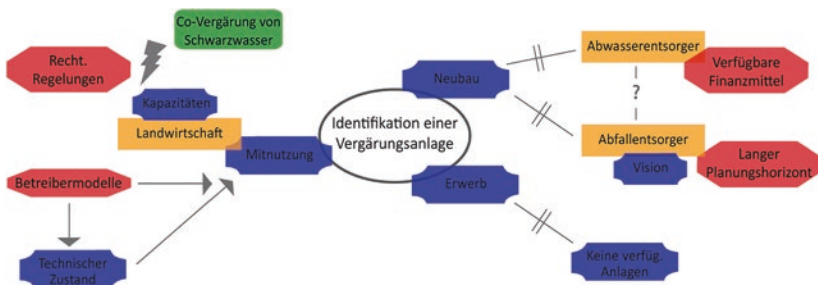
In dieser Phase stand die Identifikation konzeptioneller Bausteine für das Akteurskonzept im Mittelpunkt. Konkret sollten Ansatzpunkte gefunden werden, auf denen das Akteurskonzept aufbauen könnte. Hierfür wurden anhand einer Gegenüberstellung der Ausgangs- und der Zielkonstellation zunächst die spezifischen Unterschiede herausgearbeitet. Im Mittelpunkt stand die Frage, welche inhaltlich-strukturellen Modifikationen an der Ausgangskonstellation vorgenommen werden müssen, um eine ressourcenorientierte Abwasserbewirtschaftung zu

erreichen. Auf diese Weise konnten sechs zentrale Teilkonstellationen identifiziert werden. Dazu zählten etwa „Fragen der Stoffstromtrennung“, die „Handlungsbereitschaft der beteiligten Akteure“ wie etwa Landwirtschafts- und Abfallbetriebe sowie die „Identifikation einer Vergärungsanlage“ (vgl. Abb. 6). Die Teilkonstellationen wurden kartiert und anschließend auf strategische Ansatzpunkte hin untersucht. Expert\*innen-Interviews und kleine Diskussionsrunden mit Regionalakteuren stellten den methodischen Schwerpunkt des Wissenszuwachses in dieser Phase dar.

Am Beispiel des Handlungsfelds *Identifikation einer Vergärungsanlage* soll die Identifikation strategischer Ansatzpunkte verdeutlicht werden. Der strategische Ansatzpunkt dieses Handlungsfelds liegt in der Mitnutzung vereinzelter bestehender landwirtschaftlicher Vergärungsanlagen. Ausgangspunkt der Betrachtung ist die Differenzierung zwischen den Optionen Neubau, Erwerb oder Mitnutzung einer Vergärungsanlage.

Ein Neubau wird in der Region durch verschiedene Akteure grundsätzlich in Betracht gezogen. Der von den Akteuren veranschlagte Planungshorizont erweist sich für den Abwasserentsorger jedoch als zu lang für ein potenzielles Zusammenwirken zur Realisierung des NASS. Gleichwohl kann ein von dem Abwasserentsorger allein getragener Neubau aufgrund seiner geringen finanziellen Eigenmittel ebenfalls ausgeschlossen werden. Dies trifft auch auf den potenziellen Erwerb einer bestehenden Vergärungsanlage zu. Bestehende Vergärungsanlagen finden sich hauptsächlich im landwirtschaftlichen Sektor, wobei deren Zuverlässigkeit insbesondere aufgrund verschiedener Betreibermodelle variiert.

Die hohe Betriebszuverlässigkeit sowie für die Vergärung von Schwarzwasser geeignete technische Spezifikationen einzelner Anlagen erwiesen sich als unterstützend für die Identifikation des strategischen Ansatzpunkts. Grundsätz-



**Abb. 6** Kartierung des Handlungsfelds „Identifikation einer Vergärungsanlage“, vereinfacht. (Quelle: Eigene Darstellung)

lich entspricht die Co-Vergärung von Schwarzwasser mit landwirtschaftlichen Substraten wie Gülle jedoch nicht den gesetzlichen Rahmenbedingungen, sodass es an dieser Stelle einen Konflikt zu lösen gilt.

Basis der kartierten Teilkonstellationen ist eine Literaturrecherche des Koordinationsteams. Die anfänglich nur schematisch skizzierten Teilkonstellationen wurden anschließend durch Experten\*innen-Interviews ausgearbeitet. Das iterative Vorgehen ermöglichte zudem, die Teilkonstellationen mehrfach umzustrukturieren und kontinuierlich um neue Inhalte und Perspektiven zu erweitern. Interdisziplinäre Diskussionsrunden ergänzten diesen Prozess. Zum einfacheren Verständnis aller Beteiligten wurden die Teilkonstellationen hierbei als Handlungsfelder bezeichnet. Um die strategischen Ansatzpunkte zu identifizieren, wurden zudem die spezifischen Kontextbedingungen mitbetrachtet. Dazu gehörten beispielsweise aktuelle Novellierungen von regulativen Grundlagen und zu erwartete sozioökonomische Entwicklungsdynamiken von einzelnen Betrieben.

### **4.2.3 Entwurf des Akteurskonzepts und Handlungsempfehlungen**

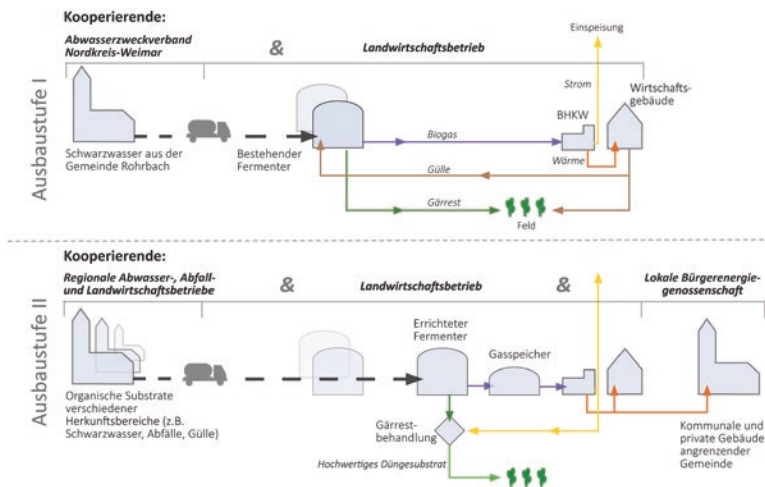
Die abschließende Phase ist der Entwicklung des Akteurskonzepts zur Einführung des in Rohrbach vorgesehenen NASS-Ansatzes sowie der Ableitung von akteursbezogenen Handlungsempfehlungen gewidmet. Wurden in der vorherigen Phase verschiedene Handlungsfelder mit spezifischen Ansatzpunkten identifiziert, gilt es diese nun gemeinsam zu betrachten und auf ihre gegenseitige Vereinbarkeit zu untersuchen. Damit soll aus den vielfältigen und sich möglicherweise gegenseitig ausschließenden Ansatzpunkten eine kohärente Auswahl getroffen werden, aus der sich das Akteurskonzept zusammensetzt. Für die Beteiligten zeigten sich verschiedene Ansätze als konzeptionell vielversprechend. Dazu gehörte etwa die Zusammenarbeit des Abwasserzweckverbands mit

- einem anderen Abwasserentsorger (Eingabe des Schwarzwassers in einen bestehenden abwasserwirtschaftlich genutzten Faulbehälter),
- einem kommunalen Abfallentsorger (gemeinsame Planung einer Vergärungsanlage) oder
- verschiedenen Landwirtschaftsbetrieben (Zugabe des Schwarzwassers in bestehende Biogasanlagen).

Um die Auswahl der verschiedenen, rein diskursiv entworfenen Akteurskonzepte einzuschränken und *einen* geeigneten Ansatz zu identifizieren, setzte das Koordinationsteam ein multikriterielles Bewertungsmodell ein (vgl. Abschn. 5.3). Entscheidungskriterien waren u. a. die Handlungsbereitschaft von Akteuren,

ökonomische Aspekte, technische Anforderungen sowie der gesellschaftliche Mehrwert.

Das entworfene Akteurskonzept sieht das Zusammenwirken des für Rohrbach zuständigen Abwasserentsorgers mit einem regionalen Landwirtschaftsbetrieb vor (vgl. Abb. 7). Die *erste Ausbaustufe* ermöglicht den grundlegenden Betrieb des NASS. Konkret ist die Mitnutzung der durch den Landwirtschaftsbetrieb betriebenen Anaerobanlage vorgesehen, wobei einer der Fermenter verfahrenstechnisch separat als NASS-Reaktor genutzt werden kann. In diesem wird das in Rohrbach gewonnene Schwarzwasser zusammen mit betriebsintern anfallender Rindergülle verwertet. Den Transport des Schwarzwassers in die wenige Kilometer von Rohrbach entfernte Anlage kann durch den Abwasserentsorger oder den Landwirtschaftsbetrieb erfolgen. Die Zugabe von weiteren abwasserwirtschaftlichen Substraten (z. B. Fäkalschlämme) wäre sinnvoll. Der entstehende Gärrest könnte auf betriebseigenen Feldern ausgebracht werden. Mit der durch das bestehende Blockheizkraftwerk (BHKW) gewonnenen Wärme könnten über die betriebsinternen Wärmeinfrastrukturen Kuhställe und Wirtschaftsgebäude beheizt werden, wohingegen der Strom in das öffentliche Netz eingespeist wird. Durch die *zweite Ausbaustufe* soll eine umfassendere Ressourcenwirtschaft auf regionaler Ebene erreicht werden. Grundlage stellt die Einbindung weiterer Akteure wie Abwasser- und Abfallentsorger dar, die weitere Substrate zur Verfügung stellen



**Abb. 7** Akteurskonzept für das NASS. (Quelle: Eigene Darstellung)

und den Bau eines neuen NASS-Reaktors ermöglichen. Mit der zusätzlich gewonnenen Wärme könnten etwa Bewohner\*innen einer unmittelbar an die Anlage angrenzenden Gemeinde versorgt werden, wobei eine zukünftige Bürgerenergiegenossenschaft den Ausbau des Nahwärmenetzes übernehmen könnte. Auch der Betrieb einer Aufbereitungsanlage für die Gärreste wäre sinnvoll, um aus diesen ein marktfähiges Düngesubstrat zu generieren. Durch einen zusätzlichen Gasspeicher könnte Strom bei höheren Preislagen eingespeist werden, um die Wirtschaftlichkeit der Anlage zu erhöhen.

Mit Blick auf die Umsetzung des identifizierten Akteurskonzepts boten die zugrunde liegenden strategischen Potenziale die Möglichkeit, akteursspezifische Handlungsempfehlungen abzuleiten. Dazu zählen etwa Vorschläge zur Überwindung rechtlicher Herausforderungen, Gestaltung der Organisationsstruktur, Aufbau einer integrierten Finanzierungsstrategie und Erhöhung der Akzeptanz unterschiedlicher Gruppen (z. B. Nutzer\*innen, Landwirt\*innen, Bürger\*innen) gegenüber NASS und seinen Produkten. Weitere Handlungsempfehlungen adressieren übergeordnete Rahmenbedingungen. Dazu gehören Vorschläge zur Ausrichtung der Landesförderpolitik und Gestaltung effizienterer Organisationsstrukturen in der Abwasserwirtschaft auf Landesebene.

### 4.3 Erkenntnisse der Strategieentwicklung

Bei der Strategieentwicklung wurde das Untersuchungsdesign an die zugrunde liegende Frage (*Wie könnte ein Akteurskonzept für das NASS im Modellgebiet gestaltet sein?*) angepasst. Grundlage bildeten die drei Phasen der Strategiebildung, wobei die Schritte zur Kartierung einzelner Konstellation jeweils iterativ durchlaufen wurden. Bildete die Ausgangskonstellation die örtlichen Rahmenbedingungen ab, stellte der NASS-Ansatz die Grundlage für die kartierte normative Zielkonstellation dar. Der Fokus lag folglich darauf, die Zielkonstellation in ein geeignetes Akteurskonzept zu überführen, von dem aus Handlungsempfehlungen für dessen Realisierung abgeleitet werden sollten. Dabei zeigte sich in der ersten Phase, dass die Ausgangskonstellation umfassend weiterzuentwickeln ist und die zu formulierende Strategie sowohl an bestehenden Stärken (etwa vorliegende Beziehungen zwischen Akteuren) als auch an destabilisierenden Zusammenhängen (bspw. erforderliche Satzungsänderungen beim Abwasserentsorger) ansetzen sollte. Vor diesem Hintergrund wurden in der zweiten Phase auch strategische Ansatzpunkte identifiziert, deren Umsetzung durch hemmende Faktoren erschwert werden würde. Dadurch konnte eine hohe Vielfalt an strategischen Ansatzpunkten gefunden werden, die es erlaubte, erste



Szenarien für die Akteursstruktur des NASS zu skizzieren. In der dritten Phase wurde die Strategie für die Einführung des NASS entworfen. Die Strategie setzte sich dabei aus dem Akteurskonzept sowie ergänzenden Handlungsempfehlungen zusammen.

Methodische Grundlage für die verschiedenen Kartierungen bildete eine umfassende, von dem Koordinationsteam durchgeführte Datenerhebung. Hierfür wurden neben Fachliteratur insbesondere auch Interviews und Diskussionsrunden mit Fachexperten\*innen und Regionalakteuren genutzt. Indem akteurspezifische Handlungslogiken, Interessen und Eigenschaften in Erfahrung gebracht wurden, gelangt es, die zugrunde liegenden Wirkungszusammenhänge zu erfassen. In Bezug auf das iterative Vorgehen dienten diese Formate des bilateralen und gemeinschaftlichen Austauschs zudem der deliberativen Interpretation von (Teil-) Konstellationen sowie der Identifizierung der strategischen Ansatzpunkte. Die von Einzelakteuren in den Strategiebildungsprozess eingebrachten Perspektiven wurden aufgenommen und stetig mit anderen akteurspezifischen Wissensbeständen abgeglichen. Auf diese Weise konnten durch das Koordinationsteam erzielte Wissensbestände kontinuierlich erweitert, konkretisiert und einer multiperspektivischen Betrachtung unterzogen werden. Das Koordinationsteam übernahm hierbei eine moderierend-analytische Funktion. Um die skizzierten Akteurskonzepte systematisch zu reduzieren und ein geeignetes Akteurskonzept identifizieren zu können, erwies sich der Einsatz eines multikriteriellen Bewertungsmodells als förderlich. Mit diesem sollte sichergestellt werden, dass jenes Akteurskonzept identifiziert wird, welches die im Voraus formulierten Anforderungen (u. a. bestmögliche Schwarzwasserverwertung, hohe Umsetzungsfähigkeit) bestmöglich erfüllt. Die gewählten Entscheidungskriterien (z. B. Handlungsbereitschaft, ökonomische Aspekte, technische Realisierbarkeit) und ihre Gewichtung basierten auf Erkenntnissen aus der Fachliteratur sowie Expert\*innen-Interviews.

---

## 5 Methodische Empfehlungen

Um andere Akteure aus Wissenschaft und Praxis bei der Durchführung der Konstellationsanalyse zu unterstützen, sind die im Forschungsprojekt NoLA erzielten methodischen Erfahrungen in diesem Kapitel als Empfehlungen zusammengestellt. Dies betrifft organisatorische Aspekte hinsichtlich des erforderlichen strukturierten Rahmens, in dem eine Konstellationsanalyse angewendet wird (Abschn. 5.1), erforderliche Instrumente zur Datenerhebung wie Expert\*innen-Interviews, die einen konsistenten und transparenten Ablauf ermöglichen (Abschn. 5.2), sowie die Beurteilung identifizierter Strategieansätze (Abschn. 5.3).

## 5.1 Organisatorische Aspekte

Vor Beginn der Konstellationsanalyse gilt es, eine Vielzahl an organisatorischen Aspekten zu berücksichtigen. Die zentralen Fragestellungen sind vier Schwerpunkten zugeordnet (vgl. Tab. 4). Als übergeordnete Aufgabe ist zu definieren, was das Ziel der Konstellationsanalyse ist. Um mit Verlauf der Analyse potenziell auftretende Missverständnisse zu vermeiden, sollte dieses möglichst deutlich definiert werden. Davon ausgehend ist ein geeignetes Untersuchungsdesign zu konzipieren.

**Tab. 4** Organisatorische Aspekte der Konstellationsanalyse. (Quelle: Eigene Darstellung)

Kategorie	Zu klärende Fragestellungen
Vorbereitung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welches Ziel wird mit der Konstellationsanalyse verfolgt?</li> <li>• Wie könnte ein geeignetes Untersuchungsdesign aussehen?</li> <li>• Was kann/soll die Konstellationsanalyse leisten?</li> <li>• Sind allen Beteiligten die Rahmenbedingungen bewusst (keine falschen Erwartungen)?</li> </ul>
Untersuchungsdesign	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Welche Akteure sind für eine umfassende Betrachtung des Untersuchungsgegenstands einzubinden?</li> <li>• Was ist das grundlegende Konzept der Untersuchung?</li> <li>• Wie ist die Analyse strukturiert (z. B. regelmäßige Workshops, Statusmeldungen)?</li> <li>• Wie sollen die benötigten Daten erhoben und ausgewertet werden?</li> </ul>
Durchführung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sind die Verantwortlichen zur Koordination und Bearbeitung der Analyse festgelegt?</li> <li>• Ist der Zeitrahmen zur Durchführung mit allen Beteiligten abgestimmt?</li> <li>• Welche Kommunikationskanäle sollen genutzt werden?</li> <li>• Herrscht zwischen allen Beteiligten ein vertrauensvolles Verhältnis, sodass offen und nicht anonym kommuniziert werden kann?</li> <li>• Welche methodischen und akteursbezogenen Herausforderungen könnten auftreten und wie kann darauf reagiert werden?</li> </ul>
Dokumentation	<ul style="list-style-type: none"> <li>• In welcher Form sollen der Prozess und das Ergebnis dokumentiert werden?</li> <li>• Wie können die Ergebnisse zielgruppenbezogen aufbereitet werden?</li> <li>• An welche an der Analyse nicht oder nur indirekt beteiligten Akteure (z. B. übergeordnete Verwaltungsebenen) sollen die Ergebnisse kommuniziert werden?</li> </ul>

Bei dem Entschluss, eine Konstellationsanalyse durchzuführen, ist insbesondere darauf zu achten, alle zu integrierenden Wissensbestände zu identifizieren und zu definieren, durch wen (Verantwortlichkeiten im Koordinationsteam) und wie (z. B. Expert\*innen-Interviews) diese erschlossen werden. Ebenso ist zu bestimmen, wie die Daten aufbereitet werden. Finden beispielsweise hauptsächlich gemeinsame Workshops statt, können etwa Pinnwände zur Wissensorganisation genutzt und diese für die spätere Dokumentation abfotografiert werden.

Aufgaben und Verantwortlichkeiten sollten im Koordinationsteam klar definiert sein und ein mit allen Beteiligten abgestimmter Zeitraum festgelegt werden. Die Dauer sollte konkret und möglichst kompakt gewählt werden, da ein überschaubarer Zeitraum die Motivation aller Beteiligten erhöhen kann. Je nach Komplexität des Untersuchungsgegenstands kann der Zeitraum etwa drei bis sechs Monate betragen. Puffer für zeitliche Verzögerung sollten jedoch eingeplant werden. Eine besondere Herausforderung kann in der Einbindung von Akteuren verschiedener Gesellschaftsbereiche liegen. So können diese nicht nur unterschiedlichen Verschwiegenheitspflichten unterliegen, auch bestehende, tief greifende Meinungsverschiedenheiten können die Analyse erschweren. Folglich ist darauf zu achten, einen vertrauensvollen Rahmen zu schaffen, in dem Eindrücke gefahrlos geschildert werden können.

Bezüglich des zu generierenden Ergebnisses stellt sich die Frage, welchem Zweck dieses dienen soll. Je nach angestrebter Ergebnisverwertung und den sich daraus ergebenden Zielgruppen sind die Dokumentation der Analyse sowie die Aufbereitung des Ergebnisses vorzunehmen. Handelt es sich etwa um für die Öffentlichkeit bestimmte Ideen für die Gestaltung eines öffentlichen Raums, könnten mediale Kanäle (Flyer etc.) genutzt werden, wohingegen für Erkenntnisse, die in administrative Abwägungsprozesse integriert werden sollen, etwa die Organisation von Sondierungsgesprächen geeigneter erscheint.

## **5.2 Instrumente zur Datenerhebung (u. a. Expert\*innen-Interviews)**

Die umfassende Betrachtung komplexer Wirkungszusammenhänge stellt den konzeptionellen Kern der Konstellationsanalyse dar. Um dieser Anforderung zu entsprechen, sollte bei der Datenerhebung auf eine Kombination von Instrumenten zurückgegriffen werden. Die Informationsbasis kann mittels einer Literaturanalyse erarbeitet werden. Hierfür sollten die Verantwortlichen nicht nur auf Fachliteratur zurückgreifen, sondern beispielsweise auch Projekt- und Arbeitsberichte, Leitlinien, Regelwerke oder studentische Qualifikationsarbeiten mit einbeziehen.

Zur Erfassung von akteursspezifischen Inhalten eignen sich explorative Expert\*innen-Interviews. Anknüpfend an alltägliche Situationen von „Fragen und Antworten“ handelt es sich um strategisch herbeigeführte Interaktionen (Diekmann 2007, S. 12), durch die „Wissen von Experten über einen bestimmten Sachverhalt erschlossen werden soll“ (Gläser und Laudel 2010, S. 12). Befragt werden Personen, die „aufgrund ihrer Beteiligung (z. B. am Aufstellungsverfahren eines Regionalplans, Anm. M. Wolf) Expertenwissen über gesonderte Sachverhalte erworben haben“ (Gläser und Laudel 2010, S. 12). Methodische Ergänzungen der Interviews stellen Interviewleitfäden und -berichte dar (Gläser und Laudel 2010). Die Nutzung von Diktiergeräten führt erfahrungsgemäß zum Zurückhalten von sensiblen Informationen.

Die mit Interviews verknüpfte Diskussion bzw. Bearbeitung skizzierter Konstellationen kann sich für die Beteiligten partiell als anspruchsvoll erweisen. So kann es vorkommen, dass der durch die Konstellationsanalyse vorgegebene Gestaltungsrahmen von Interviewpartner\*innen als hinderlich wahrgenommen wird und diese bevorzugen, auf eigene Zeichen zurückzugreifen. Vor diesem Hintergrund wird auf die in der räumlichen Planung eingesetzte Technik der Mental Maps hingewiesen (Dangschat und Kogler 2019, S. 1340 ff.) Bei Mental Maps handelt es sich um innere Landkarten, mit denen Akteure ihre Wahrnehmung von Räumen durch freie Skizzen visualisieren. Planer\*innen können somit herausfinden, wie ein Ort im Bewusstsein von Nutzer\*innen verankert ist (ebd.). Im Rahmen der Interviews kann die Methode als ein zugänglicher Ansatz genutzt werden, um das Arbeiten an Konstellationen zu erleichtern.

### 5.3 Bewertung von Strategieansätzen

Zur Überwindung kommunaler Herausforderungen können erfahrungsgemäß verschiedene Ansätze genutzt werden. Konzeptionell bedeutet dies, dass innerhalb eines durch die Kontextbedingungen definierten Lösungskorridors verschiedene Strategien gefunden werden können, um einen übergeordneten Zielkontext zu erreichen. Die Herausforderung liegt darin, eine umsetzbare Strategie zu identifizieren, mit der ein überzeugendes Ergebnis innerhalb der Zielkonstellation erreicht werden kann.

Mit der Konstellationsanalyse kann diese Problemstellung durch die Simulation verschiedener Teilstrategien und die Prüfung der Gesamtstrategie auf Konsistenz aufgegriffen werden. Die Bewertung der verschiedenen Strategieansätze kann deliberativ erfolgen. In der Praxis birgt dies jedoch ein erhöhtes Konfliktpotenzial zwischen den Beteiligten. Um den Abwägungsprozess zu operationalisieren, sollte

daher ein im Voraus definierter Bewertungsansatz genutzt werden. Hierbei kann es sich etwa um ein konkretes Bewertungsmodell handeln, durch das bestimmte Aspekte mittels Kriterien und Indikatoren quantifizierbar werden. Ein weiteres Werkzeug für die Bewertung der Strategieansätze stellt die SWOT-Analyse (engl. für **S**trengths (Stärken), **W**eaknesses (Schwächen), **O**pportunities (Chancen) und **T**hreats (Risiken)) dar. Im Forschungsprojekt NoLA zeigte sich, dass sich diese insbesondere für die eindimensionale Bewertung (z. B. Umsetzbarkeit in Bezug auf regulative Rahmenbedingungen) eignet, wohingegen ein Bewertungsmodell genutzt werden sollte, wenn die Umsetzbarkeit in Zusammenhang mit verschiedenartigen Kriterien (z. B. technische Realisierbarkeit, Handlungsbereitschaft) betrachtet wird.

Durch den Einsatz einer der beiden Bewertungsansätze kann das Koordinationsteam skizzierte Strategien auf ihre jeweilige Umsetzbarkeit prüfen und die vielversprechendsten konkretisieren. Die Bewertungsansätze sollten als instrumentelle Unterstützung der deliberativen Aushandlungsprozesse betrachtet werden und diese nicht ersetzen. Essentiell ist, die Form und Ausgestaltung des Bewertungsansatzes zu Beginn der Konstellationsanalyse gemeinsam zu definieren, um eine transparente Ergebnisfindung zu ermöglichen.

---

## 6 Fazit

Verschiedenartige Herausforderungen erschweren zunehmend die langfristige Sicherung der Daseinsvorsorge. Einen Lösungsansatz stellt die Etablierung koproduktiver Organisationsformen dar, in denen die öffentliche Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft wirkungsorientiert zusammenarbeiten. Regionale und akteurspezifische Ressourcen, Stärken und Potenziale müssen dabei zielgerichtet in einer Handlungsstrategie verknüpft werden, um die angestrebten Synergieeffekte zu erzielen.

Ein Instrument, um integrierte Handlungsstrategien unter Einbindung unterschiedlicher Akteure zur Einführung koproduktiver Organisationsformen zu entwickeln, ist die Konstellationsanalyse. Im Mittelpunkt dieses analytisch-deskriptiven Instruments steht die multiperspektivische Betrachtung von Untersuchungsgegenständen. Ziel ist es, unterschiedliche Perspektiven und interdisziplinäre Wissensbestände aus Praxis und Wissenschaft lösungsorientiert zu verknüpfen. Durch die deliberativen Ausrichtung können kommunale, privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure zusammengeführt werden, um regionale Herausforderungen aus verschiedenen Blickwinkeln zu betrachten und gemeinsam akteursübergreifende Lösungsansätze zu skizzieren. Die Grundlage

für die systematische Erfassung von komplexen Realitätsausschnitten und der daraus resultierenden Strategiebildung bildet der konzeptionelle Ansatz der Konstellationsanalyse. Der Fokus liegt auf der Kartierung sogenannter „Konstellationen“, die sich aus Elementen (bedeutsamen Einheiten) und zwischen ihnen auftretenden Relationen (Wechselwirkungen) zusammensetzen. Unübersichtliche Wirkungszusammenhänge können damit bearbeitbar gemacht und Informationen zielgerichtet erfasst und strategisch organisiert werden.

Die Konstellationsanalyse zur Strategieentwicklung anzuwenden, bedarf ein auf den Untersuchungsgegenstand angepasstes Vorgehen. Deutlich wurde dies an dem vorgestellten Fallbeispiel, bei dem die Konstellationsanalyse genutzt wurde, um ein regionales Akteurskonzept für ein vorgesehene ländlich ausgerichtete Neuartiges Sanitärsystem zu entwerfen. Hier zeigte sich, dass mit der Konstellationsanalyse aus einer komplexen und vielfältigen Ausgangslage unter Einbeziehung von Fachexpert\*innen sowie regionalen Wissens- und Erfahrungsträger\*innen ein Vorschlag für ein geeignetes Zusammenwirken verschiedener Regionalakteure zur Einführung eines technisch konzipierten sektorübergreifenden Infrastruktursystems erarbeitet werden konnte. Das Akteurskonzept zeichnet sich dabei sowohl durch seine Flexibilität als auch seine hohe Umsetzbarkeit aus, da etwa keine umfassenden baulichen Maßnahmen erforderlich sind. Die im Rahmen der Analyse abgeleiteten Handlungsempfehlungen zeigen zudem erforderliche Schritte zur Einführung der identifizierten Koproduktionsform in der ländlichen Ressourcenwirtschaft auf.

Die methodische Flexibilität des Instruments bietet die Chance, entsprechend der Problemlage ein jeweils passendes Untersuchungsdesign zu konzipieren. Die Durchführung kann von Praxisakteur\*innen und Wissenschaftler\*innen gesteuert werden. Die Konstellationsanalyse stellt eine wertvolle Methode dar, um integrierte Strategien zur Gestaltung koproduktiver Organisationsformen in der Daseinsvorsorge zu entwickeln.

---

## Literatur

- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. 2016. Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken: Perspektiven und Handlungsfelder. [https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper\\_108.pdf](https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/pospaper_108.pdf). Zugegriffen: 01. Dezember 2020.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. 2010. Regionale Daseinsvorsorgeplanung. Ein Leitfaden zur Anpassung der öffentlichen Daseinsvorsorge an den demographischen Wandel. <https://d-nb.info/100340751X/34>. Zugegriffen: 01. Dezember 2020.

- BMVI/BBSR – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur/Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. 2016. Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Leitfaden für die Praxis. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvi/verschiedene-themen/2016/regionalstrategie-daseinsvorsorge-leitfaden-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/ministerien/bmvi/verschiedene-themen/2016/regionalstrategie-daseinsvorsorge-leitfaden-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=4). Zugegriffen: 01. Dezember 2020.
- Butzin, Anna, und Stefan Gärtner. 2017. Bürgerschaftliches Engagement, Koproduktion und das Leitbild gleichwertiger Lebensbedingungen. *Raumforschung und Raumordnung* 75, 513–526.
- BUW – Bauhaus-Universität Weimar. 2020a. Neuorganisation ländlicher Abwasserentsorgung (NoLA). <https://www.uni-weimar.de/?id=32744>. Zugegriffen: 01. Dezember 2020.
- BUW – Bauhaus-Universität Weimar. 2020b. Twist++ – Transitionswege Wasserinfrastruktursysteme. <https://www.uni-weimar.de/de/bauingenieurwesen/projekte/twist/projektinformationen/>. Zugegriffen: 01. Dezember 2020.
- Dangschat, Jens, und Raphaela Kogler. 2019. Qualitative räumliche Daten. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Hrsg. Nina Baur, und Jörg Blasius, 1337–1344. Wiesbaden.
- Diekmann, Andreas. 2007. *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Reinbek bei Hamburg.
- DWA – Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall, Hrsg. 2008. *Neuartige Sanitärsysteme*. Hennef.
- DWA – Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall, Hrsg. 2010. *Im Klartext. Brauchen wir in Deutschland neuartige Sanitärsysteme*. Hennef.
- DWA – Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall, Hrsg. 2014. *Arbeitsblatt DWA-A 272. Grundsätze für die Planung und Implementierung Neuartiger Sanitärsysteme (NASS)*. Hennef.
- Einig, Klaus. 2008. Regulierung der Daseinsvorsorge als Aufgabe der Raumordnung im Gewährleistungsstaat. *Information zur Raumentwicklung* 2, 17–40.
- Einig, Klaus. 2009. Koordination der Anpassung der Daseinsvorsorge an den Demografischen Wandel durch Meta-Regulierung und Netzwerk-governance. In *Daseinsvorsorge: Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, Hrsg. Claudia Neu, 39–66. Wiesbaden.
- Mayntz, Renate. 1987. Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Hrsg. Thomas Ellwein, Joachim Jens Hesse, Renate Mayntz, und Fritz Schapf, 89–107. Baden-Baden.
- Gläser and Laudel, 2010. Jochen Gläser Grit Laudel 2010 Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse Wiesbaden
- Kersten, Jens. 2009. Wandel der Daseinsvorsorge – von der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zur wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Kohäsion. In *Daseinsvorsorge: Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, Hrsg. Claudia Neu, 22–38. Wiesbaden.
- Löffler, Elke, Peter Timm-Arnold, Tony Bovaird, und Gregg Van Ryzin. 2015. Koproduktion in Deutschland: Studie zur aktuellen Lage und den Potenzialen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern.. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/Studie\\_Koproduktion\\_in\\_Deutschland\\_Web.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Studie_Koproduktion_in_Deutschland_Web.pdf). Zugegriffen: 01. Dezember 2020.

- Neu, Claudia. 2009. Daseinsvorsorge – eine Einführung. In *Daseinsvorsorge: Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*, Hrsg. Claudia Neu, 9–21. Wiesbaden.
- Ohlhorst, Dörte, und Melanie Kröger. 2015. Konstellationsanalyse: Einbindung von Experten und Stakeholdern in interdisziplinäre Forschungsprojekte. In *Methoden der Experten- und Stakeholdereinbindung in der sozialwissenschaftlichen Forschung*, Hrsg. Marlen Niederberger, und Sandra Wassermann, 95–116. Wiesbaden.
- Pohl, Christian Erik, und Gertrude Hirsch Hadorn. 2006. *Gestaltungsprinzipien für die transdisziplinäre Forschung: Ein Beitrag des td-net*. München.
- Schön, Susanne, Sylvia Kruse, Martin Meister, Benjamin Nölting, und Dörte Ohlhorst. 2007. *Handbuch Konstellationsanalyse: Ein interdisziplinäres Brückenkonzept für die Nachhaltigkeits-, Technik- und Innovationsforschung*. München.
- Stielike, Jan. 2016. Koproduktionen der Daseinsvorsorge: Sicherstellung von Daseinsvorsorge und Infrastruktur im Zusammenspiel von öffentlicher Hand, Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft. In *Vorbereitender Bericht zur gemeinsamen Jahrestagung der DASL und ARL 2016: Daseinsvorsorge und Zusammenhalt*, Hrsg. Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung. 201–204. Berlin.
- TLS – Thüringer Landesamt für Statistik. 2019. Bevölkerung nach Geschlecht. <https://statistik.thueringen.de/datenbank/portrait.asp?ausw%20ahl=gem&nr=71081&vonbis=&TabelleID=gg000102>. Zugegriffen: 01. Dezember 2020.
- Wolf, Mario, und Jörg Londong. 2020. Transformation der Siedlungswasserwirtschaft – Steuerungsmechanismen im Diskurs ressourcenorientierter Systemansätze am Beispiel von Thüringen. *Raumforschung und Raumordnung*. doi: <https://doi.org/10.2478/rara-2020-0012>.

**Mario Wolf, M. Sc.**, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Bauhaus-Institut für zukunftsweisende Infrastruktursysteme (b.is) der Bauhaus-Universität Weimar. Seinen Forschungsschwerpunkt bilden Transformationsprozesse der Siedlungswasserwirtschaft im Kontext einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung.

**Prof. Dr.-Ing. Jörg Londong** leitet die Professur Siedlungswasserwirtschaft der Bauhaus-Universität Weimar. Er forscht national und international am Bauhaus-Institut für zukunftsweisende Infrastruktursysteme (b.is) in den Schwerpunkten ressourcenorientierte Sanitärsysteme und dezentrale Abwasserbehandlung.



**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Erfolgreiche Innenentwicklung durch Aktivierung privater Eigentümer\*innen

Martina Dettweiler und Hans-Joachim Linke

---

## Zusammenfassung

Im BMBF-Forschungsprojekt AktVis wurden Methoden zur Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen durch ein dreistufiges Beteiligungsverfahren unter Anwendung einer 3D-Visualisierung erarbeitet und getestet. Dabei spielte die Sensibilisierung der Bürgerschaft, insbesondere der privaten Eigentümer\*innen, für die Notwendigkeit und den Mehrwert einer Innenentwicklung vor Ort eine entscheidende Rolle. In diesem Beitrag soll die Frage beantwortet werden, wie die Notwendigkeit der Innenentwicklung privaten Eigentümer\*innen bewusstgemacht werden kann, um damit geeignete Maßnahmen anzustoßen.

---

## 1 Innenentwicklung benötigt die aktive Mitwirkung der Eigentümer\*innen

Das seit Jahrzehnten verfolgte Ziel der Innenentwicklung, dessen Umsetzung trotz politischen, wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Konsenses immer noch hinter den politischen Vorgaben zurückbleibt, war Anlass für das

---

M. Dettweiler (✉) · H.-J. Linke  
Insitut für Geodäsie, Technische Universität Darmstadt, Darmstadt, Deutschland  
E-Mail: [dettweiler@geod.tu-darmstadt.de](mailto:dettweiler@geod.tu-darmstadt.de)

H.-J. Linke  
E-Mail: [hans-joachim.linke@tu-darmstadt.de](mailto:hans-joachim.linke@tu-darmstadt.de)

Forschungsprojekt „Aktivierung von Flächenpotenzialen für eine Siedlungsentwicklung nach innen – Beteiligung und Mobilisierung durch Visualisierung“ (AktVis). Durch die Nachhaltigkeitsdebatte und das Wissen über die Endlichkeit der Ressource Boden sind ein sparsamer Umgang mit ihm sowie eine Optimierung der vorhandenen Siedlungsflächen ein wichtiges raumplanerisches Leitbild geworden (vgl. Franck und Overbeck 2012, S. 101). Innenentwicklung zielt auf die Deckung des zukünftigen Flächenbedarfs durch Nutzung innerörtlicher und bereits erschlossener Flächen, die Steigerung der städtebaulichen Qualität des Ortes und den Schutz von Freiflächen im Außenbereich (vgl. Seimetz 2008, S. 4). Potenziale zur Innenentwicklung sind in großem Umfang flächendeckend, allerdings regional unterschiedlich ausgeprägt, vorhanden. Die Wiedernutzung von Baulücken, Brachflächen und Leerständen ist ein wichtiger Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Trotz großer Bemühungen zur Aktivierung der Potenziale sind viele dieser Flächen weiterhin ungenutzt (vgl. Ferber et al. 2010, S. 3).

Hierbei ist die Rolle von privaten Eigentümer\*innen im Prozess der Innenentwicklung in der fachlichen Diskussion aktuell relevant (vgl. u. a. Schmidt und Vollmer 2017). Sie sind in der Planung zentrale Akteure, da öffentliche Planung häufig in private Rechte eingreift und stark von der Mitwirkung privater Eigentümer\*innen und deren Bereitschaft zur Zielerreichung abhängig ist. Diese Abhängigkeit hat Auswirkungen auf die Kommunikation in der Planung, und es werden konkrete Strategien benötigt, wie Private zur Innenentwicklung aktiviert werden können (vgl. Selle 2000, S. 70; Vollmer 2015, S. 15). Die aktive Mitwirkung der privaten Eigentümer\*innen bei der Ortsentwicklung ist dementsprechend ein zentraler Baustein der Innenentwicklung. Insbesondere wird die fehlende Verkaufs- und Handlungsbereitschaft der Eigentümer\*innen als Herausforderung gesehen. Die Gründe, warum Eigentümer\*innen nicht an einer Nutzung der Potenziale oder dem Verkauf von Grundstücken interessiert sind, sind vielfältig. So können die Flucht in Immobilienwerte als Reaktion auf die Finanzkrise ein Grund sein oder komplexe Eigentumsstrukturen und Streitigkeiten in Erbengemeinschaften die Verwertung eines Potenzials behindern (vgl. BBSR 2013, S. 91 ff.). Auf kommunaler Seite gibt es zudem kaum Wissen über die vielfältigen Interessen der Eigentümer\*innen und darüber, wie eine Aktivierung gelingen kann. Eine nähere Betrachtung dieser Gruppen zeigt deren große Heterogenität. Diese resultiert aus Unterschieden bei der räumlichen und emotionalen Bindung zur Immobilie, den Bewirtschaftungsstrategien, den Kompetenzen und den Motivlagen sowie beim Wissen bezüglich immobilienwirtschaftlicher Fragestellungen (vgl. Schmidt und Vollmer 2017, S. 27; Vollmer 2015, S. 84 ff.). Trotz Anerkennung der Relevanz dieser Akteursgruppe findet

aktuell eine Ansprache der Eigentümer\*innen noch wenig Zuspruch aufseiten der Politik, da die Thematisierung von Privateigentum als politisch umstritten sowie heikel gilt, einer sensiblen Vorgehensweise bedarf und ungewisse Erfolgsaussichten birgt (vgl. Müller-Herbers et al. 2011, S. 125; Umweltministerium BW und StMUG 2008, S. 4 f.). Deswegen wird die Ansprache von Privateigentümer\*innen meist gescheut.

Im Zuge von Innenentwicklungsbestrebungen sind sowohl die betroffenen Eigentümer\*innen der Potenzialflächen als auch die Anwohner\*innen als Akteure der Stadtentwicklung in den Prozess einzubeziehen (Schmidt und Vollmer 2017, S. 27; Vollmer 2015, S. 15). Als Marktakteure entscheiden Bürger\*innen, vor allem durch ihre (Wohn-)Standortentscheidung, über die Siedlungsentwicklung und sind für die Akzeptanz der Maßnahmen wichtig, die mithilfe einer Sensibilisierung für die Thematik erreicht werden kann. Neben der verstärkten Forderung nach Teilhabe an (Planungs-)Entscheidungen sind es die geringer werdenden finanziellen Gestaltungsspielräume der öffentlichen Akteure, die seit den 1990er-Jahren eine Verbreitung und Entwicklung verschiedener Beteiligungsformate bewirkten. Private werden als Kooperationspartner\*innen in der Stadtentwicklung benötigt, und zugleich wollen sie sich einbringen und engagieren (vgl. Nanz und Fritsche 2012, S. 9 f.; Selle 2018, S. 21). Das Umweltministerium Baden-Württemberg und das Bayerische Staatsministerium für Umwelt haben folgende Schritte zur erfolgreichen Innenentwicklung definiert (vgl. Umweltministerium BW und StMUG 2008, S. 2 f.):

1. Vorteile der Innenentwicklung erkennen
2. Erfassung der Innenentwicklungspotenziale
3. Kommunalen Grundsatzbeschluss
4. Aktivierungsmaßnahmen (z. B. Ansprache der Eigentümer\*innen)

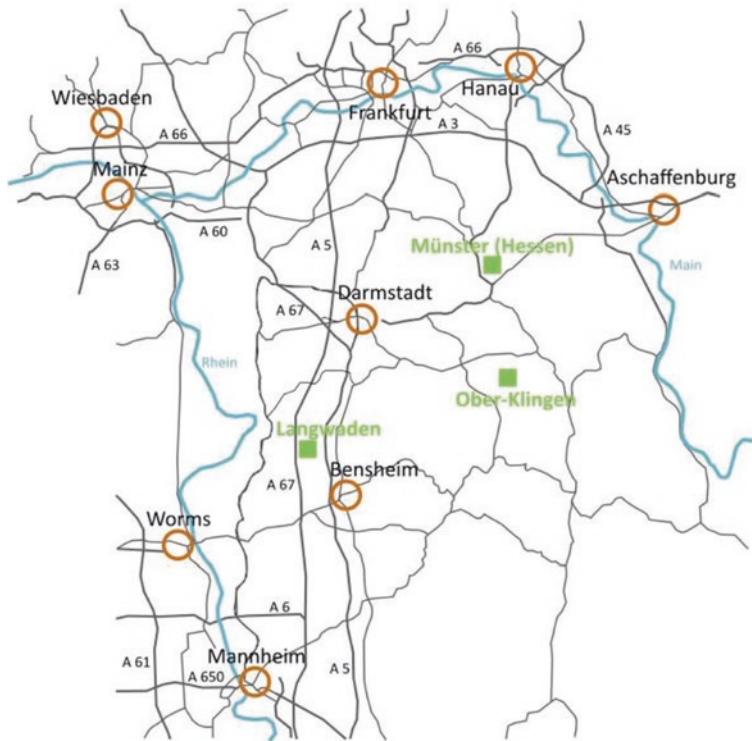
AktVis greift diese Schritte auf und geht von den Annahmen aus, dass der Mehrwert von Innenentwicklung sowie ihre Herausforderungen der Bürgerschaft vermittelt und diese für die Thematik sensibilisiert werden muss sowie die Eigentümer\*innen darauf aufbauend gezielt zur Umsetzung aktiviert werden können. Für die Aktivierung setzte AktVis auf verschiedene Beteiligungsangebote, eine Eigentümer\*innenansprache und eine unterstützende 3D-Visualisierung, um so die Akzeptanz für Innenentwicklung zu erhöhen und ein aktives Handeln der Eigentümer\*innen zu induzieren. Dieser Beitrag thematisiert die Frage: Wie können ein Bewusstsein für die Relevanz der Innenentwicklung bei privaten Eigentümer\*innen und damit ein Anstoß zur Innenentwicklung erreicht werden?

## 2 Das Forschungsprojekt AktVis

Durch den Einsatz von Beteiligungs- und Visualisierungsinstrumenten wurde innerhalb von zwei Jahren (03/2017–02/2019) erprobt, welche Auswirkungen auf die Aktivierung von Innenentwicklungspotenzialen in kleinen und mittleren Kommunen zu beobachten sind. Dafür arbeitete das Forschungsprojekt interdisziplinär: die TU Darmstadt mit dem Fachgebiet Landmanagement sowie der Arbeitsgruppe Arbeits- und Ingenieurpsychologie, das Fraunhofer-Institut für graphische Datenverarbeitung IGD und drei Modellkommunen. Als Multiplikator zur Verbreitung der Ansätze und als strategischer Partner begleitete zudem das Regionalmanagement des Kreises Darmstadt-Dieburg das Vorhaben. Ziele waren die Erarbeitung von übertragbaren Strategien zur

- Entwicklung von Prozessen und Instrumenten zur Flächenaktivierung,
- Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für das Thema Innenentwicklung und die damit verbundene gesellschaftliche Verantwortung,
- Aktivierung der Mitarbeit und des Engagements für die Umsetzung der Innenentwicklung,
- 3D-Visualisierung als Informationsträger und Arbeitsmittel für Workshops zur Verbesserung von Kommunikation und Kooperation,
- Entwicklung und Erprobung von praxisnahen Entscheidungshilfen sowie von interaktiven Planungsinstrumenten,
- Umsetzung der Innenentwicklung durch konkrete Projekte.

Um sich den Forschungsthemen zu nähern und Lösungsansätze zu identifizieren, wurde der Forschungsfokus bei AktVis auf drei eher ländlich geprägte Kommunen bzw. Ortsteile gelegt: Bensheim mit dem Ortsteil Langwaden, der historische Ortskern von Münster (Hessen) sowie der Ortsteil Ober-Klingen der Gemeinde Otzberg. Die Voraussetzungen einer Innenentwicklung sind in allen drei Kommunen vergleichbar. So besteht aufgrund der Lage innerhalb der Metropolregionen Frankfurt-Rhein-Main bzw. Rhein-Neckar (vgl. Abb. 1) und der damit verbundenen guten verkehrlichen Erreichbarkeit nahe gelegener Mittel- und Oberzentren sowie in Verbindung mit relativ günstigen Grundstückspreisen eine hohe Nachfrage nach Wohnraum. Im Bereich der historischen Ortskerne haben die drei Orte schwierige Verkehrssituationen sowie veraltete Gebäudestrukturen, die dem jetzigen und künftigen Bedarf nicht gerecht werden. Themen der Sicherung der Daseinsvorsorge sind neben der baulichen Innenentwicklung wichtige Zukunftsaufgaben. In allen drei Kommunen gibt es erhebliche, meist



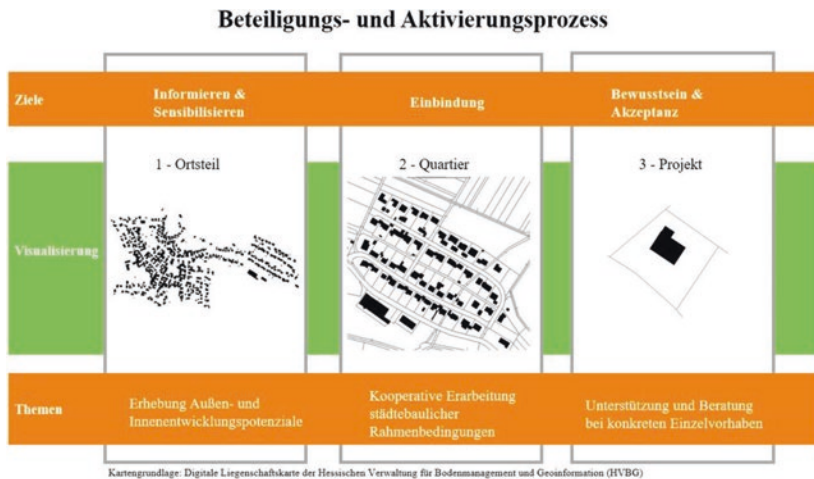
**Abb. 1** Lage der AktVis-Kommunen. (© Eigene Darstellung)

kleinteilige Innenentwicklungspotenziale wie Baulücken und Leerstände, und es liegen politische Beschlüsse vor, der Innenentwicklung Vorrang gegenüber Außenentwicklung einräumen. Erste Aktivitäten der Kommunen zur Intensivierung der Innenentwicklung haben jedoch gezeigt, dass die Kommunen selbst kaum über eigene Flächen oder Immobilien verfügen und somit zur Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen auf die Mitwirkung privater Eigentümer\*innen angewiesen sind.

Ausgangspunkt der Flächenaktivierung bildeten die Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung für das Thema Innenentwicklung. Denn „viele Innovationen müssen zunächst ‚in die Köpfe der Leute‘, um eine Chance auf Realisierung zu haben“ (Selle 2000, S. 172). Zur Vermittlung der Notwendigkeit eines sparsamen

Umgangs mit Flächen und zur Generierung der Akzeptanz für die Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen wurden zahlreiche Aktionen durchgeführt. Hierzu zählten Ortsrundgänge, mehrfache Gesprächsrunden mit Ortsbeiräten, die Einrichtung einer Webseite sowie eine erste Bürgerbefragung, die in Abschn. 3.1 näher erläutert werden. Durch diese Öffentlichkeitsarbeit sollte eine Diskussion über das Thema Innenentwicklung initiiert werden. Begleitet wurde der Prozess durch eine kontinuierliche Analyse der räumlichen Situation, u. a. eine Erhebung der Innenentwicklungspotenziale, sowie die Abstimmung innerhalb der Kommunen.

Im Anschluss erfolgte, um den aktuellen Problemen und Herausforderungen in den Kommunen zu begegnen, ein dreistufiger Beteiligungs- und Aktivierungsprozess (vgl. Abb. 2), der in Abschn. 3.2 und 3.4 dargestellt wird. Die aufeinander aufbauenden Stufen bestanden aus drei räumlichen Ebenen, die immer großmaßstäblicher und konkreter wurden (Ortsteil-, Quartiers- und Projektebene). Zuerst wurden im Rahmen von Workshops auf der Ortsteilebene vorhandene städtebauliche Defizite und Handlungsfelder identifiziert und diskutiert, u. a. anhand der Darstellung der Flächenpotenziale vor Ort. Nach dieser Diskussion über die Ortsentwicklung zur Information und ersten Sensibilisierung diente die Quartiersebene als Mittlerin zwischen der abstrakten Ebene des Ortsteils und der konkreten Umsetzungsebene des Projektes, auf der die Eigentümer\*innen aktiv



**Abb. 2** Vorgehensweise bei der Beteiligung in AktVis. (© Eigene Darstellung)

werden sollten. Für die Quartiersebene wurden räumliche Bereiche zur vertieften Auseinandersetzung festgelegt. Die Eigentümer\*innen und Anwohner\*innen dieser Quartiere wurden gezielt per Anschreiben durch die Kommune angesprochen und eingebunden. Die jeweiligen Workshops, die mit einem gemeinsamen Rundgang durch die betreffenden Quartiere starteten, sollten den Teilnehmenden verdeutlichen, dass ihr Grundstück möglicherweise Potenzial für weitere Nutzungen bietet. Durch eine begleitende Ansprache der Eigentümer\*innen ließen sich Kenntnisse über deren Interessen gewinnen und gleichzeitig konnte ein ziel führendes Beratungsangebot aufgebaut werden, das die Eigentümer\*innen bei der Umsetzung ihrer Interessen unterstützte. Zu den identifizierten Potenzialen wurden anschließend auf Projektebene Beratungsgespräche geführt. Innerhalb des Aktivierungsprozesses standen stets die aktive Mitarbeit und die konkrete Umsetzung von Innenentwicklungsmaßnahmen durch die Privaten im Vordergrund. Mithilfe des Herantastens an konkrete Innenentwicklungsprojekte wurde versucht, die Hemmnisse für die Umsetzung zu verringern: Es wurden zunächst für die Fragen der Ortsentwicklung sensibilisiert und dann die konkreten Maßnahmen, die Einzelne ergreifen können, thematisiert. Im engen Zusammenhang standen hierbei das gestärkte Bewusstsein und die Akzeptanz für die Maßnahmen. Die abschließende zweite Befragung der Bürger\*innen diente der Evaluation des Forschungsprojektes.

Erkenntnisse aus der Partizipationsforschung wie die Bedeutung eines ausreichenden Informationsflusses und einer frühzeitigen sowie eindeutigen Definition sowie Kommunikation der Ziele, der Grenzen und des Ablaufs der Beteiligung wurden bei der Konzipierung der Beteiligungsformate berücksichtigt. So wurde allen Beteiligten am Anfang der Veranstaltungen vermittelt, welche Wirkungen ihre aktive Teilnahme haben könnte und welche Rolle sowie Zuständigkeit sie im Verfahren innehaben. Zudem wurde u. a. durch die begleitende Öffentlichkeitsarbeit und die Moderation der Workshops versucht, gegenseitige Wertschätzung, Kommunikation auf Augenhöhe sowie Transparenz als ausschlaggebende Faktoren einer erfolgreichen Partizipation (vgl. Nanz und Fritsche 2012, S. 32 ff., 130 f.; Selle 2014, S. 414 ff.) sicherzustellen.

Ein weiterer Baustein bei der Sensibilisierung und Beteiligung stellte die interaktive Ortsentwicklung dar. Diese wurde im Forschungsprojekt durch den Einsatz eines webbasierten Geoinformationssystems (WebGIS) ermöglicht, der näher in Abschn. 3.3 beschrieben wird. Informationen können in Geoinformationssystemen (GIS) geografisch strukturiert und bearbeitet werden. Dies bietet den Vorteil, dass relevante Daten auf einer virtuellen Karte verortet werden, sich pflegen lassen und anderen Nutzenden zugänglich gemacht werden können. Zudem dient es nicht nur der Erfassung und Speicherung



relevanter, raumbezogener Daten, sondern auch deren Präsentation (vgl. Bill 2016, S. 8 f.). In AktVis wurden als Informationsmittel und zur Verbesserung der Kommunikation sowie der Kooperation über ein WebGIS die Möglichkeiten der 3D-Visualisierung eingesetzt, durch die die bestehende örtliche Situation abgebildet und mögliche Veränderungen direkt interaktiv erprobt werden konnten. Visualisierung kann ein zentrales Element zur Aktivierung sein, indem sie unterstützt, die Nutzenden auf Themen aufmerksam zu machen, zu sensibilisieren sowie zur Teilhabe zu aktivieren. Mittels Visualisierung können der Ort und komplexe Zusammenhänge räumlich erfahrbar abgebildet werden, quasi ein virtueller Ortstermin (vgl. Manz 2015, S. 133 f.; Petrin 2017, S. 137). Das WebGIS diente als interaktives Planungstool, mit dessen Hilfe die Bürger\*innen ihre Ideen und Anregungen äußern, aber auch erste, denkbare bauliche Veränderungen ausprobieren konnten (vgl. Abschn. 3.3). Entscheidend war, dass mithilfe einer interaktiven Ortsentwicklung mit Werkzeugen zur aktiven Gestaltung und zum Verfassen von Anmerkungen die passive Betrachterrolle aufgebrochen werden konnte (vgl. Coors et al. 2016, S. 323). Die Anwendung wurde bei den Veranstaltungen von AktVis auf einem Multitouch-Tisch (interaktive Datentische, an denen Planungsinhalte dargestellt und bearbeitet werden können und die ein digitales und interaktives Arbeiten ermöglichen) genutzt und diente dort als digitale Version einer Kartengrundlage sowie weiterer Arbeitsmaterialien (vgl. Abb. 7). Gleichzeitig konnte das WebGIS online von zuhause aus verwendet werden. Damit wurde eine Verknüpfung von lokaler, direkter und Online-Partizipation erprobt. Denn „bisherige Erfahrungen [deuten] darauf hin, dass eine Kombination aus Präsenzveranstaltung(en) und Online-Phasen sich förderlich auf die Entstehung eines verbindlichen Diskussionszusammenhangs auswirken kann“ (Nanz und Fritsche 2012, S. 113).

Die Chancen, aber auch Herausforderungen dieses Formates der Aktivierung in Verbindung mit den weiteren in AktVis erprobten Formaten zur Einbindung der Bürger\*innen und Eigentümer\*innen sollen nachfolgend vorgestellt werden.

---

### **3 Gezielte Einbindung der Bürger\*innen und Eigentümer\*innen**

Wie in Kap. 1 beschrieben ist eine Einbindung der unterschiedlichen Akteure der Stadtentwicklung für den Anstoß in Richtung Innenentwicklung essentiell. Es sind Prozesse und Instrumente erforderlich, die sowohl potenzielle Mehrwerte einer Flächenaktivierung hervorheben und nachvollziehbar kommunizieren als auch ein Bewusstsein für die gesellschaftliche Verantwortung schaffen.

Dafür sind aufbauend auf einer Öffentlichkeitsarbeit und einem Beteiligungsprozess die Ansprache und Beratung der Eigentümer\*innen notwendig. Die im Forschungsprojekt AktVis erprobten Maßnahmen zur Aktivierung werden nachfolgend in den Abschn. 3.1 bis 3.4 erläutert sowie die gesammelten Erkenntnisse aus der Projektlaufzeit beschrieben und ihr Zusammenwirken im anschließenden Kap. 4 diskutiert.

### 3.1 Aktivierung durch Öffentlichkeitsarbeit

Der Einsatz von Methoden und Instrumenten zur öffentlichen Kommunikation wird als Öffentlichkeitsarbeit bezeichnet. Sie stellt den unterschiedlichen Zielgruppen wichtige Informationen zur Verfügung und soll ein öffentliches Interesse, im Kontext von AktVis, für Innenentwicklung generieren. Des Weiteren ermöglicht und unterstützt Öffentlichkeitsarbeit die Kommunikation zwischen Anbieter\*innen und Zielgruppen, beispielsweise indem Veranstaltungen oder Ansprechpartner\*innen für bestimmte Angebote publik gemacht werden (vgl. Brinker und Sinnig 2011, S. 32). Es können Online- und Offline-Komponenten der Öffentlichkeitsarbeit verwendet werden. „Generell gilt dabei, dass die Offline-Berichterstattung der örtlichen Tageszeitung für regionale Informationen immer noch eine höhere Bedeutung hat als das Internet – auch bei der jüngeren Bevölkerung“ (BBSR 2017b, S. 34).

In AktVis sollte die Öffentlichkeitsarbeit nicht nur das Vorhaben bekannter machen, sondern zugleich als vorbereitende Maßnahme die Teilnahme an den Workshops erhöhen und im Nachgang die Ergebnisse sowie die WebGIS-Plattform weiter bekannt machen. Besonders das aktive Nachdenken über Innenentwicklung und das daraus induzierte Handeln sollten gefördert werden. Dazu war eine umfangreiche Öffentlichkeitsarbeit erforderlich, durch die auch komplexe Planungsentscheidungen kommuniziert werden konnten. Sie nahm daher einen hohen Stellenwert innerhalb der gesamten Projektarbeit ein. Es zeigte sich, dass über die Vorteile und Notwendigkeit der Innenentwicklung kaum Kenntnisse in der Bevölkerung bestanden. Deshalb sollte die Öffentlichkeitsarbeit, insbesondere durch eine crossmediale Ansprache mit indirekten Formaten wie Presse, Flyer und Webseite sowie direkten Formaten im öffentlichen Raum, auf eine stärkere Sensibilisierung durch Information hinwirken. So betont auch die Literatur den Mehrwert einer Verzahnung von Online-Angeboten und analogen Informationsangeboten, um Themen zielgruppenspezifisch und crossmedial in der Öffentlichkeit zu verankern (vgl. Difu 2008, S. 7).

Die Webseite stellte als ständig verfügbare und aktuelle Informationsquelle sämtliche Informationen rund um AktVis bereit. Bei ihr und weiteren Produkte der Öffentlichkeitsarbeit wurde auf eine allgemein verständliche Sprache sowie eine plakative, ansprechende grafische Darstellung geachtet, die bei der Vermittlung von Inhalten wichtig sind (vgl. Fahrenkrug und Kilian 2011, S. 180). Über die Webseite wurden Neuigkeiten und Termine publik gemacht sowie Informationen zum Thema Innenentwicklung und die Beteiligungsergebnisse bereitgestellt. Gleichzeitig bestand die Möglichkeit der Kontaktaufnahme. Pressemitteilungen wurden je nach Kommune an die örtlichen und überörtlichen Zeitungen sowie die kommunalen Internetseiten versandt. Des Weiteren wurde die Möglichkeit, Newsletter zu beziehen, angeboten, um interessierte Bürger\*innen und kommunale Vertreter\*innen gezielt über die Fortschritte in AktVis und Neuigkeiten informieren zu können. Diese Option ermöglicht einen zusätzlichen, flexiblen und bei geringem Budget leicht umsetzbaren Informationskanal, der direkt Interessierte anspricht und nach Umfang sowie Inhalt bedarfsgerecht angepasst werden kann (vgl. Ginski und Thissen 2017, S. 28; Fahrenkrug und Kilian 2011, S. 182).

Aktionen im öffentlichen Raum waren eine weitere Maßnahme der Öffentlichkeitsarbeit zur Aktivierung. Die Vorteile solcher Maßnahmen liegen in einer möglichen direkten Ansprache von Passant\*innen und somit einer direkten Kommunikation. Außerdem können sie durch einen „Event-Charakter“ Aufmerksamkeit und Interesse generieren (vgl. BBSR 2017c, S. 55). Vor allem für städtebauliche Thematiken, wie die Bestandsentwicklung, bietet sich eine Verlagerung des Dialogs in den räumlichen Kontext an. Durch eine positive Kommunikation der örtlichen Besonderheiten besteht die Chance, ein stärkeres Bewusstsein für die Handlungsoptionen in der Bürgerschaft zu schaffen (vgl. Schmidt und Vollmer 2017, S. 246). Im Rahmen von AktVis wurden verschiedene Maßnahmen, wie eine Sprayaktion und Ortsrundgänge, im öffentlichen Raum initiiert. Die Sprayaktion fand in enger Zusammenarbeit mit der zuständigen Verwaltung und den Ortsbeiräten in zwei Kommunen statt. Die Aktion sollte innerhalb der Orte für Themen der Innen- und Ortsentwicklung sensibilisieren, die Bürger\*innen zum Nachdenken anregen und sie zugleich auf AktVis aufmerksam machen. Die auf Gehwege mit Kreidespray gesprayten Symbole und Texte orientierten sich an den städtebaulichen und sozialräumlichen Herausforderungen, wie Leerstand und veraltete Gebäudestrukturen, fehlende Barrierefreiheit, Verkehrsproblematiken und mangelnde Attraktivität öffentlicher Räume



**Abb. 3** Sprayaktion und Ortsrundgang. (© Martina Dettweiler)

(vgl. Abb. 3). Insgesamt verzeichnete die Aktion den gewünschten Erfolg. Die Symbole lösten Diskussionen über AktVis selbst und dessen Ziele aus. Dennoch waren die Reaktionen auf die Sprayaktion nicht durchweg positiv. Vereinzelt wurde die Aktion als „provokant“ bezeichnet. In Münster (Hessen) wurde als Alternative zur Sprayaktion ein Ortsrundgang als Element der Öffentlichkeitsarbeit im Vorfeld der ersten Beteiligungsstufe auf Ortsteilebene durchgeführt (vgl. Abb. 3). Weitere Ortsrundgänge fanden im Zuge der zweiten Beteiligungsstufe auf Quartiersebene als Einstieg in die Workshops statt. Spazier- und Rundgänge stellen in der Stadtentwicklung ein einfaches, aber hochkommunikatives Format der Öffentlichkeitsarbeit dar (vgl. BBSR 2017c, S. 12).

Eine weitere wichtige Maßnahme zur Aktivierung der Bürgerschaft sowie zur Anregung einer Beteiligung am Prozess war eine umfangreiche Bürger\*innenbefragung. Ziel dieser ersten Befragung war die Untersuchung der Wohn- und Lebensverhältnisse sowie die Erfassung der Wünsche der betroffenen Bürger\*innen an die Ortsentwicklung und ihrer Bedürfnisse. Diese Informationen dienten u. a. der Vorbereitung der ersten Workshops. Die Befragung erzielte insgesamt eine befriedigende Rücklaufquote. Während in Ober-Klingen und Langwaden, gemessen an den verteilten Bögen, die Rücklaufquote relativ hoch war (18 bzw. 22 %), war sie in Münster (Hessen) deutlich schlechter (6 %). Möglicher Grund für die Rücklaufquoten in Ober-Klingen und Langwaden könnte zum einen der Effekt der Sprayaktion sein, zum anderen wurden die Fragebögen in diesen Orten durch die Ortsbeiräte beworben.

Mit einer Kombination von rein informativen Formaten und direkter Ansprache sowie Maßnahmen mit „Event-Charakter“ konnte eine positivere Wahrnehmung von Innenentwicklung erreicht werden. Es fand eine frühzeitige

Information über das Vorgehen und die Ziele von AktVis statt. Insgesamt konnte durch die Öffentlichkeitsarbeit ein gewisses Interesse am Forschungsprojekt erzielt werden. Dennoch bleibt zu berücksichtigen, dass wirksame Kanäle immer ortsspezifisch fungieren und zwischen den Kommunen stark variieren. Außerdem fand kein Vergleich der unterschiedlichen Intensitäten der Öffentlichkeitsarbeit in den einzelnen Modellkommunen statt.

### **3.2 Aktivierung durch Beteiligungsveranstaltungen**

Seit Ende der 1960er-Jahre ist Partizipation ein stetig relevanter werdendes Thema in der Stadtentwicklung. In dieser Zeit wandelten sich das Verständnis sowie die Formate fortwährend. Aktuell steht die kooperative Planung, die neben der Beteiligung der Öffentlichkeit auch deren Mobilisierung und ein abgestimmtes Handeln der unterschiedlichen privaten und öffentlichen Akteure beinhaltet, im Vordergrund. Dabei besteht die Hoffnung auf mehr Akzeptanz sowie das Ergänzen des Wissens und der Ideen durch die kooperative Herangehensweise. Gründe für diesen Wandel sind des Weiteren die Notwendigkeit der öffentlichen Hand zur Kooperation in Zeiten kleiner werdender eigener finanzieller Spielräume (vgl. Selle 2018, S. 47). Unter Partizipation wird dabei nicht nur die Einbindung der Bürger\*innen, sondern auch weiterer Organisationen, der Fachöffentlichkeit sowie Verwaltung und Politik verstanden. Dabei lässt sich Partizipation nach Sherry Arnstein in verschiedene Intensitätsstufen unterteilen (vgl. Arnstein 1969, S. 217). Diese reichen von Manipulation als Stufe geringer Partizipationsintensität über Information, Konsultation und Kooperation bis hin zu vollständiger Bürgermacht als Stufe höchster Partizipationsintensität. Für AktVis relevante Partizipationsstufen waren Information, Konsultation und Kooperation. Bei reiner Information werden zivilgesellschaftliche Akteure über die Planungen oder Entscheidungen lediglich informiert, können sie jedoch nicht mit beeinflussen. Klassischerweise gehören hierzu Informationsveranstaltungen, Vorstellung von Planungen sowie bereitgestellte Informationen auf Internetseiten oder in der Presse. Auf der nächsten Stufe, der Konsultation, können die Beteiligten darüber hinaus selbst zu den vorgestellten Entwürfen oder einer Frage Stellung nehmen und ihre Meinung äußern. Eine intensivere Form der Partizipation stellt schließlich die Kooperation dar. Hier werden Planungen gemeinsam erstellt. Hierdurch erhalten die Beteiligten

Mitspracherecht bei anstehenden Planungen, sofern die fachlichen Kompetenzen und rechtlichen Rahmenbedingungen dies zulassen (vgl. BMVI 2014, S. 13 f.; Nanz und Fritsche 2012, S. 23).

Im Sinne von potenziellen Innenentwicklungsmaßnahmen, die durch private Eigentümer\*innen sowie die lokale Bürgerschaft initiiert werden sollen, kann für AktVis von der Partizipationsform der Kooperation gesprochen werden. Die Privatpersonen sollten gemeinsam mit Politik und Verwaltung und mittels Unterstützung der Wissenschaft kooperieren, um so gemeinsam für eine Ortsentwicklung mit mehr Lebensqualität innerhalb ihrer Orte zu sorgen. Als Grundlage der Kooperation wurden stets die Information und Konsultation verstanden. Alle involvierten Akteure sollten über die relevanten Ziele und Inhalte von AktVis ausreichend informiert werden und ihre Meinung zu möglichen Innenentwicklungsmaßnahmen äußern können, bevor sie schließlich gemeinsam einen Plan zur Umsetzung erarbeiten. Bei den Beteiligungsveranstaltungen in AktVis (vgl. Kap. 2) zeigte sich, dass die erste Stufe, die Ortsteilebene, wichtig war, um den Gesprächsbedarf über die vielfältigen Themen der Ortsentwicklung zu decken. In der zweiten Stufe, der Quartiersebene, konnten daraufhin Möglichkeiten zur baulichen Umsetzung diskutiert werden. Die steigende Konkretheit der Planungen und Maßnahmen rief jedoch gleichzeitig Hemmnisse bei der Artikulierung von Umsetzungsvorschlägen aufseiten der Beteiligten hervor. Fehlende Handlungsbereitschaft war ebenso beobachtbar wie das Vorhandensein engagierter und motivierter Eigentümer\*innen. Weitere Erkenntnisse aus den Beteiligungsveranstaltungen auf diesen beiden Ebenen werden im Folgenden erläutert.



**Abb. 4** Impressionen der Workshops. (© Martina Dettweiler)

### 3.2.1 Ortsteilebene

Auf der Stufe der ortsteilweiten Beteiligung wurden den Bürger\*innen die Innenentwicklungspotenziale im jeweiligen Ortsteil vorgestellt, diese mit den Möglichkeiten der Außenentwicklung verglichen und erste Ansätze für städtebauliche Verbesserungen erarbeitet. Ziel war die Schaffung eines Bewusstseins für die Potenziale und Möglichkeiten der Innenentwicklung. Die erste Workshopstufe war der Auftakt der Beteiligung und fand jeweils an einem Samstag statt. Als erste Ebene der dreistufigen Beteiligung sollten allgemeine städtebauliche Rahmenbedingungen für eine Innenentwicklung als Konsenslösung zwischen Bürgerschaft, Eigentümer\*innen, Politik und Verwaltung erarbeitet werden. Durch ein besseres Verständnis der Restriktionen und Potenziale vor Ort sollten der Mehrwert einer Innenentwicklung verdeutlicht und die Aktivierung unterstützt werden. Die Konzeption der Workshops basierte auf bestehenden Erfahrungen bei vergleichbaren Prozessen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der ersten Befragung (vgl. Abschn. 2 und 3.1). Einladungen wurden mit der zuvor durchgeführten Befragung verteilt und zusätzlich durch Presse, örtliche Plakate und in einzelnen Fällen durch direkte Ansprache kommuniziert. Fünf verschiedene Arbeitstische griffen die Themen aus der Befragung auf, die trotz einiger Unterschiede zwischen den Kommunen viele Gemeinsamkeiten aufwiesen, sodass die gleichen Stationen für alle drei Kommunen vorbereitet wurden. Je nach Station wurden entweder eine leere Tischdecke, eine Tischdecke mit Karte oder der Multitouch-Tisch als Arbeitsgrundlage vorbereitet. Um eine umfassende Beteiligung zu erzielen, sollten die Teilnehmer\*innen die Chance bekommen, durch Gruppenbildung und Rotation an allen fünf Thementischen mitzuwirken, dadurch nutzten alle Teilnehmenden den Multitouch-Tisch. Die Thementische mit dazugehörigen Zielrichtungen sind in Abb. 5 dargestellt.



**Abb. 5** Stationen der ersten Beteiligungsveranstaltung. (© Eigene Darstellung)

Die Ergebnisse zeigten, dass in allen drei Kommunen offensichtliche Innenentwicklungspotenziale wie Leerstände und große Freiflächen wahrgenommen werden. Besonders Leerstände und ungepflegte Immobilien riefen bei den Teilnehmenden häufig den Wunsch nach Veränderung und Belebung hervor. Dennoch wurden Hemmungen deutlich, Grundstücke von Nachbar\*innen als Potenzial einzustufen, da dies als anklagend hätte empfunden werden können. Innenentwicklungspotenziale wurden zumeist als Veränderungen im Bestand diskutiert. In allen drei Orten zeigte sich, dass die Teilnehmenden Interesse an ihrem Ort und seiner Zukunft haben. Im Anschluss wurden alle Anmerkungen analysiert und die Erkenntnisse für die weiteren Beteiligungsstufen und die kommunale Arbeit aufbereitet.

### 3.2.2 Quartiersebene

Mithilfe der Ergebnisse der ersten Beteiligungsstufe auf Ortsteilebene konnten, ergänzt durch räumliche Analysen, Quartiere mit möglichen Handlungsoptionen und Potenzialen für eine Weiterentwicklung identifiziert werden. Es kristallisierten sich mit den alten Ortskernen jeweils Quartiere heraus, denen besonderes Augenmerk geschenkt werden sollte. In diesen Quartieren wurden weitere Workshops durchgeführt. Ziel der Workshops war es, konkrete bauliche Projektideen in den Quartieren zu generieren sowie die städtebaulichen Rahmenbedingungen für die Weiterentwicklung festzuhalten. In Vorbereitung der Workshops wurden die Immobilieneigentümer\*innen und Anwohner\*innen der identifizierten Quartiere intensiv eingebunden. Alle Eigentümer\*innen wurden persönlich zu den Workshops eingeladen. Diese erfolgte schriftlich durch die Kommunen, die die Adressen und Daten der Eigentümer\*innen für die Kontaktaufnahme u. a. im Grundbuch bzw. ihrem Register zur Grundsteuer einsehen können. Ergänzend ist ein Abgleich mit den Daten der Einwohnermeldeämter möglich (vgl. Schmidt und Vollmer 2017, S. 224). Im Fall von Langwaden wurden die Einladungen durch den Ortsvorsteher sowie eine Mitarbeiterin der Stadt verteilt. In Ober-Klingen wurden die Anwohner\*innen in den Quartieren durch den Ortsbeirat zur Teilnahme motiviert.

Den Beginn der Workshops bildete ein Quartiersrundgang, bei dem über Potenziale des Quartiers gesprochen wurde. Anschließend wurden in Gruppenarbeit konkrete bauliche Projektideen in den Quartieren entwickelt sowie die städtebaulichen Rahmenbedingungen für diese Weiterentwicklungen erörtert (vgl. Abb. 4). In Langwaden stand beispielsweise die Bebauung in zweiter Reihe neben der Nutzung von Scheunen im Mittelpunkt des Workshops. Hier wurden durch die Teilnehmenden konkrete städtebauliche Lösungen, auch in Varianten, entwickelt und diskutiert. Ein Grund für die qualitativ hochwertigen Ergebnisse könnte der hohe Anteil der anwesenden Eigentümer\*innen und die insgesamt



hohe Zahl an Interessierten sein, die gemeinsam ihren Ort weiterentwickeln wollen. Dies ist ein Hinweis, dass die aufwendige persönliche Einladung wirkungsvoll war.

### 3.3 Aktivierung mithilfe des WebGIS

Verschiedene Formate der Online-Partizipation prägen seit den späten 1990er-Jahren in Deutschland die Bürger\*innenbeteiligung. So werden webbasierte Medien für Anliegenmanagement, kommunale Bürger\*innenhaushalte, formelle Bauleitplanungen, informelle Planungsprozesse, Civic Hacking, zivilgesellschaftliche Plattformen und Blogs zur Vernetzung, zur Organisation, zum Protest oder zur Information von Fachplanungen bzw. Einzelvorhaben eingesetzt (vgl. BBSR 2017b, S. 20 ff.; Klemme et al. 2017, S. 17 f.). Der Einsatz webbasierter Medien in Partizipations- und Stadtentwicklungsprozessen beinhaltet vielfältige Chancen, aber auch Herausforderungen, wie u. a.

- die hohe Geschwindigkeit der Kommunikation und der Vernetzung von Themen und Personen,
- die Steigerung der Quantität und Qualität der Beteiligung,
- die orts- sowie zeitunabhängige Zugänglichkeit und Visualisierungsmöglichkeiten,
- den hohen Aufwand durch ständige Beobachtung und erforderliche schnelle Rückmeldung,
- eine Überforderung durch die Informationsfülle und
- zusätzliche Ressourcen bei Ergänzung der Offline-Formate.

Strittig bleibt besonders die Auswirkung auf die Selektivität der Beteiligung. Eine Tatsache ist, dass webbasierte wie klassische Partizipation selektiv ist. Jedoch besteht die Möglichkeit, durch die digitale Beteiligung und deren niederschwellige Nutzung weitere durch klassische Beteiligungsformate nicht erreichbare Bevölkerungsgruppe anzusprechen (vgl. BBSR 2017b, S. 40, 56 ff.). Beispielsweise wird in solchen Diskussionsforen Menschen, denen in klassischen Präsenzveranstaltungen der Mut oder die Erfahrung zur Artikulation von Redebeiträgen fehlen, die Chance gegeben, sich aktiv zu beteiligen. Die Heterogenität sowie die Zahl der Teilnehmenden an der Diskussion kann durch die Bereitstellung eines Onlineangebotes potenziell erhöht werden. Eine Online-Beteiligung führt allerdings nicht automatisch zu mehr Mitwirkung (vgl. BBSR 2017a, S. 15; Nanz und Fritsche 2012, S. 88 ff.).

Eine Visualisierung als zentrales Element zur Aktivierung zielt darauf, die Nutzenden auf Themen aufmerksam zu machen, zu sensibilisieren sowie zur Teilhabe zu aktivieren. Bei Stadtentwicklungsfragen ist eine räumliche Visualisierung besonders wichtig, denn eine genaue Darstellung des Ortes, in verschiedenen räumlichen Dimensionen, unterstützt bei der Ideenfindung. Zudem verhilft die analoge und digitale Visualisierung, geografische sowie topografische Merkmale eines Ortes abzubilden, da diese verbal oft nicht ausreichend beschrieben werden können (vgl. Manz 2015, S. 133 f.; Petrin 2017, S. 137).

Die Chancen der E-Partizipation sowie der Visualisierung innerhalb der Beteiligungsveranstaltungen wurden im neu entwickelten WebGIS (vgl. Kap. 2) zusammengeführt (vgl. Abb. 6). Neben der Verwendung des Systems während der Workshops auf dem Multitouch-Tisch als digitale Arbeitsplattform bot AktVis die Möglichkeit, das Instrument online zur Beteiligung zu nutzen. Der Einsatz des WebGIS in AktVis bot mit seinen visuellen Möglichkeiten einen wichtigen Anknüpfungspunkt bei räumlichen Entwicklungen, indem es die dortigen Veränderungspotenziale zeigte und half, mögliche Innenentwicklungsmaßnahmen auf einfache Art und Weise und in ihren möglichen Ausformungen darzustellen. Mit den Basisinformationen der Luftbilder, Gelände- und Gebäudemodelle existierte eine Datenbasis zur Visualisierung der virtuellen Landschaft, in der die wesentlichen Elemente zur Orientierung vorhanden waren. Die Nutzenden konnten sich im WebGIS durch ihren Ort bewegen und dabei verschiedenste Blickwinkel einnehmen. Dabei sollte die Interaktion im virtuellen Raum nicht nur Spaß machen, sondern auch



**Abb. 6** Oberfläche des WebGIS. (© Eigene Darstellung)

bisher unbekannte Zusammenhänge verdeutlichen und die Komplexität reduzieren. Um den Dialog zwischen Kommunen und Bürger\*innen sowie diese untereinander zu fördern und ihnen die Möglichkeit zu geben, ihre Ideen einzubringen, wurden innerhalb des WebGIS verschiedene Tools zur Beteiligung entwickelt.

Zu Beginn des Projekts startete das WebGIS u. a. mit der Funktion „Flächen markieren“, mithilfe derer Flächen farblich dargestellt und mit Informationen angereichert werden konnten. Darüber hinaus konnten thematische Symbole gesetzt werden. Diese gliedern sich in verschiedene Kategorien, die die Diskussion auf ein bestimmtes Thema lenken sollten und die Beiträge zudem visuell unterscheidbar machten. Die verwendeten Symbole der zuvor durchgeführten Sprayaktion wurden hierbei wieder aufgegriffen. Die veröffentlichten Inhalte konnten durch weitere Anwender\*innen kommentiert und bewertet werden. Hierdurch wurde ein gemeinsamer Austausch über die Ortsentwicklung ermöglicht. Erweitert wurde das Angebot für die zweite Beteiligungsstufe um die Funktion der „Gebäudeverwaltung“. Die Nutzenden hatten somit die Möglichkeit, neue Gebäude zu setzen und diese zu verändern sowie bestehende Gebäude virtuell zu entfernen oder farblich hervorzuheben. Von zuhause oder in den Veranstaltungen konnten damit gemeinsam der Ort baulich verändert und erste Ideen in der virtuellen Welt umgesetzt werden. Gleichzeitig konnte verfolgt werden, welche Auswirkungen die Baumaßnahme auf das Ortsbild haben.

Wenn das neue Gebäude gesetzt wurde, ist eine Einschätzung der Wirtschaftlichkeit sowie der baurechtlichen Genehmigungsfähigkeit entscheidungunterstützend. Mit den entwickelten Feedbackfunktionen, einer automatisierten überschlägigen Wirtschaftlichkeitsberechnung sowie einer ersten Einschätzung des Planungsrechtes, wurde eine unkomplizierte, nutzerfreundliche erste Rückmeldung zu diesen beiden Fragen erarbeitet. Nur mit Überprüfung der beiden Aspekte kann eine fundierte Abschätzung der zukünftigen Entwicklung einer Immobilie erfolgen. Neben der Unterstützung dafür wurden den Eigentümer\*innen, die meist über kein oder nur ein geringes fachspezifisches Wissen verfügen (vgl. Kyrein 2009, S. 13), durch das Feedbacktool mit seinen integrierten Erläuterungen Informationen vermittelt. Gleichzeitig wurde deutlich gemacht, dass eine verbindliche Aussage, z. B. im Sinne einer Bauvoranfrage, nicht gegeben werden kann.

Durch die Anzeige von zusätzlichen Daten wird der Informationsgehalt der Anwendung wesentlich erhöht. Generell besteht die Möglichkeit, unterstützende Informationen (z. B. Denkmalschutz oder Bebauungspläne) im WebGIS einblenden. Es können große Datenbestände erfasst und in unterschiedlicher Zusammensetzung dargestellt werden. AktVis konzentrierte sich bezüglich der Informationsvermittlung darauf, die Ergebnisse aus den Workshops durch

Flächenmarkierungen der identifizierten Quartiere sowie Notizen der Hauptaussagen darzustellen und den Nutzenden die Möglichkeit zu geben, diese zu kommentieren sowie weitere Informationen zu verorten. Durch die Online-Veröffentlichung werden diese Informationen weiteren Bevölkerungskreisen zugänglich gemacht. So sind die Diskussion von Themen und Ideen sowie ein Weiterdenken von zuhause aus möglich. Die Veröffentlichung einer Idee bietet weiterhin die Chance, bereits vor dem eigentlichen Planungsvorhaben ins Gespräch zu kommen und Vor- und Nachteile gemeinsam zu diskutieren.

Der Einsatz des Multitouch-Tisches und des zugehörigen WebGIS haben sich als hilfreiche Methoden erwiesen und wurden gut, in weiten Teilen sogar sehr gut angenommen. Innerhalb des Forschungsprojektes wurde festgestellt, dass besonderes die 3D-Ansicht auf den Ort sowie die vielfältigen Möglichkeiten der schnellen und präzisen Veränderungsmöglichkeiten als Vorteile gegenüber klassischen Planungsmethoden gesehen werden können. Beispielsweise können eigene Ideen zur baulichen Weiterentwicklung ohne zeichnerische Fähigkeiten vorgenommen werden. In der zweiten Befragung sowie innerhalb der Workshops bestätigten die Nutzenden diese Beobachtung. Sie wurden durch die visuellen Werkzeuge zur interaktiven Ortsentwicklung in die Lage versetzt, den Ort mitzugestalten. Die Qualität des Prozesses konnte durch die visuelle Darstellung der Ideen und Erkenntnisse gesteigert und den Nutzenden neue Blickwinkel auf den Ort ermöglicht werden. Wie intensiv das WebGIS von zuhause aus genutzt wurde, kann jedoch nicht abgeschätzt werden. Lediglich über die wenigen veröffentlichten Inhalte, die Anmeldungen und die Aussagen der Nutzenden wurde das Ausmaß der Verwendung des Systems sichtbar. Der Fokus in AktVis lag allerdings auf der Entwicklung des neuartigen WebGIS mit einem begrenzten Nutzer\*innenkreis für erste Rückmeldungen. Erkennbar war ein kontinuierlich steigendes Interesse anderer Kommunen an der Verwendung des WebGIS.

### **3.4 Aktivierung durch Beratungsgespräche (Projektebene)**

Aufbauend auf der Ansprache der Eigentümer\*innen und den Beteiligungsveranstaltungen unterstützte ein Beratungsangebot Interessierte bei der Umsetzung von Innenentwicklungspotenzialen. Dieses Mobilisierungsinstrument wird zunehmend in der Forschung und Praxis als wichtiger und erfolgversprechender Baustein in der Innenentwicklung wahrgenommen, da im Innenbereich ein hoher Beratungsaufwand durch den komplexen Planungsprozess besteht. Privatpersonen haben meist einen spezifischen Beratungsbedarf (vgl. Zwicker-Schwarm 2011, S. 121).

Vielfach ist eine Unkenntnis der eigenen Handlungsoptionen und der tatsächlichen Marktperspektive hinderlich. Durch Beratung der Immobilieneigentümer\*innen können diese Hürden teilweise abgebaut werden. Die Immobilieneigentümer\*innen benötigen besonders bei den Themen Baurecht, Nutzungsoptionen sowie Finanzierung Unterstützung.

In der dritten Beteiligungsstufe auf Projektebene fanden Beratungen zu Baulückenschließungen, Wiederbelebungen von Leerständen sowie Umnutzungen von Nebengebäuden statt. Die Ansprache von Eigentümer\*innen erfolgte direkt durch persönliche Kontaktaufnahme per Telefon oder durch ein Anschreiben der Kommune. In einigen Fällen erfolgte die Beratung auf Anfrage der Eigentümer\*innen. Ein Vergleich, welche Ansprache effektiver ist, kann bei der geringen Anzahl der Ansprachen nicht unternommen werden und unterliegt zudem ortsspezifischen und situativen Faktoren. Interesse an einer Beratung war oftmals vorhanden, aber ebenso Bedenken hinsichtlich des Aufwandes und der Umsetzbarkeit einer tatsächlichen baulichen Veränderung. Es konnten zehn Einzelgespräche in den drei Orten vereinbart werden. In den durch einen Leitfaden strukturierten Beratungsgesprächen sollten die Eigentümer\*innen ihre Ideen und Wünsche für eine denkbare bauliche Veränderung möglichst konkretisieren. Ziel der Gespräche war es, gemeinsam weitere Handlungsschritte im Prozess der baulichen Veränderung einzuleiten und die Eigentümer\*innen für diesen vorzubereiten. Die Gespräche wurden vor Ort geführt, damit ein Eindruck von den baulichen Möglichkeiten gewonnen werden konnte, und starteten mit einem Rundgang. Dabei wurde über die Wünsche und Bedürfnisse der Eigentümer\*innen gesprochen. Es zeigte sich schnell, dass ein Beratungsgespräch zur Umnutzung der Immobilie erst sinnvoll ist, wenn sich die Eigentümer\*innen selbst bereits erste Gedanken über ihre zukünftigen Pläne mit der Immobilie gemacht haben. Dieser entscheidende Schritt muss zunächst von ihnen eigenständig vollzogen werden. Durch die Auseinandersetzung mit dem eigenen Objekt und auf Basis einer groben Vorstellung von der zukünftigen Nutzung kann die dringend notwendige intrinsische Motivation zur Umsetzung erreicht werden.

Unterstützend und inspirierend kann eine Zusammenstellung von Best-Practice-Beispielen und weiteren Informationen rund um das Thema sein, die insbesondere bei den Workshops auf Quartiersebene gegeben wurden und so einen positiven Effekt hatten. Erfolgreiche Gespräche mit Eigentümer\*innen müssen umfassend vorbereitet werden, denn der inhaltliche Beratungsbedarf erfordert sowohl rechtliche, finanzielle als auch örtliche Kenntnisse. Die Ergebnisse dieser Gespräche waren meist erste Ideen für mögliche bauliche Veränderungen. Teilweise bestand seitens der Eigentümer\*innen die Hoffnung, dass AktVis mit fertigen Konzepten in die Gespräche starten würde. Dies war aber nicht im Sinne

des Vorgehens im Projekt und ist auch nicht kommuniziert worden. Die privaten Akteur\*innen sollten aktiviert und bei der Entwicklung eigener Ideen unterstützt werden. Insofern musste eine stärkere Eigenverantwortung vonseiten der Eigentümer\*innen eingefordert werden. Eigentümer\*innen müssen den Aufwand und die Kosten für die Einbeziehung von Expert\*innen wie Architekt\*innen einplanen. Im Idealfall kann die Kommune grundlegende baurechtliche Möglichkeiten erörtern, Verfahrens- und Vorgehensweisen für die Genehmigung oder Ansprechpartner\*innen für weiterführende Themen, wie Denkmalschutz oder Förderung, benennen. Weitere Gespräche wären in vielen Fällen zielführend gewesen, um den Anstoß zu einer baulichen Entwicklung weiter zu begleiten, waren jedoch innerhalb der Projektlaufzeit nicht vorgesehen. Festgehalten werden kann, dass mit einem Beratungsangebot zum einen Informationen über die Eigentümer\*innen und ihre Wünsche sowie Pläne mit den Grundstücken in Erfahrung gebracht und sie zum anderen in der Umsetzung unterstützt werden. Allerdings darf bei diesem Instrument nicht auf schnelle Erfolge gehofft werden, denn „ein Beratungsangebot braucht Zeit zur Verstetigung und wird insbesondere dann gut angenommen, wenn es sich über eine gewisse Zeitspanne als kontinuierliches Angebot bewährt hat. Zudem sind private Investitionen häufig mit längerfristigen Entscheidungsprozessen verbunden. Beratung kann letztere zwar unterstützen, jedoch nicht zwangsläufig beschleunigen“ (Brinker und Sinning 2011, S. 30).

---

## **4 Zusammenwirken von Sensibilisierung und Aktivierung**

Am Anfang des Forschungsvorhabens war nicht absehbar, ob schlussendlich Beratungsgespräche zu Innenentwicklungsprojekten zustande kommen würden. Die zehn Gespräche, die mit potenziellen Innenentwickler\*innen durchgeführt wurden sowie weitere Ansprachen in den Kommunen, die geplant sind, zeigen, dass Veränderungen initiiert und die Mobilisierung der Potenziale vorbereitet werden konnte. Innerhalb der zwei Jahre wurde eine gesellschaftliche wie auch politische Diskussion über Innenentwicklung in den Modellkommunen angestoßen. Wie nachhaltig diese in Politik und Gesellschaft verankert wurde, kann zu diesem Zeitpunkt noch nicht beurteilt werden.

Durch die Schaffung eines Bewusstseins ist die Basis für den weiteren Prozess und ein aktives Mitwirken gelegt. Im Bereich der Sensibilisierung war besonders wichtig, durch die Öffentlichkeitsarbeit und die Beteiligung eine Diskussion über die Ortsentwicklung zu starten. Dabei ist der Erfolg einer Strategie zur Öffentlichkeitsarbeit abhängig von der Verfügbarkeit lokaler, bestehender

Kanäle, die auf Kontinuität und Vertrautheit bauen können, und der Reichweite bzw. Intensität neuer, ungewohnter Formate, die gleichermaßen Kontrast und Ergänzung darstellen. Obwohl ein breites Portfolio an Maßnahmen zur Sensibilisierung mit AktVis umgesetzt wurde, bleibt eine große Zahl an Optionen zukünftig Forschungsgegenstand. So fand beispielsweise keine Kommunikation im Bereich der Sozialen Medien statt, wenn man vom WebGIS als Austauschmedium absieht. Dies war im Zuge von AktVis allerdings nicht der Fokus und mit den gegebenen Ressourcen nicht leistbar. Die umgesetzte Öffentlichkeitsarbeit konnte trotzdem eine ausreichende Sensibilisierung erzielen und war Start und kontinuierlicher Begleiter des Aktivierungsprozesses.

Die befragten Bürger\*innen bestätigten in der zweiten Befragung (vgl. Kap. 2), dass in den Workshops die eigenen Meinungen und Ideen zur Ortsentwicklung eingebracht werden konnten. Darüber hinaus führten die Workshops dazu, dass sich die Befragten intensiver mit der Ortsentwicklung beschäftigten. Die meisten Befragten gaben allerdings an, dass die Workshops sie eher nicht dazu veranlassten, selbst über bauliche Veränderungen nachzudenken. Ohne konkreten Handlungsdruck und ohne dass die Personen bereits selbst über Veränderungen nachdenken, ist demnach die Beteiligung, auch unter Zuhilfenahme der Visualisierung, keine ausreichende Strategie. So nahmen insbesondere diejenigen, die bereits im Vorfeld von AktVis zumindest ansatzweise über andere Nutzungen oder zusätzlichen Wohnraum in Bestandsgebäuden nachgedacht hatten, ein Beratungsgespräch in Anspruch. Viele Eigentümer\*innen bestehen hingegen nach wie vor darauf, dass der Status quo ihrer Grundstücke erhalten bleibt. Diese werden nicht als Teil des gesamtgesellschaftlichen Bedürfnisses nach räumlicher/kommunaler Weiterentwicklung gesehen. Private Innenentwicklungspotenziale können damit nicht nur aufgrund einer altruistischen und am gesamtgesellschaftlichen Mehrwert orientierten Argumentationslinie aktiviert werden. Die Innenentwicklung muss auf einen konkret bestehenden individuellen Handlungswillen aufseiten der Eigentümer\*innen treffen, kann diesen jedoch durch großräumig angelegte Entwicklungskonzepte, Förderprogramme und bauleitplanerische Steuerungen unterstützen. Weiterhin wurden die Befragten bei der zweiten Befragung darum gebeten, allgemeine Aussagen rund um das Forschungsprojekt zu bewerten. Vor allem die große Zustimmung zur Aussage, dass ihnen durch AktVis verdeutlicht wurde, dass die Ortskerne erhalten bleiben müssen, Leerstände belebt und ungenutzte Räume wieder genutzt werden sollten, ist dabei positiv hervorzuheben. Zumindest ein Teil der Befragten konnte somit durch AktVis für Themen der Innenentwicklung sensibilisiert werden. Positiv bewertet wurde, dass durch das Vorhaben die Möglichkeit geboten wurde, gemeinsam den Ortskern zu gestalten, und dass durch solche Aktionen die Gemeinschaft gestärkt werden könne.

Demnach konnten eine Aktivierung und ein gemeinsamer Diskurs über Innenentwicklung erreicht werden. Durch die direkte Ansprache und gezielte Einbindung von Betroffenen in Kombination mit der Bereitstellung verfügbarer Hintergrundinformationen wurde eine stärkere Mitwirkungsbereitschaft erzielt. Die Einbeziehung von Eigentümer\*innen in den Stadtentwicklungsprozess bietet über die Innenentwicklung hinaus Vorteile. Durch den Dialog werden Bedürfnisse, Vorstellungen und Absichten der Eigentümer\*innen sichtbar. Dies schafft Planungssicherheit für Kommunen und sorgt für einen Überblick über die tatsächlich aktivierbaren Innenentwicklungspotenziale und den vorhandenen Markt. Weiterhin können so Kontakte mit der Bürgerschaft geknüpft und Informationen ausgetauscht werden. Dabei ist zu beachten, dass eine Mitwirkungsbereitschaft erst durch Berührungspunkte mit dem eigenen Leben oder einen erkennbaren Nutzen erreicht wird (vgl. Selle 2014, S. 357). Wenn die intrinsische Motivation zur Veränderung gegeben ist, können Kommunen helfen, indem sie als Ansprechpartner\*innen und Wegweiser fungieren.

Bei den durchgeführten Workshops ließ sich beobachten, dass die Zahl der Teilnehmenden nicht die Qualität der Ergebnisse und der Zusammenarbeit bestimmte. In der Forschung wird diskutiert, inwieweit die Zahl der Teilnehmenden relevant ist. Große Zahlen bringen Aufmerksamkeit und suggerieren Bedeutung sowie Gewicht, aber sie sind kein Indikator für Prozessqualität oder eine Legitimationsgrundlage für Entscheidungen. Möglicherweise bedeutet sogar eine geringe Resonanz eine Zufriedenheit mit der kommunalen Planungspraxis und der Lebensumgebung. (vgl. Fugmann et al. 2018, S. 129) Der Anstoß mittels Visualisierung und interaktiver Beteiligung in AktVis unterstützte und verbesserte die Vorstellungskraft und erlaubt im Kontext der Innenentwicklung die räumliche Verortung von Ideen. So konnten die gesammelten Erkenntnisse innerhalb der Beteiligung entweder auf Papier gebracht oder in das WebGIS integriert werden. Des Weiteren konnte die Visualisierung dabei helfen, Wissen zu vermitteln, indem Inhalte wie Innenentwicklungspotenziale visuell aufgearbeitet werden oder ein Denkmalschutzbereich nicht nur verbal erläutert, sondern anhand einer Karte gezeigt werden kann. Visualisierung ist ein Schlüssel zur Kommunikation von Ideen und zur Beteiligung der Öffentlichkeit (vgl. Al-Kodmany 2000). Mit Hinblick auf die Tatsache, dass ein WebGIS Fragen nicht direkt beantworten kann, ist es besonders als Ergänzung zu Vor-Ort-Beteiligungsformaten effektiv und kann so zu einem Mehr an Beteiligung führen. Die Verwendung des WebGIS bei Präsenzveranstaltungen mittels Multitouch-Tisch (vgl. Abb. 7) oder auch großflächig projiziert bietet hierfür ideale Bedingungen. Neben einer verbesserten Visualisierung des Ortes können anwesende Moderator\*innen die notwendige Unterstützung und Zusatzinformationen bieten.





**Abb. 7** Multitouch-Tisch innerhalb eines Workshops. (© Martina Dettweiler)

Bezüglich der Relevanz von lokalen Multiplikator\*innen und Netzwerken innerhalb der Bürgerschaft wurde schnell deutlich, dass die aktiven Mitglieder der Ortsbeiräte über ein großes Netzwerk in den Orten verfügen und deren Unterstützung maßgeblich für den Erfolg oder auch Misserfolg eines solchen Projektes ist. Hierbei konnten zwischen den drei Kommunen Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Umgang mit städtebaulichen Entwicklungschancen beobachtet werden. Die beiden Ortsteile Langwaden und Ober-Klingen profitieren von einem engagierten Ortsbeirat, der gleichermaßen als gesellschaftliches Sprachrohr und Multiplikator fungiert. Eine bloße schriftliche Ansprache durch die kommunale Verwaltung, die zudem noch in einem anderen Ortsteil sitzt, hätte nicht den gleichen Erfolg gebracht, wie Gespräche in den Workshops belegten. Durch die insgesamt sehr gemeinschaftlich eingestellte Nachbarschaft sind städtebauliche Themen in einer eher konstruktiven und kooperativen Atmosphäre diskutiert worden. Das Fehlen eines Ortsbeirats und seiner Mittlerfunktion hat sich in Münster (Hessen) bemerkbar gemacht. Die Personen wiesen in den Workshops auf eine Anonymität und Distanziertheit im alten Ortskern hin. Quartiersbezogene und grundstücksübergreifende Ansätze konnten hier nur vereinzelt entwickelt werden. Somit werden die Aktivierung der Bürgerschaft und die damit

verbundene Bereitschaft, Präsenzveranstaltungen zu besuchen, durch gute Netzwerke in den Orten erleichtert. Bestehen vor Ort bereits starke Beziehungen unter den Bewohner\*innen, kann dies die Teilnahme an solchen Veranstaltungen und die Atmosphäre erheblich verbessern. Gemeinsam mit engagierten Bürgermeister\*innen können Ortsbeiräte wichtige Impulse für Akzeptanz und Vernetzung innerhalb der Stadtgesellschaft setzen. Diese Beobachtung wird in anderen Orten bestätigt (vgl. Fahrenkrug und Kilian 2011, S. 180 f.; Rüger und Meyer 2013, S. 427).

Insgesamt konnten durch die dreistufige Beteiligung inklusive Ansprache der Eigentümer\*innen sowie die begleitende Öffentlichkeitsarbeit mehrere Innenentwicklungsprojekte angestoßen werden. Durch die Einbettung der Ansprache zu einzelnen Potenzialflächen in einen großräumigen Entwicklungsprozess übertrugen die betreffenden Eigentümer\*innen die erarbeiteten Handlungsansätze auf die eigene Immobilie. In der Regel ist mit diesen Aktivitäten ein großes persönliches Engagement der Kommunen verbunden, das im Hinblick auf einen nachhaltigen Erfolg eine verlässliche Zeit- und Finanzierungsstruktur benötigt. Damit ist die Ansprache der Eigentümer\*innen ein sensibles und gleichzeitig erfolgversprechendes Betätigungsfeld. Eine schriftliche Ansprache allein bei fehlender örtlicher Kommunikationskultur scheint nicht hilfreich zu sein, um Gespräche über etwas so Persönliches wie das eigene Grundstück zu initiieren. Tatsächlich favorisierten einige Eigentümer\*innen explizit den persönlichen Kontakt. Der hohe Aufwand des „Klinkenputzens“, auch des mehrmaligen, ist lohnend. Hier kommen wiederum die bestehenden Netzwerke, über die insbesondere Bürgermeister\*innen und Verwaltungsmitarbeitende in kleinen und mittleren Kommunen verfügen, zum Zuge.

Schlussendlich erfordern die wechselseitigen Abhängigkeiten in der Innenentwicklung, besonders aufgrund des Privateigentums, zwischen der öffentlichen Hand und Privaten eine kommunikative Ausgestaltung der Zusammenarbeit. Dafür stehen verschiedene Instrumente und Methoden, wie u. a. eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, Bürger\*innenworkshops oder eine Eigentümer\*innenansprache, zur Verfügung (vgl. Kap. 3). Die vielen Akteure und ihre unterschiedlichen Interessen müssen in einem moderierten und koordinierten Prozess integriert werden. Die Erkenntnisse aus AktVis zeigen hierbei, dass Eigentümer\*innen auf verschiedenen Wegen aktiviert werden können. Mit der Schaffung eines Bewusstseins für die Notwendigkeit des Flächensparens und die Mehrwerte einer verstärkten Innenentwicklung sowie der Ansprache der Bürger\*innen konnte eine Umsetzung von geeigneten Maßnahmen in den drei Modellkommunen angestoßen werden. Neben der Ansprache von Einzelpersonen können Gruppen offline und online erreicht werden. Mit einer

flexiblen Verwendung der Möglichkeiten können durch Herantasten, Aus-testen und gegenseitiges Kennenlernen Eigentümer\*innen in kommunale Innenentwicklungsprozesse eingebunden werden. Teilweise bedeutet diese Flexibilität, dass Kommunen spontan und an unterschiedlichen Stellen Chancen zur Mitwirkung identifizieren und ergreifen müssen. Wichtig dafür sind eine gute Informationsgrundlage und der Überblick über die örtlichen Entwicklungen.

---

## **5 Fazit zur Aktivierung privater Eigentümer\*innen**

Innenentwicklung ist aufgrund komplexer Fragestellungen als Gemeinschaftsaufgabe zu verstehen, die nicht nur hoheitlichem Planungswillen Ausdruck verleiht, sondern alle wichtigen Akteure in den Entwicklungsprozess einbezieht. Da allgemein Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe immer einen Prozess mit unterschiedlichen Akteuren darstellt, sind die verwendeten Methoden zur Aktivierung und Sensibilisierung übertragbar. Insbesondere Grundstückseigentümer\*innen sind aufgrund ihrer Eigentumsrechte an vielen Potenzialflächen zwingend als Beteiligte auf Augenhöhe einzubinden. Aber nicht nur private Eigentümer\*innen sind Schlüsselpersonen. In AktVis wurde die Relevanz von lokalen Multiplikator\*innen und Netzwerken innerhalb der Bürgerschaft deutlich. Eine Aktivierung der Bürgerschaft wird maßgeblich durch gute Netzwerke in den Orten erleichtert. Ortsbeiräte sind wichtige Ansprechpartner\*innen mit unterschiedlichsten örtlichen Netzwerken und damit sehr wichtige Multiplikator\*innen für die Ortsentwicklung. Sie oder vergleichbare Gremien können, wie auch engagierte Bürgermeister\*innen, der Motor für Innenentwicklung sein.

Die Erkenntnisse aus AktVis zeigen, dass Sensibilisierung und Beteiligung ein aktives Handeln im Bereich der Innenentwicklung induzieren können. So konnten durch die dreistufige Beteiligung auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen und die Öffentlichkeitsarbeit, nicht zuletzt unterstützt durch die Schlüsselakteure, mehrere Beratungsgespräche durchgeführt werden. Die Bereitschaft, an diesen teilzunehmen, kann hierbei als Indiz dafür angesehen werden, dass AktVis erfolgreich für die Relevanz und Chance der Innenentwicklung sensibilisiert hat. Es gibt Eigentümer\*innen, die durchaus Interesse an Veränderungen zeigen. Eine klare visuelle, quantitative und nachvollziehbare Kommunikation der Potenziale ist hierbei hilfreich, um ihr Vorhandensein in der Gesellschaft zu verdeutlichen. Durch eine umfassende und kontinuierliche Sensibilisierung durch Öffentlichkeitsarbeit und stetigen Dialog mit den

Beteiligten kann ein grundsätzliches Verständnis für eine sparsame Flächenpolitik erreicht werden. Die eigene Immobilie ist und bleibt jedoch für die Eigentümer\*innen in der Regel deren unantastbarer Machtbereich, mit dem sowohl persönliche als auch finanzielle Werte verknüpft sind. Nur wenn Innenentwicklung für die Einzelnen Mehrwerte erbringt, die den Aufwand einer Umsetzung übersteigen, ist mit einer Aktivierung zu rechnen.

Die Feststellung, dass Innenentwicklung „kein Selbstläufer“ (Damm 2008, S. 79) ist, kann in AktVis bestätigt werden. Sie muss als komplexe Managementaufgabe verstanden werden, die im Vergleich zu Aufgaben der klassischen Außenentwicklung einen erhöhten Planungs- und Abstimmungsaufwand beinhaltet. Aus diesem Grund benötigen kleine Kommunen fachliche Unterstützung im anspruchsvollen Feld der Bestandsentwicklung. Es konnte keine Standardlösung zur Aktivierung der privaten Immobilieneigentümer\*innen in AktVis identifiziert werden. Gefordert ist stattdessen ein flexibler und situationsgebundener Einsatz von Methoden und Instrumenten der Flächenaktivierung aufseiten der Kommunen. Wichtig ist hierbei zum einen, dass Kommunen frühzeitig aktiv werden und nicht nur reaktiv agieren, sowie zum anderen, dass ein in der Kommune abgestimmtes Innenentwicklungskonzept vorhanden ist. Die kommunale Seite muss dafür teilweise ihre Ausrichtung anpassen, weil die Gemeinschaftsaufgabe Innenentwicklung mit neuen Kooperationsformen zusammenhängt, die in der aktuellen Praxis nur eingeschränkt vorhanden sind. Kooperation erfordert außerdem einen hohen personellen Einsatz, der als eine Daueraufgabe der Verwaltungen anzusehen ist. Es müssen selbsttragende, dauerhaft finanzierte und nicht nur auf Einzelvorhaben ausgerichtete Strukturen etabliert werden, die eine langfristige und kontinuierliche Begleitung der Innenentwicklung gewährleisten. Wie in Kommunen Innenentwicklung erfolgreich angestoßen und umgesetzt werden kann, wird ein wichtiges Forschungsfeld der nächsten Jahre bleiben.

---

## Literatur

- Al-Kodmany, Kheir. 2000. Public Participation: Technology and Democracy. *Journal of Architectural Education Heft* 4, 220–228.
- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association Heft* 35, 216–224.
- BBSR. 2013. Innenentwicklungspotenziale in Deutschland – Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage und Möglichkeiten einer automatisierten Abschätzung. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2013/DL\\_Innenentwicklungspotenziale\\_D\\_neu.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2013/DL_Innenentwicklungspotenziale_D_neu.pdf?__blob=publicationFile&v=5). Zugegriffen: 24. April 2020.

- BBSR. 2017a. Die Weisheit der Vielen: Bürgerbeteiligung im digitalen Zeitalter. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/smart-cities-buergerbeteiligung-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/smart-cities-buergerbeteiligung-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Zugegriffen: 24. April 2020.
- BBSR. 2017b. Webbasierte Medien in der Stadtentwicklung: Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement in der digitalen Gesellschaft. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-28-2017-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2017/bbsr-online-28-2017-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=4). Zugegriffen: 24. April 2020.
- BBSR. 2017c. 33 Baukultur Rezepte. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/33-baukultur-rezepte-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/33-baukultur-rezepte-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Zugegriffen: 24. April 2020.
- Bill, Ralf. 2016. *Grundlagen der Geo-Informationssysteme* (6. Aufl.). Berlin.
- BMVI. 2014. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/handbuch-buergerbeteiligung.pdf?__blob=publicationFile). Zugegriffen: 24. April 2020.
- Brinker, Dörthe, und Heidi Sinning. 2011. *Innerstädtische Entwicklung fördern: Beratungsangebote zur Revitalisierung von Brachflächen und Immobilienleerständen*. Erfurt.
- Coors, Volker, Christine Andrae, und Karl-Heinz Böhm. 2016. *3D-Stadtmodelle: Konzepte und Anwendungen mit CityGML*. Berlin.
- Damm, Gerd-Rainer. 2008. Neue Strategien zur Förderung der Innenentwicklung im Saarland. In *Innenentwicklung unter neuen Vorzeichen*, Hrsg. Willy Spannowsky, und Andreas Hofmeister, 71–80. München.
- Difu. 2008. *Flächenpost – nachhaltiges Flächenmanagement in der Praxis: Gesucht – gefunden: Wohnstandortberatung hilft Flächen und Kosten sparen*. Berlin.
- Fahrenkrug, Katrin, und Dagmar Kilian. 2011. Gestaltung einer Image- und Wissenskampagne zum sparsamen Flächenmanagement. In *Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren: Ansätze und Beispiele aus dem Förderschwerpunkt REFINA*, Hrsg. Stephanie Bock, Ajo Hinzen, und Jens Libbe, 178–184. Berlin.
- Ferber, Uwe, Detlef Grimski, Susanne Glöckner, und Fabian Dosch. 2010. Stadtbrachenpotenziale: Von Leuchttürmen und Patchwork. *Informationen zur Raumentwicklung Heft 1*, 1–11.
- Franck, Enke, und Gerhard Overbeck. 2012. Raumplanerische Strategien vor dem Hintergrund des Klimawandels. In *Anpassung an den Klimawandel durch räumliche Planung: Grundlagen, Strategien, Instrumente*, Hrsg. Jörn Birkmann, Jochen Schanze, Peter Müller, und Manfred Stock, 89–105. Hannover.
- Fugmann, Friederike, Sarah Ginski, Klaus Selle, und Fee Thissen. 2018. Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung. Querauswertung von 50 Praxisbeispielen. *PT\_Materialien Heft 40/1*. Aachen.
- Ginski, Sarah, und Fee Thissen. 2017. Digital multilateral?: Die Rolle des Internets in dialogischen Prozessen der Stadtentwicklung. *Informationen zur Raumentwicklung Heft 6*, 24–37.

- Klemme, Marion, Claus-C. Wiegandt, und Lars Wiesemann. 2017. Partizipation online – Gemeinsam Stadt entwickeln: Einführung. *Informationen zur Raumentwicklung Heft 6*, 4–11.
- Kyrein, Rolf. 2009. *Interdisziplinäre, stakeholder- und prozessorientierte Immobilienprojektentwicklung. Handbuch für Praxis und Lehre*. Wiesbaden.
- Manz, Katja. 2015. Sichtbares und Unsichtbares: RaumBilder und Stadtplanung – ein Perspektivenwechsel. In *Visuelle Geographien: Zur Produktion, Aneignung und Vermittlung von RaumBildern*, Hrsg. Antje Schlottmann, und Judith Miggelbrink, 133–145. Bielefeld.
- Müller-Herbers, Sabine, Frank Molder, und A. Baader. 2011. Eigentümeransprache bei Baulücken. In *Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren: Ansätze und Beispiele aus dem Förderschwerpunkt REFINA*, Hrsg. Stephanie Bock, Ajo Hinzen, und Jens Libbe, 124–129. Berlin.
- Nanz, Patrizia, und Miriam Fritsche. 2012. Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. [https://www.bpb.de/system/files/dokument\\_pdf/Handbuch\\_Buergerbeteiligung.pdf](https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf). Zugegriffen: 24. April 2020.
- Petrin, Julian. 2017. Vom Desktop-Modus zur Dauerteilhabe: Überlegungen zum Zustand und zur Zukunft der digitalen Teilhabe an Planungsprozessen. *Informationen zur Raumentwicklung Heft 6*, 134–143.
- Rüger, Werner, und Thomas Meyer. 2013. Flurneuordnung und Innenentwicklung am Beispiel Creglingen-Finsterlohr – Bürgerschaftliches Engagement als Schlüssel zum Erfolg. *Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement Heft 6*, 424–429.
- Schmidt, Holger, und Maximilian Vollmer. 2017. *Fokus Wohnungsleerstand: Ausmaß – Wahrnehmung – Kommunale Reaktionen*. Ludwigsburg.
- Seimetz, Hans-Jürgen. 2008. Das Nebeneinander wachsender und schrumpfender Regionen als neue Herausforderung. In *Innenentwicklung unter neuen Vorzeichen*, Hrsg. Willy Spannowsky, und Andreas Hofmeister, 1–9. München.
- Selle, Klaus. 2000. *Was? Wer? Wie? Warum?: Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation*. Dortmund.
- Selle, Klaus. 2014. *Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?: Analysen und Konzepte*. Lemgo.
- Selle, Klaus. 2018. *Stadt entwickeln: Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe*. Lemgo.
- Umweltministerium BW, und stMUG. 2008. *Kleine Lücken – Große Wirkung: Baulücken, das unterschätzte Potenzial der Innenentwicklung*. [http://www.hai-info.net/HAI\\_Folder\\_090109.pdf](http://www.hai-info.net/HAI_Folder_090109.pdf). Zugegriffen: 24. April 2020.
- Vollmer, Maximilian. 2015. *Der Dreiklang der Eigentümermobilisierung: Kommunikative Strategien zur Revitalisierung innerstädtischer Quartiere*. Wiesbaden.
- Zwicker-Schwarm, Daniel. 2011. Kooperation mit privaten Akteuren. In *Nachhaltiges Flächenmanagement – in der Praxis erfolgreich kommunizieren: Ansätze und Beispiele aus dem Förderschwerpunkt REFINA*, Hrsg. Stephanie Bock, Ajo Hinzen, und Jens Libbe, 121–123. Berlin.

**Martina Dettweiler** ist seit 2017 wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Darmstadt am Fachgebiet Landmanagement. Sie forscht in verschiedenen Bereichen der Stadt- und Innenentwicklung.

**Prof. Dr.-Ing. Hans-Joachim Linke** ist seit 2002 Professor für Landmanagement an der TU Darmstadt und betreut seit 2016 auch das Fachgebiet Raum- und Infrastrukturplanung kommissarisch. Zu seinen Forschungsschwerpunkten zählen Themen aus den Bereichen Raumentwicklung und Bodenpolitik im Sinne einer nachhaltigen Nutzung der Ressource Land.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Bürger- und Akteursbeteiligung im ländlichen Raum

Vanessa Knobloch

---

## Zusammenfassung

Mobilitäts- und Nahversorgungsvorhaben im ländlichen Raum verfolgen das Ziel, die Teilhabe der Bevölkerung am täglichen Leben zu verbessern. An solchen Vorhaben können verschiedenste Akteure beteiligt sein. Dieser Beitrag reflektiert Formate der Bürger- und Akteursbeteiligung, die im Projekt iMONA erprobt wurden. Ziel des Projekts war es, Lösungsansätze für alternative Mobilitäts- und Nahversorgungslösungen mit den Anforderungen der Bürger\*innen abzustimmen sowie politische und fachliche Akteure mitverantwortlich in das Vorhaben einzubinden.

---

## 1 Einleitung

Pressemeldungen zum Stichwort Mobilität zeigen, dass Bürgerbeteiligung in den letzten Jahren immer häufiger – auch im Rahmen von Mobilitäts- und Nahversorgungsprojekten – genutzt wird, sowohl in der Stadt als auch auf dem Land: „Bürgerbeteiligung zum Kommunalen Mobilitätskonzept“ (Stadt Oberhausen 2019); „Bürgerbeteiligung zum Mobilitätskonzept in der Modellkommune Bergisch Gladbach“ (Zukunftsnetzmobilität NRW 2015); „Modellprojekt zur künftigen Versorgung und Mobilität: Bürgerbeteiligung startet“ (Kreis Görlitz 2016).

---

V. Knobloch (✉)

Technische Universität Dresden, Dresden, Deutschland

© Der/die Autor(en) 2022

J. Abt et al. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion*, Stadtforschung aktuell,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_5](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_5)

103



Auf Beteiligung setzte auch das Projekt iMONA (intelligente Mobilität und Nahversorgung). Dieser Beitrag zeigt die Methoden der Beteiligung und Zusammenarbeit von Kommune, Zivilgesellschaft und Wissenschaft im niederbayerischen Landkreis Freyung-Grafenau auf, welche das Ziel hatten, die dortige Mobilitäts- und Nahversorgungssituation zu verbessern. Dabei werden die innerhalb des Forschungsprojekts gewählten Ansätze zur Bürger- und Akteursbeteiligung vorgestellt und reflektiert.

Ziel des Projekts iMONA war die Verknüpfung bestehender und neuer, mit Bürger\*innen im Landkreis entwickelter, maßgeschneiderter Ansätze im Mobilitäts- und Nahversorgungsbereich. Damit sollten die Gemeinden im Landkreis Freyung-Grafenau bei der Gestaltung ihrer Zukunft im demografischen Wandel unterstützt und die Teilhabe der Bevölkerung am öffentlichen Leben verbessert werden. Im Verbundvorhaben kooperierten das Landratsamt Freyung-Grafenau und die Technische Universität Dresden, Professur für Kommunikationswirtschaft. Vor Ort waren weitere Akteure sukzessive am Prozess beteiligt u. a. Kommunalpolitiker\*innen, Jugend- und Seniorenbeauftragte, Beauftragte für Menschen mit Handicap, Personen, die mit kommunaler Aufgabenerfüllung beauftragt sind, sowie Mobilitäts- und Nahversorgungsdienstleister.

Beteiligung zielt u. a. darauf ab, Bürger\*innen in Ideenfindungs- und Entwicklungsprozesse neuer bzw. innovativer Angebote, wie beispielsweise Mobilitäts- und Nahversorgungsdienstleistungen, einzubinden (vgl. Nanz und Fritsche 2012, S. 10). Bürger\*innen als Nutzende solcher Dienstleistungen haben bestimmte Anforderungen an sie. Formate wie Bürgerdialoge stellen dabei eine Möglichkeit dar, Bürger\*innen zu aktivieren und mit ihnen ins Gespräch zu kommen, um diese Nutzer\*innenanforderungen zu identifizieren. Diesem Beitrag liegt die Annahme zugrunde, dass Nutzer\*innenanforderungen auf menschlichen Bedürfnissen beruhen. Nutzende reagieren umso positiver auf eine mögliche Lösung, je stärker ihre Bedürfnisse und somit Anforderungen erfüllt werden (vgl. Hermann und Huber 2013, S. 196 ff.). An dieser Stelle setzte das Forschungsprojekt iMONA an. Im Projekt wurden Beteiligungsformate erprobt und untersucht, die bei der Erarbeitung von Mobilitäts- und Nahversorgungskonzepten zum einen als Datenerhebungsinstrument genutzt werden und zum anderen der Ideenfindung sowie der aktiven Beteiligung von Bürger\*innen am Vorhaben dienen sollten.

Der Einbezug politischer Akteure und fachlicher Expert\*innen in den Prozess bot eine Möglichkeit, die mit den Bürger\*innen besprochenen Ideen zielgerichtet umzusetzen. Mittels Expert\*inneninterviews und einer Vernetzungsveranstaltung wurden im Projekt die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung reflektiert, Handlungsbedarfe identifiziert und Umsetzungsstrategien besprochen.

In diesem Beitrag wird betrachtet, wie Beteiligung funktionieren kann, um zum einen Bürger\*innen in die Entwicklung neuer Ansätze einzubeziehen und zum anderen Akteure vor Ort für die Umsetzung zu gewinnen. Der Beitrag fokussiert Teilnehmungsformate, die im Projekt iMONA erprobt wurden. Dafür werden zunächst die Situation der Mobilität und Nahversorgung im ländlichen Raum und speziell für den Untersuchungsraum Freyung-Grafenau beschrieben und das Projekt iMONA vorgestellt (vgl. Abschn. 1.1). Im Anschluss erfolgt eine theoretische Betrachtung von Teilnehmungsformaten (vgl. Abschn. 1.2). Kap. 2 stellt darauf aufbauend dar, wie Methoden der Aktivierung, Konsultation und Mitsprache von Bürger\*innen im Projekt konkret umgesetzt wurden. In Kap. 3 wird das methodische Vorgehen auf der Akteursebene behandelt, um den Stellenwert der Zusammenarbeit im Verbund zu betonen. Kap. 4 ordnet die diskutierten Sachverhalte als Fazit in einen Gesamtzusammenhang ein.

## **1.1 (Intelligente) Mobilität und Nahversorgung im Landkreis Freyung-Grafenau**

In vielen ländlichen Räumen besteht kaum Mobilitätsvielfalt. Der eigene Pkw ist häufig unerlässlich (vgl. Wehmeier und Koch 2010, S. 462; Knie 2005). Es steht meist nur ein begrenztes ÖPNV-Angebot zur Verfügung. Aufgrund steigender Abwanderungen sinkt die Bevölkerungsdichte, und die noch bestehenden Fahrten im ÖPNV können immer schwieriger gebündelt werden (vgl. Miosga 2015; BMEL 2019, S. 9). Die Erreichbarkeit zentraler Orte wird für die Bevölkerung zunehmend schlechter. Zugleich geht mit der Schließung von Geschäften das ohnehin begrenzte Angebot an Gütern des täglichen Bedarfs weiter zurück (vgl. Küpper 2011, S. 153; Zibell et al. 2018, S. 45). Allen voran besteht diese Einschränkung für Personen, denen kein Pkw zur Verfügung steht oder die diesen nicht (mehr) bedienen können (vgl. Wehmeier und Koch 2010, S. 457; Kuhlicke und Petschow 2005, S. 39).

Lösungsansätze für diese Herausforderungen im ländlichen Raum gibt es zur Genüge: Bürgerbusse, Mitfahrbanke, online-organisierte Mitfahrgelegenheiten, rollende Supermärkte oder Lieferdienste uvm. (vgl. u. a. Steinrück und Küpper 2010; Burmeister 2010; Knorr und Lelanz 2018; Becker und Bles 2020; Dorner und Berger 2017). Die Herausforderung besteht darin, das für die jeweilige Region und die zugehörigen Bewohner\*innen passende Angebot zu identifizieren und umzusetzen.

Eine fehlende Mobilitätsvielfalt sowie teils geringe Dichte an Nahversorgungsangeboten prägen auch die Modellregion Landkreis Freyung-Grafenau

im Projekt iMONA. Eine flächendeckende Mobilitäts- und Nahversorgungs-lösung für den gesamten Landkreis zu implementieren, war jedoch im Projekt weder möglich noch angestrebt, denn die einzelnen Gemeinden im Landkreis weisen unterschiedliche Ausgangsbedingungen auf. Teilweise herrschen sogar zwischen den einzelnen Ortschaften innerhalb einer Gemeinde Unterschiede: Während einige Orte über ein gut funktionierendes, ausreichendes Nahversorgungsangebot verfügen, gibt es in anderen Orten keinen einzigen Nahversorger.

Der Grundsatz des Projekts lautete daher, differenzierte, kleinteilige und an die lokalen Bedingungen angepasste Lösungsansätze für Mobilität und Nahversorgung intelligent zu kombinieren, wie es auch bspw. Merlin und Bickert 2020 und Schlump 2018 vorschlagen. Intelligent meint dabei, Ansätze nicht unter dem Gedanken der Konkurrenz zu betrachten, sondern vielmehr gegenseitige Synergien zu nutzen und Lösungen aufeinander abzustimmen. Einzelne Lösungen sollen somit in ein Gesamtsystem eingebettet werden. Ein Beispiel hierfür ist eine Kombination aus Linien- und Rufbussen (vgl. BMVI 2016, S. 23; Mager 2017, S. 218). Beide Angebote profitieren voneinander, wenn auch nicht immer im Sinne der Wirtschaftlichkeit (vgl. Steinrück und Küpper 2010, 2011, S. 160 ff.). Rufbusse sind nur ein Beispiel aus einer Vielzahl alternativer Mobilitätsformen und Nahversorgungsangebote, die den ländlichen Raum attraktiver machen können. Im Projekt iMONA stellte sich hierbei die Frage, ob die Bürger\*innen Angebote wie Rufbusse, Mitfahrbänke oder rollende Supermärkte als sinnvoll erachten und nutzen würden oder diesen vorrangig Skepsis entgegengebracht wird. Zudem sollte untersucht werden, wie eine Verknüpfung verschiedener Angebote erfolgen kann, um die Bedarfe der Bevölkerung bestmöglich zu erfüllen.

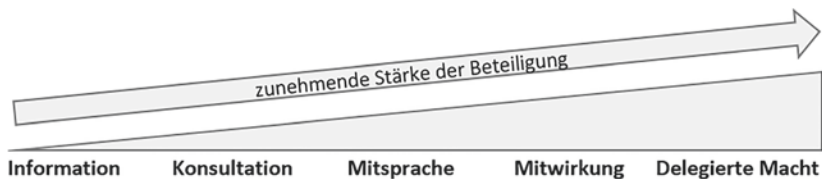
„Raumentwicklung [...] findet eher Akzeptanz, wenn die Aushandlungsprozesse auf einer breiten Partizipation der Akteur\_innen und der Bevölkerung basieren und nicht von oben angeordnet werden“ (Miosga 2015, S. 92). Neue Ansätze und Lösungen müssen somit den Bedürfnissen und Anforderungen der Einwohner\*innen einer Kommune an Dienstleistungen gerecht werden, um genutzt zu werden. Aus diesem Grund verfolgt das Projekt iMONA einen partizipativen Ansatz, um die Beteiligung der Bevölkerung am Entscheidungs- und Entwicklungsprozess alternativer Mobilitätslösungen in den Gemeinden zu stärken und damit die Wahrscheinlichkeit der Akzeptanz der Lösungen durch die Bürger\*innen zu erhöhen.

Zu Beginn des Projekts wurden Leuchtturm-Regionen identifiziert, innerhalb derer Ideen und Lösungsansätze gesammelt und vereinzelt die Umsetzung erprobt wurden. Hierzu wurden die Gemeinden Haidmühle, Mauth und Neureichenau gewählt. Ihre Auswahl basierte auf der Überlegung, überdurchschnittlich schlecht

angebundene Regionen zu betrachten, u. a. ist die Anbindung an die größeren Städte, vor allem am Wochenende, unzureichend bzw. teils nicht vorhanden. Hier erschien der Handlungsbedarf am größten. Diese Situation wurde durch die jeweilige Randlage der ausgewählten Regionen im Landkreis sowie die dispersen Siedlungsstrukturen und die Gebirgslage verstärkt.

## 1.2 Beteiligung von Bürger\*innen und Akteuren

In diesem Abschnitt wird das zugrunde liegende Verständnis von Bürger- und Akteursbeteiligung dargestellt. Nach Märker und Wehner (2014, S. 60) umfasst Bürgerbeteiligung vor allem den „informierte[n] und fachliche[n] Austausch zu Fachfragen mit Bürgerinnen und Bürgern“. Nanz und Fritsche (2012, S. 10 f.) sprechen von innovativen Formen, die neben politischen Verfahren wie Volksentscheiden seit den 1990er-Jahren zunehmend genutzt werden. Diese innovativen Ansätze lassen sich vornehmlich durch eine frühe Einbeziehung der Bürger\*innen in den Ideenfindungs- und Entscheidungsprozess charakterisieren. Beispiele stellen Bürgerkonferenzen oder Szenario-Workshops dar (vgl. Nanz und Fritsche 2012, S. 36 ff.). Art und Ausmaß der Beteiligung können dabei variieren: von einfachen Informationsveranstaltungen über Beteiligungsprozesse als Mittel der Ideenfindung bis hin zum Bürgerengagement, bei dem Bürger\*innen selbst aktiv werden, wie etwa bei einem ehrenamtlich organisierten Bürgerbusverein. In der Literatur finden sich verschiedene Stufenmodelle, die solche Methoden nach ihrer Beteiligungsintensität kategorisieren (vgl. u. a. Arnstein 1969; Nanz und Fritsche 2012; IFOK und FÖV 2019). Abb. 1 zeigt die diesem Beitrag zugrunde liegenden Stufen der Bürgerbeteiligung. Von der Information auf der ersten Stufe über die Konsultation auf der zweiten Stufe bis zur Mitsprache auf der dritten Stufe nimmt die Intensität der Beteiligung zu. Diese drei Stufen werden in diesem Beitrag anhand von



**Abb. 1** Stufen der Bürgerbeteiligung im Projekt iMONA. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Arnstein 1969; Nanz und Fritsche 2012; IFOK und FÖV 2019)

Beispielen aus dem Projekt iMONA behandelt. Die Stufe der Information wurde vor allem dazu genutzt, Bürger\*innen zu aktivieren und für das Vorhaben zu gewinnen. Sie diente aber auch dazu, das Bewusstsein für Themen rund um Mobilität und Nahversorgung vor Ort zu stärken. Die Stufen der Konsultation und Mitsprache dienten im Projekt in Form von Workshops und Befragungen dazu, Anforderungen zu identifizieren und einen gemeinsamen Gestaltungsprozess anzuregen. Die vierte Stufe umfasst die Mitwirkung und die fünfte Stufe die delegierte Macht. Diese beiden letztgenannten Stufen sind für diesen Beitrag nicht relevant, da sie über die reine Aktivierung und Beteiligung hinausgehen und die Kooperation und Koproduktion adressieren.

Die Wahl einer konkreten Methode im Beteiligungsprozess hängt von zahlreichen Bedingungen ab. Neben dem Ziel der Beteiligung spielen nach Nanz und Fritsche (2012, S. 25) hierbei vor allem die Teilnehmer\*innenzahl und die Dauer eine entscheidende Rolle. Thewes et al. (2014, S. 2) plädieren dafür, konkrete Qualitätskriterien für die Auswahl einer Methode zugrunde zu legen, wobei vor allem auf eine repräsentative Zusammensetzung der Teilnehmer\*innenstruktur geachtet werden sollte.

Um Lösungen gemeinschaftlich mit den Bürger\*innen zu entwickeln, ist von Anfang an ein partizipativer Ansatz anzustreben (vgl. Nanz und Fritsche 2012, S. 36 ff.). Dieser Ansatz wurde auch in iMONA verfolgt. Um die mit der Bevölkerung entwickelten Ideen perspektivisch auch umsetzen zu können, wurden zusätzlich Formate der Akteursbeteiligung angewendet.

Akteursbeteiligung umschreibt im Verständnis des Projekts iMONA den Einbezug von Entscheidungsträger\*innen und regionalen Akteuren und zielt auf ein Agieren im Verbund im Landkreis Freyung-Grafenau ab. Die Notwendigkeit einer intensiven Zusammenarbeit zwischen einzelnen Akteuren, um gemeinsam an Mobilitätslösungen zu arbeiten, betonen diverse Studien (u. a. Neu 2007, S. 37; Korn et al. 2017, S. 216). Hergert und Hunsicker (2014, S. 65) fordern zudem mehr Offenheit in der fach- und branchenübergreifenden Zusammenarbeit. Es bedarf dafür eines „Akteursmanagements mit Fingerspitzengefühl“ im Projektmanagement bzw. in der Projektleitung.

Von erfolgreicher Beteiligung kann gesprochen werden, wenn es gelingt, verschiedene Interessengruppen auf Bürger\*innen- und Akteursebene zu aktivieren und fortlaufend in den Ideenfindungs-, Mitgestaltungs- und Umsetzungsprozess einzubeziehen. Nur so können Anforderungen aller Betroffenen bei der Gestaltung von Ansätzen mitbedacht werden. Verschiedene Sichtweisen müssen dabei in das Vorhaben integriert und für eine gemeinsame Lösung kombiniert werden. Die folgenden Kapitel zeigen das Vorgehen im Projekt iMONA, um dieses Ziel zu erreichen.

## 2 Erfahrungen aus der Bürgerbeteiligung

Die folgenden Abschnitte greifen die in Abschn. 1.2 aufgeführten Stufen der Beteiligung auf. Dabei werden ausgewählte im Projekt iMONA durchgeführte Methoden zur Information (siehe Abschn. 2.1) sowie zur Konsultation und Mitsprache (siehe Abschn. 2.2) vorgestellt. Informationen dienen vorrangig als Aktivierungsinstrument für die Teilnahme an Beteiligungsformaten. Anschließend kamen Methoden der Konsultation und Mitsprache – Bürgerdialoge sowie Haushaltsbefragung – zum Einsatz. Diese Methoden wurden im Projekt mit dem Ziel ausgewählt, die Mobilitäts- und Nahversorgungssituation im Landkreis zu untersuchen sowie passende Lösungsansätze zu entwickeln. In Abschn. 2.3 werden die Chancen und Herausforderungen der Beteiligungsprozesse reflektiert.

### 2.1 Information und Aktivierung

Im Vorhaben iMONA wurden unter Information Instrumente verstanden, die vorrangig der Aktivierung der einzelnen Bürger\*innen dienen sollten. Mit dem Ziel, sie zunächst über das Projekt und Vorhaben zu informieren, wurden zum Projektstart Pressemeldungen in den lokalen Zeitschriften sowie auf der Webseite des Landratsamts veröffentlicht. Diese beinhalteten einen ersten Aufruf, sich aktiv am Prozess zu beteiligen.

Um im nächsten Schritt Teilnehmer\*innen für die geplanten Bürgerdialoge zu aktivieren, wurden weitere Maßnahmen ergriffen. In der Gemeinde Haidmühle (vgl. Abschn. 2.2) wurde bspw. direkt vor Ort auf das Vorhaben und damit verbundene Veranstaltungen aufmerksam gemacht. Neben Flyern, Plakaten und Einträgen im Gemeindeblatt wurden Bürger\*innen durch die persönliche Ansprache der Projektleiterin aktiviert.

Um möglichst viele Bewohner\*innen anzusprechen, wurden je Gemeinde zwei Bürgerdialoge angesetzt. Um den Teilnehmer\*innen zudem einen kurzen Weg zu ermöglichen, wurden Veranstaltungsorte in den größten Ortschaften der Gemeinden gewählt. Im Ort Haidmühle (437 Einwohner) nahmen bspw. 14 Personen und in Bischofsreut (421 Einwohner) sechs Personen an den Bürgerdialogen teil. In Bischofsreut wurden vorab weniger persönliche Gespräche geführt. Dieser Umstand lässt vermuten, dass viele Personen zunächst für das Thema sensibilisiert werden mussten. Die vermehrte direkte Ansprache im Ort Haidmühle hatte eine höhere Teilnehmer\*innenzahl zur Folge, was darauf hindeutet, dass es einer persönlichen Aktivierung für ein solches Vorhaben bedarf.

Mit dem Ziel, ein Stimmungsbild aller Gemeindebewohner\*innen zu den in den Bürgerdialogen entwickelten Ansätzen einzuholen, wurden zudem Haushaltsbefragungen in den Gemeinden durchgeführt (vgl. Abschn. 2.2). Die Bereitschaft zur Teilnahme an den Haushaltsbefragungen hing stark vom gewählten Kanal ab. Während sich nur wenige Personen dazu entschieden, online an der Befragung teilzunehmen, konnte über eine Postwurfsendung, mittels derer der Fragebogen analog ausgefüllt werden konnte, eine höhere Beteiligung erzielt werden. Der Postwurfsendung lagen zusätzliche Informationen zum Projekt bei.

## **2.2 Konsultation und Mitsprache**

Unter Konsultation sind im Verständnis des Projekts Ansätze gemeint, die vorrangig darauf abzielen, Bürger\*innen oder Akteure zu Wort kommen zu lassen, um Informationen zu sammeln und ein Stimmungsbild ableiten zu können. Mitsprache umfasst Methoden, die es erlauben, Personen konkret in den Ideenfindungsprozess zu integrieren und ihre Aussagen im weiteren Vorgehen zusammen zu diskutieren. Wichtig war dieses Vorgehen, um den Bürger\*innen zu zeigen, dass sie aktiv in den Prozess einbezogen und dabei ernst genommen werden.

Die folgenden Abschnitte zeigen die Methoden zur Konsultation und Mitsprache der Bürger\*innen in den Gemeinden Haidmühle, Mauth und Neureichenau auf. Dort wurden Bürgerdialoge und Haushaltsbefragungen durchgeführt.

### **2.2.1 Bürgerdialoge in den Gemeinden Haidmühle und Mauth**

In den Gemeinden Haidmühle und Mauth wurden jeweils zwei Bürgerdialoge durchgeführt. Dieser Abschnitt beschreibt exemplarisch das Vorgehen in der Gemeinde Haidmühle. Abb. 2 zeigt das Konzept und konkrete Vorgehen bei den Veranstaltungen. Nach einer kurzen Begrüßung und Vorstellung des Projekts wurden in einer ersten Beteiligungsrunde die aktuelle Situation vor Ort zusammen mit den Bürger\*innen skizziert und Handlungsbedarfe identifiziert. Die zweite Beteiligungsrunde zielte darauf ab, konkrete Lösungsansätze zu diskutieren.

Das Ziel der ersten Runde bestand darin, die Anwesenden unter dem Leitspruch „Jetzt sind Sie gefragt“ zunächst zu ermutigen, über die aktuelle Situation zu sprechen. In der ersten Beteiligungsrunde wurden dafür die folgenden Fragen gestellt:



**Abb. 2** Ablauf der Bürgerdialoge in Haidmühle. (Quelle: Eigene Darstellung)

- Welche Themen der Mobilität in Ihrer Gemeinde bewegen Sie?
- Welche Probleme treten auf, wenn Sie kein eigenes Auto zur Verfügung haben?
- Welche Herausforderungen sehen Sie zur Erhaltung und attraktiven Angebotsgestaltung der Mobilität in der Gemeinde Haidmühle für die nächsten Jahre?

Um in der zweiten Beteiligungsrunde Lösungsansätze zu erarbeiten, sollten die folgenden Fragestellungen zu einer Diskussion anregen:

- Was würden Sie außer dem eigenen Fahrzeug oder Linienbus nutzen? Was ist außer dem eigenen Fahrzeug oder Linienbus vorstellbar?
- Auf welche Stärken können wir bauen?
- Wo würden Sie mitmachen?

Die Teilnehmer\*innen sammelten in den Veranstaltungen neue Ideen, diskutierten erste Lösungsvorschläge und brachten zum Teil auch ihren Unmut gegenüber der aktuellen Situation zum Ausdruck. Das Projektteam erhielt zahlreiche Einblicke in die vorherrschende Lage (u. a. Situation des ÖPNV, fehlende Alternativen, begrenzte Gemeindemittel, Funklöcher) der Gemeinde sowie in die Bedürfnisse und Anforderungen der Bürger\*innen.

Ein wenige Wochen später stattfindender weiterer Bürgerdialog in der Gemeinde hatte zum Ziel, die Lösungsansätze der ersten Bürgerdialoge zu vertiefen und in Zusammenarbeit mit den Bürger\*innen auszugestalten. Da vorab organisierte Mitfahrgelegenheiten als alternatives Mobilitätsangebot favorisiert



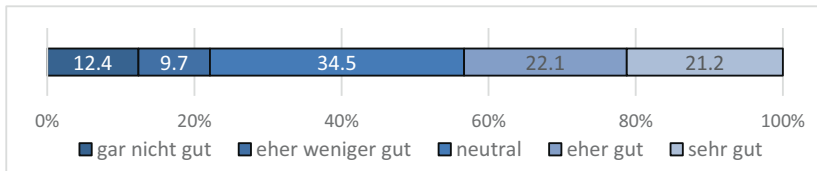
wurden, lag der Fokus der Veranstaltung auf der Gestaltung der Bedienoberfläche einer digitalen Suche-Biete-Plattform, die webbasiert oder als App umgesetzt werden kann. Gestalterische und spielerische Elemente wie eine Tabletvorlage wurden bereitgestellt, um diese Anwendung greifbarer zu machen. Zudem wurde die Plattform durch die anwesenden Bürger\*innen um den möglichen Anwendungsfall einer Mitnahme von Gütern ergänzt. Deutlich wurde, dass eine Suche-Biete-Plattform an die jeweilige Situation in der Gemeinde angepasst werden muss und zudem eine Kombination aus einem analogen und einem digitalen System anzustreben ist. Um diese Ideen allen Gemeindebewohner\*innen zugänglich zu machen, folgte eine Haushaltsbefragung.

In der Gemeinde Mauth wurde im Rahmen der Bürgerdialoge als Lösungsansatz die Idee eines Gemeindebusses entwickelt, der den innergemeindlichen Verkehr stärkt und durch die Gemeinde organisiert wird. Die Gemeinde hatte sich von Anfang an beteiligt und somit das Vorhaben unterstützt. Das Projektteam stand bereits vor den Workshops mit dem Bürgermeister in regem Austausch. Neben der Thematik der Mobilität wurde in der Gemeinde Mauth zudem verstärkt der Fokus auf die Nahversorgung gerichtet. Der Gemeindebus sollte auch als Möglichkeit dienen, die Nahversorger vor Ort zu erreichen.

### **2.2.2 Haushaltsbefragungen in den Gemeinden Haidmühle, Mauth und Neureichenau**

Da die Teilnehmer\*innen der Workshops nur einen Ausschnitt der Bevölkerung repräsentierten, entschied sich das Projektteam im nächsten Schritt im Rahmen quantitativer Haushaltsbefragungen für eine Befragung der Bevölkerung. Ziel war es, die in den Bürgerdialogen besprochenen Ideen allen Gemeindebewohner\*innen vorzustellen und ggf. weiterzuentwickeln. Zudem wurde die Befragung dafür genutzt, weitere Erkenntnisse über die Mobilitäts- und Nahversorgungssituation sowie das Verkehrsmittelwahlverhalten in den Gemeinden zu erlangen.

In der Gemeinde Haidmühle wurden durch eine Postwurfsendung Fragebögen an die 846 Haushalte der Gemeinde verteilt. 132 Personen nahmen an der Befragung teil. Inhalt der Befragung war neben der Wahrnehmung der aktuellen Mobilitäts- und Nahversorgungssituation in der Gemeinde und im Landkreis auch die Bewertung des in den Workshops erarbeiteten Konzepts der Suche-Biete-Plattform für Mitfahrgelegenheiten und die Mitnahme von Gütern. Die Bewertung der Plattform durch die befragten Bürger\*innen fiel nicht eindeutig aus (vgl. Abb. 3). Während sich 43 % ein solches Angebot grundsätzlich vorstellen können, gab ein Anteil von 35% der Befragten eine neutrale Bewertung ab. Über 22 % nahmen zudem eine negative Bewertung vor – diese Personen



**Abb. 3** Bewertung der Idee einer Suche-Biete-Plattform für die Gemeinde Haidmühle. (Quelle: Eigene Darstellung)

können sich nicht vorstellen, dass diese Lösung für die Gemeinde funktioniert (vgl. Abb. 3). Hier zeigte sich, dass diese Ergebnisse nur bedingt den Resultaten aus den Workshops entsprachen. Die Kombination verschiedener Teilnehmungsformate erweist sich somit als wertvoll, um ein umfassenderes Stimmungsbild in der Gemeinde zu erlangen.

In der Gemeinde Mauth wurde im Anschluss an die Bürgerdialoge ebenfalls eine Haushaltsbefragung durchgeführt. In den Bürgerdialogen entstand die Idee für einen Gemeindebus in Mauth, der hauptamtlich betrieben und von der Gemeinde organisiert werden soll. Mithilfe der Haushaltsbefragung wurden die genauen Bedarfe der Bevölkerung wie u. a. mögliche Wegestrecken und Fahrtzwecke ermittelt. Von den 1284 angeschriebenen Haushalten in Mauth beteiligten sich 264 Bürger\*innen. Zusätzlich zur Datenerhebung der konkreten Ausgestaltung (u. a. Lage der Haltestellen) wurde die Einstellung gegenüber dem Gemeindebuskonzept erfasst. Ein Großteil der Befragten (89%) bewertete den Bus positiv und stimmte somit den Ideen aus den Bürgerdialogen zu. Weniger als 5 % der Befragten bewerteten die Idee für einen Gemeindebus negativ.

In Neureichenau wurde ein anderes Vorgehen gewählt als in den Gemeinden Haidmühle und Mauth. Hier wurde eine Haushaltsbefragung durchgeführt, ohne zuvor Bürgerdialoge absolviert zu haben. Grund für diesen abweichenden Ablauf war eine vorab durchgeführte Zukunftswerkstatt mit lokalen Akteuren und Expert\*innen des Landkreises (vgl. dazu Abschn. 3.2). Dort wurden zwei Grobkonzepte für einen Bürgerbus sowie ein Mitfahrbank-System von lokalen Akteuren und Gemeindevertreter\*innen entwickelt und diskutiert. Diese Konzepte sollten anschließend innerhalb der Bevölkerung auf Akzeptanz geprüft werden. Ziel der Befragung war, neben der Bewertung der konzipierten Lösungsansätze auch eine Bestandsaufnahme der Mobilitäts- und Nahversorgungssituation der Gemeinde zu erhalten. Über eine Postwurfsendung wurden 2240 Haushalte adressiert. Der Rücklauf lag bei 359 auswertbaren Fragebögen. In Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren wurde anschließend auf Grundlage der

Haushaltsbefragung (u. a. ermittelte Wegezwecke und Routen sowie qualitative Auswertung offener Fragen) an einer Umsetzung des Mitfahrbank-Systems sowie eines Bürgerbusses gearbeitet.

## **2.3 Reflexion der Bürgerbeteiligung**

Nachfolgend werden die gewählten Formate der Bürgerbeteiligung reflektiert. Dabei werden Erfahrungswerte aus der Projektarbeit von iMONA aufgezeigt.

### **2.3.1 Bürger\*innen als Expert\*innen vor Ort befragen und einbeziehen**

Die Bürgerdialoge als Komponente der Konsultation und Mitsprache haben sich als wertvoll für das Projekt herausgestellt, um die Mobilitätssituation und damit einhergehende Mängel aus Bevölkerungssicht zu identifizieren. In den Bürgerdialogen konnten in kleinen Gruppen einzelne Aspekte detailliert diskutiert werden. Das individuelle Vorgehen in den einzelnen Gemeinden erwies sich als sinnvoll. In den Gemeinden wurden dadurch abweichende Ausgangsbedingungen und Ideen für Mobilitätslösungen sichtbar. Teils wurden sehr verschiedene Ansätze diskutiert, wie die Mobilitätssituation innerhalb der jeweiligen Gemeinde, aber auch im Landkreis verbessert werden könnte. Dies verdeutlicht, dass der Ansatz, lokal angepasste Beteiligungsformate anzuwenden, um spezifische Lösungsansätze zu entwickeln, sinnvoll ist, da die lokalen Bedingungen sowie die Bedarfe der einzelnen Gemeinden und ihrer Bürger\*innen sehr verschieden sein können. Nur durch die Beteiligung der Bürger\*innen – den Expert\*innen vor Ort – konnten diese Unterschiede identifiziert werden.

### **2.3.2 Methodenmix zur Ideenvalidierung wählen**

Die Haushaltsbefragungen erwiesen sich als ein sinnvolles Instrument, um zu prüfen, ob die in den Bürgerdialogen entwickelten Lösungsansätze auch für die restliche Bevölkerung der Gemeinden einen vielversprechenden Ansatz darstellen. In einem Beteiligungsprozess sollte stets geprüft werden, ob Ideen und Ansätze, die in Kooperation mit den anwesenden Bürger\*innen entwickelt wurden, auch vom Großteil der Bevölkerung getragen werden (vgl. Thwele et al. 2014). Dies ist gerade dann von Bedeutung, wenn Ergebnisse wie im Fall von iMONA gemessen an der Gesamtbevölkerung nur mit einem Bruchteil von Personen erarbeitet wurden. Daher war es wichtig, verschiedene Ansätze zu wählen, um Ergebnisse zu prüfen und einen möglichst hohen Anteil der

Bevölkerung durch solch einen Methodenmix zu erreichen. Das gekoppelte Vorgehen aus Bürgerdialogen und Haushaltsbefragung hat sich bewährt. Dadurch konnten die Ideen in kurzer Zeit an alle Gemeindebewohner\*innen vermittelt und ggf. kommentiert werden. Zudem wurden mögliche akzeptanzhemmende Faktoren im Zuge der Befragung ermittelt.

### **2.3.3 Anforderungen der Bürger\*innen identifizieren**

Aus den vorgestellten Beteiligungsformaten konnten zahlreiche Bedürfnisse der Bürger\*innen sowie deren Anforderungen an Mobilitäts- und Nahversorgungsdienstleistungen identifiziert werden. Eine Auswahl soll an dieser Stelle aufgezeigt werden, um im Rahmen dieses Beitrags sichtbar zu machen, welches Wissen aus solchen Methoden resultieren kann. Das große Potenzial der Bürgerbeteiligung für einen Erkenntnisgewinn wird dadurch sichtbar.

Als konkrete Anforderung konnte bspw. der Wunsch nach einer zufriedenstellenden Informationsbereitstellung und -vermittlung identifiziert werden. Diesem wohl häufig unterschätzten Punkt muss aus Bürger\*innensicht eine größere Bedeutung zukommen. Ohne das Wissen über bestimmte Lösungen können durchdachte und gut funktionierende Angebote nicht genutzt werden, da sie schlichtweg nicht bekannt sind. Dies gilt gleichermaßen für traditionelle Dienstleistungen wie dem Linienbus als auch für die alternativen Lösungsansätze. Zudem wurde in den Bürgerdialogen sichtbar, dass gewisse Ansätze durch die Bürger\*innen nach einer kurzen inhaltlichen Beschreibung schneller auf Zuspruch stießen. Zudem priorisieren die Bürger\*innen Dienstleistungen, die möglichst viel Eigenständigkeit gewährleisten. Beispielsweise war dem Großteil eine Dienstleistung lieber, die die Bürger\*innen weiterhin zum Supermarkt bringt, als Lieferdienste.

### **2.3.4 Bürger\*innen für gemeinschaftliches Handeln bei Zukunftsthemen sensibilisieren**

Sowohl die Bürgerdialoge als auch die Haushaltsbefragungen dienten im Verlauf des Vorhabens zur kontinuierlichen Verteilung von Informationen zu den Themen Mobilität und Nahversorgung an die Bevölkerung. Personen wurden auf diesem Weg zunehmend für die Themen sensibilisiert. Zudem wurde sichtbar, dass durch die Bürgerbeteiligung die Identifizierung mit dem Projekt und das Wir-Gefühl der Kommune gestärkt werden können. Letzteres ist wertvoll, um eine Fortführung von gemeinschaftlich getragenen Lösungen über den Projektförderungszeitraum hinaus zu sichern. Viele Personen kamen bspw. auch zum zweiten Termin in der Gemeinde Haidmühle, in der die Plattformoberfläche gestaltet wurde, um weiter mitzuwirken. Ziel des Projektteams war es, Bürger\*innen ernst zu nehmen und ihnen zuzuhören, in dem sie aktiv einbezogen werden.

### **2.3.5 Politischen Diskurs über die Ergebnisse anregen**

Durch das gewählte Vorgehen konnten zudem Informationen für politische Akteure generiert werden. Als Beispiel kann hier genannt werden, dass nach der jeweiligen Haushaltsbefragung die Ergebnisse nicht nur in den spezifischen Gemeindeverwaltungen, sondern auch im Landratsamt diskutiert wurden, um dort auf die Handlungsbedarfe im ÖPNV aufmerksam zu machen.

Bei der Besprechung der Ergebnisse der Haushaltsbefragung in Neureichenau mit Gemeindevertreter\*innen wurde bspw. sichtbar, dass viele ältere Personen in der Gemeinde sich zwar mit der Mobilitätssituation arrangiert haben, aber das Problem darin besteht: Viele wollen nicht mehr mit dem eigenen Auto fahren, haben aber keine andere Option. Diese Erkenntnis aus den Beteiligungsprozessen in Richtung der Politik zu kommunizieren, verdeutlichte den Gemeindevertreter\*innen die Notwendigkeit, zeitnah an einer Umsetzung und Ausgestaltung von Lösungsansätzen zu arbeiten.

### **2.3.6 Unterschiedliche Zielgruppen erreichen**

Herausforderungen bestanden für das Projektteam bspw. im Erreichen unterschiedlicher Zielgruppen über unterschiedliche Kommunikationskanäle. Vor allem bei internetgestützten Formaten wurde sichtbar, dass diese kaum genutzt wurden bzw. für bestimmte Bevölkerungsgruppen wie ältere Personen schwieriger zu nutzen sind. Bei der Haushaltsbefragung wurde dies besonders deutlich. Nur wenige Personen nutzten die Möglichkeit, online daran teilzunehmen.

Problematisch stellte sich zudem die Ansprache jüngerer Altersgruppen dar. So konnten bspw. in allen drei Gemeinden wenig junge Personen befragt und zur Mitwirkung gewonnen werden. Eine stärkere Bewerbung des Beteiligungsprozesses über andere Kanäle (z. B. Social Media) hätte hierfür förderlich sein können. Dass dies jedoch kein Allheilmittel ist, zeigt sich an der Befragung in Neureichenau, zu der nach den Erfahrungen in den anderen beiden Gemeinden verstärkt auch über soziale Netzwerke aufgerufen wurde. Die geringe Teilnahme jüngerer Altersgruppen könnte darauf hinweisen, dass diese von der Problematik weniger stark betroffen sind. Wenn das Situationsbewusstsein nicht ausreichend ausgeprägt ist, wird der Handlungsbedarf durch diese Personen nicht erkannt. Junge und ältere Gemeindebewohner\*innen kontinuierlich über kommunale Herausforderungen zu informieren, die früher oder später alle betreffen, könnte das Interesse an diesem Thema und der Beteiligung stärken.

Der Herausforderung einer geringen Beteiligung konnte im Projekt zum Teil begegnet werden, indem Multiplikator\*innen in das Vorhaben eingebunden wurden. So konnten bspw. über eine Teilnehmerin der Bürgerdialoge, die die Position der Seniorenbeauftragten innehat, zahlreiche Einschätzungen dieser Zielgruppe einfließen. Somit zeigt sich bereits an dieser Stelle die Bedeutung der Akteursbeteiligung (ausführlich in Kap. 3).

### **2.3.7 Grenzen des bürgerschaftlichen Engagements beachten**

Eine große Herausforderung der Bürgerbeteiligung bestand darin, nicht den Eindruck zu erwecken, die Bürger\*innen allein zu lassen oder die Umsetzung der erarbeiteten Lösungsvorschläge auf sie abzuwälzen. In allen Bürgerdialogen und in den Befragungen wurden Ansätze, die ohne eine Zusammenarbeit mit der Gemeinde nur von den Bürger\*innen getragen werden müssten, eher kritisch betrachtet. Lösungen sollten daher nicht nur aus ehrenamtlichen Initiativen bestehen, wie es bspw. bei Bürgerbussen der Fall ist. Angebote müssen vielmehr durch die jeweiligen Gemeinden organisiert und getragen werden. Umso wichtiger war es, den Personen das Gefühl zu geben, dass sie zwar aktiv beteiligt werden, aber nicht für die anschließende Umsetzung zuständig sind. Nicht allein aus diesem Grund war es dem Projektteam wichtig, neben der Beteiligung von Bürger\*innen parallel für die Umsetzung relevante Akteure am Vorhaben zu beteiligen.

---

## **3 Erfahrungen aus der Akteursbeteiligung**

Im vorangegangenen Kapitel wurden das Vorgehen und die Erfahrungen aus den Bürgerbeteiligungsprozessen beschrieben und dabei deren Potenziale aufgezeigt, die Bevölkerung aktiv in den Ideen- und Entwicklungsprozess einzubeziehen. Darüber hinaus setzte das Projektteam von iMONA darauf, Akteure frühzeitig einzubinden, um die entwickelten Ansätze auch umzusetzen. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie die Beteiligung von kommunalen Expert\*innen und Akteuren erfolgt ist und welche Potenziale sich daraus ergaben. Zur Aktivierung der Akteure und um neues Wissen für das Projekt zu generieren, wurden zwei Methoden der Akteursbeteiligung erprobt: Expert\*inneninterviews und eine Zukunftswerkstatt. Letztere Maßnahme sollte auch dazu dienen, Akteure verschiedener Ebenen zusammenzubringen.

### 3.1 Information und Aktivierung

Auch auf dieser Ebene wird unter Information ein Instrument verstanden, das der Aktivierung der einzelnen Akteure dienen sollte. Die Auswahl der Expert\*innen erfolgte über eine Recherche und Beteiligungsanalyse zu Beginn des Projekts, auf deren Basis nach Nanz und Fritsche (2012, S. 28) eine gezielte Auswahl getroffen wurde, um alle relevanten Expert\*innen einzubeziehen. Wichtige Akteure für das Vorhaben waren u. a. Kommunalpolitiker\*innen, Jugend- und Seniorenbeauftragte, Beauftragte für Menschen mit Handicap, Personen, die mit kommunaler Aufgabenerfüllung beauftragt sind, sowie Mobilitäts- und Nahversorgungsdienstleister. Es wurden Entscheidungsträger\*innen und Expert\*innen in den Gemeinden bzw. im Landkreis eingebunden, die die Umsetzung der Lösungsansätze auch voranbringen konnten. Des Weiteren waren Personen, die einen wirtschaftlichen oder ehrenamtlichen Bezug zur Mobilität oder Nahversorgung innehatten, für das Projekt von Bedeutung, um deren Fachwissen in diesen Themenbereichen zu nutzen. Jugend-, Senioren- und Behindertenbeauftragte agierten nicht nur als Interessenvertretung einzelner Zielgruppen, sondern auch als Multiplikator\*innen.

Eine Auftaktveranstaltung diente als Erstsprache für die Bürgermeister\*innen der einzelnen Gemeinden und weitere regionale Entscheidungsträger\*innen (bspw. Vertreter\*innen des Landratsamts oder der Stadt-/Gemeindeverwaltungen) sowie Pressevertreter\*innen im Landkreis. Da sich aus der Auftaktveranstaltung keine unmittelbare Zusammenarbeit mit einer spezifischen Gemeinde ergab, nutzte das Projektteam eine zu Anfang des Projekts erstellte Beteiligungs- und Gemeindeanalyse, um Gemeinden für eine Zusammenarbeit zu identifizieren. Aus diesen Informations- und Aktivierungsansätzen ergaben sich Kooperationen mit den Gemeinden Haidmühle und Mauth.

Um Expert\*innen für Interviews (vgl. Abschn. 3.2) zu gewinnen, wurden relevante Akteure telefonisch oder per Mail kontaktiert. Hierbei wurden alle zuvor genannten Akteure berücksichtigt. Für die geplante Zukunftswerkstatt (vgl. Abschn. 3.2) wurde auf den bis dahin erstellten Verteiler zurückgegriffen, um die einzelnen Akteure einzuladen. Die Personen, die sich zuvor bereit erklärt hatten, an einem Interview teilzunehmen, erhielten zusätzlich am Ende des Gesprächs eine persönliche Einladung.

### 3.2 Konsultation und Mitsprache

Vergleichbar mit der Definition von Konsultation und Mitsprache auf der Bürger\*innenebene verfolgte das Projektteam iMONA bei der Akteursbeteiligung das Ziel, diese Akteure frühzeitig und aktiv in das Vorhaben einzubeziehen.

Um detaillierte Einblicke in die Abläufe von Mobilitäts- und Nahversorgungsunternehmen zu erhalten, ein Stimmungsbild für den gesamten Landkreis zu generieren und erste Herausforderungen und Chancen von Mobilität in einer ländlichen Region zu ermitteln, wurden zunächst leitfadengestützte Expert\*inneninterviews geführt.

Interviews ermöglichen, in kurzer Zeit spezifischere Informationen einer einzelnen Person zu erfassen, als es beispielweise bei schriftlichen Befragungen der Fall ist. Zudem konnten die befragten Personen in den Interviews ihre subjektive Wahrnehmung der Situation vermitteln. Dies war für das Projektteam wertvoll, um ein Stimmungsbild zu erhalten und eine Vision für den Landkreis zu entwickeln. Weiterhin war dieses Vorgehen für das Projekt eine gute Grundlage, um die einzelnen Akteure frühzeitig kennenzulernen.

Im Anschluss an die Expert\*inneninterviews fand eine Zukunftswerkstatt statt. Diese Veranstaltung diente dem Zweck, Fachleute aus Politik, Ehrenamt, Wirtschaft und Wissenschaft zur Thematik Mobilität und Nahversorgung im Landkreis Freyung-Grafenau zusammenzubringen und zu vernetzen. Zudem wurden bis dahin gesammelte Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Projekt unter den Akteuren im Landkreis verbreitet. Dadurch wurden weitere regionale Kooperationsprozesse angestoßen.

Als Impuls vor den einzelnen Gesprächsrunden in der Zukunftswerkstatt wurden verschiedene Szenarien präsentiert, die – bewusst überspitzt – zur thematischen Einstimmung und als Mut machende Beispiele dienten, aber auch diskussionswürdige Punkte aufbringen sollten. Eingegangen wurde auf bestehende Mobilitäts- und Nahversorgungssituationen im ländlichen Raum, aber auch auf das Engagement von Privatpersonen, die sich kümmern, Lösungen entwickeln und umsetzen.

Die Teilnehmer\*innen diskutierten im Anschluss in Kleingruppen zunächst Querschnittsthemen wie Regionalität, Miteinander und Wissen im Zusammenhang mit Mobilität und Nahversorgung. Später betrachteten die Anwesenden erneut in Kleingruppen mögliche Lösungsansätze wie Suche-Biete-Plattformen, Mitfahrbänke und innergemeindlichen Verkehr in Form von (bedarforientierten) Kleinbussen. Diese Ansätze waren vorab bereits mit den Bürger\*innen der beteiligten Gemeinden thematisiert worden. In beiden Runden wurden die Thementische durch jeweils eine Projektmitarbeiterin betreut und moderiert.

### **3.3 Reflexion der Akteursbeteiligung**

An dieser Stelle werden die gewählten Formate der Akteursbeteiligung reflektiert und die Erfahrungen aus der Projektarbeit aufgezeigt.



### 3.3.1 Vernetzung und Austausch herstellen

Die Worte eines Teilnehmers fassen den Mehrwert für die Anwesenden einer Zukunftswerkstatt zusammen: „Den Themenbereich Miteinander finde ich sehr wichtig, weil durch das Miteinander Leute zusammenkommen und reden. Man muss das Rad nicht immer neu erfinden. Es gibt bereits vieles. Im Miteinander erfährt man davon und kann es dann nutzen.“

Doch nicht allein der Themenblock Miteinander der Zukunftswerkstatt zeigte auf, dass die Vernetzung und der Austausch zwischen Akteuren verschiedener Branchen und Aufgabebereiche einen grundlegenden Pfeiler für einen gemeinsamen Transformationsprozess darstellen. Die Teilnehmer\*innen waren sich einig, dass nur mit einem Netzwerk aus verschiedenen Aufgabenträgern sowohl ein nachhaltiger, abgestimmter und zielgerichteter Kontakt zur Bevölkerung als auch eine Umsetzung von den Ideen der Bürger\*innen gelingen können. Ein fach- und branchenübergreifendes Netzwerk ermöglicht es, Themen auf die Agenda zu setzen, die zukunftsorientiert angegangen werden müssen. Als konkretes Beispiel lässt sich hierfür die Initiative in der Gemeinde Neureichenau nennen. Dort wurden in Zusammenarbeit mit Gemeindevertreter\*innen, Interessenvertreter\*innen sowie einem Nahversorger im Nachgang der Zukunftswerkstatt Ideen zur Mobilitätsverbesserung entwickelt, die nachfolgend Teil der Haushaltsbefragung waren (vgl. Abschn. 2.2).

Das Zusammentreffen gab den Akteuren über die Gemeinde- und Landkreisstrukturen hinweg die Möglichkeit, zu Wort zu kommen und sich zu vernetzen. Der Austausch über zurückliegende erfolgreiche und ebenso weniger erfolgreiche Mobilitätsansätze im Landkreis konnte zudem genutzt werden, um voneinander zu lernen.

Rückmeldungen, dass eine solche Art von Austausch und Zusammenkommen zu den Themenfeldern Mobilität und Nahversorgung im Landkreis bisher selten bis gar nicht angeboten wurde, jedoch für die Teilnehmenden einen Mehrwert darstellt, zeigt das Potenzial für weiterführende Dialoge und derartige Veranstaltungen auf.

### 3.3.2 Silo-Denken aufbrechen

Alteingesessene, hierarchische Strukturen bergen die Gefahr des Silo-Denkens. Wenn ein Silo-Denken bei den beteiligten Entscheidungsträger\*innen und anderen Akteuren vorherrscht, kann dadurch ein Vorhaben geschwächt oder gar gestoppt werden. In der Zukunftswerkstatt wurde sichtbar, dass ein fach- und brachenübergreifender Austausch bzw. Zusammenarbeit in den Themenfeldern Mobilität und Nahversorgung im Landkreis bislang kaum bestand. Bisher bearbeiteten die Akteure vorliegende Herausforderungen eher im Alleingang. Die Einbeziehung der Forschung oder anderer (fachlich) Außenstehender hat sich als

wertvoll erwiesen, um dieses Silo-Denken aufzubrechen. Der Impuls von außen stieß auf Interesse, wie die große Resonanz an der Veranstaltung zeigte. Die Teilnehmer\*innen identifizierten gemeinsame Herausforderungen und Handlungsfelder, denen zukünftig gemeinsam begegnet werden sollte. Hierfür wurden durch das Projektteam im Anschluss an die Zukunftswerkstatt Themen für Arbeitskreise ausgearbeitet und den Akteuren vorgelegt.

### **3.3.3 Multiplikator\*innen und Kümmerer zur Verstetigung nutzen**

Multiplikator\*innen einzubinden, war bedeutend für die Akteursbeteiligung. Diese Personen konnten die Ergebnisse nach außen tragen. Dazu gehörten z. B. die Jugend- und Seniorenbeauftragten, die in enger Verbindung mit den Jugendlichen und Senior\*innen im Landkreis stehen.

Neben einem regulären Austausch bedarf es zudem Personen, die sich über die Projektlaufzeit weiterhin kümmern und angesprochene Handlungsfelder angehen und organisieren. Die Rolle solcher Kümmerer nimmt dabei eine zentrale Rolle ein. Eine Person bzw. – noch besser – eine Gruppe aus Personen, die Bürger\*innen und Akteure aktiviert, Veranstaltungen initiiert, Ziele kommuniziert und schlussendlich eine Umsetzung vorantreibt, ist maßgeblich, um gewonnene Erkenntnisse zu verstetigen. Eine solche Kümmererstelle für die Themen Mobilität und Nahversorgung dauerhaft im Landkreis zu verankern, wäre wünschenswert gewesen, konnte jedoch aufgrund bürokratischer Hürden innerhalb der Projektlaufzeit nicht erreicht werden.

Im Projektvorhaben zeigte sich zudem die Wichtigkeit, Gemeindevertreter\*innen einzubeziehen, die das Vorhaben zur Chefsache machen, um die Umsetzungschancen zu erhöhen. Als Positivbeispiel gilt hierfür u. a. die Zusammenarbeit des Projekts iMONA mit der Gemeindeverwaltung Mauth, die letztendlich zu einer konkreten Umsetzung eines Gemeindebusses führte. Nur durch die von Anfang an kommunizierte und fortlaufend aktive Zusammenarbeit war dies möglich.

Eine Schnittstelle zwischen den Akteuren bzw. eine Anlaufstelle für Bürger\*innen, wie sie im Vorhaben die Projektleiterin innehatte, war grundlegend, um Ansätze im Landkreis zu bündeln und Themen voranzutreiben.

---

## **4 Fazit**

Abschließend wird reflektiert, inwieweit und wie stark ein partizipativer Ansatz auf den beiden Ebenen – Bürger\*innen auf der einen Seite und politische sowie fachliche Akteure auf der anderen Seite – verfolgt werden konnte und welcher Mehrwert sich dadurch für das Vorhaben ergab.

Durch die Informationsvermittlung, Bürgerdialoge und Haushaltsbefragungen aber auch die Akteursbeteiligung konnte in den Gemeinden ein Gespür dafür entwickelt werden, was die Bevölkerung bewegt. Die Bedürfnisse und Anforderungen der Bürger\*innen an neue Mobilitätslösungen konnten erfasst und analysiert werden. Dadurch gelang es ein Verständnis dafür aufzubauen, welche Anforderungen Mobilitätslösungen besitzen müssen, sodass diese auch angenommen werden. Auf dieser Grundlage wurden gemeinsam Ansätze entwickelt und mit Akteuren auf deren Umsetzbarkeit geprüft. Um die gemeinschaftlich erdachten Konzepte auch zu realisieren, braucht es eine Balance zwischen teilweise notwendigen schnellen Entscheidungen der Akteure und der Rückkopplung mit der Bevölkerung. Denn ohne Letztere besteht die Gefahr, Lösungen an den Bedürfnissen der Bürger\*innen vorbei zu entwickeln. Daher sollte immer eine Möglichkeit bestehen, dass sich Bürger\*innen fortlaufend einbringen können. Den Dialog zwischen Landkreis bzw. Kommune, Unternehmen und Bevölkerung dabei dauerhaft fortzuführen, ist wichtig.

Bürgerbeteiligung erweist sich als zentral in der Entwicklung von zukunfts-fähigen Mobilitätslösungen. Im Projekt wurde jedoch sichtbar, dass bei den Bürger\*innen schnell der Eindruck entstehen kann, dass die Gemeinden allein auf bürgerschaftliches Engagement setzen und die Themen und Herausforderungen insofern auf Bürger\*innen abwälzen. Um dieser Situation entgegenzuwirken und die Bevölkerung zu motivieren sich einzubringen, müssen den Bürger\*innen von Beginn an die Zielsetzung der Beteiligung sowie Wege zur Verstetigung und Umsetzung kommuniziert werden.

Neben Beteiligungsformaten bedarf es Strukturen und Ansprechpartner\*innen in Positionen, die für die Umsetzung verantwortlich sind. Nur in einem Zusammenspiel von Bürger\*innen und Entscheidungsträger\*innen können Mobilitäts- und Nahversorgungsvorhaben, die die Teilhabe der Bevölkerung am täglichen Leben verbessern sollen, gelingen. Um nachhaltige Ergebnisse zu erzielen, wurden Entscheidungsträger\*innen und andere Akteure involviert. Um die gewonnenen Erkenntnisse aus den Beteiligungsprozessen dauerhaft zu versteinern, bedarf es der Fortführung der neu entstandenen Arbeitskreise sowie der Einrichtung eines zentralen Kümmerers als Ansprechperson.

---

## Literatur

Arnstein, Sherry. 1969. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners* Heft 35, 216–224.

- Becker, Josef, und Volker Bles. 2020. Erfolgsfaktor Mitfahrbank?! Analyse der Akzeptanz und des Nutzens von Mitfahrbänken. In *Tagungsband MobilER2020. Mobilität-Erreichbarkeit – Ländliche Räume*, Hrsg. Melanie Herget, Stefan Neumeier und Torsten Osigus, 5–8. Braunschweig.
- BMEL – Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Hrsg. 2019. *Ländliche Regionen verstehen. Fakten und Hintergründe zum Leben und Arbeiten in ländlichen Regionen*. Berlin.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur. 2016. *Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen. Planungsleitfaden für Handlungsmöglichkeiten von ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte flexibler Bedienformen*. Berlin.
- Burmeister, Jürgen. 2010. Der Bürgerbus: ehrenamtliches Engagement der besonderen Art. Bericht und Empfehlungen aus der Praxis. *Informationen zur Raumentwicklung Heft 7*, 517–523.
- Dorner, Fabian, und Martin Berger. 2017. Kombiniertes Carsharing und Ridesharing: eine gemeinschaftsbasierte Mobilitätslösung für den ländlichen Raum. In *PANTA RHEI – A World in Constant Motion. Proceedings of 22nd International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society*, Hrsg. Manfred Schrenk, Vasily V. Popovich, Peter Zeile, Pietro Elisei und Clemens Beyer, 319–328. Wien.
- Herget, Melanie, und Frank Hunsicker. 2014. Es geht auch ohne Auto! – Unterwegs im ländlichen Raum. *Politische Ökologie Heft 2*, 61–66.
- Hermann and Huber, 2013. Andreas Hermann Frank Huber 2013 Produktanforderungen ermitteln, strukturieren und gewichten In Produktmanagement Eds Andreas Herrmann und Frank Huber Wiesbaden 169 204
- IFOK GmbH und Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV), Hrsg. 2019. Gute Bürgerbeteiligung. Leitlinien für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/buergerbeteiligung/leitlinien\\_buergerbeteiligung\\_bmu\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung_bmu_bf.pdf). Zugriffen: 10. Mai 2020.
- Knie, Andreas. 2005. Das Auto im Kopf. Die Auswirkungen moderner Verkehrsinfrastruktur auf die Mobilität der Bevölkerung im ländlichen Raum. *Zeitschrift für Agrargeschichte und Agrarsoziologie Heft 1*, 59–69.
- Knorr, Melanie, und Stephanie Lelanz. 2018. Von der Mitfahrbank zur erfolgreichen Mobilitätsalternative. *Nahverkehrs-Praxis Heft 7*, 61–63.
- Korn, Juliane, Günter Rasch, Sebastian Lenz, Anna Hussinger und Martin Schiefelbusch. 2017. Vernetzen – koordinieren – beraten. Verkehrsgeographische Aufgaben bei der NVBW – Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbG. *Standort Heft 3*, 208–216.
- Kreis Görlitz. 2016. Modellprojekt zur künftigen Versorgung und Mobilität: Bürgerbeteiligung startet. [https://www.kreis-goerlitz.de/city\\_info/webaccessibility/index.cfm?item\\_id=867402&waid=393&modul\\_id=33&record\\_id=81964](https://www.kreis-goerlitz.de/city_info/webaccessibility/index.cfm?item_id=867402&waid=393&modul_id=33&record_id=81964). Zugriffen: 15. Mai 2020.
- Kuhlicke, Christian, und Ulrich Petschow. 2005. Sozialräumliche Disparitäten in Deutschland. Vom schleichenden Ende der Nahversorgung. *Ökologisches Wirtschaften Heft 4*, 39–42.

- Küpper, Patrick. 2011. Auf dem Weg zu einem Grundangebot von Mobilität in ländlichen Räumen – Probleme, Ursachen und Handlungsoptionen. In *Schneller, öfter, weiter? Perspektiven der Raumentwicklung in der Mobilitätsgesellschaft: 13. Junges Forum der ARL, 13. bis 15. Oktober 2010 in Mannheim*, Hrsg. Hans-Peter Hege, Yvonne Knapstein, Rüdiger Meng, Kerstin Ruppen-thal, Ansgar Schmitz-Veltin und Philipp Zakrzewski, 152–168. Hannover.
- Mager, Thomas. 2017. Mobilitätslösungen für den ländlichen Raum. Das Beispiel VSB Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar in Baden-Württemberg. *Standort Heft 3*, 217–223.
- Märker and Wehner, 2014. Oliver Märker Josef Wehner 2014 Wer bewahrt die E-Partizipation vor falschen Maßstäben Eine Replik. *Verwaltung und Management Heft 2* 59 66
- Merlin, Cornelius, und Matthias Bickert. 2020. Digitalisierung und ländliche Räume – Fördermaßnahmen des BMEL in der ländlichen Entwicklung. *ZFV – Zeitschrift für Geodäsie, Geoinformation und Landmanagement Heft 2*, 80–89.
- Miosga, 2015. Manfred Miosga 2015 Gleichwertige Lebensverhältnisse in Bayern – Nicht nur Aufgabe der Kommunen! München
- Nanz, Patrizia, und Miriam Fritsche. 2012. Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen. Schriftenreihe, *Bd. 1200*, Hrsg. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.
- Neu, Claudia. 2007. Bürgerschaftliches Engagement als Erfolgsfaktor für den ländlichen Raum. *UNESCO heute Heft 2*, 34–37.
- Schlump, Christian. 2018. Verkehrswende auf dem Dorf. Mobilitätoptionen in ländlichen Räumen. *Ökologisches Wirtschaften Heft 2*, 23–24.
- Stadt Oberhausen. 2019. Bürgerbeteiligung zum Kommunalen Mobilitätskonzept. <https://www.oberhausen.de/de/index/rathaus/aktuelle-presse-meldungen/meldungen-2019/buergerbeteiligung-zum-kommunalen-mobilitaetskonzept.php?STab=1>. Zugegriffen: 15. Mai 2020.
- Steinrück, Barbara, und Patrick Küpper. 2010. Mobilität in ländlichen Räumen unter besonderer Berücksichtigung bedarfsgesteuerter Bedienformen des ÖPNV. *Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie Heft 2*.
- Thewes, Christoph, Claudia Saalbach und Ulrich Kohler. 2014. Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großprojekten. Der Beteiligungs-Bias als methodisches Instrument zur Bewertung von Teilnahmeverfahren. <https://www.bmu.de/download/buergerbeteiligung-bei-umweltrelevanten-grossprojekten/>. Zugegriffen: 24. Juni 2020.
- Wehmeier, Thomas, und Annika Koch. 2010. Mobilitätschancen und Verkehrsverhalten in nachfrageschwachen ländlichen Räumen. *Informationen zur Raumentwicklung Heft 7*, 457–465.
- Zibell, Barbara, Javier Revilla Diez und Ingrid Heineking. 2018. Ohne Nahversorgung? Plädoyer für einen neuen Gesellschaftsvertrag zur Gewährleistung der Zukunft ländlicher Räume. *disP – The Planning Review Heft 2*, 44–57.
- Zukunftsnetzmobilität NRW. 2015. Bürgerbeteiligung zum Mobilitätskonzept in der Modellkommune Bergisch Gladbach. <https://www.zukunftsnetz-mobilitaet.nrw.de/infothek/aktuelles/buergerbeteiligung-zum-mobilitaetskonzept-der-modellkommune-bergisch-gladbach>. Zugegriffen: 15. Mai 2020.

**Vanessa Knobloch, M. Sc.**, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Wirtschaft und Verkehr, Professur für Kommunikationswirtschaft, der TU Dresden. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen ländliche Mobilität sowie Informations- und Kommunikationsdienstleistungen.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Aktivierung endogener und exogener Potenziale – Erkenntnisse und Erfahrungen aus einem Beteiligungsprozess

Ernst Schäfer und Ulrich Scheele

---

## Zusammenfassung

Das im Rahmen des *Kommunen-Innovativ*-Programms geförderte Verbundvorhaben „*Wat nu?*“ befasst sich am Beispiel von ausgewählten niedersächsischen Kommunen mit der Frage, wie das bei den lokalen Akteuren und in den diversen Netzwerken vorhandene System- und Transformationswissen genutzt werden kann, um in einem kollaborativen Prozess adäquate Handlungsoptionen im Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels zu entwickeln und zu erproben. Das Vorhaben greift dabei auf den Ansatz des Reallabors zurück, in dem unterschiedliche Akteure aus dem wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und politisch-zivilgesellschaftlichen Bereich mit Bürger\*innen zusammenarbeiten und nach Lösungen suchen. Im vorliegenden Beitrag werden die unterschiedlichen partizipativen Methoden beschrieben, mit denen das endogene und exogene Potenzial der Region aktiviert werden kann.

---

E. Schäfer (✉) · U. Scheele  
Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH,  
Oldenburg, Deutschland  
E-Mail: [schaefer@arsu.de](mailto:schaefer@arsu.de)  
U. Scheele  
E-Mail: [scheele@arsu.de](mailto:scheele@arsu.de)

© Der/die Autor(en) 2022  
J. Abt et al. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion*, Stadtforschung aktuell,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_6)

## 1 Einleitung und Problemstellung

Die polyzentrische Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur Deutschlands ist historisch gewachsen. In der Entwicklung ländlicher Räume zeigen sich Disparitäten sowohl im Vergleich zu den urbanen Zentren als auch zwischen den unterschiedlich strukturierten ländlichen Räumen. Wie in zahlreichen Regionalrankings deutlich wird, gibt es wachsende, ländlich geprägte Regionen, die etwa aufgrund ihrer Lage, einer starken mittelständischen Industrie und wachsender Bevölkerung gute Perspektiven aufweisen. Daneben stehen vom Strukturwandel betroffene Regionen, die aufgrund ihrer peripheren Lage nicht oder nur unzureichend von positiven wirtschaftlichen Entwicklungen profitieren und in denen sich gleichzeitig der demografische Wandel negativ bemerkbar macht. In diesen Regionen erschweren zunehmende kommunale Finanzprobleme notwendige Anpassungsmaßnahmen an gesellschaftliche und ökologische Herausforderungen (Hünemeyer und Kempermann 2020; Hesse et al. 2019; Prognos AG 2019; Oberst und Voigtländer 2020).

Diese klassische Stadt-Land-Dichotomie zwischen prosperierenden urbanen Zentren und strukturschwachen ländlichen Räumen hält jedoch detaillierten Analysen nur bedingt stand. Es zeichnet sich insgesamt ein sehr differenziertes Bild, in dem sich unterschiedliche Trends überlagern und räumlich manifestieren (Wolff et al. 2020). Gleichzeitig nähern sich auch die Unterschiede zwischen den Lebenslagen und Lebensstilen der Bevölkerung in ländlichen Räumen und urbanen Räumen immer mehr an. Auch ländliche, peripher gelegene Regionen können somit für ihre Bewohner\*innen und Hinzuziehende attraktive Arbeits- und Lebensperspektiven bieten.

Entscheidende Voraussetzungen dafür sind digitale Infrastrukturen, flächen-deckend verfügbare, leistungsfähige und nutzerorientierte Mobilitätsangebote und eine ausreichende Versorgung mit Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge sowie die Grundversorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs. Vielfach und umfassend dokumentiert sind die Defizite in der Versorgung vieler ländlicher Regionen (BMW i 2020; BMVI 2019a, b; Innovationsgruppe UrbanRural SOLUTIONS 2019), die damit auch die Diskussion über die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beflügeln. Dabei steht nicht allein die instrumentelle Ausgestaltung der Raumordnungs- und Regionalpolitik im Vordergrund, sondern auch das Prinzip der Gleichwertigkeit (Ragnitz und Thum 2019; Steinführer und Küller 2020; Winkler-Kühlken 2019; Milbert 2019; BBSR and BBR 2020). Obwohl dieses Prinzip in Deutschland Verfassungsrang hat, bleibt



die Frage nach wie vor strittig, was unter regional gleichwertig zu verstehen ist und welche Rolle der Staat bei der Schaffung dieser gleichwertigen Bedingungen spielen soll oder kann. So wird unter den Bedingungen des demografischen Wandels und des damit verbundenen Bevölkerungsrückgangs diskutiert, ob eine Schließung bzw. ein Rückbau von Infrastrukturen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge und deren Konzentration in langfristig zu stabilisierende „Zentrale Orte“ unumgänglich wird, welche bestehenden rechtlichen Regelungen im Bereich der Daseinsvorsorge ggf. angepasst werden müssen und wie flexible, adäquate Lösungen aussehen könnten (Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung (SRLE) 2017).

Dieser Diskurs war mit Auslöser für die Einrichtung einer Kommission auf Bundesebene, die auf der Basis eines gemeinsamen Verständnisses gleichwertiger Lebensverhältnisse umfassende Handlungsempfehlungen mit Blick auf regionale Entwicklungen und den demografischen Wandel in Deutschland erarbeitet hat (BMI et al. 2019). Die Bundesregierung hat diese Empfehlungen aufgegriffen und ein Maßnahmenpaket mit mehr als 20 Förderprogrammen nur für ländliche strukturschwache Regionen aufgelegt (Bundesregierung 2020). Die Bundesregierung hebt zwei Aspekte besonders hervor: Zum einen sind Maßnahmen zur Verbesserung der Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen immer ganzheitlich zu sehen; Mobilitätspolitik ist z. B. nicht nur Verkehrspolitik, sondern hat gleichzeitig Anpassungen in der Siedlungsstruktur, die Sicherung der Nahversorgung und die Herausforderungen des Umwelt- und Klimaschutzes mit zu berücksichtigen. Zum anderen: Jede Region ist anders und es gibt keine *one size fits all*-Option.

Um lokal angepasste Lösungen zu entwickeln, ist es entscheidend, endogene und exogene Potenziale für eine nachhaltige Regionalentwicklung zu identifizieren und zu aktivieren. Das Plädoyer für partizipative Prozesse, bottom-up-Ansätze und für die aktive Einbindung lokaler und regionaler Akteure bei der Entwicklung und Umsetzung von Lösungsansätzen gehört heute zum Standardrepertoire der Regional- und Raumordnungspolitik. Unzählige Methoden und Formate der Beteiligung liegen vor. Deren Voraussetzungen und Erfolgsfaktoren, Zielsetzungen und Intensität der Beteiligung sind jedoch oftmals wenig systematisch aufbereitet. Der vorliegende Beitrag gibt einen Überblick über diese Partizipationslandschaft und nutzt dabei die Erfahrungen aus einem Forschungsprojekt, in dem in einem Reallabor Lösungen für konkrete kommunale Herausforderungen erarbeitet und umgesetzt wurden.

## 2 Hintergrund: Das Projekt „Wat nu?“

Im Verbundvorhaben „Wat nu? – Demografischer Wandel im Wattenmeer-Raum“ erarbeiteten und erprobten niedersächsische Insel- und Festlandsgemeinden neue Wege im Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels. Der Schwerpunkt der konzeptionellen Arbeit lag dabei in der Gemeinde Wangerland als kommunaler Praxispartner, kooperierende Kommunen waren die Stadt Norden und die beiden Inseln Juist und Spiekeroog. Wissenschaftliche Partner in dem Projekt waren die Carl von Ossietzky Universität Oldenburg und die Arbeitsgruppe für regionale Struktur- und Umweltforschung.

Die Gemeinde befindet sich in einer räumlich sehr exponierten Lage und zählt zum Nationalpark, zum Biosphärenreservat und zum UNESCO-Weltnaturerbe „Niedersächsisches Wattenmeer“. Der Tourismus ist in der Küstenregion einer der wichtigsten Wirtschaftszweige und Arbeitgeber. Die Region setzt dabei vermehrt auf einen naturverträglichen Tourismus und profitiert dabei von dem besonderen Naturkapital. Auf der anderen Seite sind mit den verschiedenen Schutzkategorien aber auch Restriktionen verbunden, etwa mit Blick auf die Belegung von Flächen mit bestimmten Flächennutzungen oder die Realisierung spezieller touristischer Angebote.

Die Gemeinde zählt mit rd. 176 km<sup>2</sup> zu den größeren Flächengemeinden in Niedersachsen, die Zahl der Einwohner\*innen beträgt etwas mehr als 9000 und hat in den letzten Jahren leicht zugenommen. Aktuelle Bevölkerungsprognosen deuten jedoch auf einen leichten Rückgang hin. Vergleichbar dem allgemeinen Bundestrend verändert sich vor allem die Bevölkerungsstruktur, die Zahl der älteren Einwohner\*innen nimmt zu. Wesentliche Merkmale der Gemeinde sind die sehr geringe Einwohner\*innendichte und die disperse Siedlungsstruktur mit insgesamt 16 Ortsteilen. Über 50 % der Einwohner\*innen wohnen dabei außerhalb dieser Ortsteile. Die ungleichmäßige Verteilung wird dadurch verstärkt, dass sich die Bevölkerung weitestgehend in dem unmittelbaren Küstensaum konzentriert, während sich der Hauptort mit der Gemeindeverwaltung im Hinterland befindet.

Eine weitere Herausforderung für die Gemeinde ergibt sich aus ihrer Funktion als einer der beliebtesten Urlaubsorte an der deutschen Nordseeküste. Im Jahr 2019 verzeichnete die Gemeinde über 330.000 Tourist\*innen. Dies bedeutet aber auch, dass die Gemeinde eine kommunale Infrastruktur und Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge vorhalten und finanzieren muss, die die Nachfrage in den Haupturlaubszeiten bedienen können. Als kleine Kommune hat das Wangerland daher die Infrastruktur einer mittleren Großstadt vorzuhalten.

Außerdem erhöhen die Altersruhestandwanderungen und eine wachsende Zahl von Zweitwohnungsbesitzer\*innen die Anforderungen an die Infrastruktur. Gerade die Zunahme von Wohnungsbesitzer\*innen, die oft nur temporär vor Ort sind, trägt mit dazu bei, dass sich die sozialen Strukturen in der Gemeinde nachteilig verändern. Oft leiden darunter ehrenamtliche Angebote und das Vereinsleben, aber auch Nachbarschaften, auf deren Hilfe gerade ältere, weniger mobile Einwohner\*innen häufig angewiesen sind. Bei allen Planungen und Investitionen hat die Kommune zudem ihre angespannte Finanzlage zu berücksichtigen. Das Wangerland zählt zu den finanzschwachen Kommunen in Niedersachsen und erhielt z. B. im Jahr 2020 den größten Einzelbetrag als Bedarfszuweisung für besondere Aufgaben.

Politik, Verwaltung, Unternehmer\*innen und Bürger\*innen der Gemeinde Wangerland haben in den letzten Jahren diese besonderen Herausforderungen erkannt. Das Wissen um adäquate Lösungsansätze und der Wille, diese umzusetzen, sind bei den meisten dieser Akteuren vorhanden. Die Initiative und die Umsetzung scheitern jedoch oft an den vorherrschenden oder auch nicht vorherrschenden Bedingungen und Strukturen: Nicht immer sind Aktivitäten, die den demografischen Wandel adressieren, hinreichend koordiniert und nachhaltig. So scheitern Initiativen daran, dass sie nicht die richtigen Personen und Einrichtungen erreichen, die für eine dauerhafte Realisierung hilfreich wären. Ihnen fehlen die erforderlichen Ressourcen, um Lösungsideen allein umzusetzen bzw. wissen sie nicht, an welcher Stelle sie anfangen können. Tourist\*innen und Zweitwohnungsbesitzer\*innen haben möglicherweise Ideen und Lösungsansätze, aber sie werden von den dauerhaft dort lebenden Akteuren nicht gefragt, weil sie sich nur während kurzer Zeiträume an ihrem Zweitwohnsitz aufhalten oder weil sie nicht als „Einheimische“ betrachtet werden. Dabei haben sie möglicherweise ein großes Interesse an einer positiven Entwicklung, weil sie den Naturraum schätzen.

Aber auch innerhalb von Verwaltungsstrukturen tragen unterschiedliche räumliche Bezugsebenen, Planungszeiträume, fachliche Zuständigkeiten und Zielsetzungen nicht dazu bei, dass sich die Akteure zusammenfinden und an kooperativen ganzheitlichen Lösungen arbeiten. Hinzu kommt eine unübersichtliche Menge an Förderprogrammen, die jedoch nicht immer bekannt sind oder aufgrund des bürokratischen Aufwands bei der Antragsstellung nicht genutzt werden.

Ausgangspunkt des Verbundvorhabens *Wat nu?* war daher die Frage, wie das verstreut vorliegende System- und Transformationswissen bei den lokalen Akteuren, Netzwerken, Tourist\*innen und Zweitwohnungsbesitzer\*innen genutzt werden kann, um mit einem kollaborativen Ansatz adäquate Handlungsoptionen

im Umgang mit den Folgen des demografischen Wandels zu entwickeln und zu erproben. Dabei sollte untersucht werden, inwiefern mit unterschiedlichen partizipativen Methoden endogenes und exogenes Potenzial aktiviert werden kann. Unter endogenem Potenzial wird dabei das in den Gemeinden vorhandene Wissen, Know-how und Engagementpotenzial verstanden. Exogenes Potenzial subsumiert dagegen Wissen, Know-how und Engagementpotenzial, das in die Gemeinde hineingezogen werden kann, weil z. B. Menschen diesen Raum schätzen (z. B. Tourist\*innen oder Zweitwohnungsbesitzer\*innen). Das Vorhaben greift dabei auf den Ansatz des Reallabors zurück, in dem unterschiedliche Akteure aus dem wirtschaftlichen, wissenschaftlichen und politisch-zivilgesellschaftlichen Bereich mit Bürger\*innen zusammenarbeiten, um gemeinsame Lösungen für reale Probleme in einem konkreten räumlichen Zusammenhang zu erarbeiten.

---

### **3 Stand der Forschung und methodischer Hintergrund**

Im Projekt *Wat nu?* wurde der konzeptionelle Ansatz des Reallabors gewählt. In diesem Kapitel wird eine kurze Einführung in den aktuellen Forschungsstand hierzu gegeben, um dann auf die für die Arbeit im Reallabor zentrale Beteiligung einzugehen. Im Mittelpunkt stehen dabei Fragen nach der Intention und der Intensität der Beteiligung sowie ein Überblick über die Faktoren, die die Partizipation befördern oder hemmen können.

#### **3.1 Zentrale Merkmale von Reallaboren**

Der Begriff der Reallabore hat gegenwärtig Hochkonjunktur; so kommt ihm im Rahmen der Umsetzung der großen Transformationen (z. B. Klimaanpassung, Energiewende, nachhaltige Stadtentwicklung) eine wichtige Rolle zu (Schneidewind 2018). Aber nicht immer ist hinreichend klar, was sich dahinter verbirgt.

Allgemein bezeichnen Reallabore (englischsprachig: *living labs* bzw. *real-world laboratories*) konkrete räumliche Einheiten, in denen Kooperationen zwischen Wissenschaft, Praxis und Zivilgesellschaft zu Themen der Nachhaltigkeit und großen Transformation stattfinden. So wird beispielsweise in einer Region, einer Stadt oder in einem Quartier ein experimentelles Umfeld geschaffen, in dem die Akteure reale Veränderungs- und Anpassungsprozesse gestalten und initiieren. Das Ziel von Reallaboren besteht darin,

unkonventionellen, wenig oder gar nicht etablierten Lösungen und Handlungsansätzen, die dem gesellschaftlichen Wohl dienen, einen konkreten Raum zum Ausprobieren und Experimentieren zu bieten. Dabei kann es sich um organisatorische, technische oder regulatorische Lösungen handeln, aber genauso gut um neue Verhaltensweisen und das Aufbrechen von Gewohnheitsmustern. In einem Reallabor sind Veränderungs- und Anpassungsprozesse in einen konkreten sozialen oder gesellschaftlichen Kontext eingebettet und bis zu einem gewissen Grad durch diese geleitet. Reallabore können daher nicht mit zeitlich und inhaltlich eng definierten Experimenten oder Projekten gleichgesetzt werden.

Die Arbeit in einem Reallabor kann sich in sehr verschiedene, nicht vorhersehbare Richtungen entwickeln. Eine Vielzahl an Veröffentlichungen beschreibt die unterschiedlichen Facetten von Reallaboren und benennt die wesentlichen Rahmen- und Erfolgsbedingungen (Beecroft et al. 2018; Schmidt 2019; Schneidewind und Singer-Brodowski 2015; Kallai 2020; Baran und Berkowicz 2020). Reallabore zeichnen sich durch eine Reihe gemeinsamer Merkmale aus (Rose and et.al. 2018; Parodi et al. 2018; Schöpke et al. 2017; Schneidewind und Singer-Brodowski 2015):

- **Gemeinsame Bezugspunkte:** Die Akteure mit ihren unterschiedlichen Wissensgrundlagen müssen sich auf gemeinsame Bezugspunkte berufen können, die inhaltlich so konkret sein müssen, dass die verschiedenen Gruppen trotz differierender Vorstellungen und konfligierender Interessen auf ein gemeinsames Ziel hinarbeiten können (z. B. CO<sub>2</sub>-Neutralität, klimapositive Regionen).
- **Transdisziplinarität:** Sie bezeichnet die Kooperation verschiedener Wissenschaftsdisziplinen und der Praxis im Kontext gesellschaftlich relevanter Fragestellungen.
- **Realweltliche Kontexte als Ausgangs- und Bezugspunkte:** Im Fokus stehen praxis- und gesellschaftlich relevante Fragestellungen und die Entwicklung entsprechender Lösungen.
- **Realweltliche Interventionspunkte:** Letztere bezeichnen konkrete Orte, an denen sich Reallabore manifestieren. Das können einzelne Räume und Gebäude sein, aber auch Grundstücke, Quartiere, Städte, Regionen, Naturschutzreservate usw.
- **Empowerment:** Die Prozesse, Verfahren und Methoden, aber auch die Haltungen der beteiligten Akteure selbst sind in den Reallaboren so auszugestalten, dass sie eine Selbstermächtigungs- und Selbstwirksamkeitskultur schaffen, die sich selbst verstärken, jedoch sich auch nach innen kritisch reflektieren können.

- Reflexivität: In Reallaboren finden rekursive Lern- und Entwicklungsprozesse statt, in denen die Anwendung bestehenden Wissens grundsätzlich hinterfragt wird, um so bestehende Wissenslücken aufzudecken.

Diese eher abstrakten Merkmale werden in den folgenden Abschnitten konkretisiert, wobei der Schwerpunkt der Ausführungen auf der konzeptionellen und instrumentellen Ausgestaltung der Beteiligung der verschiedenen Akteursgruppen im Rahmen der konkreten Arbeit in Reallaboren liegt.

### 3.2 Beteiligungsprozesse

In Reallaboren spielt die Einbindung von nicht-wissenschaftlichen Akteuren eine wesentliche Rolle (Schäfer und Scheele 2014; Wanner et al. 2017; Parodi et al. 2019). Hierzu zählen allen voran Akteure aus der Praxis, die bei der Umsetzung und Realisierung von Transformationsvorhaben zentral sind, wie z. B. Vertreter\*innen aus Kommunalverwaltung und -politik, lokale und regionale wirtschaftliche Akteure, aber auch Bürger\*innen. Die Partizipateure sollen dabei nicht nur mitmachen, sondern im besten Fall zum selbständigen Handeln hin zu einer nachhaltigen Entwicklung angeregt, unterstützt und ermächtigt werden (Parodi et al. 2020; Schneidewind und Singer-Brodowski 2015). Dabei stellen sich in solchen Projekten und Prozessen zwangsläufig folgende Fragen:

- Warum sollen die Akteure eingebunden werden? – Dies hängt ab vom Ziel und von der Intention einer Beteiligung bzw. eines Beteiligungsvorhabens.
- Welche Akteure sollen eingebunden werden? – Dies betrifft die Auswahl der erforderlichen Ziel- und Teilnehmergruppen sowie die Frage nach der Anzahl der einzubindenden Akteure.
- Wie sollen die Akteure eingebunden werden? – Hier geht es darum festzulegen, welche Intensität der Beteiligung angestrebt wird und mit welchen Ansätzen, Formaten und Methoden die Akteure aktiviert und mit ihnen zusammengearbeitet werden soll.
- Wann sollen die Akteure eingebunden werden? – Bei dieser Frage geht es einerseits um den richtigen Zeitpunkt der Einbindung während der Projektlaufzeit, andererseits aber auch darum, wann die besten Zeitpunkte zur Einbindung einzelner Zielgruppen innerhalb einzelner Formate sind.

Im Rahmen von „Wat nu?“ wurde ein pragmatisches Vorgehen gewählt, das auf dem Partizipationsverständnis von Rohr et al. (2017) konzeptionell aufbaut.

In den nachfolgenden Abschnitten wird auf die oben genannten Fragen eingegangen und dargestellt, welche konzeptionellen Überlegungen hinsichtlich der Partizipation zugrunde lagen.

### 3.2.1 Beteiligungsintentionen

Bei den ersten beiden Fragen drehen sich die Diskussionen oftmals um die beiden Aspekte Quantität und Repräsentativität: ob möglichst viele Akteure einzubinden und sie zudem repräsentativ für die Bevölkerung sind (Selle 2019; Frankenberger et al. 2015; Klages 2014). Rohr et al. (2017) schlagen hierzu ein pragmatisches Vorgehen vor, bei dem nicht allein die Repräsentativität oder die Quantität als Maßstab herangezogen werden. Ob Repräsentativität angestrebt wird oder andere Aspekte im Vordergrund stehen, wie z. B. die Kreativität der Akteure, sollte an der Beteiligungsintention, dem Inklusionsprinzip und dem Teilnehmenden-Kriterium festgemacht werden.

Rohr et al. (2017) identifizierten drei Beteiligungsintentionen. Eine Intention ist die Legitimation der Ergebnisse und des Vorhabens durch die Betroffenen. Ziel ist die Akzeptanzförderung in der Bevölkerung bzw. bei den Betroffenen einer Maßnahme. Die Inklusion definiert sich hierbei „[...] über soziodemographische Repräsentativität, also einen Querschnitt der jeweils betroffenen Bevölkerung [...]“ (Rohr et al. (2017, S. 39). Die Autor\*innen sprechen in diesem Zusammenhang von *Legitimität durch Repräsentativität*. Ein weiterer Grund für die Einbindung der Praxisakteure zielt auf die Qualität der Ergebnisse ab. Das hier zugrunde liegende Inklusionsprinzip ist die Perspektivenvielfalt. Es geht also darum, eine Problemstellung aus verschiedenen Blickwinkeln zu beleuchten und möglichst alle relevanten Perspektiven zusammenzubringen; hier definiert sich die Auswahl der Beteiligten über Betroffenheit und Expertise und weniger über den soziodemografischen Querschnitt. In diesem Zusammenhang wird von *Qualität durch Multiperspektivität* gesprochen (Rohr et al. 2017). Eine weitere Intention der Beteiligung, die Rohr et al. (2017) identifizieren konnten, ist das Empowerment indem die Akteure Selbstwirksamkeit erfahren. Der Fokus solcher Vorhaben „[...] besteht darin, benachteiligte Gruppen zu aktivieren und zur gesellschaftlichen Teilhabe zu befähigen (Empowerment)“ (Rohr et al. 2017, S. 40). Das Inklusionsprinzip liegt hier in der *Aktivierung besonders benachteiligter Gruppen und gesellschaftlicher Milieus*. Im Rahmen solcher Vorhaben soll exkludierenden Faktoren entgegengewirkt werden. Schließlich identifizierten die Autor\*innen eine vierte Beteiligungsintention, die sich aus dem normativen Anspruch für demokratische Beteiligung ergibt. Es geht vor allem darum, möglichst allen Menschen eine barrierefreie, aber dennoch freiwillige Mitwirkung zu ermöglichen. Das Inklusionsprinzip ist dabei die *Chancengleichheit*.

Aus diesen unterschiedlichen Intentionen der Beteiligung lässt sich ableiten, dass Quantität und Repräsentativität nicht zwangsläufig die einzigen Kriterien sein müssen, an denen sich Beteiligungsvorhaben messen und rechtfertigen lassen. Vielmehr wird deutlich, dass sich bei der Planung und Anbahnung solcher Vorhaben stärker damit befasst werden muss, mit welcher Intention partizipative Vorhaben initiiert werden. Je nach Intention haben Ergebnisse ihre Berechtigung, sofern „[...] die im Sinne der Intention gewünschte Zusammensetzung der Teilnehmenden erreicht wurde“ (Rohr et al. 2017, S. 44). Wie die Autor\*innen in ihrer Arbeit weiter anmerken, kommen in der Praxis die unterschiedlichen Intentionen nicht in Reinform vor, sondern überlagern und ergänzen sich.

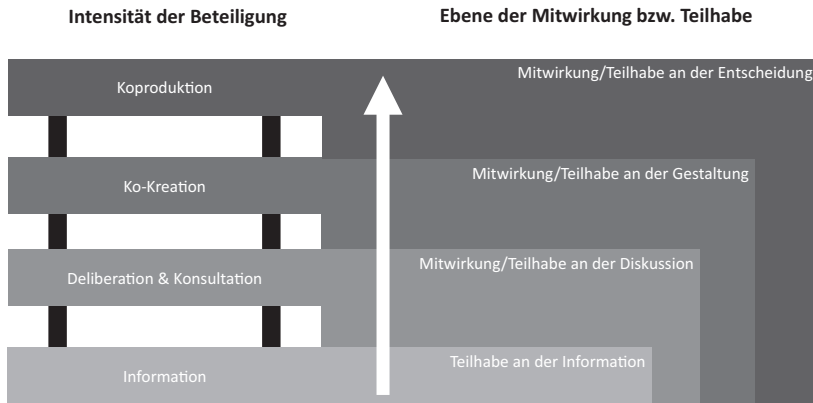
Im Laufe eines Reallabor-Prozesses können sich die Intentionen für die Beteiligung verändern und entsprechend unterschiedliche Kriterien für die Auswahl und die Anzahl der Teilnehmenden erfordern. Aus diesen Überlegungen kann jedoch nicht der Schluss gezogen werden, dass der Beteiligungsbias nicht relevant ist oder quasi nicht existiert. Im Gegenteil, Beteiligungsvorhaben müssen entsprechend ihrer Intention stärker so ausgerichtet werden, sodass die gewünschten Teilnehmendengruppen erreicht und inkludiert werden.

### 3.2.2 Beteiligungsintensitäten

Nachdem im vorherigen Abschnitt dargestellt wurde, warum welche Akteure im Rahmen von partizipativen Vorhaben eingebunden werden, stellen sich nun die Fragen, mit welcher Intensität und wie die Akteure im Laufe partizipativer Vorhaben eingebunden werden können. Bei der Frage nach der Intensität der Beteiligung wird in der Regel auf die von Arnstein (1969) eingeführte „Ladder of Citizen Participation“ verwiesen, die Eingang in verschiedene Disziplinen und Institutionen gefunden hat. Unter Intensität wird dabei der Mitsprache-, Gestaltungs-, und Entscheidungsspielraum der Akteure in Bezug auf ein Vorhaben verstanden (Stauffacher et al. 2008; Rohr et al. 2017; OECD 2015; Bergmann et al. 2015). Im Rahmen von „Wat nu?“ wurden in Anlehnung an die Literatur vier verschiedene Beteiligungsintensitäten mit jeweils unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten der Akteure unterschieden (vgl. Abb. 1). Differenziert wurde dabei zwischen der Intensität der Beteiligung und der Ebene der Mitwirkung bzw. Teilhabe, wobei die Beteiligungsintensität die Ebene der Mitwirkung bestimmt.

In Beteiligungsformaten, die der reinen *Information* dienen, werden die Teilnehmenden über die Absichten, den Stand der Dinge sowie über den Verlauf des Projektes informiert. Es gibt nur sehr begrenzte oder gar keine Möglichkeiten, sich durch Anmerkungen oder Beiträge in das Projekt einzubringen. Die Akteure erhalten ein Recht auf Information. Im Rahmen *deliberativer bzw. konsultativer* Beteiligungsformate können sich die Teilnehmenden aktiv einbringen. Das





**Abb. 1** Beteiligungsintensitäten und Ebene der Mitwirkung bzw. Teilhabe. (© Ernst Schäfer/ARSU GmbH)

Ziel solcher Formate besteht darin, die Ideen, Positionen und Haltungen der Teilnehmenden in Erfahrung zu bringen und so den Austausch zwischen den Vorhabensträgern und den Betroffenen zu vertiefen. Es bestehen keine Möglichkeiten der direkten Einflussnahme auf Entscheidungs- und Gestaltungsprozesse. Im Rahmen solcher Formate wird den Teilnehmenden zusätzlich zum Recht auf Information auch das Recht auf Diskussion und zur Kommentierung eingeräumt. Deutlich weiter gehen sogenannte *kokreative* Vorhaben, bei denen Akteure direkt an der Gestaltung von Lösungen, Plänen und Konzepten mitwirken. Die Entscheidung darüber, wie und ob die Beiträge der Teilnehmenden in die Planung einfließen, liegt jedoch auch bei kokreativen Vorhaben in der Hand der Initiator\*innen solcher Vorhaben. Den Akteuren wird hier das Recht eingeräumt, an der Gestaltung mitzuwirken. Auf der vierten Stufe stehen *koproduktive* Prozesse, bei denen den Akteuren das Recht eingeräumt wird, ein aktives Mitglied des Entscheidungsprozesses zu werden. Dieses Recht kann einerseits bedeuten, dass sie Teil eines Entscheidungsgremiums werden und somit Stimmrechte erhalten, andererseits aber auch, dass sie die Organisation und die Durchführung für Teile des Vorhabens übernehmen.

Auch Beteiligungsintensitäten kommen in der Praxis nicht in reiner Form vor. Generell setzen die zunehmende Beteiligungsintensität und somit der Grad der Kompetenzübertragung an die Akteure die jeweils weniger intensiven Stufen voraus, Abb. 1 stellt die Intensitäten daher als Kontinuum dar.

### 3.2.3 Hemmende und fördernde Faktoren für Partizipation

In der Literatur existieren unterschiedliche Erklärungsansätze für Nicht-Beteiligung (Alcántara et al. 2014). Diese lassen sich nach Rohr et al. (2017) zwei wesentlichen Kategorien zuordnen: den akteursbezogenen und den verfahrensbezogenen Erklärungsansätzen.

Akteursbezogene Erklärungsansätze beziehen sich auf die den Menschen zur Verfügung stehenden Ressourcen und Kapazitäten, aber auch auf ihre Motivation zur Teilnahme. Unter Ressourcen wird dabei vor allem das soziale, ökonomische und kulturelle Kapital verstanden. Das Nicht-Vorhandensein dieser Ressourcen kann die Teilnahme an einem Beteiligungsprozess hemmen. Ohnmachtsgefühle und -erfahrungen, politisches Desinteresse und Apathie, aber auch der Befund anderer persönlicher oder wirtschaftlicher Sorgen können Gründe sein, sich nicht zu beteiligen. Kulturalistisch bedingte Nicht-Beteiligung wird auf Werte und Normen zurückgeführt, die Beteiligungsverfahren und -formaten zugrunde liegen. Diese sprechen vor allem gesellschaftliche Milieus an, für die das Deliberative selbstverständlich ist (Rohr et al. 2017, S. 42). Fehlende Kapazitäten zeigen sich dagegen vor allem im begrenzten Zeitbudget, Personen engagieren sich anderweitig oder sind familiär oder beruflich stark eingebunden. Dies ist insbesondere bei sehr zeitintensivem Engagement von Bedeutung (Rohr et al. 2017, S. 45).

Daneben kann dem verfahrensbezogenen Erklärungsansatz folgend auch die Ausgestaltung des Partizipationsvorhabens beteiligungshemmend wirken. So kann die Anzahl der Teilnehmenden begrenzt sein, die gewählten Kommunikationskanäle erreichen möglicherweise nicht alle Akteure, oder die gewählten Tage und Zeiten der Veranstaltungen erlauben bestimmten Gruppen keine Teilnahme. Auch die gewählten Methoden wirken möglicherweise nicht einladend oder stellen Anforderungen an die Teilnehmenden, die sie nicht erfüllen können, etwa weil der damit verbundene zeitliche Aufwand zu hoch ist oder bei Online-Beteiligungsformaten bestimmte Hardwarevoraussetzungen oder der Internetzugang nicht gegeben sind. Auch negative Vorstellungen von und Vorerfahrungen mit Beteiligungsverfahren können Gründe dafür sein, dass sich Personen nicht beteiligen (Rohr et al. 2017; Klages 2014; Thewes et al. 2014).

Diese Beteiligungsbarrieren lassen sich auf der Verfahrens- bzw. Vorhabenseite reduzieren. Hierfür sehen Rohr et al. (2017, S. 71 ff.) folgende Möglichkeiten:

- *Ernst gemeinte Intention der Vorhabensträger*: Dies wird als ein zentraler Aspekt betrachtet, um vor allem das Misstrauen der Nicht-Beteiligten zu reduzieren. Vorteilhaft sind etwa qualitativ hochwertige Ergebnisse, die für alle Seiten identitätsstiftend sind, die den Zusammenhalt stärken und zu einer Verbesserung der Lebensbedingungen in einer Gemeinde führen. Auch die

Mitnahme der Bürger\*innen bei der Entscheidungsfindung und die Schaffung von Transparenz können die Beteiligungsbarrieren reduzieren.

- *Attraktivität des Beteiligungsergebnisses:* Ein Beteiligungsvorhaben sollte grundsätzlich die Erwartungen der Teilnehmenden berücksichtigen und bereits frühzeitig die Art der zu erzielenden Resultate sowie die gemeinsamen Gestaltungsspielräume kommunizieren. Die Ergebnisse sollten greifbar, konkret und verständlich sein.
- *Konkrete und verständliche Thematik:* Das Thema sollte nicht zu komplex, aber auch nicht zu allgemein oder abstrakt sein, da sonst die Gefahr besteht, dass die Teilnehmenden keinen Bezug zum Thema bzw. keine ausreichende Betroffenheit erkennen. Förderlich sind daher Themen mit expliziten lokalen Bezügen.
- *Zielgruppengerechte und aktivierende Ansprache:* Die Ansprache und die Vermittlung von Themen sollten an die Zielgruppe angepasst sein. Themen sollten nicht zu komplex sein, sondern auch in kleineren Themen- und Arbeitsblöcken abgewickelt werden können. Eine persönliche Ansprache der potenziellen Teilnehmenden wirkt grundsätzlich aktivierender.
- *Attraktivität der Beteiligungsformate:* Die Formate und Veranstaltungen sollten sich an den Ansprüchen, Arbeitsmodi und Lebenswelten der potenziellen Teilnehmenden orientieren. Das betrifft die Auswahl und Gestaltung der Methoden, der Zeiträume und physischen Räume und Orte der Beteiligung, zusammen etwas, das Klages (2014) als „Process Benefit“ bezeichnet. Die Ausgestaltung der Formate sollte die intrinsische Motivation zur Teilnahme erhöhen; die Teilnehmenden sollten Spaß und Freude empfinden und dadurch zur weiteren Teilnahme motiviert werden.

Rohr et al. (2017) verweisen jedoch auch auf die begrenzte aktivierende Wirksamkeit der Verfahrensgestaltung. Trotz attraktiver Formate und Veranstaltungen kann das Misstrauen gegenüber der Sinnhaftigkeit einer Beteiligung bestehen bleiben. Ursachen können dabei im Prozess liegen: Die Vorgeschichte eines Projektes oder eines Verfahrens, ein allgemeines Misstrauen gegenüber Politik und Verwaltung, ungute Erfahrungen und nicht gelöste Konflikte aus der Vergangenheit, aber auch bestehende Vorurteile können eine Rolle spielen.

---

## 4 Ergebnisse und Erfahrungen aus „Wat nu?“

Nachdem die methodischen und konzeptionellen Grundlagen des Projektes „Wat nu?“ dargelegt wurden, wird in den folgenden Abschnitten beschrieben, wie diese Aspekte konkret realisiert wurden. Dabei liegt der Fokus auf den angewandten

Formaten und Methoden, die in den nachfolgenden Abschnitten vorgestellt und abschließend hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Aktivierung der Akteure für die Beteiligung am Projekt bewertet werden.

## **4.1 Aktivierung und Beteiligung der Akteure – Methoden und Formate**

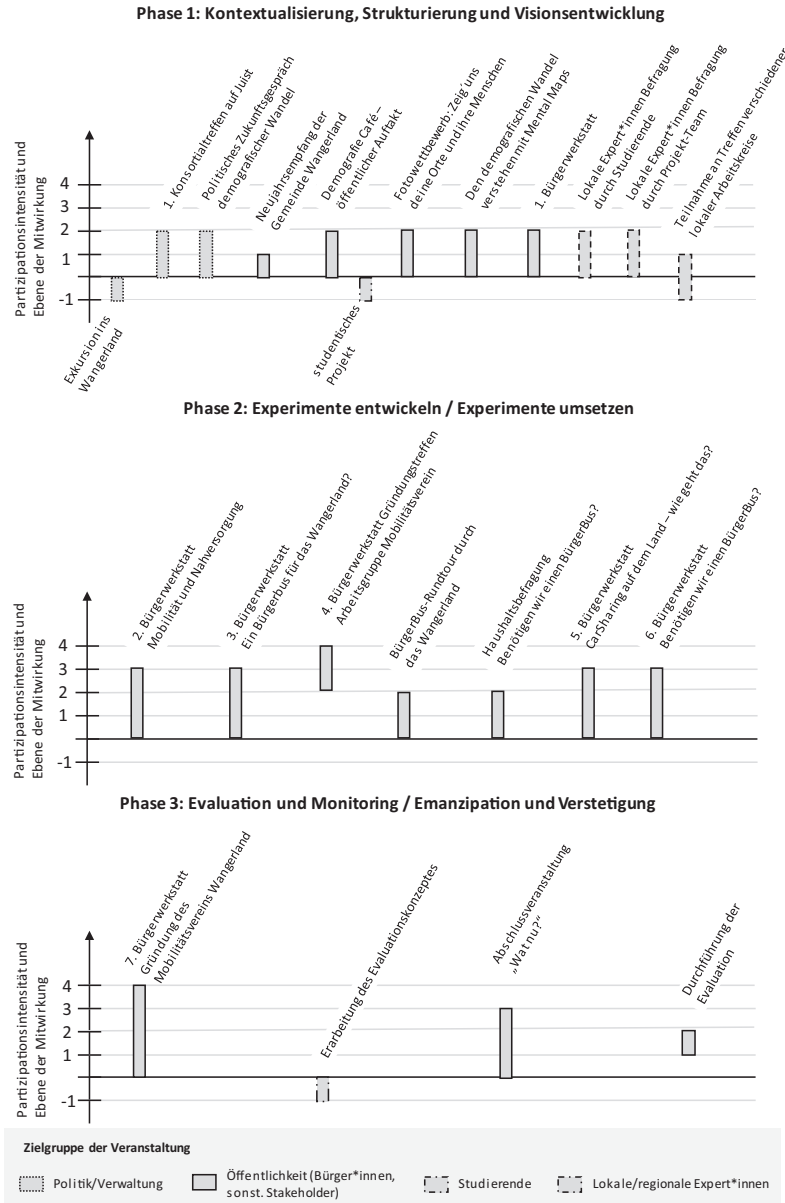
Das Beteiligungskonzept von „Wat nu?“ umfasste verschiedene Formate und Methoden, d. h. auch nicht-partizipative Elemente unterschiedlicher Intensität. Unter partizipativen Elementen werden alle Formate verstanden, über die Akteure eingebunden wurden, die nicht Projektmitarbeiter\*innen der beteiligten Organisationen waren. In der Regel waren diese Formate an die breite Öffentlichkeit gerichtet, es gab jedoch auch Formate, die sich z. B. gezielt an die Ratsmitglieder oder an ausgewählte lokale und regionale Expert\*innen oder Bürger\*innen richteten, bei denen davon ausgegangen werden konnte, dass sie an den klassischen Veranstaltungen nicht teilnehmen würden.

Das gesamte Projekt kann in drei Phasen unterteilt werden, in denen die Handlungsbausteine mit jeweils entsprechenden Formaten realisiert wurden. In Anlehnung an Parodi et al. (2020, S. 62 ff.) zeigt Abb. 2 auf einem Zeitstrahl die unterschiedlichen Formate und Methoden und erfasst dabei vor allem die partizipativen Elemente. Die Y-Achse zeigt dabei die Partizipationsintensität und den Grad der Kompetenzübertragung. Der Wert -1 auf der Y-Achse steht für nicht-partizipative Elemente. Unter nicht-partizipativen Elementen sind formelle und informelle Treffen zu verstehen, die sich an Mitarbeiter\*innen der beteiligten Institutionen richteten. Die Werte von 1 bis 4 stehen für die partizipativen Elemente, wobei 1 für Information und 4 für Koproduktion steht. Eine Veranstaltung im Wertebereich von 1 bis 3 bedeutet z. B., dass es sich hierbei um eine hybride Veranstaltung handelt, die sowohl einen informativen als auch diskursiven und kokreativen Charakter hatte.

Die X-Achse ist dabei als zeitliches Kontinuum, jedoch nicht als Chronologie zu verstehen. Das Rahmenformat der Säulen gibt Hinweise auf die Zielgruppe. In den nachfolgenden Abschnitten werden einige ausgewählte Formate und Methoden und ihre jeweilige zielgruppenspezifische Ausgestaltung etwas detaillierter beschrieben.

### **4.1.1 Bürgerwerkstätten**

Die Bürgerwerkstatt war im Kontext von „Wat nu?“ ein kontinuierliches Format, das allen Akteuren offenstand. Jede einzelne Bürgerwerkstatt wurde dabei



**Abb. 2** Zeitstrahl der partizipativen Formate und der Beteiligungsintensität. (© Ernst Schäfer/ARSU GmbH)

individuell ausgestaltet. Die Dauer einer Bürgerwerkstatt betrug je nach Umfang des Themas zwischen zwei und vier Stunden und folgte einem einheitlichen Schema:

- Input: Zu jedem Thema wurde aus einer anderen ländlichen Gemeinde oder einer Gemeinde mit ähnlichen Problemen ein\*e Expert\*in eingeladen, um über eigene Erfahrungen zu berichten;
- Fragen und Diskussion: Die Teilnehmenden der Bürgerwerkstatt konnten den Expert\*innen Fragen stellen und mit ihnen diskutieren;
- Kokreation und Koproduktion: Schließlich tauschten sich die Teilnehmenden in Gruppen darüber aus, wie das Thema in ihrer Gemeinde bearbeitet werden kann, welche Ideen sie dazu haben und welches die nächsten Schritte sein könnten. In dieser Arbeitsphase kamen unterschiedliche Kreativitäts- und Arbeitstechniken zur Anwendung.

Ein wesentliches Ziel des Formates bestand darin, eine wiederkehrende und kontinuierliche Möglichkeit für die Zusammenarbeit mit und zwischen den Bürger\*innen und sonstigen interessierten Akteuren zu schaffen. Inhaltlich ging es in den Bürgerwerkstätten darum, sich mit dem demografischen Wandel zu befassen, relevante Themen zu identifizieren, den Projektverlauf vorzustellen, Mitstreiter\*innen zu finden sowie Lösungen zu erarbeiten, zu konkretisieren und voranzubringen. Während die ersten Bürgerwerkstätten zunächst inhaltlich offen waren, wurden sie im Laufe des Projektes immer konkreter, sodass ganz spezifische Themen, wie z. B. Car-Sharing, Nahversorgung oder Bürgerbus behandelt wurden.

Die Aktivierung der Teilnehmenden für die Bürgerwerkstätten fand auf klassischen Wegen statt. Für die erste Veranstaltung wurden die Teilnehmenden über die Presse, die Projekthomepage und über die Mitglieder des Gemeinderates aktiviert. Anschließend wurde auf ein größeres Spektrum an Aktivierungsmethoden zurückgegriffen. So wurde im Laufe der Zeit ein Verteiler aufgebaut, in den sich die Teilnehmenden und weitere Interessierte nach jeder Veranstaltung eintragen konnten. Dieser Verteiler umfasste über 250 Einzelpersonen, die zu jeder Veranstaltung persönlich und offiziell im Namen der Gemeinde eingeladen wurden. Ca. 80 Personen wünschten dabei, per Post eingeladen zu werden. Der Verteiler umfasste Personen, die bereits aktiv oder als Funktionsträger\*innen in der Gemeinde oder der Region tätig sind oder waren, aber auch 95 Personen, die sich als interessierte Bürger\*innen ohne weitere Funktionen zu erkennen gaben bzw. Zweitwohnraumbesitzer\*innen waren.

An den Bürgerwerkstätten nahmen vereinzelt auch jüngere Menschen teil, doch beschränkte sich der Teilnehmendenkreis in der Regel auf Personen über 40, die eine hohe Motivation und Engagement mitbrachten.

Im Rahmen der Bürgerwerkstätten wurden alle Beteiligungsintensitäten abgedeckt. So kamen informative Formate genauso zu Einsatz wie Diskussionen und koproduktive Elemente, sodass z. B. gemeinsame Entscheidungen über weitere Schritte getroffen wurden.

#### **4.1.2 Fotowettbewerb**

Der Fotowettbewerb war ein physisches, orts- und zeitunabhängiges Format, das unter dem Motto „Zeig uns deine Orte und ihre Menschen“ stand. Die Teilnehmenden konnten über einen Zeitraum von sechs Monaten selbst festlegen, wann und von wo aus sie ihren Beitrag leisten wollten. Die Beiträge konnten über die Projekthomepage eingereicht werden. Über die Methode der Fotografie und der semistrukturierten Online-Befragung sollten die Teilnehmenden dazu angeregt werden, sich mit ihrer Umgebung aktiv auseinanderzusetzen, und aufzeigen, wo sie möglicherweise einen Zusammenhang mit dem demografischen Wandel sehen. Einerseits sollten über die Methode, neue Teilnehmendengruppen erreicht und andererseits lokale Erkenntnisse und neue Sichtweisen auf den demografischen Wandel gewonnen werden. Die Teilnehmenden wurden explizit darauf hingewiesen, dass es dabei nicht um schöne, sondern um aussagekräftige Fotos geht. Gleichzeitig wurden sie um die Beantwortung eines kurzen Fragebogens zu ihrer Person und den fotografierten Orten gebeten.

Der Fotowettbewerb wurde im Rahmen des Projekts nur beispielhaft auf der Insel Spiekeroog angewandt, so dass das Potenzial dieses Formats nicht völlig realisiert werden konnte. Die Aktivierung der Bevölkerung erfolgte über den Aushang von Plakaten, die Auslage von Flyern auf der Insel sowie über die Projekthomepage.

Die eingereichten Beiträge wurden in Bezug auf die Fragen systematisch ausgewertet und dokumentiert und fanden dann Eingang in die erste Projektphase. Abb. 3 zeigt die Auswertungssystematik der eingereichten Fotobeiträge, die auch die mit dem Beitrag adressierten Orte und Landmarken auf einer Karte enthält. Mithilfe der systematischen Auswertung konnten positive und negative Orte sowie Schlagwörter und Phrasen, die mit dem demografischen Wandel häufig in Verbindung gebracht werden, aufgedeckt werden.

Die Erfahrungen mit der Methode zeigen, dass sich dadurch auch jüngere Altersgruppen und nicht ortsansässige Personen einbinden lassen. Die Methode kann dabei als diskursives Format betrachtet werden, das den Teilnehmenden die Möglichkeit gab, ihren Blickwinkel auf den demografischen Wandel einzubringen.



**Abb. 3** Auswertungssystematik des Fotowettbewerbs. (© Ernst Schäfer/ARSU)

### 4.1.3 Mental Maps

Bei der Methode *Mental Maps* handelt es sich um die Darstellung der subjektiven Wahrnehmung eines Raumes (z. B. einer Kommune oder eines Quartiers) durch eine bestimmte Person zu einem bestimmten Zeitpunkt und das Verdeutlichen der emotionalen Verbindungen, die diese Person zu diesem Raum oder zu diesem Ort hat. *Mental Maps* können von der Realität abweichen, sie können aber dabei helfen, einen Raum aus der Perspektive einzelner Personen besser zu verstehen. Im Rahmen von „Wat nu?“ wurde diese Methode auf der Insel Spiekeroog eingesetzt, um Passant\*innen – dabei handelte es sich fast ausschließlich um Tourist\*innen – zum demografischen Wandel zu interviewen. Die Teilnehmenden wurden gebeten, sowohl positiv als auch negativ besetzte Orte auf einer Karte einzuzeichnen. Während des Zeichnens ergaben sich zwischen dem jeweiligen Teilnehmenden und der\*m Interviewer\*in interessante Gespräche, in denen Geschichten über die Orte erzählt wurden, man etwas über die Verbundenheit der Teilnehmenden zur Insel erfuhr, aber auch Themen wie Mobilität, Barrierefreiheit oder auch Wohnraumproblematik auf der Insel zur Sprache kamen. Während eines Zeitraumes von ca. vier Stunden konnten dabei 16 zufällig angetroffene Personen interviewt werden. Es hat sich gezeigt, dass Orte und Plätze, an denen die Personen verweilen, wenn sie z. B. auf eine Fähre warten, günstiger für Interviews sind als Durchgangsorte, die die Personen nur passieren, um ein anderes Ziel zu erreichen.



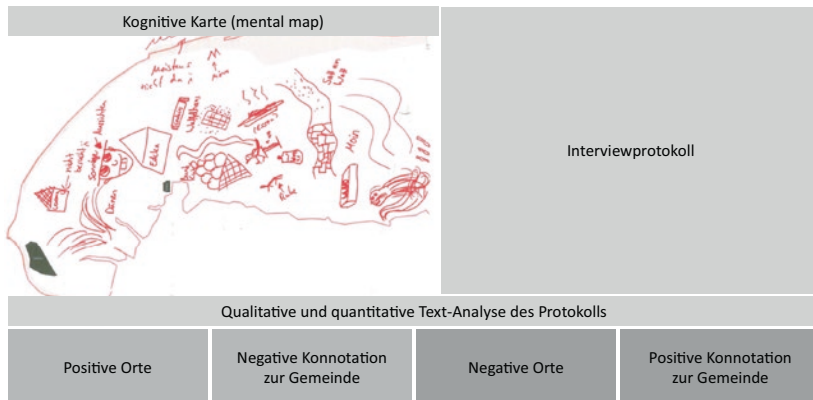
Die Zusammensetzung der Interviewpartner\*innen ergab sich daher aus den zufällig an den jeweiligen Ort verweilenden Personen. Das Altersspektrum reichte dabei von Jugendlichen bis hin zu 80-jährigen Personen aus verschiedenen Teilen der Bundesrepublik. Insgesamt wurden elf Mental Maps erstellt. Diese wurden inklusive der Interviewprotokolle anschließend einer qualitativen und quantitativen Inhaltsanalyse unterzogen und mit Blick auf folgende Aspekte ausgewertet:

- *Positive Orte:* Landmarken, Orte auf der gezeichneten Karte bzw. Aussagen im Protokoll zu Orten, die positiv von den Interviewpartner\*innen bewertet wurden
- *Positive Konnotation zur Insel:* Aussagen, die der Inselgemeinde positive Eigenschaften zuschreiben
- *Negative Orte:* Orte auf der gezeichneten Karte bzw. Aussagen im Protokoll zu Orten, die negativ von den Interviewpartner\*innen bewertet wurden
- *Negative Konnotation zur Insel:* Aussagen, die der Inselgemeinde negative Eigenschaften zuschreiben
- *Ideen und Anregungen:* Hierzu zählen Aussagen, die Ideen für Projekte und die Gestaltung der Inselgemeinde beinhalteten

Ferner konnten aus den Dialogen Begriffe extrahiert werden, die in Bezug auf die Häufigkeit ihrer Nennung quantifiziert und in Form von Wortwolken aufbereitet wurden. Die systematisierte Auswertung wurde schließlich in Phase I des Projektes einbezogen und verarbeitet. Auch die Mental Maps können als diskursive Methode betrachtet werden, die es den Teilnehmenden ermöglichte, ihre Sichtweise auf den demografischen Wandel in der Gemeinde einzubringen. Abb. 4 zeigt eine exemplarische Mental map und die dazugehörige Auswertungssystematik.

#### **4.1.4 Haushaltsbefragung**

Aus den Bürgerwerkstätten entstand u. a. die Arbeitsgruppe „Mobilitätsverein Wangerland“, die sich mit der möglichen Realisierung eines Bürgerbusses in der Gemeinde Wangerland befasste. In dem Zusammenhang entstand die Idee, in einer Haushaltsbefragung Einschätzungen der Gemeindebewohner\*innen zur Notwendigkeit, Ausgestaltung und zum Streckenbedarf eines Bürgerbusses zu erheben. Die Befragung sollte zudem dazu dienen, die Bürger\*innen über die Bürgerbus-Aktivitäten zu informieren. In Zusammenarbeit mit den wissenschaftlichen Projektpartner\*innen, der Gemeinde und der Arbeitsgruppe „Mobilitätsverein“ wurde ein Fragebogen zum gegenwärtigen Mobilitätsverhalten und



**Abb. 4** Auswertungssystematik der Mental Maps. (© Ernst Schäfer/ARSU)

zu -bedarfen erarbeitet. Die Aktivierung der Teilnehmenden erfolgte über die Gemeinde Wangerland, die hierzu alle Haushalte mit dem Fragebogen postalisch anscrieb. Parallel wurde über die Projekthomepage ein Online-Fragebogen bereitgestellt. Über die lokale bzw. regionale Presse wurde zusätzlich auf die Aktion aufmerksam gemacht.

Die Auswertung der Fragebögen erfolgte durch die wissenschaftlichen Projektpartner, die die Ergebnisse in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe „Mobilitätsverein“ für die weiteren Arbeiten aufbereiteten. Insgesamt nahmen 511 Personen an der Haushaltsbefragung teil, wovon 450 den Fragebogen vollständig ausfüllten. Die Zusammensetzung der Teilnehmenden war sehr divers und spiegelte die Bevölkerungsstruktur in der Gemeinde Wangerland wider. Im Rahmen einer Bürgerwerkstatt wurden die Ergebnisse der Haushaltsbefragung einer breiten Öffentlichkeit präsentiert und von der Arbeitsgruppe „Mobilitätsverein“ für ihre Arbeit genutzt. Die Ergebnisse der Haushaltsbefragung verdeutlichten einerseits, wie divers die Mobilitätsansprüche bei den einzelnen Personen sind, andererseits konnten zentrale Routen und Knotenpunkte sowie der Bedarf für einen Bürgerbus identifiziert werden. Nicht zuletzt erhielt das Vorhaben durch die Haushaltsbefragung auch ein breites Echo.

Die Haushaltsbefragung ist dabei eine Methode, die auf eine Repräsentativität der Ergebnisse abzielt und viele Personen erreichen soll. Gleichzeitig bietet sie den Teilnehmenden die Möglichkeit, ihre Bedarfe und Sichtweisen zu formulieren und in ein Vorhaben einzubringen, weshalb diese Methode deliberativer Natur ist.

### 4.1.5 BürgerBus-Rundtour

Eine weitere Methode, die auf eine Initiative der Arbeitsgruppe „Mobilitätsverein“ zurückging, war die „BürgerBus-Rundtour durch die Gemeinde Wangerland“. Die Gemeindebewohner\*innen sollten die Möglichkeit bekommen, einen typischen Bürgerbus kennenzulernen und der Arbeitsgruppe Feedback in Bezug auf die Ausstattung des Busses und die Ausgestaltung des BürgerBus-Systems zu geben. Gleichzeitig sollten die Initiative weiter bekannt gemacht und engagierte Bürger\*innen für das Vorhaben gewonnen werden. In Zusammenarbeit mit der Gemeinde und der konzeptionellen Unterstützung der wissenschaftlichen Begleitung plante und organisierte die Arbeitsgruppe „Mobilitätsverein“ das Format. Von Mitgliedern der Arbeitsgruppe konnte ein moderner BürgerBus für die Rundtour organisiert und genutzt werden.

In einem Zeitraum von fünf Stunden und mit einem festen Fahrplan wurden an einem Samstag mit dem Bürgerbus fünf zentrale Orte wie etwa Wochenmärkte in ausgewählten Ortschaften der Gemeinde Wangerland angefahren. An jeder Station hatten die Bewohner\*innen Zeit, sich mit der Initiative auszutauschen, das Fahrzeug kennenzulernen und sich ggf. in eine Interessent\*innen-Liste einzutragen. Die Aktivierung der Teilnehmenden fand in erster Linie über die lokale und regionale Presse, den im Rahmen des Projektes aufgebauten Verteiler, über die Gemeinde, über die Projekt-Homepage sowie über die angefahrenen Einrichtungen statt. Insgesamt nahmen ca. 100 Interessierte das Angebot wahr. Erreicht werden konnten die unterschiedlichsten Altersgruppen von Jugendlichen bis hin zu Senior\*innen, aber auch Personen mit Handicap.

Die „BürgerBus-Roundtour“ kann als informative und konsultative Methode betrachtet werden. Einerseits können sich die Teilnehmenden über das Vorhaben informieren und andererseits ihre Sichtweise und Bedarfe gegenüber den Projektverantwortlichen artikulieren.

### 4.1.6 Collagen und Visionen

Unter dem Titel „Z-Werkstatt: Wie sieht das Leben auf dem Land bzw. in der Gemeinde Wangerland im Jahr 2030 bzw. 2050 aus? Eine bildliche und narrative Auseinandersetzung mit der Zukunft“ sollten die Teilnehmer\*innen der Abschlussveranstaltung von „Wat nu?“ in Kleingruppen in Form einer Collage darstellen, wie sie sich selbst eine wünschenswerte Raumnutzung in der Gemeinde Wangerland im Jahr 2050 vorstellen. Als Grundlage für die Collage diente ein Luftbild der Gemeinde Wangerland. Die Teilnehmenden konnten aus einer großen Zahl an Bildern zu den Themen Mobilität, Nahversorgung, Freizeit, Tourismus, Energieversorgung, Natur, Wohnen/Leben sowie Bildung wählen. Für jedes genutzte Bild mussten die Kleingruppen einen Steckbrief ausfüllen, der das

Bild beschrieb, potenzielle Chancen und Risiken sowie Umsetzungsmöglichkeiten aufzeigte.

Das Ziel der Z-Werkstatt bestand darin, in Erfahrung zu bringen, mit welchen Werten, Technologien und Ansätzen die Teilnehmer\*innen positive Konnotationen verbinden und inwiefern es Unterschiede oder Gemeinsamkeiten in den Vorstellungen der Teilnehmer\*innen gibt (vgl. Abb. 5). Interessant war dabei, dass sich über alle Gruppen hinweg und trotz Unterschieden in der Auswahl der Maßnahmen und Bilder hinsichtlich des Zukunftsbildes für das Jahr 2050 einige Gemeinsamkeiten ergaben. Mithilfe dieser Methode konnte gezeigt werden, dass zumindest die teilnehmenden Bewohner\*innen der Gemeinde Wangerland der Digitalisierung und neuen Technologien grundsätzlich offen gegenüberstehen und hier auch regionale Entwicklungschancen sehen. Dennoch wurde auch deutlich, dass der Gemeinschaftsgedanke sowie der Umwelt- und Naturschutz in Zukunft eine bedeutendere Rolle einnehmen sollten. Gleichzeitig wirken die Bilder generell anregend und inspirierend für weitere Diskussionen. An der Z-Werkstatt nahmen Personen verschiedenen Alters teil. Insgesamt haben an der Z-Werkstatt ca. 70 Personen teilgenommen.



**Abb. 5** Ergebnis einer Arbeitsgruppe im Rahmen der Collagen-Methode. (© Ernst Schäfer/ARSU)

Die Z-Werkstatt kann als deliberatives und kokreatives Format betrachtet werden, das gleichzeitig eine Diskussion zu den behandelten Themen und die gemeinsame Erarbeitung von Zukunftsentwürfen ermöglicht.

#### **4.1.7 Hafen der Möglichkeiten**

Der Hafen der Möglichkeiten war ein Format, bei dem sich verschiedene (Bürger\*innen-)Initiativen mit Bezug zum demografischen Wandel vorstellen konnten. Das Format kam im Laufe des Projektes „Wat nu?“ sowohl bei der öffentlichen Auftaktveranstaltung als auch bei der Abschlussveranstaltung zum Einsatz. Bei der Auftaktveranstaltung diente der Hafen der Möglichkeiten als Ausgangs- und Inspirationspunkt für das Projekt und die teilnehmenden Bürger\*innen und Politiker\*innen aus der Gemeinde. Gleichzeitig bot sich bestehenden regionalen Initiativen die Möglichkeit, sich in der Gemeinde Wangerland vorzustellen und neue Kontakte zu knüpfen. Daher wurden bei der Auftaktveranstaltung explizit Initiativen eingeladen, die nicht in den Projektgemeinden von „Wat nu?“ etabliert waren. Dazu zählten auch Partnerprojekte aus dem Umfeld der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“, sodass über den Hafen der Möglichkeit ein Austausch zwischen diesen Gemeinden und Projekten befördert wurde. Die Zielgruppe der Auftaktveranstaltung waren in erster Linie Bewohner\*innen und Politiker\*innen der „Wat nu?“-Modellkommunen.

Bei der Abschlussveranstaltung wurde dagegen explizit der Fokus auf lokale Initiativen gelegt, um einerseits den lokalen Bewohner\*innen und Politiker\*innen die Möglichkeit zu geben, bereits bestehende Initiativen in der eigenen Gemeinde kennenzulernen. Andererseits sollte den lokalen Initiativen die Möglichkeit gegeben werden, sich mit regionalen und überregionalen Akteuren zu vernetzen, die ebenfalls zur Abschlussveranstaltung eingeladen waren.

Für die Auftaktveranstaltung konnten 20 regionale und überregionale Initiativen gewonnen werden, für die Abschlussveranstaltung insgesamt elf lokale und zwölf überregionale Initiativen. Die Initiativen erhielten die Möglichkeit, sich entweder persönlich vor Ort zu präsentieren oder aber Material für die Vorstellung der Initiative zu übersenden. Der Hafen der Möglichkeit war während der beiden Veranstaltungen kontinuierlich geöffnet, im Rahmen des Veranstaltungsprogramms war jedoch auch ein Zeitfenster vorgesehen, innerhalb dessen eine Führung durch den Hafen der Möglichkeit erfolgte und die Initiativen sich noch einmal gesondert vorstellen konnten und für Nachfragen und Diskussionen zur Verfügung standen.

Der Hafen der Möglichkeiten ist in erster Linie ein informatives Format mit deliberativen Elementen, das die Möglichkeit der Information und des Austausches zu bestehenden Initiativen bietet.

## 4.2 Reflexion der Formate

Die im Abschn. 4.1 dargestellten Formate und Methode werden vor dem Hintergrund der konzeptionellen Grundlagen (Abschn. 3.2) reflektiert, wozu die folgenden Partizipationsaspekte gehören:

- Beteiligungsintention
- Beteiligungsintensität
- Zusammensetzung der Akteure
- Umgang mit Beteiligungsbarrieren
- Wirkung auf und Aktivierung von Akteur\*innen

Im Rahmen von „Wat nu?“ wurde deutlich, dass im Verlauf partizipativer Vorhaben *verschiedene Beteiligungsintentionen* auftreten und angestrebt werden. Zunächst ging es im Projekt darum, eine möglichst breite Perspektivenvielfalt bezogen auf den demografischen Wandel in der Region abzubilden, damit nicht nur Themen bestimmter Altersgruppen oder Milieus behandelt werden. Mithilfe eines Methoden-Mix aus klassischen Workshops und aufsuchender Beteiligung konnten sehr unterschiedliche Personenkreise eingebunden und viele relevante Perspektiven auf den demografischen Wandel eingeholt und berücksichtigt werden. Insbesondere die unkonventionellen Formate, wie z. B. der Fotowettbewerb und die der aufsuchenden Beteiligung, wie z. B. Mental-Maps, Interviews und Befragungen oder die BürgerBus-Rundtour, haben sich bezogen auf die Multiperspektivität als sehr nützlich erwiesen. Auch in Bezug auf die Aktivierung und Einbindung besonders benachteiligter Gruppen und gesellschaftlicher Milieus erwiesen sich diese Formate als zielführend. So wurden im Rahmen der Durchführung des Fotowettbewerbs sowie von Interviews, der Mental-Maps-Methode oder der BürgerBus-Tour Jugendliche, Personen aus bildungsfernen Haushalten und Milieus, Personen mit eingeschränkter Mobilität, aber auch Tourist\*innen und Zweitwohnungsbesitzer\*innen erreicht. In den klassischen Workshops, wie z. B. der Bürgerwerkstatt, die entweder mittags oder abends stattfanden, waren zunächst vor allem Ratsmitglieder und bereits in Vereinen sowie in etablierten lokalen Unternehmen engagierte Personenkreise und damit deren Perspektiven vertreten. Die Haushaltsbefragung hat sich dagegen in Bezug auf die Legitimität durch Repräsentativität als zielführende Methode erwiesen. Das Ziel war hier ein repräsentatives Abbild der Mobilitätsbedarfe. Im Rahmen von „Wat nu?“ wurde deutlich, dass im Verlauf partizipativer Vorhaben verschiedene Beteiligungsintentionen auftreten und angestrebt werden. Es zeigt sich jedoch auch, dass sich die Beteiligungsintentionen nicht immer voneinander

trennen lassen. So kann die Multiperspektivität damit verbunden sein, dass man benachteiligte Gruppen und gesellschaftliche Milieus einbindet und darüber ein repräsentatives Abbild der demografischen Strukturen in der Gemeinde erreicht, auch wenn dies über subjektive Sichtweisen von Einzelpersonen geschieht.

Im Zusammenhang mit der *Beteiligungintensität* wurden in „Wat nu?“ alle Intensitätsebenen angesprochen. Bei vielen Teilnehmenden war von Anfang an der Wunsch vorhanden, die rein deliberative Ebene zu verlassen und an Vorhaben im Sinne der Kokreation und Koproduktion zu arbeiten. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass insbesondere im Zusammenhang mit der Koproduktion bei den Akteuren nicht nur die Bereitschaft, sondern auch das Interesse und vor allem aber auch die notwendigen (zeitlichen) Ressourcen vorhanden sein müssen, um an Vorhaben kontinuierlich arbeiten zu können. Der erforderliche zeitliche Aufwand steigt, je intensiver die Beteiligung ist und je konkreter ein Vorhaben in Koproduktion umgesetzt werden soll. Das kann vor allem bei Akteuren, die sich im Rahmen ihrer Freizeit engagieren, zu einem Hemmnis werden. So hatte im Rahmen von „Wat nu?“ nur ein kleiner Teil der Teilnehmenden überhaupt die Kapazitäten, sich jenseits der Bürgerwerkstätten zu engagieren. Bei Kokreation und Koproduktion müssen zudem die Formate und Methoden so ausgewählt werden, dass sie es auch Laien ermöglichen, an für sie fremden Themen zu arbeiten sowie Fortschritte und Erfolge zu erzielen.

Bei der *Zusammensetzung der Teilnehmenden* gab es Unterschiede zwischen den Formaten, obwohl sich die Formate grundsätzlich an alle Personenkreise richteten. Die Bürgerwerkstätten richteten sich vor allem an Personenkreise, die ein Interesse an einer kontinuierlichen und projektbegleitenden Zusammenarbeit hatten. Formate der aufsuchenden Beteiligung sollten dagegen vor allem diejenigen erreichen, die sich eher spontan und unverbindlich einbringen wollten. So nahmen an den Bürgerwerkstätten zu Beginn des Projektes bereits engagierte und in der Gemeinde bekannte Akteure teil. Über die Formate der aufsuchenden Beteiligung wurden dagegen jüngere, aber vor allem auch weniger bekannte Personenkreise erreicht. Nicht wenige Personen, die über die aufsuchende Beteiligung erreicht wurden, haben anschließend auch an den Bürgerwerkstätten teilgenommen. Neben neuen Perspektiven entstand so auch eine größere Dynamik in den Bürgerwerkstätten. Die Bürgerwerkstätten konnten zunehmend dazu genutzt werden, konkrete Projekte voranzubringen. Unter der Anleitung und Moderation der „Wat nu?“-Mitarbeiter\*innen wurden Ergebnisse diskutiert, nächste Schritte festgelegt, Aufgaben verteilt und neue Beteiligungsformate entwickelt, die konkreten Fragestellungen dienen. Es entstand zunehmend der Charakter einer Initiative, in der sich die Menschen engagieren, und weniger der eines Beteiligungsprozesses. Dieser Wandel im Selbstverständnis und in der

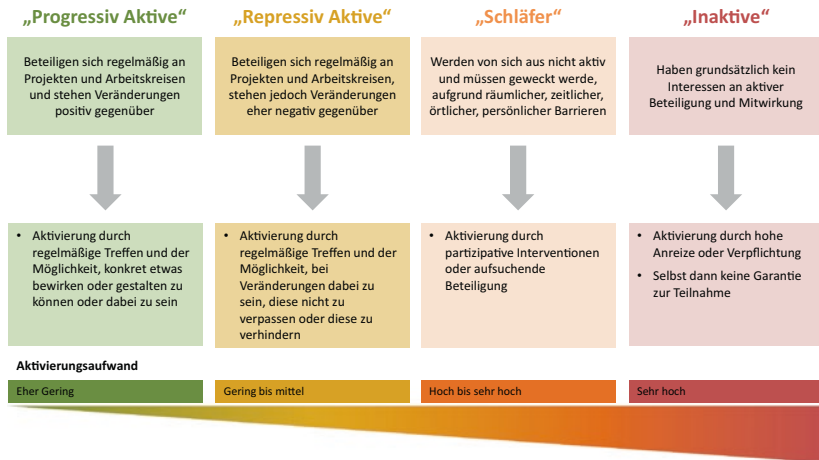
Wahrnehmung von „Wat nu?“ hat zur Motivation vieler Akteure beigetragen, kontinuierlich mitzumachen.

Bezogen auf den Abbau von *Beteiligungshemmnissen* kann aus den Erfahrungen von „Wat nu?“ zwischen Wahrnehmung des Vorhabens, Aktivierung für die Teilnahme sowie Wecken der Bereitschaft zur Mitgestaltung seitens der Teilnehmenden unterschieden werden. Dabei spielen *Durchdringung*, *Interesse*, *Zugänglichkeit* und *Kontinuität* eine wichtige Rolle. Mit *Durchdringung* ist hier gemeint, ob die erforderliche Anzahl an und die richtigen Personen mit den Kommunikationskanälen erreicht werden. So hat sich im Rahmen von „Wat nu?“ gezeigt, dass sich bestimmte Personenkreise über lokale und regionale Zeitungen oder über die Projektwebseite nicht angesprochen fühlen oder gar nicht erst erreicht werden. Eine ernsthafte Wahrnehmung des Vorhabens und der Beteiligungsmöglichkeit wurde bei den meisten Personengruppen vor allem über direkte Ansprache, Mund-zu-Mund-Propaganda oder über die Formate der aufsuchenden Beteiligung erzielt. Neben der Durchdringung ist aber auch das *Interesse* ein wichtiger Faktor bei der Aktivierung bezogen auf ein Vorhaben. Hierbei sind vor allem die Themen und die persönliche Einschätzung in Bezug auf die Wirksamkeit eines Vorhabens zentral. So haben einige spätere Teilnehmende das Projekt so lange nicht wahrgenommen, bis für sie interessante Themen auf die Agenda kamen oder bis es an die Bearbeitung konkreter Themen ging. Ferner müssen auch die ausgewählten Formate das Interesse der Teilnehmenden wecken und zur Zielgruppe passen. Der Fotowettbewerb hat z. B. insbesondere Lehrer\*innen angesprochen, die diesen in ihren Unterricht integrierten und somit als Multiplikator\*innen für die Aktivierung von Jugendlichen fungierten. Ferner müssen die Beteiligungsmöglichkeiten auch *zugänglich* sein, das heißt Personen den Zugang zur Beteiligung unter Berücksichtigung individueller Hemmnisfaktoren ermöglichen. Hier haben sich vor allem die Formate und Methoden der aufsuchenden Beteiligung als zielführend erwiesen. Diese Formate fanden an vertrauten Orten und in einer informellen Umgebung statt, so konnte einem anfänglichen Misstrauen oder Vorbehalten gegenüber dem Vorhaben entgegengewirkt werden. Niedrigschwellige Partizipationsmöglichkeiten (z. B. ein Fotowettbewerb, BürgerBus-Tour) oder persönliche Gespräche (Interviews, Mental Maps) ermöglichen es, erste Erfahrungen zu sammeln und den Kontakt zu den Projektakteuren außerhalb einer Workshop-Umgebung aufzubauen. Darüber hinaus sprechen diese Formate aufgrund ihrer Spontanität auch Personenkreise an, die an den kontinuierlichen Veranstaltungen nicht teilnehmen möchten, aus verschiedenen Gründen (z. B. aufgrund der Tageszeit oder von Immobilität) nicht teilnehmen können oder bisher von dem Vorhaben nichts mitbekommen haben. Schließlich ist bezogen auf die Wahrnehmung auch die Kontinuität ein wichtiger Faktor. Je häufiger und kontinuierlicher über das



Vorhaben berichtet wird, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass man im Laufe der Zeit auch größere Personenkreise erreicht. Die Menschen mussten in der Region das Vorhaben und dessen Absichten erst nach und nach kennen lernen. Es ist nicht möglich, mit einem Kommunikations- oder Beteiligungsformat alle potenziellen Gruppen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erreichen und zu aktivieren. Hinzu kommt, dass eine gewisse Kontinuität in der öffentlichen Wahrnehmung vertrauensbildend wirkt, wie sich im Verlauf von „Wat nu?“ gezeigt hat. Erst nach ca. anderthalb bis zwei Jahren Arbeit konnte man sagen, dass das Vorhaben in der Region etabliert war. Mit Blick auf die Aktivierung für die Teilnahme hat sich gezeigt, dass die „üblichen“ Aktiven in der Gemeinde grundsätzlich mit den klassischen Workshop-Formaten für die Teilnahme am Projekt gewonnen werden konnten. Andere Personenkreise, wie Jugendliche, Tourist\*innen, Zweitwohnungsbesitzer\*innen, immobile Personengruppen usw., mussten dagegen gezielt aktiviert werden.

Aus den Projekterfahrungen können damit vier unterschiedliche Typen von potenziellen Akteuren und Akteursgruppen, die sich in Bezug auf ihre Haltungen gegenüber Beteiligungsvorhaben und Projekten sowie dem Aktivierungsaufwand unterscheiden, abgeleitet werden. Die erste Gruppe kann als *progressiv Aktive* bezeichnet werden. Hierbei handelt es sich um Akteure, die sich grundsätzlich und regelmäßig im Rahmen von Beteiligungsformaten und Arbeitskreisen einbringen und eine positive Haltung gegenüber Projekten und Beteiligungsvorhaben haben. Eine zweite Gruppe kann man als *repressiv Aktive* bezeichnen. Sie nehmen ebenfalls regelmäßig im Rahmen von Beteiligungsvorhaben teil, bringen dabei jedoch eher eine ablehnende Haltung gegenüber den Projekten und Beteiligungsvorhaben zum Ausdruck. Die Aktivierung beider Gruppen erfordert einen eher geringen Aufwand, da es sich hierbei i. d. R. um Akteure handelt, die über das Geschehen in ihrer Umgebung informiert sind und auch ein Interesse an den Geschehnissen haben. Die dritte Gruppe kann als *Schläfer* bezeichnet werden. Sie bilden eine sehr heterogene Gruppe, die grundsätzlich ein Interesse hat und auch bereit ist, sich einzubringen, die Akteure werden jedoch von sich aus nicht aktiv. Dies kann unterschiedliche Gründe haben: Möglicherweise liegen ihre Prioritäten im Alltag woanders oder die Teilnahme am Beteiligungsvorhaben wird durch zeitliche, räumliche oder persönliche Barrieren be- oder verhindert. Für die Aktivierung dieser Gruppe bedarf es spezieller Formate, die die Lebenswelt der Akteure einbeziehen. Schließlich gibt es die sogenannten *Inaktiven*, die grundsätzlich kein Interesse an aktiver Beteiligung und Mitwirkung haben. Diese Gruppe lässt sich nur schwer aktivieren. Denkbar wäre hier etwa der Einsatz hoher monetärer Anreize, in letzter Konsequenz aber auch eine – rechtlich kaum durchsetzbare – Verpflichtung zur Teilnahme. Abb. 6 fasst die vier Akteursgruppen zusammen und stellt den voraussichtlichen Aktivierungsaufwand dar.



**Abb. 6** Akteursgruppen und der erforderliche Aktivierungsaufwand. (© Ernst Schäfer/ ARSU GmbH)

## 5 Fazit

Mit ihrer konzeptionellen Ausrichtung und ihrem methodischen Selbstverständnis können Reallabore einen adäquaten Rahmen bieten, um die für die Problembearbeitung erforderlichen Governance-Strukturen zu etablieren und so den Handlungsradius und die -fähigkeit einzelner Akteure bzw. Akteursgruppen zu steigern. Es braucht jedoch Akteure auf allen Seiten, die bereit sind, sich auf solche Prozesse einzulassen. Einerseits bedeutet dies, dass die Initiatoren, wie z. B. wissenschaftliche Einrichtungen oder Kommunen, ein ernsthaftes Interesse an Anpassungs- und Veränderungsprozessen haben und entsprechende Räume für diese Prozesse bieten müssen. Auf der anderen Seite müssen die entsprechenden Akteure (Bürger\*innen, Unternehmer\*innen usw.), die diese Anpassungs- und Veränderungsprozesse mitgestalten und tragen sollen, auch die Bereitschaft und die Ressourcen dafür mitbringen. Dafür müssen diese Akteure aktiviert und adäquat eingebunden werden.

Wie in diesem Beitrag gezeigt, kann für die Aktivierung und die Einbindung der Bürger\*innen auf einen breiten Verfahrens- und Methodenkanon zurückgegriffen werden. Generell hat sich gezeigt, dass sich über unkonventionelle Ad-hoc-Formate und Methoden der aufsuchenden Beteiligung sehr unterschiedliche

Personenkreise für die Partizipation aktivieren lassen und Beteiligungsbarrieren überwunden werden können. Andererseits konnten so einzelne Personen nicht nur punktuell, sondern auch für eine kontinuierliche Zusammenarbeit aktiviert werden. Der Fokus im Rahmen von „Wat nu?“ lag dabei vor allem auf aufsuchenden Formaten, die auf öffentlichen Plätzen oder durch gezielte Ansprachen realisiert wurden, und auf einer kontinuierlichen Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Bürger\*innen. Neben den Formaten spielen bei der Aktivierung der Akteure aber auch die Durchdringung, das Interesse und die Kontinuität eine zentrale Rolle.

Der Aktivierungs- und Beteiligungsprozess muss also kontinuierlich über die gesamte Projektlaufzeit vorangehen, indem die einzelnen Veranstaltungen und Prozessschritte aufeinander aufbauen und auf ein gemeinsames Ziel hinarbeiten. Neben der deliberativen und konsultativen Komponente rücken in diesem Zusammenhang vor allem die Kokreation und Koproduktion in den Mittelpunkt. Es geht nicht mehr allein darum, Probleme zu definieren und Lösungsideen zu generieren, sondern auch darum, die entsprechenden Lösungsansätze Wirklichkeit werden zu lassen – also Veränderungsprozesse zu realisieren und zu verstetigen. Damit einher geht ein veränderter Anspruch an die zu aktivierenden Akteure und an das Vorhaben. Die darin wirkenden Personen und Personengruppen müssen sich als Initiativen verstehen, die Veränderungsprozesse anstoßen und umsetzen wollen. Dafür müssen diese Personengruppen aber auch die Bereitschaft und die Ressourcen mitbringen, sich nicht nur punktuell mit Ideen und Anregungen zu beteiligen, sondern kontinuierlich in einer Initiative mitzuarbeiten.

---

## Literatur

- Alcántara, Sophia, Rainer Kuhn, Ortwin Renn, Nicolas Bach, Birgit Böhm, Hans-Liudger Dienel, Peter Ullrich, Carolin Schröder, and Heike Walk. 2014. *DELIKAT – Fachdialoge Deliberative Demokratie: Analyse Partizipativer Verfahren für den Transformationsprozess*. Umweltbundesamt (Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt).
- Arnstein, Sherry R. 1969. „A Ladder Of Citizen Participation.“ *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- Baran, Grzegorz, and Aleksandra Berkowicz. 2020. „Sustainability Living Labs as a Methodological Approach to Research on the Cultural Drivers of Sustainable Development.“ *Sustainability* 12 (12): 4835. <https://doi.org/10.3390/su12124835>.
- BBSR, and BBR. 2020. *Regionale Lebensverhältnisse – Ein Messkonzept zur Bewertung ungleicher Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands*. (Bonn ).
- Beecroft, Richard, Helena Trenks, Regina Rhodius, Christina Benighaus, and Oliver Parodi. 2018. „Reallabore als Rahmen transformativer und transdisziplinärer Forschung: Ziele und Designprinzipien.“ In *Transdisziplinär und transformativ forschen*, edited by R. Defila and A. Di Giulio), 75–100. Springer.

- Bergmann, Matthias, Carina Brinkmann, Jo-Ting Huang-Lachmann, Simone Rödder, and Susanne Schuck. 2015. *Zur Integration von Wissenschaft und Praxis als Forschungsmodus. Ein Literaturüberblick.*
- BMI, BMEL, and BMFSFJ. 2019. *Unser Plan für Deutschland. – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall – Schlussfolgerungen zur Arbeit der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“.* (Berlin).
- BMVI. 2019a. *Aktuelle Breitbandverfügbarkeit in Deutschland (Stand Ende 2019).* (Berlin).
- BMVI. 2019b. *Bericht zum Breitbandatlas Teil 1: Ergebnisse. (Stand Ende 2019).* (Berlin).
- BMWi. 2020. *Verfügbarkeit von Infrastruktureinrichtungen in Deutschland – Infrastrukturatlas zu Fahrzeiten und lokalen Knappheiten.* (Berlin).
- Bundesregierung. 2020. *Das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen.* (Berlin).
- Frankenberger, Rolf, Daniel Buhr, and Josef Schmid. 2015. „Politische Lebenswelten. Eine qualitative Studie.“ 151–221.
- Hesse, Mario, Tim Starke, Isabelle Jänchen, and Philipp Glinka. 2019. „Prosperierende Städte, abgehängte Regionen?“ *Wirtschaftsdienst* 99 (10): 703–710. <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2517-6>.
- Hünemeyer, V., and H. Kempermann. 2020. *Ländliche Regionen in Deutschland – Ergebnisse des IW-Regionalrankings 2020.* Institut der deutschen Wirtschaft. (Köln).
- Innovationsgruppe UrbanRural SOLUTIONS. 2019. *Der Daseinsvorsorgeatlas Niedersachsen. Kurzinformation zum digitalen Planungstool.* (Hamburg).
- Kallai, T. 2020. *Report of Mapping the living lab technique.*
- Klages, Helmut. 2014. „Anwendungs- und Erfolgsbedingungen von Bürgerbeteiligung am Beispiel der Planungszelle.“ In *Die Qualität von Bürgerbeteiligungsverfahren – Evaluation und Sicherung von Standards am Beispiel von Planungszellen und Bürgergutachten*, edited by Hans-Liudger Dienel, Kerstin Franzl, Raban Daniel Fuhrmann, Hans J. Lietzmann and Antoine Vergne, In *Blickwechsel – Band 11.* München: oekom.
- Milbert, A. 2019. „Wie misst man „Gleichwertige Lebensverhältnisse“?.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46: 20–29.
- Oberst, Ch., and M. Voigtländer. 2020. *Aufsteigerregionen in Deutschland: Go east. Eine empirische Analyse der Entwicklung deutscher Kreise.* Institut der deutschen Wirtschaft, (Köln).
- OECD. 2015. *Policy Shaping and Policy Making: THE GOVERNANCE OF INCLUSIVE GROWTH.* <http://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf>.
- Parodi, Oliver, Astrid Ley, Josefine Fokdal, and Andreas Seebacher. 2018. „Empfehlungen für die Förderung und Weiterentwicklung von Reallaboren: Erkenntnisse aus der Arbeit der BaWü-Labs.“ *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society* 27 (1): 178–179. <https://doi.org/10.14512/gaia.27.1.15>.
- Parodi, Oliver, Andreas Seebacher, Marius Albiez, Richard Beecroft, Annika Fricke, Lea Herfs, Sarah Meyer, Volker Stelzer, Helena Trenks, Felix Wagner, and Colette Waitz. 2019. „Das Format „Reallabor“ weiterentwickeln: Best-Practice-Beispiel Karlsruher Transformationszentrum.“ *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society* 28: 322–323. <https://doi.org/10.14512/gaia.28.3.17>.
- Parodi, Oliver, Helena Trenks, Colette Waitz, Sarah Meyer-Soylu, Andreas Seebacher, and Alexandra Quint. 2020. *Dein Quartier und Du – Nachhaltigkeitsexperimente im*

- Reallabor zu Nachbarschaften, Bienen, Naschbeeten, Kreativität und Konsum*. Edited by Oliver Parodi, Helena Trenks, Colette Waitz, Sarah Meyer-Soylu, Andreas Seebacher, Alexandra Quint and Zukunft Quartier. KIT Scientific Publishing.
- Prognos AG. 2019. *Prognos Zukunftsatlas 2019. Das Ranking für Deutschlands Regionen*. (Berlin).
- Ragnitz, J., and M. Thum. 2019. „Gleichwertig, nicht gleich. Zur Debatte um die „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“.“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46: 3–10.
- Rohr, Jascha, Hanna Ehlert, Benjamin Möller, Sonja Hörster, and Marie Hoppe. 2017. *Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten – empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen*. (Umweltbundesamt).
- Rose, M., and et.al. . 2018. *Das Reallabor als Forschungsprozess und -infrastruktur für nachhaltige Entwicklung Konzepte, Herausforderungen und Empfehlungen* (Wuppertal).
- Sachverständigenrat Ländliche Entwicklung (SRLE). 2017. *Weiterentwicklung der Politik für ländliche Räume in der 19. Legislaturperiode: Stellungnahme des Sachverständigenrats Ländliche Entwicklung (SRLE) beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)*. (Berlin).
- Schäfer, Ernst, and Ulrich Scheele. 2014. „Bridging the transformation gap with „living labs“?“ *Urban Regions under Change: towards social-ecological resilience* (URC 2014), Hamburg, 27.05.2014.
- Schäpke, N., F. Stelzer, M. Bergmann, and et.al. 2017. *Reallabore im Kontext transformativer Forschung. Ansatzpunkte zur Konzeption und Einbettung in den internationalen Forschungsstand*. (Lüneburg).
- Schmidt, Ch., M., . 2019. „Die Grenzen der Erkenntnis im Reallabor.“ *Ökologisches Wirtschaften* 34 (1): 21–22. <https://doi.org/10.14512/ow340121>.
- Schneidewind, U. 2018. *Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels*. Frankfurt/M. : Fischer Verlag.
- Schneidewind, U., and M. Singer-Brodowski. 2015. „Vom experimentellen Lernen zum transformativen Experimentieren : Reallabore als Katalysator für eine lernende Gesellschaft auf dem Weg zu einer Nachhaltigen Entwicklung.“ *Zeitschrift für Wirtschafts- und Unternehmensethik* 16/1 (2015): 10–23.
- Selle, Klaus. 2019. *Öffentlichkeitsbeteiligung in der Stadtentwicklung*. vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. (vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V.).
- Stauffacher, M., T. Flüeler, P. Krütli, and R. Scholz. 2008. „Analytic and Dynamic Approach to Collaboration: A Transdisciplinary Case Study on Sustainable Landscape Development in a Swiss Prealpine Region.“ *Systemic Practice and Action Research* 21: 409–422.
- Steinführer, A., and P. Küller. 2020. „Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen“ *Informationen zur politischen Bildung* (Nr. 343): 16–25.
- Thewes, Christoph, Claudia Saalbach, and Ulrich Kohler. 2014. *Bürgerbeteiligung bei umweltrelevanten Großprojekten – Der Beteiligungs-Bias als methodisches Instrument zur Bewertung von Beteiligungsverfahren*. Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät und Lehrstuhl für Methoden der Empirischen Sozialforschung, Universität Potsdam (Potsdam).
- Wanner, Matthias, Annalies Hilger, Janina Westerkowski, Michael Rose, Franziska Stelzer, and Niko Schäpke. 2017. „Towards a Cyclical Concept of Real-World Laboratories – A Transdisciplinary Research Practice for Sustainability Transitions.“

*disP – The Planning Review* im Erscheinen (Transformative Research and Development in Urban and Regional Environments – The Role of Science, Methods and Transdisciplinarity).

Winkler-Kühlken, B. 2019. „Standards in der Raumordnung auf dem Prüfstand?“ *Aus Politik und Zeitgeschichte* 46: 11–19.

Wolff, M., A. Haase, and T. Leibert. 2020. *Mehr als Schrumpfung und Wachstum? Trends der demographischen Raumentwicklung in Deutschland nach 2011*. Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung - UFZ, (Leipzig).

**Dipl.-Ing., M. A. (Sustainability Economics and Management) Ernst Schäfer** ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter bei der Arbeitsgruppe für Regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU) tätig. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Regionalökonomie und -entwicklung, sozio-ökonomische Transformationen sowie Beteiligung und Ko-Kreation.

**Apl. Prof. Dr. Ulrich Scheele** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Arbeitsgruppe für Regionale Struktur- und Umweltforschung GmbH (ARSU). Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Infrastrukturpolitik und -planung sowie Regionalentwicklung.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





# Partizipative Entwicklung von Lösungsansätzen für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene

Birgit Böhm, Linda Böhm, Fabian Böttcher, Frauke Richter und Christiane Sell-Greiser

## Zusammenfassung

Kommunen bewegen sich in einem komplexen Geflecht aus Vorschriften und Zielvorgaben unterschiedlicher Ebenen. Dazu gehören auch übergeordnete Ziele für eine nachhaltige Entwicklung und eigene Nachhaltigkeitsziele der Kommune, die nicht immer miteinander im Einklang stehen. Eine gleichwertige Realisierung ist schwierig – Zielkonflikte der Nachhaltigkeit treten auf. Die Auseinandersetzung mit diesen und die Suche nach Lösungsansätzen sind von hoher Relevanz, um die zukunftsfähige Handlungsfähigkeit

---

B. Böhm (✉) · L. Böhm · F. Böttcher  
mensch und region, Nachhaltige Prozess- und Regionalentwicklung,  
Birgit Böhm, Wolfgang Kleine-Limberg GbR, Hannover, Deutschland  
E-Mail: [boehm@mensch-und-region.de](mailto:boehm@mensch-und-region.de)

L. Böhm  
E-Mail: [linda.boehm@mensch-und-region.de](mailto:linda.boehm@mensch-und-region.de)

F. Böttcher  
E-Mail: [boettcher@mensch-und-region.de](mailto:boettcher@mensch-und-region.de)

F. Richter  
Universität Greifswald, Institut für Geographie und Geologie, Lehrstuhl für  
Wirtschafts- und Sozialgeographie, Greifswald, Deutschland  
E-Mail: [frauke.richter@uni-greifswald.de](mailto:frauke.richter@uni-greifswald.de)

C. Sell-Greiser  
Consultants Sell-Greiser GmbH & Co. KG, Emden, Deutschland  
E-Mail: [info@sell-greiser-consultants.de](mailto:info@sell-greiser-consultants.de)

der Kommunen zu sichern. Im Vorhaben LAZIK N2030 wurden Lösungsansätze gemeinsam mit der Bevölkerung, Expert\*innen und jungen Menschen partizipativ entwickelt.

---

## 1 Einleitung

Zielkonflikte der Nachhaltigkeit führen Kommunen häufig in ein Dilemma. Entscheiden Kommunen, ein Nachhaltigkeitsziel zu erfüllen, behindert dies die Erfüllung eines oder mehrerer anderer Nachhaltigkeitsziele. Zielsetzungen der nachhaltigen Entwicklung unterschiedlicher Institutionen und Ebenen stehen also nicht immer miteinander im Einklang. Diese dilemmatischen Situationen lösen in der Kommune bei der Lösungssuche häufig Interessen- und somit Umsetzungskonflikte aus. Dennoch sollen die Ziele erreicht und dabei niemand übergangen werden. Wie kann eine Kommune als untere Ebene der Zielhierarchien mit Vorschriften und Strategien umgehen, die sich z. T. gegenseitig behindern? Wie kann sie die Einwohner\*innen einbinden, um gemeinsam Lösungsansätze für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit zu finden und die nachhaltige Entwicklung in der Kommune zu stärken? Diese und weitere Fragestellungen wurden im Forschungsvorhaben LAZIK N2030 diskutiert. Erste Erkenntnisse und Ergebnisse werden in diesem Beitrag vorgestellt.

Um konkrete Lösungsansätze für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit zu entwickeln und daraus übertragbare Methoden abzuleiten, wurde ein partizipativer Prozess in zwei Beispielkommunen durchgeführt: Stadt Sandersdorf-Brehna, Sachsen-Anhalt, und Samtgemeinde Barnstorf, Niedersachsen. Für die Partizipation von Schülerinnen und Schülern wurde ein schulischer Think Tank entwickelt und durchgeführt. Der Prozess im schulischen Think Tank stellt in diesem Sammelband einen eigenen Beitrag (siehe den Beitrag von Meyer und Haubner in diesem Teil I).

In dem partizipativen Prozess zur Erarbeitung von Lösungsansätzen konnten sich in den Kommunen Einwohner\*innen, Stakeholder und vor allem junge Menschen als auch Expert\*innen im Vorhaben beteiligen. Sie wurden in ein eigens für diese Fragestellung entwickeltes Entscheidungsverfahren integriert. Dieses Verfahren ist an die Delphi-Methode angelehnt. So konnten wichtige Hinweise und Ideen zu den Zielkonflikten im Allgemeinen sowie zur gemeinsamen Lösungsentwicklung erarbeitet und übertragbare Methoden in einer Toolbox gesammelt werden.



Dieser Beitrag beleuchtet einleitend die Bedeutung und Komplexität von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit (Kap. 2). Daran anknüpfend wird das Forschungsvorhaben LAZIK N2030 mit zwei Beispielzielkonflikten (Kap. 3) vorgestellt. Danach werden der Ansatz eines angepassten Delphi-Verfahrens vorgestellt und die Erkenntnisse aus dem Prozess betrachtet (Kap. 4). Abschließend wird die im Forschungsvorhaben entwickelte Methodik, die die Kommunen dabei unterstützen soll, Lösungsansätze für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit zu finden, kritisch reflektiert. Zudem werden die Voraussetzungen für die nachhaltige Umsetzung der Lösungsansätze abgeleitet und Handlungsempfehlungen formuliert (Kap. 5).

---

## **2 Zielkonflikte in komplexen Entscheidungssituation bearbeiten**

Im Folgenden wird dargestellt, wie Lösungsansätze für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit in einem partizipativen Prozess entwickelt werden können. Dargestellt sind der theoretische Hintergrund von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit (Abschn. 2.1), die Komplexität und Nachhaltigkeit von Zielkonflikten (Abschn. 2.2) sowie die Bedeutung der kommunalen Ebene und Handlungsoptionen von Kommunen (Abschn. 2.3). Abschn. 2.4 betrachtet die Notwendigkeit, sich mit der Zukunft zu befassen, um gute Lösungen zu finden. Zuletzt beschreibt Abschn. 2.5 die Rahmenbedingungen für Beteiligungsprozesse in dilemmatischen Entscheidungssituationen und leitet damit über zum Beteiligungsprozess im Forschungsvorhaben LAZIKN (Kap. 4).

### **2.1 Was sind Zielkonflikte der Nachhaltigkeit?**

Ein Zielkonflikt liegt vor, wenn die Entscheidung für die Erfüllung eines Zieles die Erfüllung eines anderen Zieles behindert oder Ziele miteinander konkurrieren. Es entsteht eine dilemmatische Entscheidungssituation. Diese Betrachtung betrifft auch Zielsetzungen der nachhaltigen Entwicklung. Strategien für eine nachhaltige Entwicklung bestehen von der internationalen bis zur lokalen Ebene. Auf internationaler Ebene sind dies z. B. die 17 Ziele für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, kurz SDGs) der Vereinten Nationen (Agenda 2030). Auf nationaler Ebene ist es die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, die sich an den SDGs orientiert. Die meisten Bundesländer haben wiederum eigene

Nachhaltigkeitsstrategien entwickelt, wie sie die SDGs umsetzen wollen. Weiterhin gibt es Landkreise, Städte und Gemeinden mit Nachhaltigkeitsstrategien. So hat die Samtgemeinde Barnstorf seit 2009 bspw. ein auf nachhaltige Entwicklung orientiertes Leitbild. Die Vielschichtigkeit und der hohe Vernetzungsgrad der Lebenswelt und damit der Themenbereiche können innerhalb der verschiedenen Nachhaltigkeitsstrategien und -ziele Konflikte hervorrufen.

Zielkonflikte der Nachhaltigkeit können alle Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung (Ökologie, Ökonomie, Soziales, Kultur) betreffen und in Abhängigkeit von den jeweiligen kommunalen Gegebenheiten in unterschiedlicher Form auftreten. Zudem weisen Zielkonflikte der Nachhaltigkeit generell eine stark ausgeprägte (Eigen-)Dynamik auf. Wechselnde bzw. sich verändernde Bedingungen, ausgelöst durch neue Gesetzesvorgaben und Strategien oder entstehende bzw. wechselnde Einzelinteressen betroffener Akteur\*innen bzw. Akteursgruppen, können langfristige und komplexe Herausforderungen für Kommunen darstellen. Sie können aber auch zur Auflösung des Zielkonfliktes der Nachhaltigkeit führen oder stetige Anpassungen der Lösungsansätze erfordern. Bisher sind Zielkonflikte der Nachhaltigkeit wenig erforscht. Zum Umgang mit ihnen, auch im Sinne konkreter Handlungsempfehlungen und -optionen, liegen v. a. auf ausgewählte Handlungsfelder bezogene Ergebnisse vor (z. B. im Bereich Windenergie, vgl. Voigt et al. 2019).

Erste Hinweise auf die zunehmende Bedeutung des Themas finden sich in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. Die Umsetzung dieser Strategie und der SDGs soll insbesondere Zielkonflikte und Wechselwirkungen zwischen den Nachhaltigkeitszielen berücksichtigen (Bundesregierung 2016, S. 25, 59).

Im internationalen Kontext befassen sich Studien von Pradhan et al. (2017) und Singh et al. (2018) mit „trade offs of sustainable development“. Sie beschäftigen sich mit den SDGs, deren Verknüpfung und daraus möglicherweise resultierenden entgegengesetzten Zielsetzungen, die nicht immer zu harmonisieren sind.

## **2.2 Komplexität und Nachhaltigkeit von Lösungsansätzen**

Zielkonflikte der Nachhaltigkeit sind durch unterschiedliche Aspekte charakterisiert, die miteinander in Beziehung stehen und teilweise durch weitere Aspekte beeinflusst werden. Es gibt in der komplexen Lebenswelt, in die die Zielkonflikte eingebettet sind, in der Regel nicht nur einen Weg zur Lösungsfindung. Somit sind die Zielkonflikte nicht eindimensional lösbar.

Aus diesem Grund sollten die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung und die Lösung entsprechender Zielkonflikte der Nachhaltigkeit aus einer ganzheitlichen Perspektive betrachtet werden, um sie in ihren Verflechtungen erkennen und verstehen zu können. Gleichzeitig sind sowohl die Vereinbarung und Festlegung von Zielen als auch die Abhängigkeit von bestehenden Gesetzeslagen sowie den Wissens-, Wertebeständen und Erfahrungen der beteiligten Personen zu beachten. Obwohl die Komplexität der Zielkonflikte eine allumfassende Beteiligung und Einbindung aller betroffenen Akteur\*innen erfordert, ist dieser Anspruch kaum umsetzbar. Trotzdem ist es wichtig, dass die Sichtweise auf die Zielkonflikte vielfältig bleibt.

### **2.2.1 Perspektivenvielfalt und Haltungen der Akteur\*innen**

Grundlegende Annahme im Forschungsvorhaben LAZIK N2030 ist es, dass die Haltung, die eine Person zu einer Problemstellung und der Entwicklung von Lösungsansätzen einnimmt, wesentlich die Erarbeitung von Lösungsansätzen in komplexen Entscheidungssituationen beeinflusst.

Das Finden von Lösungsansätzen ist in starkem Maße von Eigeninteressen bzw. auch der Betroffenheit der jeweiligen Akteur\*innen des jeweiligen Zielkonfliktes geprägt. Auch die Außenperspektive bzw. der Blick von externen Expert\*innen auf Zielkonflikte der Nachhaltigkeit im Rahmen ihrer Beteiligung im Verfahren ist nicht unbeeinflusst von ihrem Werte- und Wissensbestand.

Die Wechselwirkungen und Beziehungen in der Gesellschaft sind durch Kommunikation geprägt und damit abhängig von der individuellen Form der Informationsverarbeitung der eingebundenen Akteur\*innen. Somit erhält die Haltung bei der Lösung von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit großes Gewicht. Denn das Grundprinzip des linearen Denkens in einfachen Ursache- und Wirkungszusammenhängen als Erklärungsprinzip für Problemstellungen zur Lösung von hochkomplexen Aufgabenstellungen, wie es Zielkonflikte der Nachhaltigkeit sind, reicht nicht aus. Zielkonflikte der Nachhaltigkeit können nicht in einfachen, fest verbundenen Kausalzusammenhängen adäquat abgebildet werden. Die Entscheidungsfindung wird noch komplexer, wenn zukünftige Herausforderungen sowie aktuelle Entwicklungen mit zu berücksichtigen sind und zusätzlich zu bedenken ist, dass das aktuelle Handeln die Zukunft mit beeinflusst. Es ergeben sich je nach Verhaltensweisen und Rahmenbedingungen unterschiedliche Zukünfte (vgl. Abschn. 2.4).

Schneidewind (2018, S. 28 f.) bezeichnet die Kompetenz des Handelns in komplexen Transformationsprozessen als Zukunftskunst. Dies ist die „Fähigkeit, Transformationsprozesse adäquat in ihrer Vieldimensionalität zu verstehen und eigenes Handeln in Transformationsprozesse einzubringen (...). Und auch,

wenn Technologien, Geschäftsmodelle und Politik wichtig sind, am Ende verändern Ideen und neue Wertvorstellungen die Welt. Somit entscheiden die eigene Haltung der Handelnden, die Position zur Herausforderung und die Bereitschaft, auch unliebsame Perspektiven zu berücksichtigen, über die Transformation. Jede große Transformation ist letztlich eine moralische Revolution (...), in deren Windschatten sich Politik, Wirtschaftssysteme, Technologien und Infrastrukturen verändern“ (ebenda, S. 42 f.).

Um zu neuen Lösungsansätzen zu gelangen, ist somit eine Haltungsänderung vonnöten. Ein „Weiter so wie bisher“ führt nicht aus dem Dilemma. Für neue Handlungsweisen gilt es, alte Gewohnheiten zu prüfen und den Mut zu haben, Neues auszuprobieren. Bei der Entwicklung von Lösungsansätzen ist es im Falle großer Unsicherheit oder Ungewissheit in der Regel notwendig, „auf Sicht zu fahren“. Dies bedeutet, einen Handlungsschritt festzulegen und dann zu prüfen, ob der gewünschte Erfolg eintritt, dann den nächsten Schritt zu gehen usw. So ist es möglich, sich der jeweils neuen Situation anzupassen. Kommunikation in verschiedenen Formaten ist dabei als Motor für den Transformationsprozess zu mehr Nachhaltigkeit immer notwendig (vgl. Scharmer 2015).

## 2.2.2 Einflussfaktoren auf die Entwicklung von Lösungsansätzen

Die Entscheidungsfindung für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit ist komplex. Die nachfolgend geschilderten Faktoren beeinflussen die Entwicklung von Lösungsansätzen, dazu zählen die Auseinandersetzung mit der Komplexität von Zielkonflikten sowie mit den vielfältigen Zielzuständen, die Problemlösungskompetenz der involvierten Akteur\*innen als auch die Einbindung der Einwohner\*innen.

Dörner (1989) sowie Vester und von Hesler (1980) haben sich mit ersten Publikationen zum Sensitivitätsmodell sowie Vester (1980) mit dem Übergang vom technokratischen zum kybernetischen Zeitalter sehr frühzeitig mit der Entscheidungsfindung in komplexen Problemsituationen befasst. U. a. haben ihre Erkenntnisse sowie die Arbeiten von Probst und Gomez (1993) die heutigen Prozesssteuerungsmethoden und damit auch die Entscheidungsfindung in komplexen Situationen beeinflusst, indem die große Vernetztheit der vielen Variablen berücksichtigt wird, die wiederum eine Vielzahl möglicher Systemzustände denkbar werden lässt. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit eines ganzheitlichen Betrachtens des thematischen Teilsystems, in dem sich die zu bearbeitenden Zielkonflikte befinden.

Die besondere Qualität, die sich bei der Lösung von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit ergeben sollte, basiert daher auf der Problemlösungskompetenz der

involvierten Akteur\*innen, bei der eine ganzheitliche Betrachtungsweise der Zielkonflikte nur einen von vielen Bausteinen darstellt. Zudem erfordert die Fähigkeit zur Lösung von Zielkonflikten das Vorhandensein eines Nachhaltigkeitsbewusstseins, was bedeutet, dass bei den Akteur\*innen Vorstellungen darüber existieren müssen, wie sich das zu betrachtende Teilsystem unter Nachhaltigkeitsbetrachtungen darstellen könnte bzw. darstellen soll. So müssen die Akteur\*innen Entscheidungen häufig in ungewissen Situationen treffen, in denen z. B. Wissen nicht umfassend abgebildet ist. Rulofs (2020) weist auf die Auswirkungen dieser Situationen auf die Entscheider\*innen hin, die „[...] aufgrund der hohen Ungewissheit [...] Entscheidungen [...] beinahe immer unter Unsicherheit (treffen müssen) [...] und dies auch noch unter Zeitdruck, da sich die Situation stets verändert. Dies ist psychisch belastend.“ Er weist auf das nicht selten entstehende Gefühl von Kontrollverlust und Unbestimmtheit hin, zwei Gefühle, die gegen die Grundbedürfnisse des Menschen stehen (Dörner 1999 in Rulofs 2020). Das Kompetenzgefühl wiederherstellen zu können, indem einfache Annahmen getroffen werden, führt dann zu Veränderungen in Verhaltensweisen und nicht selten auch zu Fehlern (Rulofs 2020, S. 10).

Konkrete Handlungsschritte, die aufgrund der o. g. Anforderungen an Prozesse der Entscheidungsfindung in unübersichtlichen und komplexen Situationen erforderlich sind, sind somit z. B. folgende:

1. die Sachlage rational überdenken,
2. fehlende Informationen besorgen und berücksichtigen (lokale Interviews, Fachleute, gute Beispiele, Trends sammeln) bzw.
3. vorhandenes Vorwissen in der Kommune identifizieren,
4. Argumente für und gegen die Problemlösung, den Sachverhalt bzw. weitere Perspektiven auf potenzielle Problemlösungsansätze sammeln,
5. verschiedene Meinungen einholen und diese in die Entscheidungsfindung möglichst proaktiv integrieren,
6. erste Ergebnisse und Erkenntnisse in ihrer Wichtigkeit bewerten,
7. unsichere Entschlüsse ein wenig aufschieben und weitere Informationen sammeln oder in der Wichtigkeit mit anderen bewerten,
8. bei komplexen Entscheidungssituationen dann als Verantwortliche dem Gefühl folgen, wenn umfassende Informationen gesammelt und bewertet wurden, aber eine rationale Entscheidung aufgrund zu vieler Entscheidungskriterien nicht möglich ist (Roth 2007).

Daraus ergeben sich konkrete Aspekte für den Lösungs- und Entscheidungsprozess (Böhm et al. 2002, S. 152 f.):

- Toleranz im Umgang mit Fehlern
- Bereitschaft zu kreativem Problemlösen
- Offenheit für zielorientiertes Arbeiten
- Bejahung der Notwendigkeit des vernetzten Denkens
- Erlernen bzw. Anwendung von Fähigkeiten zur Kooperation
- Beherrschung von Kommunikationsmethoden
- Offenheit und Befähigung zum Umgang mit Konflikten
- Vertrauen in die Leistung der Anderen
- Bereitschaft zur hierarchieübergreifenden Kooperation
- Öffnung zur und Aneignung von Fähigkeiten zum interkulturellen, generationsübergreifenden und intragesellschaftlichen Dialog
- Offenheit für und Bereitschaft zum Erlernen von Kenntnissen im Management komplexer Systeme
- Aneignung von gruppenspezifischen Grundkenntnissen

Ergänzend für die Entscheidungsfindung ist die Annahme von mehreren Zielzuständen (bspw. durch die Erarbeitung unterschiedlicher Szenarien, vgl. Abschn. 2.4 und 4.3.1) ein wichtiger Schritt. Es stellt sich die Frage, welche möglichen Zukünfte denkbar, gewünscht oder auch ungewollt sind. Denn während diese Überlegungen angestellt werden, entwickelt sich das System, die Kommune, das Miteinander usw. unaufhaltsam weiter, ob eingegriffen wird oder nicht. Bei einer Fehlentscheidung oder der Fokussierung auf nur einen Zielzustand besteht die Möglichkeit, relevante Lösungsideen außer Acht zu lassen, was letztlich zu einer irreversiblen Situation oder zur Behinderung der Lösung eines anderen Zielkonfliktes führen kann.

Die Lösungsfindung wird somit unterschiedlich ausfallen. Sie ist abhängig von der Art und Weise, wie das Wissen in der Kommune im Hinblick auf die Entwicklung der Lösungsansätze der Nachhaltigkeit organisiert ist und „... über welches komplexe Hintergrundwissen (die Menschen) verfügen“ (Reckwitz 2000, S. 138, nach Heinrichs et al. 2011, S. 37). Dies bedeutete im Projekt LAZIK N2030 bspw. zu hinterfragen, was die Menschen schon über Nachhaltigkeit wissen, ob sie schon diesbezügliche Ziele formuliert und Strukturen entwickelt haben und wie das Thema in der Einwohner\*innenschaft verankert ist (Nachhaltigkeitsbewusstsein).

Zudem liegen bestimmte Zeitfenster für die Entscheidungsfindung vor. Ist bspw. wenig Zeit für die Entscheidung in einem komplexen System vorhanden, entscheiden die „weniger Informierten“ mit größerer Sicherheit. Allerdings laufen sie Gefahr, die „falschen“ Entscheidungen zu treffen. Diejenigen, die sich Zeit für eine ausführliche Betrachtung und Analyse der Situation lassen, geraten hingegen in Gefahr, sich selbst durch Informationsfülle zu verunsichern. Je mehr sie

wissen, desto mehr können sie verstehen, dass sie „nicht wissen“, und dementsprechend fällt es ihnen schwerer, Entscheidungen zu treffen. Auf diese Weise bleiben Entscheidungen oft aus (Dörner 1989, S. 144 ff.). Entscheidungen fallen laut Dörner (1989) dann leicht, wenn sich die Personen gut informiert fühlen und Regelkreise/Wechselwirkungen etc. in ausreichendem Maße bekannt sind (angelehnt an Böhm et al. 2002, S. 152).

Die meisten dieser Grundgedanken waren Teil der Annahmen des Forschungsvorhabens LAZIK N2030 bei der Entwicklung der Schritte zur Lösungsfindung.

### **2.3 Bedeutung der Kommunen und deren Handlungsoptionen**

In Deutschland sind es vor allem die Kommunen, bei denen die Verantwortung für die Umsetzung von Strategien und Maßnahmen der Ziele nachhaltiger Entwicklung zu verorten ist. Zielkonflikte der Nachhaltigkeit zeigen sich auf kommunaler Ebene in besonderem Maße. Dies stellt die kommunalen Verantwortlichen vor eine große Herausforderung. Neben ihren eigenen kommunalen Zielen müssen sie auch die Ziele übergeordneter Ebenen und vielfältige Einzelinteressen bei der Umsetzung von Zielen sowie die aktuellen Gesetzeslagen und Pflichtaufgaben berücksichtigen, z. B. im Klima- oder Ressourcenschutz. Auf kommunaler Ebene entstehen ein komplexes Geflecht aus Vorschriften und Zielvorgaben sowie eine Zielhierarchie, deren Umsetzung mit nur begrenzten finanziellen Mitteln auf kommunaler Ebene bewerkstelligt werden muss. Mit diesen Herausforderungen umzugehen und Lösungen zu finden, erfordert von den Verantwortlichen ein Handeln in höchst komplexen Entscheidungssituationen.

Die Kommunen in Deutschland haben ein großes Aufgabenspektrum zu bewältigen. Es gilt das Subsidiaritätsprinzip: Öffentliche Aufgaben sollen auf kleinstmöglicher Verwaltungsebene und somit möglichst bürgernah erfüllt werden (Art. 28 Abs. 2, 3 GG). Damit obliegen den Kommunen Aufgaben, die viele potenzielle Zielkonflikte der Nachhaltigkeit mit sich bringen können. Zielkonflikte sind unvermeidbar und übersteigen oft die Kompetenzen auf kommunaler Ebene. Es müssen deshalb Lösungsstrategien entwickelt werden, die die kommunale Selbstverwaltung unterstützen und Hemmnisse bei der kommunalen Steuerung überwinden.

Vor allem braucht es eine gemeinsame Vision, wie eine nachhaltige Kommune aussehen kann und soll, damit die grobe Richtung für alle sichtbar wird. Mit dieser Vision kann dann geprüft werden, ob der eingeschlagene Weg noch richtig ist oder ggf. eine Wegänderung notwendig wird.

## 2.4 Szenarien in komplexen Entscheidungssituationen

In vielen Bereichen sind wir schon sehr gut in der Lage, die Zukunft vorauszusagen. Dies geschieht oft unbemerkt, indem über mathematische Berechnungen im Voraus erkennbar ist, was passieren wird, z. B. wann eine Raumfähre wo landet oder wann und wie Ebbe und Flut sich abwechseln. Diese Form der Vorhersage beruht auf Naturgesetzen, die wir durch Beobachtungen und Berechnungen erkannt haben (vgl. Barrow 1993).

Veränderung und die Orientierung an möglichen Zukünften und deren Übersetzung in aktuelles Handeln erfordern kollektive und individuelle Entscheidungen und Verhaltensweisen. Die Auseinandersetzung mit möglichen Zukünften (absehbaren Trends (Megatrends)) in Verbindung mit dem alltäglichen Handeln weist dann Bruchlinien auf, wenn das Handeln nicht zur gewünschten Zukunft führt. Diese Bruchlinien zu identifizieren und daran die Zukunft beeinflussende Entscheidungen auszurichten, ist ein wichtiger Baustein von Szenarien.

Szenarien ermöglichen es, verschiedene Entwicklungstreiber und Rahmenbedingungen zu identifizieren und ihre Wirkungsweise kennenzulernen. Dies hilft den Menschen in mehrfacher Hinsicht bei der Entscheidungsfindung, denn es werden unterschiedliche Annahmen sowie deren Wirkungsweisen diskutiert. Die Menschen setzen sich mit existierenden Megatrends auseinander und überlegen, was für die Kommune sinnvoll erscheint und was nicht. Es entsteht ein Verständnis für die komplexen Wechselwirkungen und Einflussmöglichkeiten in Verbindung mit gewünschten Zuständen einer kommunalen, nachhaltigen Zukunft.

Die Diskussion über mögliche Zukünfte und das Herausarbeiten erster Projekt- und Handlungsideen waren ein wichtiger Baustein im Vorhaben LAZIK N2030. So wurden in den entwickelten Szenarien auch unliebsame Entwicklungen gedanklich durchgespielt.

## 2.5 Beteiligungsprozess im Forschungsvorhaben LAZIK N2030

Um konkrete Lösungsansätze für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit zu entwickeln, wurde im Forschungsvorhaben LAZIK N2030 ein partizipatives Vorgehen mit unterschiedlichen Akteursgruppen in den Modellkommunen erprobt. Im Folgenden werden die Voraussetzungen für Beteiligungsprozesse in dilemmatischen Entscheidungssituationen im Allgemeinen skizziert. Diese dienen als Hintergrund für die Konzeption der Beteiligungsprozesse im Forschungsvorhaben.



Die Gestaltung einer nachhaltigen Entwicklung ist im Kern eine Zivilisationsaufgabe (Schneidewind 2018, S. 301) und erfordert das breite gemeinsame Verständnis und Handeln aller (vgl. Abschn. 2.2).

Zur Lösung von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit ist es notwendig, das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung bezogen auf das jeweilige Ziel im Kontext der jeweiligen Kommune zu betrachten, also die Übersetzung „(...) der substantziellen Nachhaltigkeitsregeln auf jeweils spezifische kulturelle Gegebenheiten (...)“ (Dusseldorp 2017, S. 63). Deshalb ist die Beteiligung von Einwohner\*innen eine grundlegende Bedingung für die Identifizierung von Lösungsansätzen für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit und deren Verständnis bzw. Akzeptanz. Für die Qualität und nachhaltige Wirkung von Lösungsansätzen für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene sind die Partizipation der Einwohner\*innen und der Dialog mit- und untereinander eine grundlegende Voraussetzung. Auch das Verständnis und die Sensibilisierung der Einwohner\*innen für kommunale Entscheidungsprozesse und Themen der nachhaltigen Entwicklung sind wesentliche Bestandteile bei der Entwicklung von breit akzeptierten Lösungsansätzen.

Beteiligungsexpert\*innen stellen sich meist die Frage, wer wie zu beteiligen ist, wie es gelingen kann, eine relevante Gruppe von Akteur\*innen zusammenzustellen, die stellvertretend für alle agiert (auch die offene Einladung erreicht nicht alle), und wie dann die Ergebnisse in Politikentscheidungen integriert werden. Dies war auch eine wichtige Frage im Forschungsvorhaben. Eine entscheidende Veränderung ergibt sich durch die Digitalisierung, deren Auswirkungen einerseits Raumwiderstände überwindet und es Menschen ermöglicht, umfassend teilzuhaben, gleichzeitig andererseits aber auch viele kleine Öffentlichkeiten darstellt (Antić 2017, S. 148 ff.). Während die Welt also global medial zusammenrückt, bestehen auf lokaler Ebene viele Gruppierungen, die mit allgemeiner Ansprache, z. B. über die Presse, ein Lokalblatt, nicht mehr erreicht werden können. Einige Gruppen bestanden möglicherweise schon immer, zeigen sich nur jetzt durch die Digitalisierung. Diese Gruppen zu identifizieren und dann stellvertretend in Prozesse einzubinden, war eine zentrale Aufgabe im Projekt.

Grundlegende Voraussetzung für die Beteiligung von Einwohner\*innen und die gemeinsame Entwicklung von Lösungsansätzen für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit ist ein Verständnis für das Konzept der Nachhaltigkeit, vor dessen Hintergrund Entscheidungen gefällt werden und das die Haltungen der Menschen beeinflusst.

Auch das Verständnis für (kommunal)politische Strukturen und politische Entscheidungsprozesse spielt eine zentrale Rolle bei der Beteiligung von Einwohner\*innen und beeinflusst ihre Einstellung gegenüber vorliegenden Gesetzeslagen und Zielvorgaben. Nicht selten fehlt den Menschen, die sich beteiligen

möchten, das Wissen über die komplexen Zusammenhänge und zudem Zeit, sich ausführlich damit zu befassen. So entsteht leicht Misstrauen gegenüber den staatlichen Strukturen, weil die Prozesse, wie es in der Politik zu Entscheidungen kommt, nicht nachvollziehbar oder unbekannt sind. Gleichwohl ist auch feststellbar, dass diese z. T. bewusst intransparent gehalten werden. Deshalb weist Schneidewind (2018, S. 301) darauf hin, dass zivilgesellschaftliche Organisationen jenseits von staatlichen und wirtschaftlichen Instanzen die zentrale Kraft für die Transformation sind, da sie sowohl auf Gefahren als auch auf alternative Zukünfte hinweisen. Zudem sind sie oft gut informiert, weil die intrinsische Motivation dazu führt, dass sich die Akteur\*innen Zeit für „ihre Sache“ nehmen und sich intensiv damit auseinandersetzen. Sind die Einwohner\*innen und zivilgesellschaftlichen Organisationen an der Entscheidungsfindung beteiligt, findet die Umsetzung, auch von weniger attraktiven Maßnahmen, eine höhere Akzeptanz in der Bevölkerung.

---

### 3 Das Forschungsvorhaben LAZIK N2030

Ziel des Forschungsvorhabens LAZIK N2030 war es, in einem partizipativen Prozess gemeinsam mit Einwohner\*innen, Stakeholdern, Betroffenen, Jugendlichen und jungen Erwachsenen sowie Politik/Verwaltung und externen Expert\*innen erste Lösungsansätze, methodische Instrumente sowie Verfahren zu entwickeln, die bei erkannten Zielkonflikten der Nachhaltigkeit zur Anwendung kommen können, und diese in einer Toolbox zur Verfügung zu stellen.

Dabei sollten Antworten auf folgende Fragen gefunden werden:

1. Wie kann eine Kommune die geforderten Ziele trotz bestehender Zielkonflikte erreichen?
2. Wie kann sie die Einwohner\*innen in den Prozess integrieren und die Ergebnisse plausibel und transparent machen?
3. Wie soll bewertet werden, welches Ziel vorrangig umgesetzt werden muss?
4. Welche Lösungsansätze bestehen für auftretende Zielkonflikte der Nachhaltigkeit?

In den beiden Modellkommunen, Samtgemeinde Barnstorf in Niedersachsen (12.180 Einwohner\*innen) und Stadt Sandersdorf-Brehna in Sachsen-Anhalt (14.398 Einwohner\*innen), wurde ein offener und integrativer Diskurs mit den beteiligten Akteur\*innen über Lösungsansätze für ausgewählte Zielkonflikte der

Nachhaltigkeit als Anstoß für einen Wandel bestehender Denkmuster, Haltungen und Handlungsweisen geführt.

Die Samtgemeinde Barnstorf ist eine forschungs- und nachhaltigkeitserfahrene Kommune, während die Stadt Sandersdorf-Brehna noch kein Forschungsvorhaben durchgeführt hat und das Thema Nachhaltigkeit bisher kein Schwerpunkt der kommunalen Entwicklung war. Für jede Modellkommune stellt der Beitrag einen von jeweils zwei im Forschungsvorhaben LAZIK N2030 bearbeiteten Zielkonflikten der Nachhaltigkeit zur Veranschaulichung dar.

Am konkreten Beispiel von diesen zwei Zielkonflikten werden im folgenden Kapitel sowohl theoretische Grundlagen als auch praktische Erkenntnisse und Vorgehensweisen zur Entwicklung konkreter Lösungsansätze beschrieben, die unter dem Aspekt einer partizipativen Vorgehensweise zusammengefasst werden können. Betrachtet werden sowohl die Erarbeitung verschiedener Perspektiven als auch die Vorgehensweise zur Entwicklung konkreter Lösungsansätze. Ein besonderer Blick wird dabei auf die Bedeutung der Haltung als Grundlage für die partizipative Erarbeitung von Lösungsansätzen der Nachhaltigkeit gerichtet (vgl. Abschn. 2.2.1).

### **3.1 Zielkonflikt der Stadt Sandersdorf-Brehna (Sachsen-Anhalt)**

In Sandersdorf-Brehna wurde der Zielkonflikt kommunal betriebene Kindertagesstätten vs. ausgeglichener Finanzhaushalt analysiert. Die Kernfrage des Zielkonfliktes lautet: Wie kann der weitere Ausbau der sozialen Infrastruktur, insbesondere von Kindertagesstätten, als kommunale Pflichtaufgabe vor dem Hintergrund eines nachhaltigen Finanzhaushaltes organisiert werden?

In Sandersdorf-Brehna haben Kindertagesstätten (Kitas) hinsichtlich ihrer Bildungs- und Betreuungsaufgaben einen hohen Stellenwert. Die Stadt strebt an, für alle Kinder Betreuungsplätze in einer vergleichbar hohen Qualität anzubieten. Sandersdorf-Brehna verfolgt das Leitziel der „Familienfreundlichen Stadt“. Eine wohnortnahe und bedarfsgerechte Kinderbetreuung dient der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sodass gerechte und gleiche Bildungszugänge sowie durchlässige Bildungsübergänge (z. B. Übergang zur Grundschule) gestaltet werden. Soziale Gerechtigkeit und Chancengleichheit haben daher eine hohe Bedeutung. Geschultes Betreuungspersonal, thematische Schwerpunkte sowie eine Vernetzung der Kindertagesstätten untereinander und mit der Stadtverwaltung sind dafür eine Grundbedingung. Dadurch leistet Sandersdorf-Brehna einen Beitrag zu sozialer Nachhaltigkeit. Um dies verbindlich zu gewährleisten, erfolgt der Betrieb

der Kindertagesstätten in Sandersdorf-Brehna ausschließlich durch kommunale Träger\*innen. Ziel ist es, den derzeitigen hohen Standard aufrechtzuerhalten. Aufgrund der, im Vergleich zur freien Trägerschaft, höheren kommunalen Kosten sowie der Entlastung der Eltern bei den Beitragszahlungen, entsteht der Stadt ein Defizit im städtischen Finanzhaushalt.

Im Sinne der Generationengerechtigkeit sind Verschuldungen der Stadt zu vermeiden, da diese die Handlungsmöglichkeiten jetziger sowie zukünftiger Generationen verschlechtern würden. Dies gilt vor allem vor dem Hintergrund steigender Kosten durch Herausforderungen des Klimawandels, einer älter werdenden Gesellschaft, Kosten, die durch nicht nachhaltige Entwicklungen aufgebaut wurden und durch fehleingeschätzte oder unvorhergesehene Entwicklungen, z. B. die Covid-19-Pandemie, entstehen können.

Der Zielkonflikt wird dadurch verschärft, dass die Kindertagesstätten in Sandersdorf-Brehna derzeit zu 100 % ausgelastet sind und die Nachfrage nach Plätzen das Angebot übersteigt. Durch eine bauliche Erweiterung der Kitas mehr Plätze zu schaffen, ist nicht sinnvoll, da ab dem Jahr 2025 aufgrund der zu erwartenden Geburtenrückgänge mit einer rückläufigen Nachfrage nach Kindertagesstättenplätzen zu rechnen ist. Fraglich ist aus Sicht einer Verwaltungsmitarbeiterin, ob es lohnenswert und fair ist, jetzt Erzieher\*innen einzustellen, die in fünf bis zehn Jahren wieder gekündigt werden müssen (Interview Sandersdorf-Brehna 2017).

Wird für das Bundesland Sachsen-Anhalt eine geringere Kinderzahl prognostiziert, sinken in diesem Bereich die Investitionen und ggf. die Finanzzuweisungen. Für einzelne Kommunen kann die Entwicklung jedoch positiver verlaufen, so wie auch in Sandersdorf-Brehna. Damit fehlt den Kommunen die Planungssicherheit (Interview Sandersdorf-Brehna 2017).

### **3.2 Zielkonflikt in der Samtgemeinde Barnstorf (Niedersachsen)**

In der Samtgemeinde Barnstorf wurde als Zielkonflikt die Wiederansiedlung des Wolfes vs. Sicherheit Mensch/Nutz- und Weidetiere identifiziert. Die Kernfrage des Zielkonfliktes lautet: Wie können dem Anspruch auf Bereitstellung des Lebensraumes für den Wolf Rechnung getragen und gleichzeitig das Sicherheitsgefühl in der Bevölkerung erhalten bzw. gestärkt sowie der Schutz von Nutz- und Weidetieren sichergestellt werden?

Im Jahr 2014 wurde der Wolf das erste Mal wieder in der Samtgemeinde Barnstorf gesichtet. Das führt(e) zu einem wahrgenommenen Sicherheitsverlust in Teilen der Bevölkerung, was in der Folge als Verminderung der Lebens- und Wohnqualität

wahrgenommen wurde. Wölfe stellen eine potenzielle/gefühlte Gefahr für die Bevölkerung sowie für Nutz- und Weidetiere vor Ort dar. Für die Landwirt\*innen ergeben sich ein deutlicher Mehraufwand für die Sicherung der Tiere (z. B. Aufstellen von Zäunen) sowie Kosten für Sicherungsmaßnahmen und ggf. gerissene Tiere. Hinzu kommt die Angst vor potenziellen Angriffen auf die eigenen (Nutz-)Tiere.

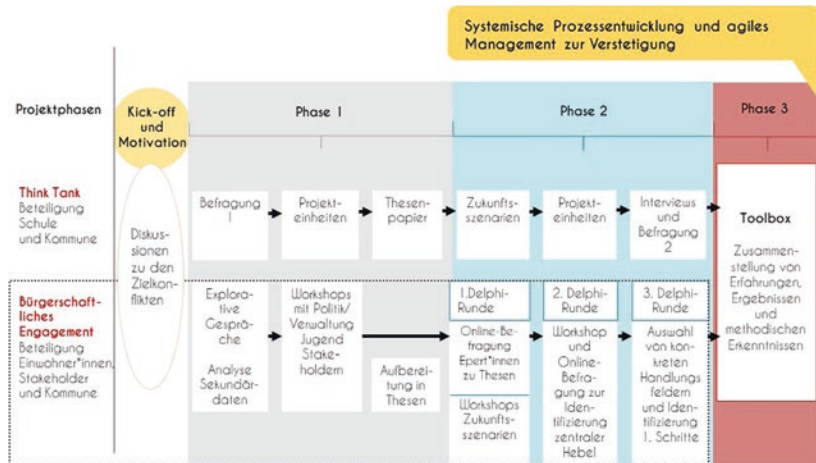
Wölfe weisen für den ökologischen Landschaftserhalt und die Artenvielfalt einen bedeutsamen Nutzen auf, denn sie regulieren Wildbestände. Sie sind an die Jagd auf Huftiere angepasst und ernähren sich in Mitteleuropa hauptsächlich von Rehen, Rothirschen und Wildschweinen. Dabei präferieren sie die Tiere, die am leichtesten erbeutet werden können. Neben alten, schwachen und kranken Individuen gehören dazu vor allem Jungtiere (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit 2015, S. 7 ff.). Ein besonderes Konfliktpotenzial ergibt sich dadurch, dass eingesperrte Tiere ohne Schutzmaßnahmen gegen den Wolf einfach zu erbeuten sind.

Der Bürgermeister betont, dass die Fronten in dem Zielkonflikt um den Wolf verhärtet sind. „Also, da ist ein sehr großes Konfliktpotenzial hier vorhanden. Hier gibt es (...) zwei starke Lager, würde ich sagen. Zum einen diejenigen, die den Wolf komplett hier abschaffen möchten, und zum anderen diejenigen, die sich doch für Ökologie, für Natur einsetzen und sagen, der Wolf gehört hier in die Region, auch wenn er ja hier über hundert Jahre nicht war, aber es war ursprünglich schon seine Heimat, und letztendlich bringt der Wolf auch einen ökologischen Nutzen“ (Interview Barnstorf 2018).

---

## **4 Die Methodik: Wie findet man Lösungsansätze für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit?**

Vor dem Hintergrund der Komplexität von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit bietet ein transdisziplinäres Vorgehen mit einer Methodentriangulation ein adäquates Vorgehen. Methodentriangulation bedeutet, eine Mischung aus verschiedenen methodischen Ansätzen anzuwenden, die eng miteinander verknüpft werden. Der Forschungsgegenstand wird dabei wie im Vorhaben LAZIK N2030 mit einem breiten Methodenmix aus verschiedenen Perspektiven betrachtet und untersucht (z. B. Baade et al. 2014, S. 46). So konnten im Vorhaben viele Akteur\*innen eingebunden, verschiedene Sichtweisen eingefangen und für die Lösungsfindung aufbereitet werden. Drei große Gruppen wurden identifiziert und im Rahmen der verschiedenen Schritte der Delphi-Methode (vgl. Abschn. 4.3) in den Prozess eingebunden: Vertreter\*innen aus Verwaltung und Politik, Einwohner\*innen inkl. Jugendliche sowie externe Expert\*innen.



**Abb. 1** Projektverlauf Forschungsvorhaben LAZIK N2030. (© LAZIK N2030)

Die angewendeten Methoden sollten unterschiedliche Zielgruppen adressieren, aber auch verschiedene Strategien zur Auseinandersetzung mit Lösungsansätzen und im Ergebnis Handlungsoptionen für Zielkonflikte aufzeigen. Konkret gliedert sich der Projektverlauf des Forschungsvorhabens LAZIK N2030 in drei Phasen (siehe Abb. 1). Der obere Teil der Abbildung Beteiligung Schule und Kommune ist Bestandteil des Beitrages von Meyer und Haubner in diesem Teil I. Phase 1 dient dem Erkennen bzw. Schärfen der Zielkonflikte der Nachhaltigkeit mittels Sekundärdatenanalysen in den Kommunen, explorativen Gesprächen mit Verwaltungsmitarbeiter\*innen sowie auf verschiedene Zielgruppen ausgerichteten Beteiligungswerkshops (vgl. Abschn. 4.2). Kern der 2. Phase sind die Delphi-Runden. Sie dienen der Bearbeitung der Zielkonflikte der Nachhaltigkeit und der Identifizierung geeigneter Lösungsansätze. Insgesamt fanden drei Delphi-Runden statt, bei denen neben den Menschen vor Ort externe Expert\*innen teilnahmen (vgl. Abschn. 4.3).

#### 4.1 Auswahl und Aktivierung der Teilnehmenden

Im Forschungsvorhaben LAZIK N2030 wurde in der Modellkommune Sandersdorf-Brehna v. a. durch die dortigen Forschungspartner\*innen in enger Abstimmung mit dem Bürgermeister darauf hingewirkt, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung sowie Möglichkeiten der Implementierung eines Nachhaltigkeitsbewusstseins in

der Kommune zu initiieren. Dazu fanden Bewusstseinsbildungs- und Informationsprozesse statt. In der Samtgemeinde Barnstorf bestand bei den meisten der beteiligten Akteur\*innen ein recht umfassendes Nachhaltigkeitswissen. Hier ging es vor allem darum, dieses Wissen auf weitere Teile der Bevölkerung auszudehnen.

Die Auswahl der Teilnehmenden am Prozess im Vorhaben LAZIK N2030 fand anhand eines breiten Ansatzes statt. Vertreter\*innen der (Samt-)Gemeinderäte, Führungskräfte der Verwaltung und engagierte Einwohner\*innen erhielten eine Einladung zur Teilnahme durch die Bürgermeister. Diese erfolgte i. d. R. per E-Mail und vor allem in Sandersdorf-Brehna über persönliche Ansprache. Jugendliche wurden über örtliche Institutionen wie z. B. Schulen, Jugendbeirat oder Jugendzentrum bzw. per „Dialogpost“ angesprochen. Ergänzend waren aufgehängte Info-Plakate in den entsprechenden Institutionen zu finden. Weitere anhand von Internetrecherche identifizierte Stakeholder bekamen ihre Einladung postalisch mit der Bitte, sich an dem Prozess zu beteiligen. Zusätzlich veröffentlichten die Kommunen auf ihren Webseiten sowie die Presse die Beteiligungsmöglichkeit. Die Auswahl der externen Expert\*innen erfolgte anhand von Recherchen bezogen auf die jeweiligen Zielkonflikte und auf der Basis vorhandener Kontakte.

Um die Gruppen ihren Interessen entsprechend ansprechen zu können, entstand für jede Gruppe ein eigenes Format, dieses wurde in den aufeinander aufbauenden Delphi-Runden in beiden Kommunen durchgeführt. Es wurden Informationen über Zielkonflikte bereitgestellt und auch Vorträge über den Wolf oder die Situation in den Kindergärten und deren öffentliche Finanzierung in die Abläufe eingebunden. Vorab wurden explorative Interviews in den Kommunen durchgeführt und daraus eine erste Expert\*innenbefragung (online-Delphi) abgeleitet (vgl. Abschn. 4.2.1 und 4.2.2). Aus Ressourcengründen des Forschungsvorhabens lag der Fokus des Beteiligungsprozesses auf Stellvertreter\*innengruppen. Die Stadt Sandersdorf-Brehna nutzte den Prozess eines Gemeindeentwicklungskonzeptes im Rahmen seiner Beteiligung, um auf das Forschungsvorhaben aufmerksam zu machen. In der Samtgemeinde Barnstorf war neben der Ansprache von ausgewählten Akteursgruppen der Zivilgesellschaft das Einwohner\*innenforum wichtiger Ansprechpartner.

## **4.2 Zielkonflikte der Nachhaltigkeit erkennen und beschreiben**

Ausgangsvoraussetzung für die Suche nach geeigneten Lösungsansätzen sind das Erkennen von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit in der jeweiligen Kommune sowie das Vorhandensein eines Verständnisses über die Entstehung und mögliche Auswirkungen dieser Zielkonflikte der Nachhaltigkeit. Das Erkennen der Zielkonflikte setzt voraus, zuerst die Forderungen, die sich aus den SDGs ergeben, bzw. von

notwendigen Zielen, die für die Umsetzung der nachhaltigen Entwicklung von besonderer Bedeutung sind, erfasst zu haben. Zudem wurde hinterfragt, ob es in der Diskussion verhärtete Fronten bzw. Unverständnis bei den Einwohner\*innen für die jeweils andere Position gab. Diese Bedingungen zeigten sich bei den identifizierten Zielkonflikten. Erst darauf aufbauend kann die Bearbeitung erfolgen. Zudem spielt die Haltung der Akteur\*innen in Bezug auf das Konzept der nachhaltigen Entwicklung in Verbindung mit den daraus resultierenden Notwendigkeiten eine wesentliche Rolle.

#### **4.2.1 Vorstudien: Sekundärdaten und -texte zur IST-Situation in den Kommunen**

An erster Stelle stand die Beschreibung der identifizierten Zielkonflikte. Dies diente dazu, sich einen Überblick über die gesamte Fragestellung zu verschaffen und den Konflikt zu versachlichen. Weitreichende Informationen aus seriösen Quellen konnten dabei helfen, alle Beteiligten auf den gleichen Wissensstand zu bringen und ergebnisoffene Diskussionen anzustoßen. So werden komplexe Entscheidungen, wie in Abschn. 2.2 erläutert, rational überdacht.

Im Vorhaben wurden zur Erfassung von bestehendem Wissen Perspektiven und Sichtweisen zusammengetragen, explorative Gespräche in der Verwaltung (siehe Abschn. 4.2.1) geführt und Sekundärdaten zusammengetragen. Die Erfahrung im Projekt zeigt, dass diese Sekundärdaten normalerweise bei Behörden und Ämtern verschiedener Ebenen in unterschiedlicher Form vorliegen. Das Zusammentragen der Daten ermöglichte einen umfassenderen Blickwinkel auf die IST-Situation der Kommune.

Zunächst wurden vorwiegend quantitative Daten gesammelt. Dabei dienten die Verwaltungen vor Ort als erste Ansprechpartner. Insbesondere die Einwohnermeldeämter können wichtige Informationen liefern. Wichtigste Datenquelle für Fragestellungen auf kommunaler Ebene sind außerdem die jeweiligen Statistischen Landesämter. Für spezielle Fragestellungen gibt es viele weitere Institutionen, die Statistiken liefern können. So kann zum Beispiel das Bundesinstitut für Bau-, Stadt und Raumforschung über das INKAR-Portal sehr vielfältige und detaillierte Informationen zur Raumbearbeitung zur Verfügung stellen. INKAR bietet darüber hinaus auch die Möglichkeit, schnell und ohne Fachkenntnisse einfache Karten zu erstellen. Dies bot vor allem für die ersten Workshops (vgl. Abschn. 4.2.3) die Chance, Informationen ohne das Vorhandensein besonderer PC-Programme aufzubereiten und die Daten anschaulich darzustellen. Im Projekt LAZIK N2030 stellten Datenblätter Informationen rund um die Zielkonflikte dar.



## 4.2.2 Interviews mit der Verwaltung

Zu Beginn des Projektes fanden explorative Gespräche mit Vertreter\*innen der Kommunalverwaltungen statt. Ziel der Gespräche war die Definition und Konkretisierung der Zielkonflikte, die die Kommunen im Projekt bereits identifizierten. Die Gespräche dienten zudem dem Kennenlernen der Untersuchungsregionen durch die Wissenschaftspartner\*innen.

Im Vorfeld wurden die Mitarbeiter\*innen, die zum jeweiligen Zielkonfliktsystem gehören, innerhalb der Verwaltung identifiziert. Die Bürgermeister nannten zuständige Dezernate und Ansprechpartner\*innen. Das Wissen der Verwaltungsmitarbeiter\*innen ist eine zentrale Informationsquelle, um alle Dimensionen des Zielkonfliktes zu erfassen. Aus den Gesprächen konnten wesentliche Ursachen und Lösungsansätze für die Zielkonflikte sowie deren Hemmnisse abgeleitet werden. Hier ist sowohl Expert\*innenwissen als auch implizites Wissen vorhanden.

Bei den explorativen Gesprächen handelte es sich um Expert\*inneninterviews mit offenem Leitfaden. Die Themenblöcke wurden in einer Vorrecherche und einer Abstimmung der Projektpartner\*innen festgelegt, dienten aber lediglich einer Gesprächsgliederung und wurden im Gesprächsverlauf flexibel gehandhabt. So hatten die interviewten Verwaltungsmitarbeiter\*innen die Möglichkeit, alle Dimensionen der Zielkonflikte, die aus ihrer Sicht relevant sind, zu nennen und zu beschreiben (Bohnsack et al. 2011, S. 57 f.).

Anwesend waren neben einer Wissenschaftspartnerin die jeweiligen Projektmitarbeiter\*innen aus der Kommune. Um eine möglichst offene Kommunikation zu gewährleisten, waren die jeweiligen Vorgesetzten nicht anwesend und bekamen später die Gesprächsergebnisse nur in sehr aggregierter Form zur Verfügung gestellt. Die Gespräche wurden aufgezeichnet, transkribiert und anhand eines Kodierleitfadens ausgewertet (angelehnt an die Qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring und Fenzl 2014, S. 543 ff.). Dabei erfolgte eine Zuordnung (Codierung) der verschriftlichen Gesprächssegmente zu den vorher gewählten Themenblöcken. Die Themen wurden (induktiv) um weitere Themen (Codes) ergänzt, die sich im Gespräch als wichtig herausstellten.

Im Ergebnis konnten dann Matrizen zu den einzelnen Zielkonflikten erstellt werden, die als Wissensgrundlage für alle weiteren Schritte im Projekt dienen. Mit mehr Ressourcen und mehr Zeit wäre auch die Ausdehnung vertiefender Gespräche auf ausgewählte Stakeholder möglich, um die Informationsbasis um weitere Perspektiven zu erweitern, was aus Sicht des Forschungsverbundes ein wichtiger Schritt gewesen wäre und empfehlenswert ist.

### **4.2.3 Workshops mit Einwohner\*innen, Verwaltung/Politik und Jugendlichen**

In den Kommunen fanden drei Workshops mit Beteiligung unterschiedlicher Akteursgruppen statt, um die Zielkonflikte in ihrer Komplexität (vgl. Abschn. 2.2) genauer zu erfassen.

Im ersten Teilnehmertage-Workshop waren die Vertreter\*innen der Kommunalpolitik und -verwaltung eingeladen, die Zielkonflikte aus ihrer Sicht zu schildern und zu diskutieren. Darauf folgte ein Workshop mit den jeweiligen Stakeholdern, d. h. der direkt vom Zielkonflikt betroffenen oder beteiligten Personen. Ziel war es, aus ihrer Sicht von ihnen für sinnvoll erachtete Lösungsansätze zu identifizieren. Der dritte Workshop wurde mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen durchgeführt, deren Perspektiven einen erweiterten Blick auf die Zielkonflikte und weitere Lösungsansätze aufzeigten.

Die Workshops fanden am späten Nachmittag oder Abend statt, damit ein möglichst großer Querschnitt der Bevölkerung anwesend sein konnte. Zur Eröffnung erfolgte ein Input von den (kommunen)externen Projektpartner\*innen oder von Expert\*innen zum Thema Nachhaltigkeit und zu den Sustainable Development Goals, um ein grundlegendes Nachhaltigkeitswissen zu vermitteln. Danach erfolgten ein thematischer Input zu den jeweiligen Zielkonflikten und schließlich eine Arbeitsphase in Kleingruppen zur Konkretisierung der Zielkonflikte.

## **4.3 Zielkonflikte der Nachhaltigkeit bearbeiten**

Sind die Zielkonflikte der Nachhaltigkeit grundlegend beschrieben, gilt es, geeignete Lösungsansätze zu entwickeln. Das Bearbeiten von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit umfasst im Wesentlichen einen partizipatorischen, wissens-erfassenden, -bildenden und -entwickelnden Prozess mit Einwohner\*innen und Vertreter\*innen der Kommunalpolitik und -verwaltung sowie externen Expert\*innen mittels methodisch unterschiedlich ausgeprägter Teilnehmertage-Formate, welche sich an der für das Forschungsvorhaben entwickelten Delphi-Methode orientieren. Im Vorhaben LAZIK N2030 wurde die Delphi-Methode so abgewandelt, dass möglichst viele Stakeholder und Einwohner\*innen in sogenannten Praxisrunden vertreten waren, online wurden nur die Expert\*innen eingebunden.

Allgemein kann die Delphi-Methode wie folgt definiert werden: „Delphi may be characterized as a method for structuring a group communication process so that the process is effective in allowing a group of individuals, as a whole, to deal with a complex problem“ (Linstone und Turoff 1975, S. 3, nach Häder und Häder 1994, S. 11). Die Delphi-Methode kann verschiedene Ziele verfolgen. Während

die Methode früher v. a. für technische Entwicklungsprognosen verwendet wurde (Häder und Häder 1994, S. 5), lässt sich der Anwendungsbereich auch auf die Lösung von gegenwärtigen Problemen ausweiten (ebenda, S. 13). Im Forschungsvorhaben LAZIK N2030 wurde die Delphi-Methode als Informationsgrundlage für Entscheidungen und nicht zur Zukunftsvorhersage genutzt (Cuhls et al. 1998, S. 3, in Häder 2009, S. 29). Ziel war es, eine möglichst große Bandbreite an Akteur\*innen aus der Kommune einzubinden, möglichst viel endogenes (d. h. in der Kommune verfügbares) Wissen zu sammeln und durch externes Wissen zu ergänzen. Es sollten Ideen aggregiert werden sowie Meinungen, Ansichten, Standpunkte oder Argumente zu einem diffusen, komplexen Sachverhalt identifiziert werden, um auf diese Weise gezielte Schlussfolgerungen für erforderliche und akzeptierte Maßnahmen zur Lösung bestehender kommunaler Zielkonflikte der Nachhaltigkeit ableiten zu können (angelehnt an Brosi et al. 1999 in Häder 2000, S. 7, und Hasse 1999, S. 213 f., in Häder 2000, S. 4).

### 4.3.1 Delphi 1: Expert\*innenbefragung (Thesen) und Szenarien-Workshops

Aus den Ergebnissen der explorativen Gespräche mit Verwaltungsmitarbeiter\*innen und der Teilnehmungsworkshops wurden Thesen für die erste Delphi-Runde abgeleitet. Der Forschungsverbund diskutierte diese Thesen, und anschließend legte er sie den Expert\*innen zur Bewertung vor. Wichtig war, dass die formulierten Thesen das regionale Wissen widerspiegeln und dass dieses Wissen möglichst wenig durch die projektbeteiligten Partner\*innen verändert wird.

Die wohl schwierigste Aufgabe bei Delphi-Befragungen ist die Auswahl der Expert\*innen, da sie entscheidend für die Qualität der Ergebnisse ist (Häder 2000, S. 2). Im Projekt LAZIK N2030 erfolgte die Auswahl der Expert\*innen anhand folgender Kriterien (angelehnt an Häder 2000, S. 3–10):

- Ausreichende Anzahl an Expert\*innen
- Heterogene und interdisziplinäre Zusammensetzung der Expert\*innen
- Orientierung an Thematik des Zielkonfliktes der nachhaltigen Entwicklung und möglichst Abdeckung aller vorhandenen Blickwinkel und Meinungen
- Expert\*innen sollten in der Lage sein, die Zielkonflikte auf einer Sach- bzw. Metaebene zu betrachten (wenn möglich keine direkte Betroffenheit und kein regionaler Bezug)
- Gleichmäßig verteilte Altersstruktur (auch Einbezug junger Erwachsener)
- Experten\*innenwissen bzw. professionalisiertes (Erfahrungs-)Wissen der Teilnehmenden, signalisiert durch Berufsausbildung, Studium, Weiterbildung, Berufserfahrung, Veröffentlichungen, wissenschaftliche Arbeiten, besonderes

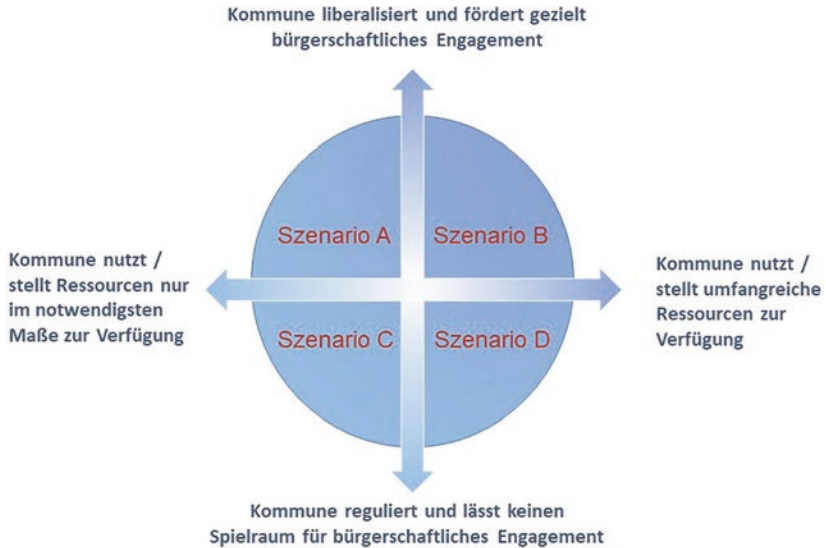
Interesse am Thema, Aneignung von Wissen durch Literatur, Aktivitäten in Vereinen/Initiativen, Mitgliedschaften, Teilnahme an Veranstaltungen, Positionen in Unternehmen etc.

Die Identifikation der Expert\*innen fand durch Vorschläge der kommunalen Vertreter\*innen und zusätzlich durch Internetrecherche und eine entsprechende Auswahl anhand der Kriterien statt. Erst dann wurde die Einladung ausgesprochen bzw. mittels eines Selbsteinschätzungsbogens den Teilnehmenden ermöglicht, sich als Expert\*in zu qualifizieren. Um den Zielkonflikt möglichst vollständig aus verschiedenen Blickwinkeln in seiner Komplexität zu erfassen, wurden verschiedene, teilweise konträre Meinungen und Standpunkte aus dem bisherigen Prozess als wichtiger Bestandteil eingebunden. Die bestehenden Aussagen wurden zu Thesen zusammengefasst. Auf diese Thesen reagierten die ausgewählten Expert\*innen in der online-Delphi-Runde. Für den Beispielzielkonflikt „Wiederansiedlung des Wolfes vs. Sicherheit Mensch/Nutz- und Weidetiere“ wurden Expert\*innen aus den Bereichen Landwirtschaft, Politik, Wolfsberatung, Biologie, Natur- und Tierschutz, Tourismus und Psychologie eingebunden.

Aufbauend auf den Aussagen der Expert\*innen zu den Zielkonflikten und den Erkenntnissen des bisherigen Prozesses wurden zum Zwecke einer Szenarioentwicklung vom Forschungsverbund relevante Treiber der zukünftigen Entwicklung der Zielkonflikte definiert. Für den Beispielzielkonflikt in Sandersdorf-Brehna „Kommunal betriebene Kindertagesstätten vs. ausgeglichener Finanzhaushalt“ wurde die Einstellung der Kommune hinsichtlich der Eigenverantwortung und des Engagements der Einwohner\*innen gewählt: Kommune liberalisiert und fördert gezielt bürgerschaftliches Engagement vs. Kommune reguliert und lässt keinen Spielraum für bürgerschaftliches Engagement. Als zweiter Treiber ist die Bereitschaft der Kommune zur Bereitstellung entsprechender Ressourcen für Betreuungsangebote ausgewählt: Kommune nutzt/stellt Ressourcen nur in notwendigstem Maße zur Verfügung und Kommune nutzt/stellt umfangreiche Ressourcen zur Verfügung. Für den Zielkonflikt werden also zwei relevante Treiber mit zwei gegensätzlichen Ausprägungen entwickelt, welche in eine 4-Felder-Matrix eingetragen werden, wodurch sich vier mögliche Szenarien ergeben (siehe Abb. 2).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Die Grundlagen für die hier beschriebene Szenariotechnik wurden im Forschungsvorhaben PlanSmart von dem dortigen Forschungsteam ([www.plansmart.uni-hannover.de](http://www.plansmart.uni-hannover.de)) gemeinsam mit mensch und region entwickelt.



**Abb. 2** Szenariografik für den Zielkonflikt Kommunale Kindertagesstätten vs. ausgeglichener Finanzhaushalt. (© LAZIK N2030)

Ziel ist es Treiber und Trends der Entwicklung, die auf die Zielkonflikte der Nachhaltigkeit Einfluss nehmen, unter Berücksichtigung der kommunalen Einfluss- und Gestaltungsmöglichkeiten zu betrachten und darauf aufbauend Zukunftsszenarien zu den Zielkonflikten der nachhaltigen Entwicklung mit den Einwohner\*innen der Kommunen zu erarbeiten, um Impulse für mögliche Lösungsansätze zu erzeugen. Die Teilnehmenden haben die Möglichkeit erhalten, verschiedene Zukünfte zu durchdenken, die von mehr oder weniger Engagement und von mehr oder weniger kommunaler Unterstützung geprägt waren. Dieses Denken *out of the box* erschloss neue Perspektiven mit einem Blick aus der Zukunft auf das, was man heute aktiv beeinflussen kann, damit eine Zukunft eintritt oder „lieber“ nicht eintritt.

### 4.3.2 Delphi 2: ZiKATo (ZielKonflikt Analyse Tool)

Zielkonflikte der Nachhaltigkeit bewegen sich in einem komplexen System. Das ZiKATo, basierend auf dem Papiercomputer von Probst und Gomez (1993), zeigt Wirkungszusammenhänge der Einflussfaktoren auf, die auf den Zielkonflikt wirken. Durch das Wissen der Menschen vor Ort und der externen Expert\*innen kann unter Anwendung des ZiKATo herausgearbeitet werden, wo die stärksten

Hebel für das weitere Vorgehen zu erwarten sind, um herauszufinden, an welcher Stelle eine Einflussnahme besonders sinnvoll ist, um zur Lösung des Zielkonfliktes der Nachhaltigkeit beizutragen. Dabei baut das ZiKATo auf den Erfahrungen und Wissensbeständen der Beteiligten sowie auf der Auswahl der zu bewertenden Einflussfaktoren auf. Die Expert\*innen füllten die entsprechenden Unterlagen aus und schickten sie zur Auswertung an den Forschungsverbund, die Akteur\*innen vor Ort übernahmen diese Aufgabe während einer analogen Arbeitssitzung. Die Ergebnisse wurden parallel im Workshop ausgewertet. In beiden Kommunen wurde deutlich, dass die erkannten Einflussfaktoren v. a. als kritische Einflussfaktoren zu bewerten sind. Dies bedeutet, dass die Beeinflussung der erkannten Einflussfaktoren zwar gute Hebelwirkungen erzeugen kann, diese selbst aber auch wieder beeinflusst werden. Starke Hebel, mit denen vor allem Wirkungen erzeugt werden, die aber selbst kaum beeinflusst werden, konnten nicht identifiziert werden. Somit liegen die Lösungen nicht allein auf der kommunalen Ebene. Kommunale Verantwortliche und Engagierte müssen sich Reaktionen und Einflussmöglichkeiten im Kanon vieler Einflussfaktoren überlegen.

### **4.3.3 Delphi 3: Auswahl von Lösungsansätzen und Entwicklung von Prototypen**

Auf Basis der gewonnenen Erkenntnisse erfolgte gemeinsam mit Einwohner\*innen die Auswahl zielführender und praktikabler Lösungsansätze sowie die Identifikation erster Schritte und Verantwortlichkeiten für deren Umsetzung. Im Fokus stand die Entwicklung von Empfehlungen und/oder konkreter Prototypen. Ziel war es, „ins Handeln zu kommen“ und von der Theorie in die Praxis zu gelangen. So wurde beispielsweise in der Samtgemeinde Barnstorf bezogen auf den in diesem Beitrag nicht näher beschriebenen Zielkonflikt „Ausbau Windkraftanlagen vs. Flächenschutz/Lebens- und Wohnqualität/Tierwohl“ herausgearbeitet, dass es nicht um das *OB*, sondern um das *WIE* die Windkraft als regenerative Energiequelle vor Ort organisiert werden muss, geht. Dazu wurden von ursprünglich sich kritisch gegenüberstehenden Personen gemeinsam zukunftsweisende Lösungsideen entwickelt, z. B. die Idee, Mitsprache- und Beteiligungsangebote vor Ort zu stärken, indem Bürger\*innengenschaften der Betrieb von Windkraftanlagen u. a. durch die vorrangige Vergabe von Potenzialflächen an lokale Akteur\*innen ermöglicht wird<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Weitere Informationen zu den im Forschungsvorhaben LAZIK N2030 thematisierten Zielkonflikten der Nachhaltigkeit und deren Lösungsansätzen sind unter [www.nachhaltigkeit-toolbox.de](http://www.nachhaltigkeit-toolbox.de) zu finden.

Identifizierte Handlungsempfehlungen ermöglichen bei weiterer Konkretisierung Prototypen für das Ausprobieren bzw. erste Richtungsanzeigen. Es geht darum, die Bereitschaft zu erzeugen, Neues auszuprobieren und sich auf einen innovativen, nachhaltigen Weg zu begeben. Dies kann und soll positive Effekte auf die nachhaltige Kommunalentwicklung haben. Die konkrete Wirkung (abgesehen von den positiven bis sehr positiven Rückmeldungen der Teilnehmenden) kann an dieser Stelle nicht nachgewiesen werden, da das Vorhaben zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags noch nicht abgeschlossen ist und die Diskussion der Vorschläge im politischen Raum noch auf der Agenda steht. Darüber hinaus ist auch die Umsetzung von Vorschlägen abzuwarten, um tatsächlich zu prüfen, ob die entwickelten Ideen die erhofften Ergebnisse erbringen. Der wichtigste Schritt jedoch war es, aufeinander zuzugehen und gemeinsame Lösungsansätze zu finden, also die konfrontative, dilemmatische Diskussionsituation zugunsten von gemeinsamem Handeln zu verlassen.

---

## **5 Erkenntnisse aus dem Prozess**

### **5.1 Diskussion der angewandten Methodik**

Die angewandte Methodik wurde im Verfahren entwickelt und im Prozess immer wieder angepasst. Eine Musterlösung für den Umgang mit und die Bewältigung von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit ergibt sich aus dem Verfahren nicht. Es konnten jedoch Erfahrungswerte herausgearbeitet werden, die auch Kritik am Vorgehen beinhalten.

Als besonders lohnend haben sich die am Anfang durchgeführten umfangreichen Bestandsaufnahmen herausgestellt. Die Herausforderung, Menschen breit einzubinden und zu erreichen, zeigte sich in beiden Kommunen als nicht einfach. Die persönliche Ansprache durch die Bürgermeister und die kommunalen Vertreter\*innen war daher ein wichtiger Aspekt. Die Interviews mit der Verwaltung (vgl. Abschn. 4.2.2) und Workshops mit Einwohner\*innen, Verwaltung/Politik und Jugendlichen (vgl. Abschn. 4.2.3) sowie die Befragungen der Expert\*innen (vgl. Abschn. 4.3.1) haben alle Dimensionen der Zielkonflikte aufgezeigt. Besonders wertvoll war die regelmäßige Anreicherung mit neuen Informationen zur Erweiterung der jeweiligen Wissensbasis.

Es erwies sich als hilfreich, Expert\*innen von außerhalb der kommunalen Entscheidungsgremien referieren zu lassen. In den Kommunen herrscht meist schon ein sehr langer Diskurs zu dem entsprechenden Zielkonflikt. Damit sich die

Diskussion nicht weiterhin „im Kreise“ dreht und neue Perspektiven eröffnet werden können, ist ein regelmäßiger Input externen Wissens wichtig.

Der Einstieg in die Delphi-Runden gestaltete sich über die aus dem lokalen Wissen abgeleiteten Thesen als eher unvorteilhaft (vgl. Abschn. 4.3). Zwar lieferten die Begründungen der Expert\*innen zu den Thesen wichtige Informationen, Ergänzungen zum regionalen Wissen und erste Lösungsansätze, doch erscheint der Umweg über die Thesen als zu kompliziert. Die Inhalte in Form von Thesen zu abstrahieren und daraus Kernthesen zu formulieren, hat nach Ansicht des Forschungsverbundes die Aussagen zu sehr eingeeengt, und v. a. kostete die Verallgemeinerung der Aussagen zu viel Energie in der Auswertung und war in der Einschätzung bei der Bearbeitung durch den Forschungsverbund fehleranfällig. Die Thesen wurden auf Basis des regionalen Wissens erstellt, aber nicht direkt von den lokalen Akteur\*innen formuliert. Ein Fragebogen mit halb-standardisierten Fragen an die Expert\*innen, der gezielt nach Entwicklungsmöglichkeiten und Lösungsansätzen fragt, könnte hier schneller zu Ergebnissen und verwertbaren Aussagen führen.

Sehr positiv zu bewerten ist die Verwendung von Szenarien zur Formulierung von Lösungsansätzen (vgl. Abschn. 4.3.1). Sie ermöglicht ein Denken *out of the box* und eröffnete viele neue Perspektiven. Der kreative Prozess des Entwerfens mehrerer Zukünfte und die Auseinandersetzung mit den Megatrends brachten den Akteur\*innen viel Freude, neue Perspektiven und Fragen zur Bewertung von Möglichkeiten und zudem Ergebnisse, von denen sie teilweise selbst überrascht waren. Die Entwicklung von Szenarien hat neue Ideen und Lösungswege aufgezeigt und die Akteur\*innen animiert, die zukünftige Entwicklung im Auge zu behalten und so ein nachhaltiges Handeln zu implementieren. Die Workshops und die Entwicklung von Szenarien haben insbesondere die Haltungen der Akteur\*innen beeinflusst.

Das ZiKATo (vgl. Abschn. 4.3.2) hilft dem Erkenntnisgewinn der beteiligten Akteur\*innen – ebenfalls in Bezug auf die Haltungen – mehr als dem tatsächlichen Informationsgewinn über Möglichkeiten von konkreten lokalen Handlungsansätzen. Dies lag im vorliegenden Fall aber v. a. an der Art der Zielkonflikte, da die beeinflussenden Gesetzesvorgaben auf übergeordneter Ebene erarbeitet wurden. Dementsprechend zeigten auch die Ergebnisse, dass viele der Handlungsmöglichkeiten nicht in der Hand kommunaler Akteur\*innen liegen, sondern eher auf anderen Ebenen. Dies war für die Akteur\*innen frustrierend, wies aber auch darauf hin, in welche Richtung Handlungsmöglichkeiten bestehen, z. B. sich politisch auf Landesebene zu engagieren oder als Handlungsansätze z. B. die eigene Haltung in den Blick zu nehmen. Zudem zeigte der Prozess des Ausfüllens des ZiKATos die Komplexität des Zielkonfliktes auf. Die aufzuwendende Zeit (ca. eine Stunde) wurde von einigen aber kritisch bewertet.



Im Forschungsvorhaben LAZIK N2030 ist durch die geschaffene Transparenz der Zielkonflikte und deren Wechselwirkungen deutlich geworden, wie komplex die Entwicklung von Lösungsansätzen für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit ist. Das Aufzeigen vieler Perspektiven auf den jeweiligen Zielkonflikt machte die Komplexität der Konflikte und die Art, wie diese im System vernetzt sind, sichtbar. Die Akteur\*inne nerkantten es als große Herausforderung, dass mehrere solcher Zielkonflikte der Nachhaltigkeit, die alle komplex sind, in einer Kommune zu bewältigen sind.

Wichtig war in der Begleitung der beiden Kommunen der intensive Austausch aller Verbundpartner\*innen und der externen Beobachterin. Die externe Beobachterin stellte eine Perspektive 2. Ordnung dar. Sie war im Prozess selbst nicht beteiligt, nahm z. T. jedoch als Beobachterin an Veranstaltungen oder auch an Verbundsitungen teil, um den sog. blinden Fleck des Forschungsvorhabens aufzulösen.

Dieses Vorgehen erleichterte es, die Komplexität des Vorhabens möglichst breit zu erfassen, denn nicht selten spiegelten sich zu lösende Konfliktsituationen in den Diskussionen der Verbundpartner\*innen wider. Die externe Beobachterin konnte hier eine sehr wichtige und notwendige Funktion der externen Perspektive übernehmen, die der Forschungsverbund selbst wiederum für die Kommunen einnahm.

## **5.2 Voraussetzungen für eine nachhaltige Umsetzung von Lösungsansätzen und Fazit**

Die Identifizierung und Umsetzung geeigneter Lösungsansätze steht am Ende des Prozesses. Lösungen sollten dabei langfristig und tragfähig sein. Auch wenn geeignete Lösungsansätze gefunden werden, ist eine nachhaltige Umsetzung in den Kommunen eine herausfordernde Aufgabe. Es erfordert im Anschluss an den hier skizzierten Prozess sowohl eine entsprechende Prozessentwicklung, ein darauf angepasstes Management sowie vorher die politischen Beschlüsse, die neuen Ansätze aufzugreifen und neue Wege gehen zu wollen.

Die Komplexität der Problemlagen sowie mangelnde zeitliche, personelle und finanzielle Ressourcen in den Kommunalverwaltungen und der doch sehr unterschiedliche Wissensstand in der Bevölkerung sind hierbei wohl die größten Hürden. Die Lösung von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit gehört zudem nicht zu den Pflichtaufgaben der Kommunen, weshalb die Ressourcenfrage prioritär ist. Daraus lässt sich ableiten, dass ein Umdenken bezogen auf die Priorisierung von Aufgaben in den Kommunen dringend erforderlich ist, wenn die Transformation gelingen

soll. Dies ist deshalb besonders dringend, weil sich wissenschaftliche Aussagen mehren, dass die Menschheit in ausgewählten Handlungsfeldern (z. B. Wasser, Klimaschutz, Biodiversität) sogenannte Points of no return, die sogenannten Kippunkte, erreicht (vgl. z. B. Hüttmann 2019). Kommunen können diese Aufgaben nicht allein schultern. Zielkonflikte der Nachhaltigkeit entstehen durch gesetzte Ziele von übergeordneten politischen Ebenen. Daher ist die Zusammenarbeit mit den entsprechenden Behörden und Akteur\*innen, der Politik verschiedener Ebenen (Kommune, Kreis, Land, Bund) und den Verwaltungen von großer Bedeutung.

Die Handlungsoptionen der Kommunen gestalten sich je nach Zielkonflikt unterschiedlich. Auch wenn nach dem in Abschn. 2.3 beschriebenen Subsidiaritätsprinzip viele Kompetenzen auf kommunaler Ebene liegen, gibt es Aufgaben, die auf Landes- oder Bundesebene geregelt werden. Hierbei handelt es sich um öffentliche Belange, die in der Verhältnismäßigkeit der Bearbeitungsmöglichkeiten und überregionalen Relevanz die kommunale Ebene übersteigen. So verhält es sich auch im Konflikt um den Wolf in der Samtgemeinde Barnstorf. Der Umgang mit der Rückkehr von Wolfsrudeln nach Deutschland wird im Bundesnaturschutzgesetz (§ 45a BNatSchG) geregelt. Der Bürgermeister sieht sich mit den unterschiedlichen Interessen sowie Ängsten und Sorgen (vgl. Abschn. 3.2) konfrontiert. Ziel im Projektablauf ist es nicht, eine Gesetzesänderung auf den übergeordneten Ebenen zu erwirken, sondern vor allem die Akzeptanz und die Bereitschaft (veränderte Haltungen) zu wecken, Lösungsansätze für den Umgang im Zusammenleben mit dem Wolf vor Ort zu finden und zu fixieren.

Kommunen benötigen Lösungen, die weitgehend unabhängig von Gesetzesänderungen auf Bundes- und Landesebene sind. Da sich die Entwicklungen auf den verschiedenen Ebenen jedoch wechselseitig bedingen, ist es für die Akteur\*innen wichtig zu erkennen, welche Einflussmöglichkeiten es für sie über mehrere politische Ebenen gibt. Kommunalpolitik und -verwaltung müssen Rahmenbedingungen regelmäßig prüfen und die Bereitschaft für Anpassung und neue Lösungsansätze zeigen. Langfristige und nachhaltige Strategien sind auch bei tagespolitischen Entscheidungen und Haushaltsberatungen in den Blick zu nehmen. Hierbei geht es auch darum, Denkräume zu erweitern und Möglichkeiten zu schaffen, sich mit Fragenstellungen wie Zielkonflikten der Nachhaltigkeit auseinanderzusetzen und den dazugehörigen Diskussionen ausreichend Raum in politischen Gremien und Ratssitzungen zu geben. Wichtig sind eine Kommunikation auf Augenhöhe zwischen politischen Vertreter\*innen untereinander und auch mit den Einwohner\*innen und Expert\*innen sowie eine unvoreingenommene Diskussion von Lösungsansätzen und deren Alternativen. Kommunikation kann die Haltungen der Menschen verändern und damit auch neue Potenziale für Lösungen bereitstellen. Der Diskurs über Zielkonflikte der

Nachhaltigkeit und deren Lösung muss parallel zur politischen Entscheidung auch in der Gesellschaft verstärkt werden.

Durch die Heterogenität der Kommunen und Zielkonflikte ist davon auszugehen, dass es keine One-fits-all-Lösung für alle Kommunen in Deutschland geben kann. Eine Entwicklungspfadabhängigkeit durch die jeweilige geschichtlich unterschiedliche Entwicklung und die unterschiedlichen Kulturen beeinflussen Veränderungsprozesse und die Auseinandersetzung mit Lösungsansätzen für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit.

Im Projektvorhaben LAZIK N2030 wurden die zu lösenden Konfliktsituationen und Fragestellungen von den Kommunen vorgegeben. Die Samtgemeinde Barnstorf und die Stadt Sandersdorf-Brehna fungierten nicht nur als Reallabore, sondern die kommunalen Akteur\*innen wurden direkt als Verbundpartner\*innen eingebunden. Die direkte und frühe Einbindung der Verwaltung und Politik als Entscheidungs- und Umsetzungsinstanzen inklusive des hier vorhandenen impliziten Wissens hat sich als wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz und Beteiligung im Projekt erwiesen.

Das z. T. implizite Wissen, welches als vorliegendes Erfahrungswissen die Menschen vor Ort haben, zu heben, zu managen, vor allem kollaborativ zu entwickeln und dabei in Lernprozesse einzusteigen, erfordert umfangreiche Denk- und Diskussionsprozesse mit entsprechenden Methoden, zudem Geduld und die Bereitschaft sich auf neues Wissen einzulassen. Eine Voraussetzung im Prozess der Lösungsentwicklung für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit ist es, den Beteiligten mit Informationen ihre Wissensstände zu vergrößern, wobei das Erfahrungswissen der Menschen vor Ort als möglichst gleichwertig zum im Prozess verwendeten Experten\*innenwissen für die Zukunftsentwicklung zu betrachten und in den Gesamtprozess einzuspeisen ist.

Die Bereitschaft, zukunfts- und risikoorientiert zu handeln und die Möglichkeit, Fehlentscheidungen treffen zu können, in das Denken einzubeziehen, sind wichtig, um Lösungsansätze für nachhaltige Entwicklung zu finden. Häufig fehlt es im kommunalen Handlungsfeld an solchen ganzheitlichen und Fehlentscheidungen tolerierenden Betrachtungsweisen und Haltungen. Dann bleiben Lösungsansätze unerkannt.

### **5.3 Handlungsempfehlungen und Ausblick**

Es besteht weiterhin Forschungsbedarf hinsichtlich der Zielkonflikte der Nachhaltigkeit. Die Methodik wurde bisher nur exemplarisch in zwei Kommunen angewendet und ist deshalb nicht uneingeschränkt übertragbar. Wie beschrieben

hängt das Vorgehen zur Lösung von Zielkonflikten stark von der Ausgangssituation (v. a. dem vorhandenen Nachhaltigkeitsbewusstsein) in der jeweiligen Kommune ab. Die Autor\*innen empfehlen hier einen Blick auf die Website des Projektes: [www.nachhaltigkeit-toolbox.de](http://www.nachhaltigkeit-toolbox.de). Es werden die im Forschungsvorhaben erprobten Instrumente und Verfahren sowie die gewonnenen Erkenntnisse über Herausforderungen und Lösungsansätze in der Praxis dargestellt.

Der Umgang mit und das Handeln in dilemmatischen Situationen wird zukünftig an Bedeutung gewinnen. Das Thema Nachhaltigkeit und der damit in Verbindung stehende Umgang mit Komplexität, Entscheidungen in schwierigen Situationen und Konfliktlösungen müssen nicht nur in der Schule als Pflichtfach aufgenommen werden, sondern auch in Politik und Verwaltung sowie in den mit kommunalem Handeln verbundenen partizipativen und öffentlichkeitswirksamen Prozessen und Kommunikationsstrategien (bspw. durch Fortbildungen oder entsprechende Öffentlichkeitsarbeit) verankert werden. Zudem ist es wichtig, sich in entsprechende Netzwerke einzubringen, um auch von Erfahrungen anderer Kommunen zu lernen bzw. sich in den kommunalen Austausch zu begeben.

Der kommunenübergreifende Austausch führte zu neuen Perspektiven, gemeinsamen Erkenntnissen, zu neuen Haltungen von Einwohner\*innen in den Kommunen bzw. auch von Mitarbeitenden in den Verwaltungen und zu intensiven Diskussionen über den Weg und die nächsten Schritte sowohl im Vorhaben als auch in den Kommunen. Immer wieder zeigte sich, wie wichtig der inter- und transdisziplinäre Austausch im Rahmen der Transformation ist. Dies betraf kommunales, lokales Erfahrungswissen, Ermutigungswissen, Wissen über unterschiedliche Lösungsansätze, wissenschaftliche Perspektiven und Fachwissen, welches zusammengetragen und zu neuen Lösungsansätzen verdichtet wurde.

Die Kraft der Diskussionen über Lösungen mag die trennende Kraft von Diskussionen über Konflikte bei weitem übersteigen, wenn die Notwendigkeit der Lösungsfindung nicht mehr zu Diskussion steht.

---

## Literatur

- Anonymisiert. 2017. Narratives Interview in der Stadt Sandersdorf-Brehna.
- Anonymisiert. 2018. Narrative Interviews zum Thema Zielkonflikte in der Samtgemeinde Barnstorf.
- Antić, Andreas. 2017. Digitale Öffentlichkeiten im demokratischen Experimentalismus. In *Politische Theorie und Digitalisierung*, Hrsg. Daniel Jacob, und Thorsten Thiel, 139–160. Baden-Baden.
- Baade, Jussi, Holger Gertel, und Antje Schlottmann. 2014. *Wissenschaftlich arbeiten. Ein Leitfaden für Studierende der Geographie*. Berne.

- Barrow, John D. 1993. *Die Natur der Natur. Wissen an den Grenzen von Raum und Zeit*. Heidelberg, Berlin, Oxford.
- BMU. 2021. Die 2030 – Agenda für Nachhaltige Entwicklung, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit 2015. <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit-digitalisierung/nachhaltigkeit/die-2030-agenda-fuer-nachhaltige-entwicklung>.
- Böhm, Birgit, et al. 2002. *Umsetzung der Agenda 21 im ländlichen Raum mit Hilfe der Erkenntnisse sozialer Selbstorganisation im komplexen Handlungsfeld kommunaler Entwicklung am Beispiel der Gemeinde Dörverden. Fördervorhaben der Deutschen Bundesstiftung Umwelt, Förderbereich III.8.1, Förderkennziffer Abschlussbericht AZ 10274*, Hannover, Osnabrück.
- Bohnsack, Ralf, Winfried Marotzki, und Michael Meuser, Hrsg. 2011. *Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung*. Opladen, Farmington Hills, MI.
- Bundesregierung. 2016. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/nachhaltigkeitspolitik/eine-strategie-begleitet-uns/die-deutsche-nachhaltigkeitsstrategie>. Zugegriffen: 28. Juni 2020.
- Brosi, Walter, Elisabeth M. Krekel, und Joachim G. Ulrich. 1999. Delphi als ein Planungsinstrument der Berufsbildungsforschung? Erste Ergebnisse einer BIBB-Studie. *BWP – Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis Heft 6*, 11–16.
- Cuhls, Kerstin, Knut Blind, und Hariolf Grupp. 1998. *Delphi '98-Umfrage: Zukunft nachgefragt. Studie zur globalen Entwicklung von Wissenschaft und Technik*. Karlsruhe.
- Dörner, Dietrich. 1989. *Die Logik des Mißlingens: Strategisches Denken in komplexen Situationen*. Reinbek bei Hamburg.
- Dusseldorp, Marc. 2017. *Zielkonflikte der Nachhaltigkeit – Zur Methodologie wissenschaftlicher Nachhaltigkeitsbewertungen*. Karlsruhe.
- Häder, Michael. 2000. Die Expertenauswahl bei Delphi-Befragungen. *ZUMA How-to-Reihe, Nr. 5*, Hrsg. Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen – ZUMA. Mannheim.
- Häder, Michael. 2009. Delphi-Befragungen. Ein Arbeitsbuch. 2. Auflage. Lehrbuch. VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-91926-3>
- Häder, Michael, und Sabine Häder. 1994. Die Grundlagen der Delphi-Methode: ein Literaturbericht. *ZUMA-Arbeitsbericht, Nr. 2*. Mannheim.
- Hasse, Jürgen. 1999. Bildstörung: Windenergien und Landschaftsästhetik. *Wahrnehmungsgeographischen Studien zur Regionalentwicklung, Bd. 18*, Hrsg. Rainer Krüger. Oldenburg.
- Heinrichs, Harald, Katina Kuhn, und Jens Newig, Hrsg. 2011. *Nachhaltige Gesellschaft – Welche Rolle für Partizipation und Kooperation?* Wiesbaden.
- Hüttmann, Matthias. 2019. Point of No Return. <https://www.dgs.de/news/en-detail/090819-point-of-no-return>. Zugegriffen: 27. November 2020.
- Linstone, Harold Adrian, und Murray Turoff, Hrsg. 1975. *The Delphi Method – Techniques and Applications*. Reading.
- Mayring, Philipp, und Thomas Fenzl. 2014. Qualitative Inhaltsanalyse. In *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung*, Hrsg. Nina Baur, und Jörg Blasius, 543–556. Wiesbaden.
- Pradhan, Prajal, Luís Costa, Diego Rybsk, Wolfgang Lucht, und Jürgen P. Kropp. 2017. A Systematic Study of Sustainable Development Goal (SDG) Interactions. *Earth's Future*. doi:<https://doi.org/10.1002/2017EF000632>.

- Probst, Gilbert J.B., und Peter Gomez. 1993. Vernetztes Denken – Ganzheitliches Führen in der Praxis. Wiesbaden.
- Reckwitz, Andreas. 2000. *Die Transformation der Kulturtheorie. Zur Entwicklung eines Theorieprogramm.* Weilerswist.
- Rulofs, Simon. 2020. Vor die Lage kommen: Impulse für eine Erweiterung des Handlungs-repertoires in Krisensituationen. *Organisationsentwicklung – Zeitschrift für Unternehmensentwicklung und Change Management Heft 1*, 9–15.
- Roth, Gerhard. 2007. Ratio in Maßen – Der Bremer Neurobiologe Gerhard Roth über »hirngerechtes« Entscheiden im Alltag. *Gehirn & Geist Heft 11*, 31–33.
- Scharmer, Claus Otto. 2015. *Theorie U – Von der Zukunft her führen.* Heidelberg.
- Schneidewind, Uwe. 2018. *Die Große Transformation – Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels.* Frankfurt am Main.
- Singh, Gerald G., Andrés M. Cisneros-Montemayor, Wilf Swartz, William Cheung, Adam Guy, Tiff-Annie Kenny, Chris J. McOwen, Rebecca Asch, Jan Laurens Geffert, Colette C.C. Wabnitz, Rashid Sumaila, Quentin Hanich, und Yoshitaka Ota. 2018. A rapid assessment of co-benefits and trade-offs among Sustainable Development Goals, *Marine Policy*. doi: <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2017.05.030>.
- Vester, Frederic. 1980. *Neuland Des Denkens: Vom Technokratischen Zum Kybernetischen Zeitalter.* Stuttgart.
- Vester, Frederic, und Alexander von Hesler. 1980. *Sensitivitätsmodell.* Frankfurt am Main.
- Voigt, Christian C, Tanja M. Straka, und Marcus Fritze. 2019. Producing wind energy at the cost of biodiversity: A stakeholder view on a green-green dilemma. *Journal of Renewable and Sustainable Energy*. doi: <https://doi.org/10.1063/1.5118784>.

**Dipl.-Geogr. Birgit Böhm** ist Gesellschafterin der Firma mensch und region, Böhm, Kleine-Limberg GbR. Zu ihren Aufgaben gehören nachhaltige Prozess-, Regional-, Strategieentwicklung und Beteiligung.

**M. Sc. Linda Böhm** ist Mitarbeiterin der Firma mensch und region, Böhm, Kleine-Limberg GbR. Zu ihren Aufgaben gehören nachhaltige Stadt-, Strategie-, Prozessentwicklung und Veranstaltungsmanagement.

**M.A. Fabian Böttcher** ist Mitarbeiter der Firma mensch und region, Böhm, Kleine-Limberg GbR. Zu seinen Aufgaben gehören nachhaltige Stadt-, Regional-, Strategieentwicklung und Veranstaltungsmanagement.

**M.A. Frauke Richter** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Geographie und Geologie der Universität Greifswald. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen nachhaltige Regionalentwicklung und Kommunalfinanzen.

**Dr. Christiane Sell-Greiser** ist Geschäftsführerin der Firma Consultants Sell-Greiser GmbH & Co. KG. Zu ihren Aufgaben gehören nachhaltige generationsübergreifende Regional- und Entwicklungsplanung sowie Projekt- und Prozessmanagement.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# „WIR reden MIT“ – Jugendliche partizipieren an der Entwicklung von Lösungsansätzen für kommunale Zielkonflikte der Nachhaltigkeit

Christiane Meyer und Randy Haubner

---

## Zusammenfassung

Der Beitrag stellt die Umsetzung und Evaluation eines schulischen Thinktanks in zwei Kommunen vor, der Jugendliche schulisch vorbereitet sowie u. a. bei kommunalen Ratssitzungen begleitet hat, um an der Entwicklung von Lösungsansätzen für kommunale Zielkonflikte der Nachhaltigkeit zu partizipieren (Projektlaufzeit: September 2017 bis August 2020). Das Schulprojekt wird in aktuelle Zielrichtungen von Bildung für nachhaltige Entwicklung auf unterschiedlichen Maßstabsebenen (global, national, kommunal) eingebettet und im Hinblick auf Zielkonflikte beleuchtet. Vor diesem Hintergrund wird der schulische Thinktank anschließend im Kontext gelingender Vermittlungsformate zur Partizipation von Jugendlichen sowie ihrer Verstärkung reflektiert und kommentiert.

---

C. Meyer (✉) · R. Haubner  
Institut für Didaktik der Naturwissenschaften, Didaktik der Geographie,  
Leibniz Universität Hannover, Hannover, Deutschland  
E-Mail: [meyer@idn.uni-hannover.de](mailto:meyer@idn.uni-hannover.de)

R. Haubner  
E-Mail: [randy.haubner@sk.bremen.de](mailto:randy.haubner@sk.bremen.de)



## 1 Einleitung

Der Kommunen- und Forschungsverbund LAZIK N<sup>2030</sup> (LösungsAnsätze Zielkonflikte für Nachhaltige Entwicklung 2030) hat sich zum Ziel gesetzt, in einem partizipativen Prozess unter Beteiligung von Schulen (Schüler\*innen und Lehrkräften), der Öffentlichkeit sowie Expert\*innen Lösungsansätze zur Bewältigung aktueller Zielkonflikte der Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene zu entwickeln. Im Projekt wirkten die niedersächsische Samtgemeinde Barnstorf und die Stadt Sandersdorf-Brehna aus Sachsen-Anhalt mit. Wissenschaftliche Partner im Verbund waren das Fachgebiet Didaktik der Geographie der Leibniz Universität Hannover sowie die Wirtschafts- und Sozialgeographie der Universität Greifswald. In beiden Kommunen wurden aktuelle Handlungsfelder der Nachhaltigkeit fokussiert: In Sandersdorf-Brehna wurden Zielkonflikte für einen weiteren familienfreundlichen Ausbau der sozialen Infrastruktur und einer nachhaltigen Mobilität versus kommunales Finanzbudget untersucht, in Barnstorf standen Zielkonflikte zum Ausbau von Windkraftanlagen und zur Rückkehr des Wolfes versus Lebens- und Wohnqualität im Fokus. In beiden Kommunen kristallisierte sich im Rahmen des schulischen Thinktanks ein weiterer Zielkonflikt aus Perspektive der Jugendlichen heraus, der in die Diskussion mit aufgenommen wurde: nachhaltige Treffpunkte versus kommunales Finanzbudget.

Hintergrund des Projektansatzes ist es, dass Jugendliche bislang noch viel zu wenig in kommunale Diskussionen zu einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden (vgl. Baden-Württemberg Stiftung 2015, S. 7). Die Forderungen z. B. vonseiten der Fridays for Future-Bewegung an verschiedene Kommunen zeigen aber auf, dass es wichtig ist, ihre Perspektiven künftig verstärkt zu integrieren und ihre Bedarfe zu eruieren (vgl. BMFSFJ 2019; Quenzel et al. 2019, S. 314 f.).

Der Beitrag stellt den schulischen Thinktank vor, der Jugendliche darauf vorbereitet hat, an der Entwicklung von Lösungsansätzen für die oben genannten Zielkonflikte der Nachhaltigkeit zu partizipieren (Projektlaufzeit: September 2017 bis August 2020). Dabei waren zentrale Ziele, Schüler\*innen für die Zielkonflikte in ihrer Kommune im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung zu sensibilisieren, ihnen insbesondere die damit einhergehende moralische Dilemmatik bewusst zu machen und sie zu befähigen, sich in die Entwicklung von Lösungsansätzen einzubringen.

Vor dem Hintergrund dieser Zielsetzungen wird in Kap. 2 zunächst ein theoretischer Rahmen über Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE), die mittlerweile an die Agenda 2030 und ihre Nachhaltigkeitsziele anknüpft, für verschiedene Maßstabsebenen aufgezeigt. Zudem werden Zielkonflikte im Kontext

einer nachhaltigen Entwicklung anhand einer Abbildung, die LAZIK N<sup>2030</sup> zur Orientierung diene, charakterisiert. Auf dieser Basis werden die konkreten Zielkonflikte in den beiden beteiligten Kommunen in ihrer Dilemmatik beleuchtet.

In Kap. 3 wird der schulische Thinktank beschrieben. Hierbei waren folgende Fragestellungen leitend:

1. Wie können Jugendliche für die Dilemmatik der vorliegenden Zielkonflikte im schulischen Kontext sensibilisiert und für eine kommunalpolitische Partizipation motiviert werden?
2. Wie kann eine Partizipation der Jugendlichen an Lösungsansätzen für kommunale Zielkonflikte umgesetzt werden?
3. Wie kann eine Beteiligung von Jugendlichen an kommunalen Entscheidungsprozessen verstetigt werden?

Frage 1 betrifft die schulische Vorbereitung, Frage 2 fokussiert auf Maßnahmen zur Partizipation und Frage 3 betrifft eine strukturelle Verankerung über das Projektvorhaben hinaus. Es werden zur Beantwortung der Fragestellungen ausgewählte Ergebnisse aus der wissenschaftlichen Begleitforschung präsentiert. Diese erfolgte quantitativ in Form von Fragebogenerhebungen sowie qualitativ mit Interviews.

In Kap. 4 werden die Ergebnisse und Erfahrungen mit Bezug auf die Fragestellungen diskutiert. Kap. 5 bilanziert zentrale Erkenntnisse des schulischen Thinktanks.

---

## **2 Bildung für nachhaltige Entwicklung und Zielkonflikte der Nachhaltigkeit**

Dieses Kapitel widmet sich der theoretischen Fundierung. Hierbei wird zunächst auf die Ziele von Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE) eingegangen. Orientierung geben hierfür die auf globaler Ebene verabschiedeten Ziele für eine nachhaltige Entwicklung, die auf nationaler Ebene konkretisiert und letztlich auf lokaler Ebene umgesetzt werden. Für Schulen und Kommunen kommentiert der Nationale Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung mit Bezug auf BNE: „Partizipation von allen gesellschaftlichen Akteuren im Sinne eines Whole System Approach ist zu stärken und umzusetzen, das bezieht Schulleitungen, Lehrkräfte, pädagogische Fachkräfte, Schülerinnen und Schüler, Eltern, Vertretungen kommunaler Politik und Verwaltung [...] ein“ (NAP 2017, S. 37).

Anschließend werden in diesem Kapitel Zielkonflikte im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung näher beleuchtet, da diese den Kern von LAZIK N<sup>2030</sup> ausmachen.

## 2.1 Bildung für nachhaltige Entwicklung von global bis lokal

BNE soll Menschen „zu zukunftsfähigem Denken und Handeln“ (BMBF o. J.) befähigen, einhergehend mit der Erkenntnis: „Mein Handeln hat Konsequenzen – nicht nur für mich und mein Umfeld, sondern auch für andere. Ich kann dazu beitragen, die Welt ein Stück weit zu verbessern“ (ebd.). Da Bildung und Lernprozesse als treibende Kraft für eine Veränderung zu einer nachhaltigen Entwicklung gelten, wurden mit einem Beschluss der Vereinten Nationen von Dezember 2002 die Jahre 2005–2014 zur UN-Dekade der Bildung für nachhaltige Entwicklung erklärt. Um die Ergebnisse fortzuführen und auszubauen, hat die UNESCO für den Zeitraum 2015–2019 ein Weltaktionsprogramm „Bildung für nachhaltige Entwicklung“ erarbeitet, das u. a. fünf prioritäre Handlungsfelder herausstellt (DUK 2014, S. 15 ff.). Stärkung und Mobilisierung der Jugend (Handlungsfeld 4) und Förderung nachhaltiger Entwicklung auf lokaler Ebene (Handlungsfeld 5) wurden insbesondere im Rahmen des hier beschriebenen Projekts angestrebt.

Seit 2015 dient zudem auf globaler Ebene die Agenda 2030, die unter dem Titel „Transforming our World“ (UN 2015) verabschiedet wurde, als zentrale Orientierung für die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaften und als „Handlungs- und Orientierungsrahmen für alle Staaten gleichermaßen“ (Wilhelmy und Turmann 2019, S. 3). Konkret werden darin 17 Sustainable Development Goals, kurz SDGs, ausgewiesen. Eine hochwertige Bildung wird explizit im SDG 4 angesprochen. 2020 ist die UNESCO mit dem neuen Programm „Education for Sustainable Development: Towards achieving the SDGs“ – kurz „BNE 2030“ (DUK o. J.) gestartet. Die fünf prioritären Handlungsfelder des UNESCO-Weltaktionsprogramms werden u. a. in diesem Folgeprogramm beibehalten (ebd.).

„Den Kommunen kommt weltweit bei der Umsetzung der Agenda 2030 eine zentrale Rolle zu“ (ebd., S. 4), denn „zwei Drittel der Ziele lassen sich nur auf und mit der kommunalen Ebene umsetzen“ (Wilhelmy et al. 2019, S. 3). SDG-Indikatoren dienen dabei als Orientierung für die Umsetzung der Agenda 2030 (Bertelsmann Stiftung et al. 2020), die im Zusammenhang mit Bildung u. a. inklusiv, fair und familiengerecht ausgerichtet sein soll (Assmann et al. 2018, S. 50 f., S. 69).

Die Bedeutung der kommunalen Ebene wird auch in den Lernzielen zu den SDGs, die 2017 vonseiten der UNESCO herausgegeben wurden, zum Ausdruck gebracht. Damit wird konkretisiert, welcher Lernzuwachs anzustreben ist. In der Broschüre wird hierfür eine Pädagogik vertreten, die handlungsorientiert, auf die Lernenden bezogen und transformativ ist. Dazu zählen u. a. neben dem Wissenserwerb insbesondere die kritisch-reflexive Klärung von Wertorientierungen, indem abstrakte Konzepte mit persönlichen Erfahrungen und der Lebenswelt der Lernenden verbunden werden, um die eigene „Weltanschauung“ zu verändern (ebd., S. 55). So werden für das SDG 11 *Sustainable Cities and Communities* u. a. folgende Ziele formuliert (UNESCO 2017, S. 32), die letztlich auch die Ziele des Thinktanks aus LAZIK N<sup>2030</sup> abbilden:

- *Cognitive learning objectives*: „The learner understands the role of local decision-makers and participatory governance and the importance of representing a sustainable voice in planning and policy for their area.“
- *Socio-emotional learning objectives*: „[The learners are] able to use their voice, [...] to call for the investment in sustainable infrastructure, buildings and parks in their area and to debate the merits of long-term planning.“
- *Behavioural learning objectives*: „[The learners are] able to participate in and influence decision processes about their community.“

Mit Bezug auf die Agenda 2030 wurde 2017 in Deutschland der Nationale Aktionsplan BNE verabschiedet (NAP 2017), der das Unterziel 4.7 des SDG 4 ins Zentrum rückt: „Bis 2030 sicherstellen, dass alle Lernenden die notwendigen Kenntnisse und Qualifikationen zur Förderung nachhaltiger Entwicklung erwerben, unter anderem durch Bildung für nachhaltige Entwicklung und nachhaltige Lebensweisen, Menschenrechte, Geschlechtergleichstellung, eine Kultur des Friedens und der Gewaltlosigkeit, Weltbürgerschaft und die Wertschätzung kultureller Vielfalt und des Beitrags der Kultur zu nachhaltiger Entwicklung.“ (ebd., S. 7) Der Aktionsplan benennt nicht nur für unterschiedliche Bildungsbereiche (frühkindliche Bildung, Schule, Berufliche Bildung, Hochschule, non-formales und informelles Lernen), sondern explizit auch für Kommunen Ziele und Maßnahmen. Damit die „jüngere Generation Gegenwart und Zukunft aktiv mitgestaltet“ (NAP 2017, S. 37), ist die Partizipation von Jugendlichen – insbesondere bei kommunalen Entscheidungsprozessen – ein wichtiger Schritt (Handlungsfeld V: Partizipation und BNE; ebd.). Folglich werden Schulen und Kommunen „ermutigt, unter Beachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten partizipative Gestaltungs- und Entscheidungsräume stärker zu nutzen und weiterzuentwickeln (z. B. für Beschaffung, Schulverpflegung,

schulische Mobilität, Schulwege und Gebäudebau“ (ebd., S. 33). Kommunen sind zudem aufgefordert, Bildungs- und Kommunikationsmaßnahmen im Kontext von Nachhaltigkeit durchzuführen, u. a. die Entwicklung von kommunalen Angeboten für die Bürgerbeteiligung zur Verankerung von BNE in Form von E-Partizipation („Smart City“) (NAP 2017, S. 92).

Diese schlagkräftigen, aber unverbindlichen Orientierungen (im Überblick siehe Tab. 1) können zur didaktischen Legitimation von Unterrichtseinheiten bzw. Schulprojekten herangezogen werden (vgl. Meyer und Haubner 2020), sofern die verbindlichen fachbezogenen Curricula, die von den Kultusministerien der Bundesländer herausgegeben werden, diesbezüglich (noch) keine aussagekräftigen Anhaltspunkte bieten.

Was das politische Interesse von Jugendlichen betrifft, so wird in der Shell-Studie von 2019 aufgezeigt, dass dieses recht hoch ist: „Aktuell geben 45 % der 15–24-Jährigen an, dass sie politisch interessiert oder stark interessiert sind“ (Schneekloth und Albert 2019, S. 49). Gleichwohl ist das Vertrauen in Politiker\*innen gering. Immerhin 71 % stimmen folgender Aussage voll und ganz oder eher zu: *Ich glaube nicht, dass sich Politiker darum kümmern, was Leute wie ich denken* (ebd., S. 95). Die Politikverdrossenheit steht in Zusammenhang mit der Bildungsposition: „Je niedriger die Herkunftsschicht und die Bildungsposition, desto größer die Verdrossenheit“ (ebd.). Und es wird konstatiert: „Offenbar haben Jugendliche auf Hauptschulen und auf anderen nichtgymnasialen Schulformen deutlich häufiger das Gefühl, dass ihre Interessen keine oder nur eine geringe Rolle für Politikerinnen und Politiker spielen und diese ihre Prioritäten nicht an den Bedürfnissen von sozial Benachteiligten ausrichten“ (Quenzel et al. 2019, S. 319).

Daraus lässt sich ableiten, dass es eine Bildungsaufgabe ist, dieser Politikverdrossenheit vor allem an den nichtgymnasialen Schulformen entgegenzuwirken, an denen u.a. auch der Thinktank im Projekt LAZIK N<sup>2030</sup> umgesetzt wurde.

## 2.2 Zielkonflikte im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung

Im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung gibt es unterschiedliche Verständnisse davon, welche Zielrichtung hierfür eingeschlagen werden soll. Diese gehen mit unterschiedlichen Interessen und Wertorientierungen einher. Wenn auf kommunaler Ebene konkrete Entscheidungssituationen anstehen, prallen diese Verständnisse mitunter aufeinander und es kommt zu Konflikten. Zielkonflikte der Nachhaltigkeit sind im Orientierungsrahmen für den Lernbereich

**Tab. 1** Bildung für nachhaltige Entwicklung auf unterschiedlichen Maßstabsebenen

Maßstabsebene	Beispiele für Institutionen, Akteure	Beispiele für Programme, Konzepte und Aktionen
Makroebene	UN, UNESCO	Education for Sustainable Development Goals – Learning Objectives (UNESCO 2017) Folgeprogramm zum UNESCO-Weltaktionsprogramm (2015–2019) ab 2020: „Education for Sustainable Development: Towards achieving the SDGs“ (kurz: „BNE 2030“) (DUK o. J.)
Mesoebene	Staat	Nationaler Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung (NAP 2017) Orientierungsrahmen für den Lernbereich „Globale Entwicklung“ (KMK et al. 2016)
	Bundesländer	Verbindliche curriculare Vorgaben für die jeweiligen Schulfächer, herausgegeben von den Kultusministerien
Mikroebene 2	Kommune	Inklusive Kommune, Faire Kommune, Familiengerechte Kommune (SDG-Indikatoren für Kommunen)
Mikroebene 1	Schule bzw. Klassenraum	UNESCO-Schulen, Fair-Trade-Schulen, Klimaschulen, ... Schulprojekte bzw. -unterricht: Partizipation von Jugendlichen an kommunalen Entscheidungsprozessen
	Individuen	Individuelles zivilgesellschaftliches Engagement, z. B. Fridays for Future, SDG Scouts...

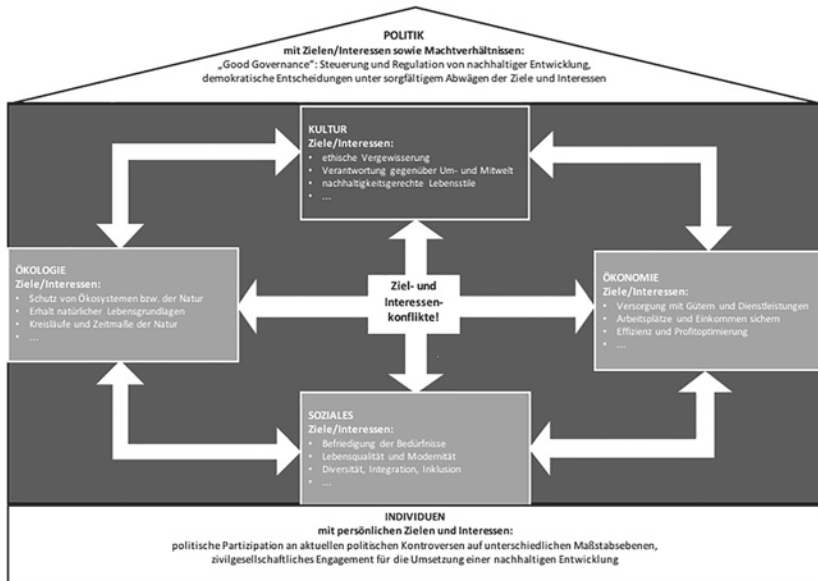
Quelle: Eigene Darstellung

„Globale Entwicklung“ in ihrer Vieldimensionalität abgebildet (Appelt und Siege 2016, S. 41). Darin werden „vier Zieldimensionen nachhaltiger Entwicklung (soziale Gerechtigkeit, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, demokratische Politik-

gestaltung, ökologische Verträglichkeit) als vier Entwicklungsdimensionen der Bereiche Soziales, Wirtschaft, Politik und Umwelt dargestellt“ (ebd., S. 35). Für eine zukunftsfähige Entwicklung bedeutet dies im Fall von Konflikten, dass Austausch- und Aushandlungsprozesse stattfinden müssen, um eine „gute“ Entscheidung im Sinne von Nachhaltigkeit zu treffen. Anstelle von Politik oder als eine weitere Zieldimension wird in verschiedenen Publikationen Kultur ausgewiesen (Holz und Stoltenberg 2011; Meyer 2018). Auch für das Unterziel 4.7 zum SDG 4 wird der Beitrag der Kultur zu nachhaltiger Entwicklung explizit benannt (z. B. NAP 2017, S. 7; siehe oben). Der Begriff Kultur ist mit einem großen Bedeutungsspektrum verbunden. „Kultur wird heute als Gesamtheit der menschlichen kreativen und intellektuellen Leistungen verstanden, was sowohl Werte, Wissen, Regeln und Techniken einer Gesellschaft umfasst wie auch Artefakte wie Werkzeuge, Bauten oder Kunstgegenstände“ (Korf und Wastl-Walter 2016, S. 90). Alle diese Facetten sind letztlich auch mit Bedeutungszuweisungen im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung verknüpft. Werte sind dabei wegweisend. Sie sind „Leitmotive unserer Einstellungen und unseres Handelns“ (PIRC 2014, S. 8). Werte sind bei einer ethischen Vergewisserung von Bedeutung, um Entscheidungen zu treffen, die sich moralisch „richtig“ anfühlen. Sie sind insbesondere bei politischen Entscheidungen leitend, ebenso beim zivilgesellschaftlichen Engagement. Letzteres wird u. a. durch die Fridays for Future-Bewegung deutlich.

Auf Basis dieser Überlegungen wurde Abb. 1 als Orientierung für LAZIK N<sup>2030</sup> und die Thematisierung von Zielkonflikten im schulischen Kontext entwickelt (vgl. Abb. 1, Meyer 2017, S. 42 f.). Als Dimensionen der Nachhaltigkeit sind darin Ökologie, Ökonomie, Kultur und Soziales sowie Politik ausgewiesen. Zudem wurde in diesem „Haus der Nachhaltigkeit“ als Fundament die Ebene der Individuen aufgenommen. Sie steht u. a. im Kontext einer politischen Partizipation der Dimension Politik „gegenüber“, die das „Dach des Hauses“ bildet.

In Abb. 1 sind Ökologie und Ökonomie auf gleicher Ebene angeordnet bzw. stehen sich gegenüber. Die den Dimensionen zugehörigen Wissenschaften sind quasi zwei Seiten einer Medaille, z. B. im Hinblick auf Kreislaufwirtschaft. Die Ökologie ist die Lehre vom Haushalt (altgr. oikos: Haus, Haushalt; logos: Lehre) und verlangt u. a. einen sparsamen Umgang mit Ressourcen sowie die Berücksichtigung der Regenerationsfähigkeit der Erde. Ökonomie bedeutet letztlich ein „an den Gesetzen des Haushalts orientiertes Wirtschaften“ (gr. nomos: Gesetz). Die Dimension Ökonomie vertritt dabei Ziele wie die Sicherung von Arbeitsplätzen und die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen.



**Abb. 1** Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung im „Haus der Nachhaltigkeit“. (© C. Meyer 2020)

Kultur und Soziales stehen sich ebenfalls gegenüber. Diese Dimensionen betreffen den Menschen, der durch seine Entscheidungen auf die Um- und Mitwelt einwirkt. Kultur bedeutet u. a. die kollektiv vermittelten und individuell verinnerlichten Bedeutungszuweisungen und Werthaltungen, aber auch was durch den Menschen gestaltend hervorgebracht wurde und den Raum prägt. Eine Orientierung an der Dimension Kultur geht zudem mit ethischem Vergewissern und Hinterfragen einher – u. a. im Zusammenhang mit raumwirksamen Entscheidungen für eine nachhaltige Entwicklung. Hierzu gehören daher nachhaltigkeitsgerechte Lebensstile. Soziales betrifft übergeordnet das Gemeinwohl durch die Befriedigung der Bedürfnisse, Lebensqualität, aber auch Diversität, Integration und Inklusion in Gemeinschaften. Dabei geht es um das vorausschauende und „moralisch richtige“ Handeln, somit um die praktische Umsetzung individueller (Wert-)Orientierungen.

Kultur ist in Abb. 1 aufgrund der oben dargestellten Bedeutung von Werten den anderen Dimensionen übergeordnet. Zudem bildet sie deshalb auch den Hintergrund im Inneren des Hauses, was durch die gewählte Farbgebung zum Ausdruck kommen soll.



Konflikte entstehen, wenn unterschiedliche Ziele und Interessen auf Basis von Wertorientierungen, die jeweils in ihrer Priorisierung bestimmten Dimensionen der Nachhaltigkeit zuordenbar sind, aufeinanderprallen. Grundsätzlich gilt, dass bei Konflikten auch hinterfragt werden sollte, welches Nachhaltigkeitsverständnis die jeweiligen Interessengruppen argumentativ vertreten. Nachhaltigkeit wird unterschiedlich interpretiert, wobei jeweils andere Ziele und Interessen, die auf bestimmten Wertorientierungen basieren, hervorgehoben oder vernachlässigt werden.

Tab. 2 stellt die Zielkonflikte im Überblick dar, die in LAZIK N<sup>2030</sup> in den jeweiligen Kommunen virulent waren und daher auch im Thinktank aufgegriffen wurden (abgesehen vom Zielkonflikt 1 in Sandersdorf-Brehna, der aus didaktischer Sicht für die Lernenden nicht anschlussfähig erschien). Ergänzt wurde jeweils ein Zielkonflikt, der von den im Thinktank involvierten Jugendlichen selbst bestimmt wurde.

Der Zielkonflikt „Ausbau Windkraftanlagen versus Flächenschutz/Lebens- und Wohnqualität“ stellt sich beispielsweise mit Bezug auf Abb. 1 wie folgt dar: Lärm, Schattenschlag und Beleuchtung der Windkraftanlagen stören auf der einen Seite die Lebensqualität der Anwohnenden. Auf der anderen Seite gibt es (wirtschaftliche) Einzelinteressen von Grundstücksbesitzer\*innen und Anlagenbetreiber\*innen für den Ausbau von Windkraftanlagen in der Region. Es kollidieren in diesem Fall die Befriedigung der Bedürfnisse (Soziales) mit einer Profitorientierung (Ökonomie). Letztlich gibt es aber auch auf der politischen Ebene in Verbindung mit Kultur einen Konflikt, denn nachhaltigkeitsgerechte Lebensstile (Kultur) sind mit einer Energiewende verbunden, die vonseiten

**Tab. 2** Die vier durch das Projektteam bestimmten Zielkonflikte im Überblick sowie der Zielkonflikte aus Perspektive der partizipierenden Jugendlichen

Kommune	Zielkonflikt 1	Zielkonflikt 2	Extra: Zielkonflikt Jugendlicher
Stadt Sandersdorf-Brehna	Kommunale KiTa-Plätze versus ausgeglichener kommunaler Finanzhaushalt	Nachhaltige Mobilität versus kommunales Finanzbudget	Nachhaltige Treffpunkte versus kommunales Finanzbudget
Samtgemeinde Barnstorf	Ausbau Windkraftanlagen versus Flächenschutz/Lebens- und Wohnqualität	Rückkehr des Wolfes versus Sicherheit Mensch, Nutz- und Weidetiere	Nachhaltige Treffpunkte versus kommunales Finanzbudget

Quelle: Eigene Darstellung

der Bundesregierung (Politik) vertreten wird. Für Windkraftanlagen braucht es jedoch Flächen. Dies steht im Konflikt zum Flächensparziel der Bundesregierung, wonach bis 2020 die tägliche Neuinanspruchnahme durch Siedlungs- und Verkehrsflächen bundesweit auf 30 Hektar gesenkt werden soll. Der Erhalt natürlicher Ressourcen ist somit gefährdet (Ökologie). Auch in anderer Hinsicht formieren sich Widerstände: Umweltschützer\*innen sehen das Tierwohl durch die Anlagen beeinträchtigt. Der Erhalt von Ressourcen bzw. Arten (Ökologie) kollidiert hier zum einen mit den wirtschaftlichen Interessen (Ökonomie), zum anderen mit dem Ziel der Energiewende (Politik).

Die in LAZIK N<sup>2030</sup> behandelten Konflikte im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung sind mit Blick auf die obigen Ausführungen in verschiedener Hinsicht moralisch dilemmatisch und daher „wicked problems“, which means by nature, very difficult to solve“ (Freeman und Morgan 2009, S. 33). Sie sind letztlich teilweise sogar unlösbar, sodass politischen Abwägungen und Entscheidungen eine große Verantwortung zukommt.

Für Bildungskontexte bedeutet dies, den Fokus darauf zu legen, den Jugendlichen die Problematik solcher Konflikte bewusst zu machen, indem sie diese durch Methoden forschenden und kollaborativen Lernens selbst aufdecken. Damit werden sie befähigt, sich als informierte Bürger\*innen aktiv an den „Lösungsprozessen“ solcher Probleme zu beteiligen (Morgan 2011, S. 190). Zudem wird festgestellt: „Wenn das Erlernen lebenswichtiger Kompetenzen im konkreten Lebensumfeld erfolgt, kann die Gestaltung der Lernprozesse, das Angebot von Lernimpulsen, das Wecken von lernrelevanter Neugier nur im Bereich der Stadt (oder sogar nur des Stadtteils) erfolgen“ (Rossmeißl 2019, S. 3). Dies waren zentrale Überlegungen der schulischen Vermittlung in dem Thinktank, der im folgenden Kapitel dargelegt wird.

---

### **3 Schulischer Thinktank – Partizipation von Jugendlichen**

Im Folgenden wird die Durchführung des schulischen Thinktanks in den beiden Kommunen beschrieben. Im Rahmen der schulischen Vermittlung – der Thinktanks – wurden über Methoden forschenden Lernens, wie Befragungen von Passant\*innen, Interviews mit kommunalen Vertreter\*innen und Diskussionen mit dem Bürgermeister, die Zielkonflikte den Jugendlichen zugänglich gemacht, diskutiert und Lösungsansätze entwickelt. Ein gemeinsam erstelltes Thesen- und Forderungspapier diente anschließend als „offizielles Dokument“, um ihrer Stimme in den kommunalen Diskussionen Gewicht zu verleihen.

Zudem werden Ergebnisse der evaluativen Begleitforschung präsentiert, die in der Konzeption, Durchführung und Auswertung einer Prä- und Post-Fragebogenerhebung mit Schüler\*innen sowie von leitfadengestützten Interviews (post) mit kommunalen und schulischen Vertreter\*innen bestand.

### 3.1 Thinktank: Schulische Vermittlung

In Sandersdorf-Brehna kooperierten im Forschungsvorhaben die dort ansässige Sekundarschule und ein im Landkreis gelegenes Gymnasium in Bitterfeld, das Jugendliche aus der Kommune besuchen. In Barnstorf wurde mit der dort ansässigen Oberschule zusammengearbeitet. Es wurden vorwiegend Schüler\*innen aus der Jahrgangsstufe 9 – und somit aus der Sekundarstufe I – beteiligt. Den Projektverlauf zeigt Abb. 2.

Die Vorgehensweise im Forschungsprojekt wurde individuell an die Bedarfe der beteiligten Schulen angepasst. Es haben Klassenverbände teilgenommen, aber auch freiwillig teilnehmende Schüler\*innengruppen im Rahmen von Arbeitsgruppen (AGs). Die Methoden wurden an ein bis vier Projekttagen (jeweils ca. sechs Schulstunden) durchgeführt oder in den regelmäßig stattfindenden AGs, bei denen z. B. in Doppelstunden projektorientiert vorgegangen wurde. Im Folgenden wird mit Bezug auf die methodische Umsetzung verallgemeinernd von Projektarbeit oder Projekteinheiten gesprochen. Gemeint sind kooperative Lernformen, die interdisziplinäres Denken anstreben und Methoden forschenden Lernens mit Bezug auf aktuelle Probleme erfahrbar machen.

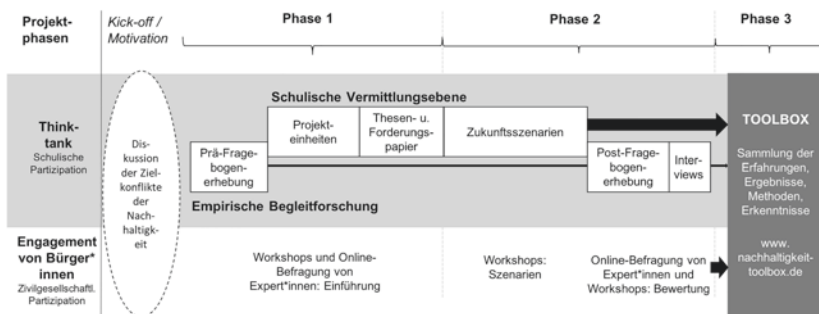


Abb. 2 Projektverlauf. (© R. Haubner 2020)

Nach einem Kick-off wurden die Projekteinheiten in den Schulen durchgeführt, um in die Bereiche Nachhaltigkeit und Kommunalpolitik einzuführen und die Zielkonflikte der Nachhaltigkeit in den Kommunen über bestimmte Methoden des forschenden Lernens zu erschließen und zu reflektieren. Forschendes Lernen zeichnet sich dadurch aus, dass Schüler\*innen selbstständig Fragestellungen entwickeln und diese mittels der Umsetzung der Methoden beantworten. Hierzu gehörten das Planen, Durchführen und Auswerten von Interviews mit Expert\*innen, eine Befragung von Passant\*innen, die Anwendung von Reflexiver Fotografie (Eberth 2018) sowie ein Austausch mit dem Bürgermeister. Dadurch sollten die jeweiligen Zielkonflikte aus unterschiedlichen Perspektiven beleuchtet werden, um die Jugendlichen für deren Dilemmatik zu sensibilisieren. Insbesondere der Austausch mit dem Bürgermeister war für alle sehr anregend, da zum einen der persönliche Kontakt und ein gegenseitiges Kennenlernen ermöglicht wurden und zum anderen über die Zielkonflikte der Nachhaltigkeit mit den verschiedenen Perspektiven hinaus weitere dringliche kommunale Handlungsfelder seitens der Jugendlichen angesprochen werden konnten.

Im Zuge der Reflexion und Diskussion der vorgegebenen Zielkonflikte der Nachhaltigkeit ergab sich u. a. aus motivationalen Gründen, dass die Berücksichtigung der eigenen Zielkonflikte der Jugendlichen notwendig war. In beiden Kommunen kristallisierte sich der Bedarf an nachhaltigen Treffpunkten für junge Menschen versus kommunales Finanzbudget als ein weiterer zu behandelnder Zielkonflikt heraus (vgl. Tab. 2), der folglich in die weitere Diskussion mit aufgenommen wurde.

Auf Grundlage der Ergebnisse aus den Projekteinheiten erarbeiteten die Schüler\*innen ein Thesen- und Forderungspapier zur Übergabe an die jeweiligen Bürgermeister. Dieses beinhaltete in beiden Kommunen zum einen Lösungsansätze für die behandelten Zielkonflikte der Nachhaltigkeit wie auch Verbesserungsbedarfe aus Perspektive der Jugendlichen, die u. a. eine Entwicklung hin zu nachhaltiger Mobilität zum Ziel hatten. Zum anderen wurden aber auch Forderungen von den Jugendlichen aufgestellt, um sie zukünftig stärker an kommunalen Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

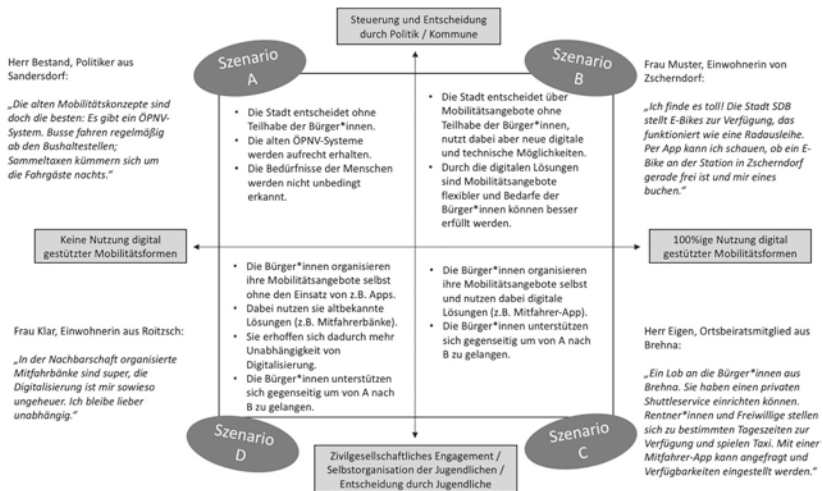
Da die Zielkonflikte als „wicked problems“ nicht unmittelbar lösbar sind, fand im nächsten Schritt ein Blick in die Zukunft statt, um die Zielkonflikte mit einer Zukunftsvision zu verknüpfen und zu hinterfragen. Im Vorfeld der Entwicklung von Zukunftsszenarien haben die Schüler\*innen in Kleingruppen Megatrends der Zukunft diskutiert. Ein Megatrend (z. B. Digitalisierung, Nachhaltigkeit) „beschreibt einen lang anhaltenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Veränderungsprozess, der zahlreiche Lebensbereiche wie Arbeitswelt, Konsum- und Freizeitverhalten, Gesundheit, Bildung, kulturelle Identität

und politische Teilhabe massiv beeinflusst“ (Petersen und Steiner 2019, S. 9). Die Jugendlichen konnten in Kleingruppen anhand von Kartensets, auf denen je Karte ein Megatrend mit Bild und kurzer Erklärung abgebildet war, diese anschauen, sortieren und diskutieren.

Anknüpfend an die Auseinandersetzung mit den Megatrends entwickelten die Schüler\*innen Szenarien für die Nachhaltigkeit in ihrer Kommune im Jahr 2030. Dafür wurde (genauso wie in den zeitgleichen Workshops mit Bürger\*innen, Verwaltungsmitarbeiter\*innen und Interessierten, vgl. den Beitrag in diesem Sammelband von Böhm et al.: „Entwicklung von Lösungsansätzen für Zielkonflikte der Nachhaltigkeit auf kommunaler Ebene“) die  $2 \times 2$ -Matrixtechnik (Rhydderch 2017) als methodische Grundlage genutzt. Der Forschungsverbund entwickelte hierfür eine Matrix und legte anhand von Interviewergebnissen mit Akteur\*innen aus den Kommunen sowie Expert\*innen die Treiber fest. Die Projektpartner\*innen fokussierten die Matrix auf zwei wesentliche Treiber, die sich jeweils auf einer Achse zwischen zwei extremen Entwicklungen befinden. Diese wurden in eine Vier-Felder-Matrix eingetragen, wodurch vier Szenarien entstehen. Nach der Auswahl der Treiber wurden die Quadranten mit Inhalten gefüllt, passend zu den einzelnen möglichen Szenarien. Für die Schüler\*innen wurden zum besseren Verständnis für jedes Szenario Aussagen von fiktiven Personen (z. B. einer Einwohnerin) formuliert. Anhand der Matrix wurden mögliche Lösungsansätze in Form von Szenarien für die aktuellen Zielkonflikte diskutiert. Allerdings beziehen sich die Treiber und Szenarien auf zukünftige Handlungsoptionen und nicht auf die jeweiligen Zielkonflikte. Abb. 3 veranschaulicht dies exemplarisch für den Zielkonflikt in Sandersdorf-Brehna „Nachhaltige Mobilität versus kommunales Finanzbudget“, um über mögliche Handlungsoptionen einer nachhaltigen Mobilität zu diskutieren.

Nachdem die Schüler\*innen über Megatrends im Zusammenhang mit dem Ziel einer nachhaltigen Mobilität diskutiert haben, bewerteten sie die vier identifizierten Trends und Zitate in den Quadranten (vgl. Abb. 3). Dadurch wurden sie aktiviert, über potenzielle zukünftige Szenarien und Konzepte eines kommunalen nachhaltigen Wandels nachzudenken und ihre Ideen dazu zu notieren. Als Ergebnisse wurden aus der  $2 \times 2$ -Matrix abgeleitete eigene Szenarien zu den Zielkonflikten sowie Handlungsempfehlungen und Lösungsansätze festgehalten.

Für die aktuelle Problematik im Bereich Mobilität wurden daraus u. a. folgende Forderungen in Richtung der Kommunalpolitik festgehalten: Der ÖPNV sollte ausgebaut und Ergänzungsangebote geschaffen werden. Die Schüler\*innen forderten außerdem mehr Mitbestimmung bei der Mobilitätsgestaltung. Die Jugend könnte weiterhin als Sprachrohr für ihre Anliegen fungieren, und die Jugendbeiräte auf Landkreisebene sollten sich vernetzen. Des Weiteren wurden



**Abb. 3** Szenariengrafik mit Inhalten und Zitaten in den Quadranten, die mögliche Handlungsoptionen für eine nachhaltige Mobilität aufzeigt. (© R. Haubner 2020)

Informationen zu Anruftaxen/Anrufbussen gefordert, da nur wenige oder intransparente Informationen zum ÖPNV-System/zu Anrufbussen vorliegen würden. Neben dem ÖPNV war zudem der Ausbau des Radwegenetzes ein wichtiges Anliegen der Schüler\*innen. Auch autonomes Fahren wurde kurz angesprochen.

Um die Stimme der Jugend hörbar zu machen und eine außerschulische Partizipation an kommunalen Entscheidungsprozessen zu ermöglichen, wurden die Ergebnisse der Zukunftsszenarien anschließend in kommunalpolitischen Diskussionen eingebracht. In Sandersdorf-Brehna fungierte ein neugegründeter Jugendbeirat als Ansprechpartner, um die Überlegungen weiterzuführen. Zudem wurde Sandersdorf-Brehna im Jahr 2020 als eine Pilotkommune zur Förderung von Jugendpartizipation durch das Landeszentrum „Jugend & Kommune“ in Sachsen-Anhalt ausgewählt, um Partizipation und Generationenkommunikation voranzubringen. In der Samtgemeinde Barnstorf gab es einen weiteren Austausch mit dem Kinder-, Jugend- und Sozialausschuss. Zudem wurde Ende 2019 die Arbeitsgemeinschaft (AG) „Political Youth Barnstorf (PYB)“ an der Oberschule gegründet. Ziel der AG ist es, Bewusstsein für politische Mitbestimmung der Jugendlichen zu schaffen und in einen Dialog mit der Politik zu treten. Über eine Verstärkung der Kooperation wird nach der Corona-Pandemie zwischen den verantwortlichen Lehrkräften und kommunalen Vertreter\*innen beraten.

## 3.2 Empirische Begleitforschung

Ziel der empirischen Begleitforschung im schulischen Kontext war die Erhebung des Interesses der partizipierenden Jugendlichen an Themen der Nachhaltigkeit sowie ihr Engagement in der Kommune vor und nach den Projekteinheiten. Das Forschungsdesign bestand in der Konzeption, Durchführung und Auswertung zweier Fragebogenerhebungen (prä-post) mit Schüler\*innen sowie von leitfadengestützten Interviews (post) mit kommunalen und schulischen Vertreter\*innen (vgl. Abb. 2). Mittels der beiden Fragebogenerhebungen wurden das Interesse der partizipierenden Jugendlichen an Themen der Nachhaltigkeit sowie ihr Engagement in der Kommune vor und nach den Projekteinheiten erhoben. Die leitfadengestützten Interviews mit den beteiligten Akteur\*innen hatten zum Ziel, den Projektverlauf und die Projektergebnisse zu reflektieren bzw. zu evaluieren sowie Perspektiven für eine mögliche Weiterführung zu ermitteln. Die Interviews wurden aufgenommen, transkribiert und zusammenfassend ausgewertet.

### 3.2.1 Prä-Fragebogenerhebung mit Schüler\*innen

Vor den Projekteinheiten wurde im Mai 2018 in den drei beteiligten Schulen mittels eines standardisierten Fragebogens mit fünf offenen und zwölf geschlossenen Fragen das Interesse der partizipierenden Jugendlichen an Themen der Nachhaltigkeit sowie ihr Engagement in der Kommune erhoben. Die Datenerfassung in Barnstorf war leider unvollständig, da die Schüler\*innen der beiden beteiligten 9. Klassen die Fragen auf der Rückseite der Fragebögen nicht ausgefüllt haben. In Sandersdorf-Brehna nahmen 177 Schüler\*innen der Klassen 9 bis 12 des Gymnasiums und der Sekundarschule teil (Altersgruppen 14 bis 18 Jahre), wobei die meisten Befragten 15 bis 16 Jahre alt waren.

Die Ergebnisse der Prä-Fragebogenerhebung in Sandersdorf-Brehna zeigten, dass unter den befragten Schüler\*innen nur rudimentäres Wissen bzgl. Themen der Nachhaltigkeit und Möglichkeiten der Jugendpartizipation in den Kommunen vorhanden war. Exemplarisch zeigt dies ein Zitat eines Schülers (15 Jahre alt) auf die Frage, was er in seiner Kommune nicht gut findet: „dass sie sich erst in der 9. Klasse zeigt und einem davor nie klar war, dass sie existiert“ (Quelle: LAZIK N<sup>2030</sup>, Fragebogenerhebung 2018).

Im Kontext einer offenen Frage, die auf das Vorwissen zur nachhaltigen Entwicklung abzielte, wurde für die Themenbereiche *Nachhaltigkeit und Zielkonflikte* ersichtlich, dass die Schüler\*innen kein differenziertes Konzept von Nachhaltigkeit hatten und sich ihre Vorstellungen zu nachhaltiger Entwicklung stark an ökologischen Themen orientierten. Knapp 20 % der Befragten gaben

an, dass Parks und Bäume (mehr „Grün“) Nachhaltigkeit in einer Kommune darstellen. Des Weiteren sahen sie ein besseres Abfallmanagement/mehr Sauberkeit (16,3 %) als einen Aspekt einer nachhaltigen Entwicklung in einer Kommune an. Darauf folgen: bessere/andere Mobilität (15,2 %), viele Freizeitmöglichkeiten (12,0 %), Zuzug fördern und Möglichkeiten für nachfolgende Generationen schaffen (je 8,7 %), fortschrittliche Entwicklung und Förderung erneuerbarer Energien (je 6,5 %). Jedoch wurde im Rahmen dieser Frage auch der Wunsch nach „mehr Beteiligung der Jugend in der Politik und politischen Entscheidungen“ (Zitat eines Schülers) geäußert. Darüber hinaus beantworteten 85 von 177 Schüler\*innen diese Frage überhaupt nicht. Die Mehrheit der befragten Schüler\*innen gab zwar an, dass sie einen stärkeren Einfluss auf die kommunale Entwicklung als gut empfinden würde, sah eine aktive Rolle ihrerseits aber eher als schwierig an. Die Möglichkeiten für junge Menschen, in der eigenen Kommune etwas im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung verändern zu können, schätzten über 75 % der Schüler\*innen mittelmäßig bis niedrig ein. Die Chance, als Schüler\*in, Teil eines nachhaltigen kommunalen Wandels zu sein, sahen sie somit kaum bis gar nicht.

Im Themenbereich *Jugendpartizipation* war die mit Abstand bekannteste Form der Jugendbeteiligung unter den Befragten mit knapp 95 % der Sportverein. Politische Partizipation wurde nur am Rande als Möglichkeit des bürgerschaftlichen Engagements erwähnt. Hauptgründe für die Teilnahme an politischen kommunalen Angeboten waren laut der Befragung „Spaß“ und „Interesse am Thema“ (je über 85 %), wobei nur 104 der 177 partizipierenden Schüler\*innen diese geschlossene Frage überhaupt beantwortet hatten. Auf die Frage nach den Gründen für die Nichtteilnahme an politischen kommunalen Angeboten (68 der 177 partizipierenden Schüler\*innen beantworteten diese Frage) wurden als Hauptgründe angekreuzt: die „verfügbare Zeit“ (über 88 %), „das Gefühl, dass Politiker\*innen Jugendliche nicht ernst nehmen würden“ (75 %), „dass junge Menschen sowieso nichts ändern können“ (knapp 65 %), „Themen interessieren nicht“ (knapp 62 %) und „keine Lust“ (knapp 56 %).

Auffallend war der Bedarf und Wunsch seitens der Jugendlichen, bestimmte Themen aus der Perspektive der Jugendlichen zukunftsfähig und zielgruppengerecht auf politischem, kommunalem Parkett zu fokussieren und zu gestalten: Themen rund um nachhaltige, inklusive Mobilität für alle Altersgruppen verbunden mit dem Ausbau von Fuß- und Radwegenetzen und einer bedarfsgerechten öffentlichen Infrastruktur für den Personennahverkehr sowie der Ausbau und die Gestaltung altersgruppenentsprechender Angebote wie Treffpunkte, Sport- und Freizeitmöglichkeiten waren den Schüler\*innen besonders



wichtig. Diese aus Sicht der befragten Schüler\*innen dringlichen Handlungsfelder wurden im weiteren Projektverlauf berücksichtigt und als Zielkonflikte der Nachhaltigkeit aufgegriffen, reflektiert und diskutiert (vgl. Tab. 2).

### 3.2.2 Post-Fragebogenerhebung mit Schüler\*innen

Nach den Projekteinheiten wurde in den drei partizipierenden Schulen von Mai bis Juli 2019 eine Post-Fragebogenerhebung bei den Schüler\*innen durchgeführt, um erneut das Interesse junger Menschen an kommunalpolitischen Aktivitäten sowie an einer stärkeren Vernetzung von Jugend/Schule und Kommunalpolitik zu ermitteln. Zudem wurden die Methoden aus den Projekteinheiten evaluiert. Der Fragebogen umfasste einen allgemeinen Teil mit 13 offenen und geschlossenen Fragen für alle Schüler\*innen, zzgl. eines Teils A (neun Fragen) für Schüler\*innen, die an den Projekteinheiten teilgenommen hatten, und eines Teils B (sechs Fragen) für Schüler\*innen, die nicht am Projekt beteiligt waren. Es wurden Schüler\*innen der Jahrgangsstufen 8 bis 11 befragt (N=223; davon N=94 aus Barnstorf und N=129 aus Sandersdorf-Brehna). Knapp 20 % der befragten Schüler\*innen (N=46) waren an den Projekteinheiten des Thinktanks beteiligt, ca. 80 % waren unbeteiligt (N=164, zzgl. 13 Befragte, die weder Teil A noch Teil B ausgefüllt haben). Es konnten leider nicht alle Schüler\*innen erfasst werden, die an den Projekteinheiten teilgenommen hatten, da einige von ihnen zum Zeitpunkt der Befragung nicht mehr an der Schule waren.

Auch im Rahmen dieser Befragung wurden für den Themenbereich *Nachhaltigkeit und Zielkonflikte* vorwiegend (wenn auch nicht im Ausmaße der Prä-Fragebogenerhebung) Aspekte der ökologischen und weniger der sozialen Nachhaltigkeit als „Nachhaltige Entwicklung in der Kommune“ von den befragten Schüler\*innen genannt. Die Antworten auf die offene Frage nach den Einschätzungen seitens der Schüler\*innen, was sie unter einer nachhaltigen Entwicklung verstünden, beantworteten 104 der 223 Befragten. Je knapp 8 % der Befragten gaben an, dass „andere/bessere Mobilität“ sowie „besseres Abfallmanagement/mehr Sauberkeit“ Nachhaltigkeit in einer Kommune darstellen. Des Weiteren sahen sie „mehr Parks/Bäume“ und „Umweltschutz“ als einen Aspekt einer nachhaltigen Entwicklung in einer Kommune an. 4,3 % der Befragten gaben „weiß nicht“ als Antwort an. Unter Sonstiges (weniger als drei Nennungen) wurden exemplarisch genannt: sowohl jugend- als auch altersorientiert, Konsum verringern, Anbieten regionaler Produkte, Lebensmittel bei Läden nicht alle wegschmeißen und Klimaschutz. Die Frage nach den Möglichkeiten für Jugendliche, in ihrer Kommune etwas im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung verändern zu können, schätzten die befragten 223 Schüler\*innen mittelmäßig (43 %) bis (sehr) niedrig (26 %) ein. 18,6 % der Befragten gaben an, dass sie die Möglichkeiten hoch bis sehr hoch einschätzten.

Auch aus dieser Befragung ging hervor, dass im Themenbereich *Jugendpartizipation* das Interesse an kommunalpolitischem Engagement (noch) nicht sehr ausgereift war. Es zeigten sich die gleichen Muster und Bedenken wie in der Prä-Erhebung: dass ein „Dialog auf Augenhöhe schwer ist (Jugendliche werden nicht ernst genommen)“ (68,9 %), „dass Jugendliche sowieso nichts verändern können“ (66,6 %) und v. a. auch einfach die Zeit (75 %) und Lust (62,9 %) fehlen, um sich politisch zu engagieren. Auch wenn nur eine zunächst geringe Anzahl von Schüler\*innen sehr hohes bis hohes Interesse (20,1 %) bzw. mittelmäßiges Interesse (35,5 %) an kommunalpolitischen Aktivitäten zeigte, gilt es, genau diese mit einzubinden und für ein kommunalpolitisches Engagement zu gewinnen (vgl. Abschn. 2.1). Darüber können wichtige Synergie- und Multiplikatoreffekte entstehen (Schneekloth und Albert 2019, S. 50).

Unter den Teilnehmer\*innen, die an den Projekteinheiten beteiligt waren, hielten es 39,1 % für sehr wichtig und wichtig, dass Themen der Kommunalpolitik im Unterricht thematisiert werden; 37 % hielten es für mittelmäßig wichtig. Über die Evaluationen der Projekteinheiten wurde ersichtlich, dass der direkte, persönliche Austausch zwischen kommunalen Vertreter\*innen (insb. mit dem Bürgermeister) und den jungen Menschen in Form von Diskussionen als gut bis sehr gut bewertet wurde. Ebenfalls haben handlungsorientierte und interaktive Methoden sowie die Methoden des forschenden Lernens eine gute Bewertung erhalten (vgl. Abb. 4).

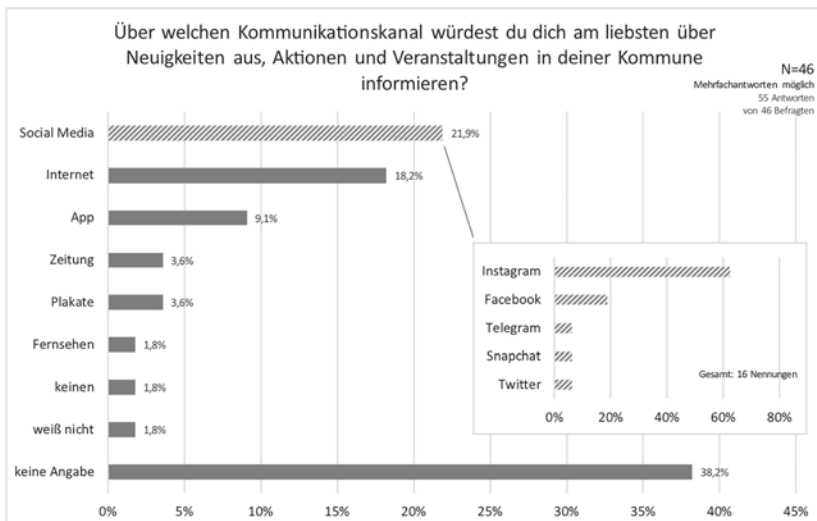


**Abb. 4** Bewertung der Methoden und Aktionen vonseiten der Schüler\*innen, die am Thinktank teilgenommen hatten. (© R. Haubner 2020)

Außerdem liegt es an der Art der Kommunikation seitens der Kommune, wie und welche Informationen bei den unterschiedlichen Zielgruppen ankommen. Internet und Social Media sind als wichtige Kanäle nicht mehr zu ignorieren. Daran anzuknüpfen und einen regelmäßigen Informationsaustausch sowie persönlichen Dialog zu gewährleisten, sind wichtige Maßnahmen von Kommune und Schule für eine Kooperation und Partizipation (vgl. Abb. 5). Ohne zielgruppen-gerechte Informations- und Austauschplattformen können ein vertrauensvoller Dialog und eine aktive Zusammenarbeit nicht realisiert werden. Sowohl die am Projekt beteiligten als auch unbeteiligten Schüler\*innen gaben an, Kommunikationskanäle wie Social Media und Internet zu bevorzugen.

### 3.2.3 Interviews mit Lehrkräften und kommunalen Vertreter\*innen

Nach Abschluss des Thinktanks wurden im Zeitraum Juni/Juli 2019 in den beiden Kommunen je zwei Lehrkräfte (L1–L4) und je zwei kommunale Vertreter\*innen (K1–K4) mittels (halb)standardisierten, leitfadengestützten Interviews befragt. Im Fokus stand die Frage nach der Kooperation zwischen Schule und Kommune. Ziel war es, den Projektverlauf und die Projektergebnisse zu reflektieren bzw. zu



**Abb. 5** Bevorzugte Kommunikationskanäle der Schüler\*innen, die am Thinktank teilgenommen hatten. (© R. Haubner 2020)

evaluieren sowie die Perspektiven für eine Verstärkung der Zusammenarbeit zu ermitteln.

Alle Interviewpartner\*innen waren sich einig, dass das Forschungsprojekt alle Beteiligten wach- und aufgerüttelt sowie aufmerksam gemacht habe. Zum einen wurden kommunalpolitische Themen, Themen der Nachhaltigkeit und Zielkonflikte der Nachhaltigkeit im schulischen Kontext (erstmalig bzw. verstärkt) angesprochen. Zum anderen wurde auch die Perspektive der Jugendlichen im kommunalpolitischen Kontext stärker wahrgenommen und diskutiert.

Zu den Themenbereichen *Nachhaltigkeit und Zielkonflikte der Nachhaltigkeit* allgemein und in den Kommunen wurde festgehalten, dass im schulischen Kontext Aspekte der Nachhaltigkeit und Zielkonflikte der Nachhaltigkeit bisher nur am Rande diskutiert worden waren. Alle Befragten waren sich einig, dass diese Themen wichtig seien und in Zukunft noch dringlicher würden. Um Themen und Aspekte der Nachhaltigkeit breit zu verankern, müssen die Menschen informiert sein, „Bildung ist ein Schlüsselement, und damit einher geht Kommunikation“ (K2). Laut den befragten Lehrer\*innen sind Nachhaltigkeitsthemen in den Lehrplänen der mittleren und oberen Klassen nur punktuell mit dem Fach Geographie (oder weiteren Fächern) verknüpft. Im Fach Geographie sei „eigentlich das Wort Nachhaltigkeit drin und jetzt auch das Wort Tragfähigkeit“, „das Nachhaltigkeitsdreieck ist auch in den Lehrbüchern“ (L1). Der Umfang, in dem in der Schule über Nachhaltigkeit geredet wird, sei aber äußerst gering. Zielkonflikte der Nachhaltigkeit seien zwar alltäglich, jedoch kaum ein Thema in der schulgeographischen Bildung. Den Lehrer\*innen zufolge mangelt es an Zeit, Lehrmaterialien und curricularer Anbindung, um sie adäquat in Bildungsprozessen aufzugreifen. „Uns fehlen tatsächlich Materialien“, „das gute Lehrbuch oder gute Arbeitsheft“, um Dinge zu vernetzen, zu begreifen (L1). In Schulbüchern sei die Aufarbeitung solcher Themen eher rar, und es „bedarf eigener Recherche oder externer Leute oder Projekte“ (L2). Außerdem wurde der Wunsch geäußert, dass die „Lehrpläne der einzelnen Fächer mehr aufeinander abgestimmt werden“ (L2), damit mehr fächerübergreifend gearbeitet werden kann. An diesen Schnittstellen komme es zu Reibungsverlusten. Bei einer Anpassung der Lehrpläne könnten Themen umfassender und mehrperspektivisch betrachtet, reflektiert und diskutiert werden. Wichtig sei auch, die zu behandelnden Zielkonflikte der Nachhaltigkeit an die Lebenswelt, die Interessen der Schüler\*innen und die Aktualität der Konflikte anzuknüpfen.

Den Themenbereich *Jugendpartizipation* sahen alle Interviewpartner\*innen als wichtig, wenn auch nicht als einfach an. Junge Menschen politisch einzubeziehen und zu motivieren, sei eine Herausforderung. Dennoch bewerteten alle Befragten die Zusammenarbeit zwischen Schule und Kommune als wertvoll,

anregend und nachhaltig. Sie möchten die Zusammenarbeit künftig strukturell verankern, um zum einen die kommunalen Aufgaben den jungen Menschen zu vermitteln und zum anderen die Perspektive der Schüler\*innen in politische Diskurse zu integrieren. „Das Forschungsprojekt (hat) einen riesengroßen Teil mit dazu beigetragen, dass auch das Bewusstsein bei den Schülern überhaupt erst mal geweckt wurde, sich mit zu beteiligen und auf die Kommune auch mit zuzugehen, für die Kommune was mit zu tun und die Kommune gemeinsam mit zu entwickeln“ (K1). Allgemein wurde konstatiert, dass es schwerfiele, Jugendliche für die Partizipation an Entscheidungsprozessen zu motivieren. Das werde auch bei der „Klassensprecherwahl“ und dem „Schülerrat“ beobachtet (L1). Solche Beziehungen müssten „wachsen“ (K1) und „Vertrauen schaffen“ (K2). Alle Interviewten gaben an, dass das „offene Gespräch“ (L1), „Gespräche und Projekte“ (L2), das „Miteinanderreden“ (K1) und der „offene Austausch“ (K2) die besten Methoden seien, um Inhalte zu vermitteln und eine Mitgestaltung anzuregen. Eine regelmäßig stattfindende Diskussion der Schüler\*innen der Mittelschule (bis zur Oberstufe) mit dem Bürgermeister wurde von den Lehrer\*innen gewünscht. Darüber hinaus sind die Bürgermeister daran interessiert, die Zusammenarbeit zwischen Schule und Kommune offiziell zu stärken, um einen aktiven Austauschprozess, die Beteiligung der Schüler\*innen, das Erleben politischer Kompetenz und Demokratie sowie einen Beitrag zur politischen Bildung anzuregen.

Rückwirkend betrachtet sei es wichtig, alle Akteure (kommunale, schulische und wissenschaftliche Vertreter\*innen) frühzeitig einzubinden, um eine reibungslose, abgestimmte und vertrauensvolle Zusammenarbeit hin zu lösungsorientiertem Denken zu gewährleisten. Ebenso wichtig seien Angebote für Jugendliche (z. B. zielgruppengerechte Veranstaltungen) und die Kommunikation (über zielgruppengerechte Kommunikationskanäle), um junge Menschen zu sensibilisieren und sie bestenfalls für eine Partizipation zu motivieren.

---

## 4 Diskussion der Ergebnisse

Aus den Ergebnissen der beiden Fragebogenerhebungen geht hervor, dass es eine didaktische und pädagogische Herausforderung ist, Jugendliche für Kommunalpolitik und insbesondere für eine Auseinandersetzung mit spezifischen kommunalen Zielkonflikten der Nachhaltigkeit zu interessieren. Ihr politisches Engagement ist eher gering, was sich mit den Ergebnissen der Shell-Studie 2019 deckt: Nur etwa ein Drittel der Jugendlichen gab dort an, dass es ihnen persönlich

wichtig sei, sich politisch zu engagieren (Schneekloth und Albert 2019, S. 50). Mit Blick auf die aus dem Forschungsprojekt LAZIK N<sup>2030</sup> hervorgegangenen Ergebnisse sind zudem die Herkunftsschicht und vor allem die geringe politische Selbstwirksamkeitserwartung zu berücksichtigen (vgl. Abschn. 2.1). Im Folgenden werden die Fragestellungen (vgl. Kap. 1) mit Bezug auf die Ergebnisse und Erfahrungen diskutiert.

1. *Wie können Jugendliche für die Dilemmatik der vorliegenden Zielkonflikte im schulischen Kontext sensibilisiert und für eine kommunalpolitische Partizipation motiviert werden?*

Methoden des forschenden Lernens, wie z. B. ein Austausch mit kommunalen Vertreter\*innen, Passant\*innenbefragungen oder Reflexive Fotografie, sind geeignet, um das Interesse der Jugendlichen an virulenten Zielkonflikten in der eigenen Kommune zu wecken und für deren Problematik zu sensibilisieren. Für ein tiefer gehendes Verständnis der Dilemmatik wäre es jedoch wichtig, Grundlagenwissen im Kontext von Nachhaltigkeit zu vermitteln. Dafür eignet sich z. B. eine didaktisch reduzierte Variante der Abb. 1 (vgl. Abschn. 2.2), da diese alle Dimensionen im Kontext von Nachhaltigkeit und zudem die politischen Steuerungsmöglichkeiten top-down sowie die zivilgesellschaftlichen Einflussmöglichkeiten bottom-up zum Ausdruck bringt.

Die Entwicklung und Diskussion von Szenarien ist hilfreich, um daraus Lösungsansätze für die aktuelle Situation abzuleiten. Hier ist es motivierend, wenn die Vorstellungen der Jugendlichen in aktuelle kommunalpolitische Diskussionen eingebracht werden.

Um eine stärkere Identifikation der Schüler\*innen mit kommunalen Problemen zu erreichen, sollten diese jedoch verstärkt an die Lebenswelt der Jugendlichen anknüpfen. Dabei bietet sich z. B. das Thema der nachhaltigen Mobilität an (Meyer und Haubner 2020). Insbesondere die Definition und Reflexion von „eigenen“ Zielkonflikten der Nachhaltigkeit sind motivationsfördernd und regen den Wunsch der Jugendlichen nach einem Austausch mit kommunalen Entscheidungsträger\*innen bzw. einer kommunalpolitischen Beteiligung an aktuellen Diskussionen an.

2. *Wie kann eine Partizipation der Jugendlichen an Lösungsansätzen für kommunale Zielkonflikte im schulischen Kontext umgesetzt werden?*

Ein von den Schüler\*innen erstelltes Thesen- und Forderungspapier, welches z. B. in einer Ratssitzung präsentiert und offiziell (sowie von allen beteiligten Jugendlichen signiert) an die politisch Verantwortlichen überreicht wird, ist ein wichtiges Vehikel für die Partizipation der Jugendlichen. Dadurch

bekommen ihre Anliegen eine gewisse Verbindlichkeit, und ihnen wird durch diesen Akt auf Augenhöhe begegnet. Auch können durch eine solche politische (Selbst-)Wirksamkeitserfahrung zuvor nicht politisch interessierte Jugendliche motiviert und überzeugt werden.

Grundsätzlich ist den Jugendlichen aber auch zu vermitteln, dass politische Entscheidungsprozesse langwierig sind, sodass eine schnelle Umsetzung ihrer Lösungsansätze nicht möglich ist. In diesem Zusammenhang ist es zudem wichtig, den Jugendlichen Grundlagenwissen zu kommunalpolitischen Abläufen zu vermitteln, damit ihnen die zeitlichen Dimensionen von Entscheidungsprozessen bewusst werden.

Bezogen auf die Anmerkungen seitens der Lehrkräfte muss außerdem darauf geachtet werden, dass keine Politikverdrossenheit aufkeimt, wenn die jungen Menschen viele Ideen haben, davon jedoch nur wenige politisch realisierbar sind. Es ist daher wichtig, frühzeitig darauf hinzuweisen, dass u. U. nur vereinzelt Vorschläge vonseiten der Jugendlichen aufgenommen und realisiert werden können.

### 3. *Wie kann eine Beteiligung von Jugendlichen an kommunalen Entscheidungsprozessen verstetigt werden?*

In den Interviews mit kommunalen und schulischen Vertreter\*innen wurde der positive Mehrwert der Zusammenarbeit zwischen Schule und Kommune (und Wissenschaft) von allen Befragten herausgestellt. Weiterhin wurde erkannt, dass die Jugend eine Stimme hat und braucht, diese aber auch an entsprechenden (entscheidungsrelevanten) Stellen gehört werden muss.

Als Maßnahme der Verstetigung sollte ein regelmäßiger Austausch mit dem/der Bürgermeister\*in, mit einem/einer politischen Entscheidungsträger\*in oder Verantwortlichen in Fachausschüssen stattfinden. Es braucht ein „Klima aus Vertrauen, Verlässlichkeit und Verbindlichkeit (die drei »V«s)“ unter und zwischen allen Beteiligten (Duvneck und Volkholz 2011, S. 23). Nur so können eine Beteiligung auf Augenhöhe initiiert und gegenseitiges Vertrauen aufgebaut werden.

Darüber hinaus sollten über entsprechende Kommunikationskanäle (wie Social Media) und zielgruppengerechte Beteiligungsformate junge Menschen für eine außerschulische kommunalpolitische Partizipation motiviert werden. Darauf wiesen die Ergebnisse der Post-Befragung der Schüler\*innen hin. Auch die Ergebnisse der Shell-Studie 2019 gehen in diese Richtung: „Internet und Social Media haben den klassischen Medien im Bereich der gezielten politischen Informationssuche damit den Rang abgelaufen“ (Schneekloth und Albert 2019, S. 53).

## 5 Fazit und Ausblick

Der Kommunen- und Forschungsverbund LAZIK N<sup>2030</sup> hat sich zum Ziel gesetzt, in einem partizipativen Prozess unter Beteiligung von Schulen, der Öffentlichkeit sowie externer Expertise Lösungsansätze zur Bewältigung bestimmter virulenter Zielkonflikte auf kommunaler Ebene zu entwickeln. Um die Erfahrungen, Erkenntnisse und Ergebnisse sichtbar zu machen und auch weiteren Akteur\*innen zur Verfügung zu stellen, wurde das Vorgehen in einer Toolbox nachvollziehbar und durch entsprechende Produkte zur Nutzung durch Kommunen, Schulen und Beratungsorganisationen aufbereitet ([www.nachhaltigkeit-toolbox.de](http://www.nachhaltigkeit-toolbox.de)). Aus den Ergebnissen, Erfahrungen und Erkenntnissen des Thinktanks wurden hierfür 18 Materialien v. a. für Lehrkräfte erstellt.

Folgende Aspekte können aus den Projekterfahrungen und -ergebnissen abgeleitet werden, um Jugendliche kommunalpolitisch zu beteiligen:

- **Information:** Den Schüler\*innen muss ein Grundverständnis von Politik (vgl. FES 2014) und Nachhaltigkeit vermittelt werden. Hierfür ist eine curriculare Verankerung notwendig.
- **Transparenz:** Jugendliche müssen über die Komplexität von Entscheidungen sowie die Dauer und Verfahrensweise von politischen Entscheidungsprozessen aufgeklärt werden.
- **Präsenz:** Kommunale Vertreter\*innen sollten Einblick in ihre Arbeit gewährleisten und Vertrauen aufbauen, indem sie jungen Menschen auf Augenhöhe begegnen, ihre Themen bzw. Anliegen ernst nehmen und auf sie zugehen.
- **Kommunikation:** Kommunale Vertreter\*innen müssen aufmerksam zuhören, um die Belange und Bedarfe von Jugendlichen zu verstehen, sowie über zielgruppengerechte Kommunikationskanäle (Social Media) junge Menschen ansprechen und informieren.
- **Kontinuität des Austauschs:** Über zielgruppenorientierte, analoge und/oder digitale Veranstaltungsformate sollte kontinuierlich ein Austausch zwischen (Kommunal-)Politiker\*innen und Jugendlichen erfolgen.
- **Politische Teilhabe:** Es sollten zielgruppengerechte Beteiligungsformate angeboten und umgesetzt werden.
- **Vertrauen:** Sowohl Kommunalpolitiker\*innen als auch Jugendliche müssen ehrlich und verlässlich in ihren Aussagen und ihrem Handeln sein, um eine vertrauensvolle Zusammenarbeit gewährleisten zu können.
- **Offenheit:** Schulen und Kommunen sollten sich als offene Gestaltungsräume sehen, die Partizipation und Kooperationen integrieren.



Was das Ziel BNE betrifft, so ist festzuhalten: „ESD [education for sustainable development] in action is basically citizenship in action“ (UNESCO 2019, Annex II, S. 5). Im Zusammenhang mit der Umsetzung der Agenda 2030 und der SDGs ist eine direkte politische Beteiligung insbesondere von Jugendlichen von immenser Bedeutung. Diese war das Anliegen des Projekts LAZIK N<sup>2030</sup>, wobei die Zielkonflikte mit ihrer Dilemmatik und als „wicked problems“ rückblickend eher als Mittel zum Zweck für die Beteiligung von Jugendlichen an kommunalen Austausch- und Aushandlungsprozessen zu sehen sind. Im Thinktank war es aus Zeitgründen nicht möglich, die Zielkonflikte gemeinsam mit den Jugendlichen differenziert zu kategorisieren oder ihre Dilemmatik mit Bezug auf die Dimensionen der Nachhaltigkeit tiefergehend zu hinterfragen. Daher wurden entsprechend Materialien in die Toolbox aufgenommen, als Methodenblätter zum forschenden Lernen für den direkten Einsatz im Unterricht, Anregungen zur unterrichtlichen Vermittlung von Zielkonflikten der Nachhaltigkeit und zu Kommunalpolitik im Überblick, Vorschläge für die Partizipation von Jugendlichen und Hinweise zur Kooperation von Schule und Kommune.

Abgesehen von dem kognitiv-intellektuellen Verständnis sind jedoch die Haltungen und Handlungen wichtig, die durch den Thinktank angestoßen und gefördert wurden, sodass diese „neue politische (Selbst-)Wirksamkeitserfahrung vieler Jugendlicher auch die nicht politisch Interessierten überzeugen und motivieren kann“ (Schneekloth und Albert 2019, S. 50). Um vor allem in diesem Kontext ein grundlegendes Verständnis kommunalpolitischer Abläufe zu vermitteln, wurden die oben genannten Materialien in die Toolbox aufgenommen.

Forschendes Lernen und Partizipation sind handlungsorientierte Umsetzungsmöglichkeiten einer transformativen Bildung für nachhaltige Entwicklung, für die Bildungsakteur\*innen viel mehr Mut aufbringen sollten (Rostock 2019). Mit Blick auf die Ziele des Nationalen Aktionsplans (NAP 2017) ist zu konstatieren, dass eine „citizenship in action“ sowohl auf schulischer Ebene als auch auf kommunaler Ebene noch nicht angemessen verankert ist. Relevante Akteur\*innen kooperieren nicht ausreichend, um eine Transformation in den Kommunen zu initiieren und umzusetzen. Um eine Kooperation hin zu einer Partizipation zu ermöglichen und aktiv zu gestalten, sollten Ansprechpersonen in allen Bereichen (Schule, Jugend, Kommune) identifiziert, zielgruppengerechte Kommunikationskanäle geschaffen und didaktisches Material bereitgestellt werden (siehe Materialien in der Toolbox). Eine strukturelle Verankerung kann nur dann erfolgreich gestaltet werden, wenn alle Akteur\*innen sich verstanden, mitgenommen und gleichberechtigt nebeneinanderstehend sehen.

Der Aufbau und die Umsetzung eines schulischen Thinktanks bietet Schüler\*innen die Möglichkeit, von schulischer Seite unterstützt kommunalpolitisch aktiv zu werden. Eine enge Kooperation zwischen den kommunalpolitischen und schulischen Akteuren sowie ein regelmäßiger Austausch der Dialoggruppen sind wichtige Maßnahmen, um die Weichen für eine echte Beteiligung von jungen Menschen in der Kommunalpolitik zu stellen.

*WIR reden MIT.* Jugendliche an kommunalen Entscheidungsprozessen für eine nachhaltige Entwicklung einzubinden, ist eine Chance für eine transformative Bildung im schulischen Kontext. Darüber hinaus gilt es, Andockstellen für Jugendliche in den Kommunen einzurichten, sodass Forderungen nicht nur wahrgenommen, sondern auch umgesetzt werden können. Hierfür ist es wichtig, Strukturen aufzubauen oder bereits bestehende Strukturen, wie z. B. einen Jugendbeirat oder ein Jugendparlament, zu nutzen. Die aktuelle Jugendstrategie der Bundesregierung (BMFSFJ 2019) bietet Orientierung und Legitimation, um den schulischen Thinktank und Möglichkeiten der Verstärkung einer Kooperation zwischen Schulen und Kommunen auch andernorts zu realisieren.

---

## Literatur

- Appelt, Dieter, und Hannes Siege. 2016. Konzeptionelle Grundlagen des Orientierungsrahmens. In *Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung*, Hrsg. KMK – Kultusministerkonferenz, BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und Engagement Global, 21–54. 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Bonn.
- Assmann, Dirk, Jasmin Honold, Bussow Grabow, und Jochen Roose. 2018. *SDG-Indikatoren für Kommunen – Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen*, Hrsg. Bertelsmann Stiftung, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städtetag, Deutscher Städte- und Gemeindebund, Deutsches Institut für Urbanistik, Engagement Global. Gütersloh.
- Baden-Württemberg Stiftung, Hrsg. 2015. In Zukunft mit UNS! – Jugendbeteiligung in der Kommune. [https://www.lpb-bw.de/fileadmin/Abteilung\\_III/jugend/pdf/ws\\_beteiligung\\_dings/2019/ws3\\_19/handreichung\\_jugendbeteiligung\\_bw-stiftung.pdf](https://www.lpb-bw.de/fileadmin/Abteilung_III/jugend/pdf/ws_beteiligung_dings/2019/ws3_19/handreichung_jugendbeteiligung_bw-stiftung.pdf). Zugegriffen: 14. September 2020.
- Bertelsmann Stiftung, Hrsg. 2020. SDG-Portal. <https://sdg-portal.de/de>. Zugegriffen: 25. Mai 2020.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, Hrsg. o. J. Bildung für nachhaltige Entwicklung. <https://www.bmbf.de/de/bildung-fuer-nachhaltige-entwicklung-535.html>. Zugegriffen: 22. September 2020.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Hrsg. 2019. In gemeinsamer Verantwortung: Politik für, mit und von Jugend. Die Jugendstrategie der Bundesregierung. <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/146330/a6f7b2c5fbd995374eb7e7c22b8a4777/in-gemeinsamer-verantwortung-politik-fuer-mit-und-von-jugend-die-jugendstrategie-der-bundesregierung-data.pdf>. Zugegriffen: 14. September 2020.

- DUK – Deutsche UNESCO-Kommission, Hrsg. o. J. UNESCO-Programm „BNE 2030“. <https://www.unesco.de/bildung/bildung-fuer-nachhaltige-entwicklung/unesco-programm-bne-2030>. Zugegriffen: 04. März 2021.
- DUK – Deutsche UNESCO-Kommission, Hrsg. 2014. *UNESCO Roadmap zur Umsetzung des Weltaktionsprogramms „Bildung für nachhaltige Entwicklung“*. Bonn.
- Duveneck, Anika, und Sybille Volkholz. 2011. *Kommunale Bildungslandschaften*. Schriftenreihe zu Bildung und Kultur, Bd. 9, Hrsg. Heinrich Böll Stiftung, Berlin.
- Eberth, Andreas. 2018. Raumwahrnehmungen reflektieren und visualisieren. Erforschung sozialer Räume mittels reflexiver Fotografie. In *Sozialraum erforschen. Qualitative Methoden in der Geographie*, Hrsg. Jeannine Wintzer, 279–295. Berlin, Heidelberg.
- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung. 2014. *Kommunalpolitik verstehen*. 7. Aufl. Bonn.
- Freeman, Denise und Alun Morgan. 2009. Living in the future – education for sustainable development. In *Living Geography. Exciting Futures for teachers and students*, Hrsg. David Mitchell, 29–52. London.
- Holz, Verena, und Ute Stoltenberg. 2011. Mit dem kulturellen Blick auf den Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung. In *Die unsichtbare Dimension. Bildung für nachhaltige Entwicklung im kulturellen Prozess*, Hrsg. Gabriele Sorgo, 15–34. Wien.
- KMK – Kultusministerkonferenz, BMZ – Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung und Engagement Global, Hrsg. 2016. *Orientierungsrahmen für den Lernbereich Globale Entwicklung im Rahmen einer Bildung für nachhaltige Entwicklung*, 2. aktualisierte und erweiterte Auflage. Bonn: Engagement Global gGmbH.
- Korf, Benedikt, und Doris Wastl-Walter. 2016. Kultur und Politik. In *Humangeographie kompakt*, Hrsg. Tim Freytag, Hans Gebhardt, Ulrike Gerhard und Doris Wastl-Walter, 89–114. Berlin, Heidelberg.
- Meyer, Christiane. 2018. Den Klimawandel bewusst machen – zur geographiedidaktischen Bedeutung von Tiefenökologie und Integraler Theorie im Kontext einer transformativen Bildung. In *Diercke Klimawandel im Unterricht. Bewusstseinsbildung für eine nachhaltige Entwicklung*, Hrsg. Christiane Meyer, Andreas Eberth und Barbara Warner, 16–30. Braunschweig.
- Meyer, Christiane. Mod. 2017. *Diercke Erdkunde. Einführungsphase Niedersachsen*. Braunschweig.
- Meyer, Christiane, und Randy Haubner. 2020. Nachhaltige Mobilität für unsere Region! Partizipation von Jugendlichen bei kommunalen Entscheidungsprozessen. *Praxis Geographie* 50(12), 16–21.
- Morgan, Alun. 2011. Morality and Geography Education. In *Geography, Education and the Future*, Hrsg. Graham Butt, 187–205. London.
- NAP: Nationale Plattform Bildung für nachhaltige Entwicklung c/o Bundesministerium für Bildung und Forschung, Hrsg. 2017. *Nationaler Aktionsplan Bildung für nachhaltige Entwicklung*. Berlin.
- Petersen, Thieß und Falk Steiner. 2019. Megatrend-Report #01: The Bigger Picture. Wie Globalisierung, Digitalisierung und demografischer Wandel uns herausfordern. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSU/Publikationen/GrauePublikationen/Megatrend\\_Report\\_1\\_MT\\_The\\_Bigger\\_Picture\\_2019.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSU/Publikationen/GrauePublikationen/Megatrend_Report_1_MT_The_Bigger_Picture_2019.pdf). Zugegriffen: 01. März 2021.
- PIRC – Public Interest Research Centre, Hrsg. 2014. Die Gemeinsame Sache. Ein Handbuch zu Werten und Deutungsrahmen. <https://www.diegemeinsamesache.org/home/das-handbuch/>. Zugegriffen: 22. September 2020.

- Quenzel, Gudrun, Klaus Hurrelmann, Mathias Albert, und Ulrich Schneekloth. 2019. Jugend 2019: Eine Generation meldet sich zu Wort. In *Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort*, Hrsg. Shell Deutschland Holding, 313–324. Weinheim.
- Rhyderch, A. 2017. Scenario Building: The 2x2 Matrix Technique. Cambridge. [https://www.researchgate.net/publication/331564544\\_Scenario\\_Building\\_The\\_2x2\\_Matrix\\_Technique](https://www.researchgate.net/publication/331564544_Scenario_Building_The_2x2_Matrix_Technique). Zugegriffen: 18. Mai 2020.
- Rostock, Stefan. 2019. UNESCO: Mut zu transformativen Bildungsangeboten. *WEIT-BLICK* (3), 8.
- Rossmeißl, Dieter. 2019. Teilhabe durch Kulturelle Bildung: Kommunen und ihre Verantwortungsrolle für Bildungslandschaften. In: KULTURELLE BILDUNG ONLINE: <https://www.kubi-online.de/artikel/teilhabe-durch-kulturelle-bildung-kommunen-ihre-verantwortungsrolle-bildungslandschaften>. Zugegriffen: 29. Juni 2020
- Schneekloth, Ulrich, und Mathias Albert. 2019. Jugend und Politik: Demokratieverständnis und politisches Interesse im Spannungsfeld von Vielfalt, Toleranz und Populismus. In *Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort*, Hrsg. Shell Deutschland Holding, 47–101. Weinheim.
- UN: United Nations. 2015. Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development. <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld/publication>. Zugegriffen: 22. Juni 2020.
- UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. 2017. *Education for Sustainable Development Goals. Learning Objectives*. Paris.
- UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. 2019. *Framework for the Implementation of Education for Sustainable Development (ESD) beyond 2019 (40C/23)*. Paris.
- Wilhelmy, Stefan, und Annette Turmann. 2019. Kommunen als Akteure des Wandels. Umsetzung der Sustainable Development Goals auf lokaler Ebene. Engagement Global gGmbH, Hrsg.: *Agenda 2030 vor Ort. Kommunen zeigen, wie es geht*. Dossier 10-2019 von Weltsichten, 3–6.
- Wilhelmy, Stefan, Jessica Baier, und Kurt-Michael Baudach. 2019. Kommunale Partnerschaften in Zeiten der Agenda 2030. Lokale Beiträge für die Transformation unserer Welt. Engagement Global gGmbH, Hrsg. *Starke kommunale Partner. Wie Städte, Gemeinden und Landkreise sich für globale Nachhaltigkeit engagieren*. Dossier 7-2019 von Weltsichten, 3–5.

**Prof. Dr. Christiane Meyer** ist Professorin für Didaktik der Geographie am Institut für Didaktik der Naturwissenschaften der Leibniz Universität Hannover. Forschungsschwerpunkte: Bildung für nachhaltige Entwicklung, transformative Bildung, Kulturbewusstsein und Werte-Bildung, ethisches Urteilen.

**Randy Haubner** war von 2017 bis Oktober 2021 wissenschaftliche Mitarbeiterin im Arbeitsbereich Didaktik der Geographie am Institut für Didaktik der Naturwissenschaften der Leibniz Universität Hannover; seit November 2021 arbeitet sie bei der Senatskanzlei der Freien Hansestadt Bremen/Ref. 32 Internationale Kooperationen und Entwicklungszusammenarbeit. Arbeitsschwerpunkte: Bildung für nachhaltige Entwicklung/Globales Lernen, nachhaltiger Konsum/Tourismus, nachhaltige Kommunalentwicklung, internationale Kooperationen.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Wie junge Frauen ihre Kleinstadt mitgestalten – die Vielschichtigkeit von freiwilligem Engagement

Olivia Kummel

---

## Zusammenfassung

Freiwilliges Engagement in einer Kleinstadt profitiert von der räumlichen und sozialen Nähe ihrer Einwohner\*innen. Was passiert jedoch, wenn über die Hälfte der Bevölkerung ihre Kleinstadt verlässt? Es sind die jungen Menschen, die ihre Kleinstadt mitgestalten. Vor allem das sichtbare öffentliche Engagement der Frauen und ihr verborgenes privates Engagement prägen die kleinstädtische Vielfalt. Der Beitrag beleuchtet die Umstände, unter denen junge Frauen einem Engagement nachgehen. Neben der privaten Unterstützung im Familienkreis sind es die „engagierten Netzwerke“, aus denen die engagierten Frauen ihre Kraft schöpfen.

---

## 1 Einleitung

Freiwilliges Engagement in einer Kleinstadt profitiert von der (räumlichen) Nähe der Einwohner\*innen untereinander. Eine Stadt der „kurzen Wege“ zur Administration, zu Vereinen und Unternehmen eröffnet eine breite Palette an Ideen und Unterstützung für Engagement. Denn die Zuständigen in Politik und Verwaltung erscheinen für die Zivilgesellschaft nahbarer, ein Agieren auf Augenhöhe scheint eher möglich, sollte man meinen. Doch wie gestaltet sich freiwilliges Engagement, wenn knapp über die Hälfte der kleinstädtischen

---

O. Kummel (✉)

Verein für Landschaftspflege Potsdamer Kulturlandschaft e.V.,  
Potsdam, Deutschland

© Der/die Autor(en) 2022

J. Abt et al. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion*, Stadtforschung aktuell,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_9)

223

Bevölkerung weggezogen ist, vor allem junge Menschen; wenn aufgrund knapper kommunaler Haushaltsmittel vor allem freiwillige Daseinsvorsorgeleistungen wegfallen; wenn es sich lokale Unternehmen weder in Form von Finanzmitteln noch Humankapital leisten können, sich in ehrenamtliches Arbeiten einzubringen? Nadler (2017, S. 456) spricht hier von einem geografischen Dilemma, da sich diese Rahmenbedingungen vor allem in strukturschwachen, ländlich-peripheren Räumen wiederfinden: Dort, wo mit freiwilligem Engagement Daseinsvorsorgeleistungen erbracht werden könnten, fehlen durch den demografischen Wandel die Menschen, die sie erbringen könnten. Deshalb erscheint es umso wichtiger, Engagementpotenziale in diesen Regionen zu bündeln und zu stärken.

Schaut man sich die empirischen Befunde des Freiwilligensurveys 2014 an, so engagieren sich eher jüngere Bevölkerungsgruppen (46,9 % im Alter zwischen 14 und 29 Jahren, 47,0 % im Alter zwischen 30 und 49 Jahren im Vergleich zu den über 65-Jährigen mit 34,6 %, Vogel et al. 2016, S. 93). Dabei engagieren sich Frauen weniger (41,5 %) als Männer (45,7 %) (ebd.). Frauen sind in Leitungspositionen im Ehrenamt und bestimmten Engagementbereichen, wie zum Beispiel im Sport, unterrepräsentiert. Vor allem junge Frauen im Alter zwischen 25 und 30 Jahren sind seltener ehrenamtlich engagiert als Männer (BMFSFJ 2012, S. 13). Aufgrund dieser empirischen Befunde stellen sich folgende Fragen: Wie und in welchen Bereichen gestalten junge Frauen ihre Kleinstadt mit? Welche Rahmenbedingungen hindern junge Frauen an der Ausübung einer freiwilligen Arbeit, welche sind förderlich? Der Beitrag verfolgt das Ziel, ein tieferes Verständnis für die Belange von jungen Frauen im freiwilligen Engagement zu vermitteln und Rahmenbedingungen aufzuzeigen, die es jungen Frauen ermöglichen, sich stärker zu engagieren.

Um die beiden Fragen auch im räumlichen Kontext unter Schrumpfbedingungen in einer strukturschwachen Region beantworten zu können, stützt sich der Beitrag auf die empirischen Befunde aus dem Forschungsprojekt „Kleinstadt\_gestalten“, welches von 2016 bis 2019 in Weißwasser/Oberlausitz in Nordsachsen im Rahmen der BMBF-Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ durchgeführt wurde.

Das folgende Kapitel beginnt mit einer kurzen Begriffsklärung zum freiwilligen Engagement und dessen Inhalten, um anschließend den Stand der Forschung zum freiwilligen Engagement in Deutschland anzureißen. Vor allem die derzeitige Situation der jungen Frauen im freiwilligen Engagement wird dabei detailliert betrachtet. Im Kap. 3 werden die empirischen Befunde der ethnografisch angelegten Einzelfallanalyse in Weißwasser über engagierte und kaum engagierte junge Frauen lebensweltlich dargestellt und, die im Kap. 4 im Sinne der Mitgestaltung und Koproduktion diskutiert. Im Fazit werden

Rahmenbedingungen erläutert, die aus der lebensweltlichen Sicht der jungen Frauen sowohl eine Aktivierung zum Engagement wie auch die Weiterführung von Engagement ermöglichen.

---

## 2 Freiwilliges Engagement in Deutschland

Laut dem Dritten Engagementbericht des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) bezieht sich freiwilliges Engagement auf freiwillige Arbeit, „findet im öffentlichen Raum statt, ist gemeinschaftsbezogen, dient dem Gemeinwohl und ist nicht auf materiellen Gewinn gerichtet“ (BMFSFJ 2020, S. 10). Dabei spielt für die Gemeinnützigkeit des Engagements eine wesentliche Rolle, etwas für die Gemeinschaft zum Wohle anderer zu leisten (Mettenberger und Küpper 2019, S. 3). Freiwilliges Engagement kann verschiedene Formen annehmen (BMFSFJ 2017, S. 6). Diese reichen vom formellen Engagement in Vereinen (dem traditionellen Ehrenamt), zum Beispiel als Trainer\*innen im Sportverein, bis hin zu einem eher informellen Charakter in Form von Initiativen, Interessengruppen oder Bürgerprojekten (Mettenberger und Küpper 2019, S. 3; Kummel 2020, S. 7), wo eine breite Öffentlichkeit erreicht werden möchte. Eine andere Form des Engagements ist die informelle Unterstützung. Diese findet abseits des öffentlichen Raumes statt und entspricht dem Charakter nach privatem Engagement, da sie vor allem im engen Freundes- und Nachbarschaftskreis außerhalb der Kernfamilie stattfindet (vgl. Brauer 1999; Kummel und Nadler 2018). Dazu zählen zum Beispiel die Versorgung bewegungseingeschränkter Nachbar\*innen (Mettenberger und Küpper 2019, S. 3; Simonson et al. 2016, S. 17), die Pflege von Freund\*innen, Nachbar\*innen und Verwandten. Allerdings merken Kausmann et al. (2017, S. 44) zur Kinderbetreuung folgendes an: „Informelle Kinderbetreuung und instrumentelle Hilfeleistungen sind private Unterstützungsleistungen [sprich privates Engagement (Anmerkung der Autorin)]. Diese werden ebenso wie das Engagement freiwillig und unentgeltlich ausgeübt, zählen aber im Deutschen Freiwilligensurvey nicht als freiwilliges Engagement“, da dieses im öffentlichen Raum stattfindet. Deshalb wird in diesem Beitrag von privatem Engagement gesprochen, wenn Unterstützungsleistungen für Nachbar\*innen, Freund\*innen, Bekannte und Familienmitglieder privat organisiert werden und auch im privaten Raum stattfinden. Somit umfasst privates Engagement sowohl die informelle Unterstützung im Sinne des Freiwilligensurveys als auch die informelle Kinderbetreuung durch Freunde oder Familienmitglieder außerhalb der Kernfamilie, die nicht im Freiwilligensurvey erfasst wird. Gerade Frauen engagieren sich in diesem Bereich,



wie im Abschn. 2.2 näher erläutert wird. Mit dieser Definition grenzt sich das private Engagement, obwohl freiwillig erbracht, vom freiwilligen Engagement ab, da es nicht im öffentlichen, sondern im privaten Rahmen stattfindet. Somit bildet das private Engagement für Männer und Frauen die Möglichkeit, sich abseits des öffentlichen Raumes zu engagieren, und stellt damit einen nicht zu unterschätzenden Faktor im Engagement.

## 2.1 Thematische Einordnung des freiwilligen Engagements

Zum Engagement in Deutschland gibt es zahlreiche Berichte, Surveys und Fachpublikationen. So werden seit 1999 im fünfjährigen Turnus (2004, 2009, 2014, 2019 [zurzeit noch nicht veröffentlicht]) Freiwilligensurveys zu aktuellen Entwicklungen und Trends von Engagement (Simonson et al. 2016, S. 25) im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) durchgeführt. Die Engagementberichte der Bundesregierung greifen bestimmte Themenbereiche auf: junges Engagement im digitalen Zeitalter (3. Engagementbericht 2020), demografischer Wandel (2. Engagementbericht 2017) und Kultur und Mitverantwortung (1. Engagementbericht 2012) (BMFSFJ 2020). Im Engagementatlas 2009 und 2015 der AMB Generali Holding AG werden ebenfalls themenbezogen die aktuellen Trends des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland dargestellt.

Fachpublikationen betrachten häufig das Thema Engagement im Zusammenhang mit raumstrukturellen Aspekten, etwa die unterschiedliche Ausprägung in Kleinstädten, Großstädten, Dörfern oder im peripheren ländlichen Raum (Scherger et al. 2004; Steinführer et al. 2016). Meist erfolgt diese Betrachtung unter dem Einfluss des demografischen Wandels und als Beitrag zur kommunalen Daseinsvorsorge (Reim und Schmidthals 2008; Klie und Marzluff 2012; Maretzke 2013; Steinführer und Moser 2016). Dabei wird davon ausgegangen, dass unter Schrumpfungs- und Alterungsprozessen der Bevölkerung freiwilliges Engagement eine bedeutende Sinnzuschreibung als verbindendes Element der Gesellschaft und als Form der gesellschaftlichen Teilhabe an der Ausgestaltung der kommunalen Daseinsvorsorge erfährt (Olk und Gensicke 2014; Kupper und Steinführer 2017; Kummel und Nadler 2018).

Gerade in der Bereitstellung von weggefallenen freiwilligen Daseinsvorsorgeleistungen können im Sinne von Koproduktion zwischen der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Hand durch freiwilliges Engagement Lücken teilweise geschlossen werden. Denn Koproduktion bedeutet, laut Boyle und Harris (2009,

S. 3), das Zusammenarbeiten von Anbieter\*innen und Nutzer\*innen öffentlicher Dienstleistungen in „gleichberechtigten Partnerschaften“. Munoz et al. (2014) verstehen Koproduktion als eine freiwillige Tätigkeit mit hohem Engagement, die zudem ein gewisses Maß an bürgerschaftlicher Einflussnahme und Kontrolle beinhaltet. Dieses „staatlich-gesellschaftliche Engagement“ bietet demnach eine umfassendere Vorstellung von Koproduktion als die Definition von Boyle und Harris im Sinne von „gemeinschaftlich lösungsgenerierenden Prozessen“ wie Wissensaustausch und Vernetzung (Watson 2014, S. 13).

In der Debatte um den Beitrag des Engagements zur kommunalen Daseinsvorsorge wird auf den Anspruch der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ hingewiesen, die auf dem Dorf wie in der Stadt gewahrt bleiben müssten (Maretzke 2013; BBSR 2017). Tatsächlich wurden in von Schrumpfung betroffenen Kommunen durch Sparmaßnahmen aufgrund fehlender Steuereinnahmen Leistungen im Bereich der freiwilligen kommunalen Pflichtaufgaben gekürzt. Dazu zählen unter anderem Kultur-, Kinder- und Jugendfreizeitangebote. Auch Pflichtaufgaben mit Weisung, wie Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV), Abfallentsorgung oder Brandschutz, wurden häufig an Dritte vergeben (Barlösius und Neu 2008; Aring 2013; Nadler 2017).

Zudem werden Unterschiede in der Zahl und der Form des Engagements zwischen Ost- und Westdeutschland und nach Regionen thematisiert. Die Zahl der engagierten Ostdeutschen ist geringfügig niedriger als die der engagierten Westdeutschen. Zudem erfreut sich die Vereinsarbeit in Westdeutschland größerer Beliebtheit, während in Ostdeutschland die informelle Unterstützung im Freundes, Nachbarschafts- und Verwandtenkreis häufiger vorkommt (Erlinghagen 2009; Olk und Gensicke 2014). Auch die zivilgesellschaftliche Zusammensetzung wird beleuchtet. Zum Beispiel zeigen Zivilgesellschaften mit hoher Arbeitslosenquote niedrigere Engagementzahlen als mit niedriger Arbeitslosenquote (Kleiner und Klärner 2019). Häufig wird im Zuge des demografischen Wandels von gesellschaftlichen Überalterungsprozessen und Abwanderung jüngerer Altersgruppen gesprochen, welche sich wesentlich auf die Engagementquoten und die Form des Engagements auswirken (Nadler 2017; Brauer 2009; Kleiner und Klärner 2019). Angehörige der unteren sozialen Schicht engagieren sich seltener als die der mittleren sozialen Schicht, Gebildete häufiger als Ungebildete (Brauer 2009, S. 176).

Hinsichtlich der Bereiche, in die sich gemeinnützig eingebracht wird, werden Form und Regelmäßigkeit von Engagement in Vereinen, politischen Organisationen und zivilgesellschaftlichen Initiativen thematisiert. Die Gewichtung der zentralen Bereiche Sport, Kultur, Bildung, Gesundheit, Soziales, Religion, Natur- und Umweltschutz hängt unter anderem von infrastrukturellen

Rahmenbedingungen, Missständen, Traditionen oder geschlechterspezifischer Präferenzen ab (Brauer 2005; Gundert 2010; Steinführer et al. 2012; Olk und Gensicke 2014; Kummel und Nadler 2018; Kleiner und Klärner 2019).

Die Engagementverläufe werden von Hollstein (2015) und Ehrhardt (2011) betrachtet, die zu dem Schluss kommen, dass Engagementbiografien nicht immer geradlinig verlaufen, sondern sich dynamisch zeigen, abbrechen und wieder aufgenommen werden können. Hollstein und Eckhardt sprechen daher von perforierten Engagementverläufen. Aber auch die unterschiedlichen Faktoren zur Motivation wie Gemeinsinn, Eigensinn, eigene Betroffenheit, Spaß und Freude spielen bei Aufnahme und Dauer von Engagement eine entscheidende Rolle (Kelemen et al. 2017; Mettenberger und Küpper 2019). Hemmende Rahmenbedingungen, wie Ressourcenknappheit oder private Veränderungen, können sogar zum Abbruch des Engagements führen (Kummel 2020).

## 2.2 Freiwilliges Engagement bei Frauen

Häufig wird auch auf die unterschiedlichen Protagonisten im freiwilligen Engagement eingegangen. Jüngere Generationen beteiligen sich eher an informellen Engagementformen und zeitlich begrenztem Engagement (Kleiner und Klärner 2019). Ältere Bevölkerungsgruppen engagieren sich vorzugsweise im traditionellen Ehrenamt (Kocka und Brauer 2009). Allerdings engagieren sich Junge wie Alte kaum oder selten ohne entsprechende Anregungen und Motive und sollten dementsprechend auf spezifische freiwillige Aktivitäten angesprochen werden (Brauer 2009). Wie Mettenberger und Küpper (2019) anmerken, ist freiwilliges Engagement nur ein Teil der Beschäftigungen jüngerer Senior\*innen, da ihre Prioritäten eher in Freizeitaktivitäten, Reisen, Zeit für sich selbst und für den Partner und die Enkelkinder liegen (S. 17). Die engagiertesten Männer und Frauen sind Jugendliche zwischen 14 und 29 Jahren und Erwachsene zwischen 35 und 49 Jahren mit fast 50 % (Kummel 2020, S. 5).

Wie in der Einleitung angerissen, engagieren sich Frauen jedoch im Laufe ihres Lebens weniger als Männer. Je nach Altersgruppe unterscheidet sich das Engagement zwischen Frauen und Männern deutlich. Frauen im Alter zwischen 25 und 29 Jahren engagieren sich zu 37,8 % und Männer zu 42,6 %. In der Altersgruppe von 30 bis 34 Jahren nimmt der Unterschied ab und liegt bei 40,1 % engagierter Frauen und 42,3 % engagierter Männer (Kausmann et. al 2017, S. 16). In ländlich-peripheren Räumen engagieren sich Frauen zudem prozentual weniger als in Städten (Kleiner und Klärner 2019, S. 19). Betrachtet man weitere Unterschiede im Engagement zwischen Frauen und Männern, so unterscheiden

sich auch die Bereiche, in denen sie aktiv sind. Während Männer im Sport deutlich häufiger engagiert sind, beteiligen sich Frauen häufiger in Schule und Kindergarten und im religiösen Bereich. Auch in Leitungspositionen im Ehrenamt finden sich signifikant mehr Männer als Frauen (bei der Altersgruppe von 30 bis 34 Jahren: Frauen 18,2 % und bei den Männern 30,5 %) (Kausmann et al. 2017, S. 16, 21).

Gabler et al. (2016) sehen die Ursachen für diesen Unterschied zum einen in der sozialen Marginalisierung der Frauen, zum anderen in geringen Verwirklichungsräumen qualifizierter Frauen. Dennoch schaffen sie sich eigene Räume der Unabhängigkeit und bringen neue Impulse für neue Formen freiwilligen Engagements ein (S. 5). Von engagierten Frauen wird berichtet, dass im Verlauf ihres Engagements hierarchische Strukturen und Vereinnahmung ihrer Ideen, aber auch Zeitmangel durch berufliche und private Herausforderungen zu demotivierenden, verzögernden Phasen in ihrer freiwilligen Arbeit geführt haben (Kummel 2020, S. 12). Zudem leiden Frauen unter einer höheren Arbeitsbelastung, da ihnen Multitasking abverlangt wird, um Beruf und Familie zu vereinbaren (Gabler 2019, S. 430). So ist es nicht verwunderlich, dass Frauen sich weniger stark engagieren.

Dennoch sind, laut der Sonderauswertung zur Genderspezifik des Freiwilligensurvey 2014, gerade Kinder ein Schlüssel zu freiwilligem Engagement. In Haushalten ohne Kinder fällt das Engagement aufgrund weniger Zugangsmöglichkeiten zum Ehrenamt geringer aus. Allerdings führt das Alter der Kinder zu Unterschieden zwischen Frauen und Männern. Befinden sich Kinder unter drei Jahren im Haushalt, engagieren sich zu 4,7 % häufiger Männer als Frauen. Erreichen die Kinder ein Alter von 6 bis 14 Jahren, engagieren sich 3,8 % mehr Frauen als Männer, vorzugsweise in kinderrelevanten Bereichen wie Schule und Freizeitaktivitäten (Kausmann et al. 2017, S. 16, 24–26). Vergleicht man nun das Maß der beruflichen Tätigkeit mit dem Engagement, so sind Frauen in Teilzeit viel häufiger engagiert als Frauen in Vollzeit (Frauen in Vollzeit 42,8 % und in Teilzeit 55,3 %). Frauen in Teilzeit mit Kindern unter 14 Jahren im Haushalt sind am engagiertesten (Frauen mit Kindern in Vollzeit: 55,7 %, in Teilzeit 62,5 %), da sie erleichterten Zugang zu Engagementmöglichkeiten durch die Kinder haben (ebenda, S. 26–31). Dabei übernehmen Frauen häufig die private Kinderbetreuung für nicht-verwandte Kinder, die eine bedeutende Ergänzung zum institutionellen Betreuungsangebot darstellt. So engagieren sich 45 % der vollzeitbeschäftigten Mütter und 43,3 % der Mütter in Teilzeit in der privaten Kinderbetreuung. Damit verbinden sie häufig die Betreuung der eigenen Kinder unter 14 Jahren (ebenda, S. 44). Dazu äußert sich der Freiwilligensurvey 2014, dass auch außerhalb der institutionellen Kinderbetreuung Betreuungsbedarf

aufgrund beruflicher Verpflichtungen besteht (Vogel und Tesch-Römer 2016, S. 255) Dabei übernehmen 19 % der Bevölkerung die Betreuung für Kinder von Nachbar\*innen, Freund\*innen und Bekannten und 18,6 % für Kinder aus dem Familienkreis. Die Pflege von Familienangehörigen übernehmen 9,8 % der Bevölkerung (ebenda, S. 274). Private Kinderbetreuung und Pflege wird dabei häufiger von Frauen übernommen (Kummel und Nadler 2018, S. 58). Die Doppelbelastung der Frauen zeigt sich in der Häufigkeit des ausgeübten Engagements, da auch vollbeschäftigte Frauen in einer Partnerschaft einen größeren Teil der Hausarbeit übernehmen und somit über weniger freie Zeit verfügen als Männer (Kausmann et al. 2017, S. 50). Laut Kausmann et al. (2017, S. 58) sind diese Zeitrestriktionen ausschlaggebend für das geringere freiwillige Engagement von Frauen.

---

### **3 Junge Frauen in ihren Alltagswelten – Wo bleibt die Zeit, sich zu engagieren?**

Welche Rahmenbedingungen gegeben sein müssen, damit junge Frauen sich freiwillig engagieren, welche Hürden den Frauen im Engagement begegnen und in welchen Bereichen sie sich engagieren, wird in diesem Kapitel durch empirische Befunde aus dem Forschungsprojekt „Kleinstadt\_gestalten“ erläutert.

#### **3.1 Die Kleinstadt Weißwasser in der Oberlausitz**

Als Fallbeispiel im Projekt „Kleinstadt\_gestalten“ (Kleinstadt macht Leute, Leute machen Kleinstadt: Innovative Anreizsysteme für aktive Mitgestaltung im demografischen Wandel am Beispiel Weißwasser/Oberlausitz) wurde die Kleinstadt Weißwasser im Norden des Landkreises Görlitz in Sachsen ausgewählt. Gefördert wurde das Projekt durch die Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) von 2016–2019. Ziel dieses Projektes war es, die spezifischen Bedürfnisse der Bevölkerungsgruppen Jugendliche, junge Frauen und Rückkehrer/Zugezogene zu erforschen, die Anreiz- und Anerkennungskultur für deren Engagement auszubauen und mehr Möglichkeitsräume für sie zu schaffen. Damit sollten Anreiz- und Aktivierungsmechanismen für die drei Zielgruppen erprobt und ein kontinuierliches Engagement sichergestellt werden. Im Rahmen des Projektes wurden acht Bürgerprojekte initiiert und bei der Durchführung durch zwei Mitarbeiter eines

Vor-Ort-Teams und durch einen Kleinprojektefonds, angebunden an die Stadtverwaltung, unterstützt.

Weißwasser wurde als Modellkommune ausgewählt, weil sich nach der politischen Wende 1990 ein enormer demografischer Wandel vollzog. Die Industriestadt, gewachsen durch die Glas- und Montanindustrie, schrumpfte von rund 38.000 Einwohner\*innen 1989 auf rund 16.000 Einwohner\*innen im Jahr 2018 (Kummel 2020, S. 6). Vor allem jüngere Bevölkerungsgruppen verließen die Stadt, und zurück blieb eine überalterte Bevölkerung (Stölzel 2019). Die rasanten demografischen Veränderungen stellen die Stadtverwaltung im Bereich der Daseinsvorsorge vor enorme Herausforderungen, zumal auch die kommunalen Finanzspielräume abnehmen. So musste die Stadt 2016 mehrere Millionen Euro Gewerbesteuer zurückzahlen, gleichzeitig entfielen freiwillige gewerbliche Zuschüsse im höheren sechsstelligen Bereich (Moeritz 2016). In dieser schwierigen Lage können freiwillige Aufgaben der Daseinsvorsorge nicht mehr im bisherigen Umfang von der Kommune getragen werden, weshalb auch auf die Unterstützung der Bevölkerung gesetzt wird. Aber dadurch, dass gerade jüngere Bevölkerungsschichten massiv abgewandert sind, fehlt die „kritische Masse“, wie eine interviewte Frau bemerkt: „Aber klar, es fehlt hier einfach, speziell in Weißwasser, an unserer Altersgruppe auch. An einer gebildeten Altersschicht so zwischen 30 und 45. Die Gruppe fehlt sowieso [...]. Die sind auch tatsächlich weggezogen“ (Int. engagierte Frauen 03, 24.07.2017). Das Engagement wird dann auf die wenigen Schultern verteilt, die sich für das Gemeinwohl einsetzen: „Es bleibt immer an denen hängen, die eh schon immer zu tun haben“ (Int. engagierte Frauen 04, 21.03.2018).

### 3.2 Methodische Herangehensweise

Die Begleitforschung des Projektes „Kleinstadt\_gestalten“ wurde als ethnografisch angelegte Einzelfallstudie durchgeführt (vgl. Flick 2012). Im Mittelpunkt stand die Prozessbegleitung der acht Bürgerprojekte hinsichtlich ihres freiwilligen Engagements und ihrer durchgeführten Aktionen, wie Upcycling Events, Meetings zum Ideenaustausch etc. Dabei wurden leitfadengestützte Einzelinterviews, Gruppendiskussionen und teilnehmende Beobachtungen durchgeführt und ein Feldtagebuch geführt (vgl. Patton 1990). Die Methodik der ethnografischen Studie wurde ausgewählt, weil sie detaillierte Einblicke in die Alltagswelt der Protagonist\*innen erlaubt. Vor allem sollten Ermöglichungs- und Ausgestaltungsräume für die einzelnen Zielgruppen ausgelotet werden, wie sie freiwilliges Engagement in ihren Alltag integrieren. Die drei Zielgruppen wurden aber nicht nur innerhalb des Projektes interviewt, es wurden auch zielgruppenspezifische

Interviews in der Stadtbevölkerung durchgeführt, um die Einstellung der vermeintlich kaum engagierten Bevölkerung zu freiwilligem Engagement abzubilden und sie der von engagierten Personen gegenüberzustellen. Dabei wurden zehn Personen pro Zielgruppe interviewt, die durch das Schneeballprinzip ausgewählt wurden. Da das Projektteam wahrnahm, dass sich bereits viele Frauen in Weißwasser engagieren, wurden zusätzlich vier engagierte Frauen interviewt, die nicht durch „Kleinstadt\_gestalten“ unterstützt wurden, sondern sich in anderen Bereichen engagierten. Insgesamt wurden für diesen Beitrag 24 Einzelinterviews (zehn Interviews mit jungen Frauen aus der Bevölkerung, vier Interviews mit engagierten Frauen und jeweils zwei Interviews – Auftakt- und Abschlussinterview – mit fünf engagierten Frauen aus dem Projekt „Kleinstadt\_gestalten“) und die Einträge des Feldtagebuchs ausgewertet. Als „junge“ Frauen wurden Frauen der Altersgruppen zwischen 20 und 45 Jahren verstanden, da diese Altersgruppe stark in die Kindererziehung von Säuglingen bis Grundschulkindern eingebunden ist und somit ein erhöhter Betreuungsbedarf der Kinder besteht, ergo laut Kausmann et al. (2017, S. 58) weniger Zeit für Engagement zur Verfügung steht.

Die Feldtagebuchnotizen und die Transkripte der Leitfadeninterviews wurden mit Hilfe der qualitativen strukturierten Inhaltsanalyse (Mayring 1994) ausgewertet, um sie verstehend zu interpretieren und ein realistisches Bild der Frauen aufzuzeigen. Danach wurden die Ergebnisse zusammengefasst und verglichen. Erkenntnisleitend waren folgende Fragen: Welchen Alltag haben die Frauen? Welche Engagementverläufe ziehen sich durch ihr Leben? Warum engagieren sich Frauen und warum nicht? Und wie engagieren sie sich?

Die Ergebnisse beziehen sich auf die Rahmenbedingungen und Umstände in Weißwasser und sind deshalb stark räumlich selektiv. Das heißt, eine Generalisierung oder Übertragung auf andere Kleinstädte kann nur bei ähnlichen Rahmenbedingungen und ähnlicher Struktur der Stadtbevölkerung stattfinden. Um aus den Erkenntnissen allgemeingültige Aussagen treffen zu können, müssen diese auch in anderen räumlichen Strukturen überprüft werden. Durch Systematisierung des Datenmaterials können folgende drei Gruppen von Alltag-Engagement-Beziehungen identifiziert werden: Kaum Engagement, Gelegenheitsengagement und Alltagsengagement.

### **3.3 Alltag-Engagement-Beziehungen**

Um die drei Gruppen von Alltag-Engagement-Beziehungen nachzuzeichnen, wird exemplarisch für jede Art ein typischer Alltag beschrieben und steht stellvertretend für die jeweilige Gruppe. Das Beispiel wird deshalb als prototypische

Alltag-Engagement-Beziehung	Anzahl der Interviewten (n=18)	Alter der Frauen	Alter ihrer Kinder	Bildungsstand	Berufsstand
Kaum Engagement	3	29–39	2–3 Kleinkinder/ keine Kinder	Lehre/ Studium/ Promotion	Teilzeit/ Elternzeit/ Vollzeit
Gelegenheitsengagement	6	22–34	1–2 Kleinkinder/ Schulkinder	Lehre	Teilzeit/ Elternzeit
Alltagsengagement	8	30–44	1–3 Kleinkinder oder Schulkinder/ Keine Kinder	Lehre/ Studium	Teilzeit/ Vollzeit/ freiberuflich tätig

**Abb. 1** Einordnung der Interviewten in Gruppen von Alltag-Engagement-Beziehungen. (Quelle: Eigene Darstellung)

Alltagswelt aus der Gruppe an Interviews ausgewählt, um ein Verständnis für die jeweilige Entscheidung für das Engagement der erzählenden Frauen zu erzeugen. In die Alltag-Engagement-Beziehungen spielen die Kategorien Alltag und Häufigkeit des Engagements hinein. Die Gruppe „Kaum Engagement“ wird verstanden für die Gründe hinzugenommen, warum Frauen sich in gewissen Lebenssituationen nicht engagieren können. Die Namen der Frauen aus den Beispielen wurden fiktiv gewählt. Abb.1 gibt eine Übersicht über die drei Gruppen und wie sich diese hinsichtlich des Alters der Frauen und ihrer Kinder wie auch des Bildungs- und Berufsstands unterscheiden.

Einordnung der Interviewten in Gruppen von Alltag-Engagement-Beziehungen (Fig. 1).

### 3.3.1 Kaum Engagement

Annas Alltagswelt steht stellvertretend für die Frauen, die kaum Kapazitäten für ein Engagement haben. Anna ist 34 Jahre alt und Mutter von drei kleinen Kindern im Alter von einem, drei und vier Jahren. Vor kurzem haben sie und ihr Mann sich ein Haus gekauft, welches dieser am Wochenende und in den Abendstunden renoviert. Annas Mann arbeitet in Vollzeit und pendelt jeden Tag eine bis anderthalb Stunden zur Arbeit. Beide sind angestellt im öffentlichen Dienst und Akademiker. Gerade befindet sich Anna in Elternzeit. Dadurch, dass Anna gerade



ihre komplette Zeit der Kindererziehung widmet und auch nach der Elternzeit wieder in ihren Beruf in Teilzeit (30 Arbeitsstunden pro Woche) mit zusätzlich ein bis anderthalb Stunden Pendelzeit pro Tag einsteigt, sind gerade keine Kapazitäten für ein Engagement frei. Unterstützung findet die Familie in den beiden Großelternpaaren, die in Weißwasser selbst und in der Umgebung leben und teilweise durch die Uromas. Das Hobby, das sie auch schon während ihrer Schulzeit betrieben hat, möchten sie wieder aufleben lassen, um einen Ausgleich zum stressigen Alltag zu haben.

Auch die beiden anderen Frauen haben entweder noch ein Kleinkind oder haben einen stressigen Berufsalltag mit Abendveranstaltungen, in dem ein Engagement keinen Platz findet. Zudem haben beide Familien keine regelmäßige Unterstützung durch Familienangehörige. Die vollwerbstätige Frau ohne Kinder integriert gelegentliche eine informelle Unterstützung durch die Beratung von Geflüchteten in ihre Arbeit. Die ausgeübten Hobbies sind ausschließlich auf die Abendstunden beschränkt.

### **3.3.2 Gelegenheitsengagement**

Linda ist 32 Jahre alt, hat eine Lehre als Fachangestellte abgeschlossen und arbeitet nun in Teilzeit (30 Arbeitsstunden pro Woche) in der Nähe von Weißwasser. Dafür muss sie eine Stunde pro Tag pendeln. Sie hat zwei Kinder im Alter von vier und neun Jahren. Ihr Partner ist selbstständig und kommt erst am Abend nach Hause. Sie bringt die Kinder morgens zur Schule und in den Kindergarten und holt sie dann am Nachmittag wieder ab. Dadurch, dass sie Kinderbetreuung und Haushalt allein stemmen muss, findet sie kaum Zeit für ein Engagement. Ihre Eltern und ihre Tante unterstützen sie beim Hausaufgaben machen mit dem größeren Sohn. Am Wochenende pflegt sie mit ihrem Partner das Grundstück rund um ihr Haus. Dennoch findet sie Gelegenheit für ein Engagement, indem sie einen Familienkreis in der Kirche für einen Nachmittag im Monat mitorganisiert und einmal wöchentlich einem Hobby nachgeht.

Linda steht stellvertretend für die Frauen, die Kleinkinder haben, einen Partner in Vollzeitbeschäftigung und deren beruflicher Alltag einen großen Teil des Tages einnimmt. Sie gehen einem Hobby nach und können sich von Zeit zu Zeit engagieren, wenn es der Alltag zulässt. Zuweilen werden auch befreundete Kinder am Nachmittag mitbetreut, oder sie springen im Sportverein als Schiedsrichterin bei Wettkämpfen am Wochenende ein oder organisieren Weihnachtsaktionen für Kinder. Das Hobby wird ebenfalls als Ausgleich angesehen. Unterstützt werden sie von ihren Partnern, wenn diese am Abend und am Wochenende zu Hause sind, oder von den nächsten Verwandten. Ihr Engagement entzieht sich jedoch jeglicher Regelmäßigkeit und ist auf kurzfristige

Gelegenheiten ausgerichtet, da diese besser in den herausfordernden Alltag zu integrieren und vor allem mit der Kinderbetreuung zu vereinbaren sind.

### 3.3.3 Alltagsengagement

In dieser Art der Alltag-Engagement-Beziehung findet Engagement am regelmäßigsten statt und ist in mancher Hinsicht Teil des Alltags geworden, wie bei Marie. Sie ist 44 Jahre alt, hat viele Jahre außerhalb Weißwassers studiert und gearbeitet. Der Familiengründung wegen kam sie zurück, hat geheiratet und hat zwei Kinder im Alter von acht und zehn Jahren. Marie ist angestellt in Teilzeit und arbeitet nebenher noch selbstständig. Vor zwei Jahren hat sie sich mit einer Freundin zusammen für ein Programm beworben, welches freiwilliges Engagement fördert. Sie haben die Förderung für ihr Projekt bekommen, für das sie wöchentlich fünf bis zehn Stunden tätig sind. Das Ziel des Projektes ist es, das Image der Stadt zu verbessern. Außerdem betreut Marie noch einmal in der Woche eine Schüler-AG in der Schule ihrer Kinder. Ihr älterer Sohn nimmt auch an der AG teil. Ihr Mann arbeitet in Schichten und kann tagsüber und am Wochenende bei den Kindern bleiben, wenn er nicht arbeiten muss. Weitere Unterstützung findet sie in der Schwiegermutter und ihren Eltern.

Die acht interviewten engagierten Frauen sind regelmäßig zwischen vier bis zehn Stunden wöchentlich ehrenamtlich tätig als Vorstandsmitglied im Verein, als Projektinitiatorinnen, als Förderin und Sponsorin des Ehrenamtes, als Elternvertreterin, als Leiterin von Bastelkreisen und Betreuerin der Ortsgruppe einer Gewerkschaft. Privat übernehmen sie an einigen Nachmittagen die Kinderbetreuung für Freunde und aus dem Familienkreis. So vielfältig ihr Engagement ist, so vielfältig sind ihre Lebensumstände: Einige Frauen haben noch ein Kleinkind zu betreuen, oder die Kinder gehen schon zur Schule. In dieser Gruppe finden sich auch ledige Frauen, die um die 30 Jahre alt sind und keine Kinder haben, aber im Berufsalltag stehen, sei es als Angestellte in Vollzeit oder als Selbstständige. Alle engagierten Frauen mit Kindern erfahren, wie Marie, eine starke Unterstützung in erster Linie durch ihre Partner und in zweiter durch die Großeltern. Zum Teil werden die Kinder auch zu den ehrenamtlichen Aktivitäten mitgenommen, sodass kein Betreuungsengpass entsteht. Durch eine berufliche Auszeit kann sich eine engagierte Frau nun verstärkt ehrenamtlichen Tätigkeiten widmen, zu denen sie aufgrund der früheren Arbeitsbelastung im Beruf und privat durch Hausbau und Geburt der Kinder nicht gekommen ist. Eine engagierte freiberufliche Frau berichtet, dass sich bei ihr Beruf und Engagement verbinden lassen: „[Wenn das Kind im Kindergarten ist], hat man sechs Stunden, die man effektiv arbeiten könnte. Das ist, wenn irgendwo ein großer Auftrag ist, dann nutze ich die Zeit, aber wenn natürlich kein Auftrag da ist, dann nutzt man das

für ehrenamtliches Engagement und für Haushalt und solche Sachen. Das ist eine Mischform und geht ineinander über. Ich muss sagen, da wo ich mich ehrenamtlich engagiere, das überschneidet sich zum Großteil mit meinem Beruf.“ (Int. engagierte Frauen 03, 24.07.2017).

### **3.4 Charakteristika des Engagements von Frauen**

In den vielfältigen Arrangements der Frauen, Alltag und Engagement zu verbinden, zeichnet sich ab, in welcher Alltagssituation welche Formen von Engagement möglich sind. In diesem Kapitel werden die Engagementformen weiter vertieft, die Motivation, Engagementverläufe wie auch die Hemmnisse und Vorteile von Engagement innerhalb der Alltag-Engagement-Beziehungen beleuchtet. Vor allem die Engagementverläufe sollen aufzeigen, ob bereits in der Schul- und Jugendzeit ein Grundverständnis, sich freiwillig zu engagieren, gelegt wurde und sich somit auch im Erwachsenenalter fortsetzt.

#### **3.4.1 Bereitschaft, Motivation und Auslöser für Engagement**

Betrachtet man die Bereitschaft für ein Engagement in der Gruppe der Frauen, die bislang kaum engagiert sind, können sie sich entweder vorstellen, später ein Ehrenamt aus ihrem Hobby heraus im Sportverein zu übernehmen oder ihr Hobby weiter auszubauen, sobald die Kinder dem Kleinkinderalter entwachsen sind, woraus sich allerdings kein Engagement ergeben würde. Im Fall der voll-erwerbstätigen Frau ohne Kinder ist derzeit ein Engagement nicht vorstellbar, aber sie wächst in die lokalen Netzwerke hinein und kann sich später eventuell in ein Engagement einbringen. Betrachtet man die Engagementverläufe der Frauen dieser Gruppe, wurde auch in der Schule und in Lehre oder Studium kein Ehrenamt ausgeübt, sondern eher einem Hobby nachgegangen.

In der Gruppe des Gelegenheitsengagements erkennen viele Frauen nicht, dass sie sich bereits engagieren. Sie können sich aufgrund ihrer Alltagsbelastung kein regelmäßiges Engagement vorstellen und haben ihre bisherigen ehrenamtlichen Tätigkeiten sogar eingestellt. Sie würden sich allerdings, wenn die Kinder größer sind, wieder freiwillig engagieren, vor allem wenn sie ihr professionelles Wissen darin einsetzen können. Schaut man sich das frühe Engagement in dieser Gruppe an, so ist festzustellen, dass sich die Frauen zum Teil bereits in ihrer Kindheit oder Jugend engagiert haben, allerdings nicht in leitenden Positionen. Andere wiederum haben erst spät entschieden, sich zu engagieren.

Im Rahmen des Alltagsengagements wurden als Auslöser, ein freiwilliges Engagement zu beginnen, die verschiedenen Missstände in der Stadt aus Sicht

der jeweiligen Frauen genannt. Sei es, um Wissen oder Informationen unter die Bevölkerung zu streuen, sei es der Vernetzungsgedanke, dass Ideen zur Mitgestaltung der Stadt reifen können, sodass wieder mehr Kultur in die Stadt gebracht wird oder sich jüngere Generationen stärker in die Mitgestaltung der Stadt einbringen. Eine engagierte Frau äußert sich zum Auslöser und zur Motivation, sich ehrenamtlich einzubringen folgendermaßen: „Also, ich glaube, man muss schon auch sehen, dass man irgendwo gebraucht wird. Wenn ich jetzt nicht das Gefühl gehabt hätte, okay, die bräuchten da eigentlich mal ein bisschen Unterstützung, das läuft das super gut, dann hätte ich das vielleicht gar nicht gemacht. [...] Der Moment war da, wo man gedacht, okay, jetzt ist man an einem Ort, und da möchte man sich auch gerne engagieren. Da gibt es irgendwie ein Defizit. Da wird man gebraucht mit dem was man kann. Also ich muss jetzt nicht irgendwie mich verbiegen und was ganz Neues anfangen.“ (Int. engagierte Frauen 03, 24.07.2017).

Als weitere Auslöser, sich zu engagieren, werden aber auch persönliche Betroffenheit wie Krankheit oder Erinnerungen an die Kindheit genannt. Bei einem projektbasierten Engagement können zudem eigene Ideen umgesetzt werden, die im Rahmen eines Vereins nicht denkbar wären. Eine weitere Motivation der Frauen ist die Anerkennung ihrer Leistungen in Projekten, Aktionen und für ihr Engagement generell aus der Stadtbevölkerung. Eine zugezogene engagierte Frau äußert sich auf den positiven Zuspruch: „[...] es stärkt sogar das Gefühl, hier anzukommen“ (Int. engagierte Frauen 02, 26.07.2017). Ob der Grundstein für freiwilliges Engagement schon in der Kindheit und Jugend durch Ausübung von Ehrenämtern gelegt wurde, kann wie in der Gruppe Gelegenheitsengagement nur zum Teil bestätigt werden, denn ein Teil der Frauen hat erst in späteren Lebensphasen zum Engagement gefunden. Die Frauen der Gruppe Alltagsengagement, die sich schon in der Schulzeit engagierten, übernahmen dort teilweise auch führende Rollen, wie die der Klassensprecherinnen.

### **3.4.2 Bevorzugte Formen von Engagement**

In der Gruppe des Gelegenheitsengagements findet kaum organisiertes Engagement statt. Wenn es die Zeit erlaubt, wird eingesprungen, oder man hilft bei freiwilligen Aktionen mit und beteiligt sich am Engagement im öffentlichen Raum. Es wird keine Verantwortung im Sinne von Leitungs- oder Entscheidungspositionen übernommen. In dieser wie auch in der Gruppe des Alltagsengagements findet vielfach informelle Unterstützung oder sogenanntes privates Engagement statt. Zum Teil werden die Kinder befreundeter Familien oder die Stiefkinder am Nachmittag mitbetreut. Zwei Frauen haben ihre Großeltern zu Hause gepflegt und somit ein- bis zweimal am Tag private Zeit den Großeltern

gewidmet. Wie Kummel und Nadler (2018, S. 58) bereits festgestellt haben, wird dieses private Engagement nicht als Engagement wahrgenommen, weil es nicht im öffentlichen Raum stattfindet, dennoch wirkt diese Form des Engagements vielfach gesellschaftlich unterstützend.

Die Gruppe der Frauen des Alltagsengagements übernehmen Verantwortung für ein Engagement, indem sie ihre eigenen Projekte leiten oder sich ihr freiwilliges Engagement selbst organisieren. Allerdings sind die wenigsten langfristig freiwillig in einem klassischen Verein mit festen Zeiten tätig. Sie übernehmen befristete Kurse, die im Rahmen von Vereinen oder an Schulen angeboten werden, oder verwirklichen ihre eigenen freiwilligen Projekte im Rahmen eines Förderprogrammes, sind Elternsprecherinnen oder im Elternrat der Schule. Denn sie leiden unter Zeitnot und möchten selbst über die Dauer, Häufigkeit und den Inhalt ihres Engagements bestimmen. Diese Freiheiten sehen sie im festgefühten Rahmen eines Vereins nicht gegeben: „... es war schon auch immer mal die Überlegung, zum Beispiel in einen Verein einzutreten, und dann wäre man ja automatisch dann mit drin, aber dann spielen immer die Zeiten dann eine Rolle“ (Int. engagierte Frauen 02, 26.07.2017). Allerdings wird die Vereinstätigkeit, wenn sie mit dem eigenen beruflichen Profil, Wissen oder Können übereinstimmt, als attraktiv eingeschätzt: „Da wird man gebraucht mit dem was man kann.“ (Int. engagierte Frauen 03, 24.07.2017) Aber auch die Förderung von Ehrenamt durch Sponsoring und Beratung ist eine Form von Engagement, die von einer interviewten engagierten Unternehmerin genannt wird.

### 3.4.3 Hemmnisse und Vorteile des Engagements

Auch wenn die wenige Zeit und der Balanceakt zwischen Beruf und Kinderbetreuung bei den engagierten Frauen das größte Hemmnis für ihr Engagement darstellen, gibt es auch noch andere hemmende Faktoren, die vor allem von den Interviewten der Gruppe Alltagsengagement angebracht wurden. Wie in Abschn. 3.1 dargestellt, fehlt häufig die „kritische Masse“, damit den Einzelkämpferinnen die Last der Verantwortung genommen und auf mehrere Schultern verteilt wird und somit auch der Zeitmangel kompensiert werden kann.

Beim projektbasierten Engagement stellen die Vorgaben des Fördermittelgebers eine Belastung dar, der seinen eng getakteten Zeitplan einhalten möchte. Dies gilt sowohl bei den Frauen, die sich im Rahmen von „Kleinstadt gestalten“ engagiert haben, als auch für die engagierten Frauen, die durch andere Programme gefördert werden. Wenn die Projekte kaum Unterstützung erhalten und ihnen keine Wertschätzung für die freiwillig geleistete Arbeit entgegengebracht wird oder sogar das Projekt für andere Zwecke vereinnahmt wird, führen diese scheinbar unüberwindbaren Hürden zu Stagnation oder

zum Abbruch des Engagements. Eine engagierte Frau merkt zu den Hürden im projektbasierten Engagement folgendes an: „Man muss auch einfach mal sagen, wir machen das hier alles freiwillig, wir müssen das nicht machen, und dann sollte es jetzt auch egal sein, was jetzt andere da von uns erwartet hätten, oder was weiß ich was, dass man sich da einfach mal ein bisschen freimacht von irgendwelchem Druck. Gerade in dem Bereich denke ich, steht uns das zu, dass wir da unser Tempo hier haben und, ja, für uns agieren und nicht um anderen gerecht zu werden.“ (Int. engagierte Frauen 01, 25.07.2017) Auch die aufwendige Kommunikation zwischen Projektpartnern, Beteiligten und anderen lokalen Projekten wird als zusätzlicher Zeitfaktor unterschätzt. Große Vorteile haben hingegen jene Frauen, die im Projektmanagement, im Schreiben von Anträgen und in Buchhaltung versiert sind, da die Antragstellung, die Projektdurchführung und die Abrechnung Vorkenntnisse voraussetzen.

Mehrere interviewte Frauen merken zudem an, dass es sehr viele Projekte mit ähnlichen Zielen in Weißwasser gibt, die aber eine Beteiligung der Bürger\*innen voraussetzen. Leider verlieren diese durch die Vielzahl an ähnlichen Angeboten den Überblick und fühlen sich überfordert. Laut einer engagierten Frau fehlt eine Koordinierung der Projekte und des Engagements durch die Stadt, die ein Interesse haben sollte, dass sich die Bürger\*innen aktiv einbringen (Int. engagierte Frauen 02, 26.07.2017). Eine andere engagierte Frau bestärkt diese Forderung: „Wir haben viel zu viele Projekte, die alle das gleiche wollen und nebenher laufen. Wir müssten viel mehr die Kräfte bündeln. Viel mehr zusammenführen. Jetzt kocht jeder sein eigenes Süppchen für irgendein Ziel. Und das funktioniert nicht.“ (Int. engagierte Frauen 04, 21.03.2018).

Von mehreren interviewten Frauen wird außerdem zur Sprache gebracht, dass unter der Stadtbevölkerung das freiwillige Engagement nicht anerkannt, stattdessen kritisiert wird und eine generelle Unzufriedenheit („Meckerei“) herrscht. Diese Unzufriedenheit motivierte wiederum einige Frauen, sich in einem eigenen Projekt zu engagieren.

Die Vereinstätigkeit selbst ist der Gefahr der Überalterung ausgesetzt. Eine engagierte Frau, die in einem Vorstand eines Vereins tätig ist, beschreibt, dass sie die einzige Frau und die einzige Person jüngeren Alters sei (Int. engagierte Frauen 03, 24.07.2017).

#### **3.4.4 Bündelung des Engagements in einem „engagierten Netzwerk“**

Das freiwillige Engagement lässt nicht zu unterschätzende Vorteile erkennen. Durch die freiwillige Arbeit lernt man Leute kennen, man vernetzt sich stark und man ist präsenter in der Stadt, da auch die Stadtverwaltung ein Interesse

am freiwilligen Engagement bekundet. Die Stadtverwaltung selbst stellt sich als Netzwerk-Unterstützer zur Verfügung. Beispielsweise sind die Stadtpolitik und die Verwaltung Teil des „engagierten Netzwerkes“. Dieses Netzwerk wurde im Rahmen eines geförderten Projektes durch regelmäßige Treffen mit engagierten Akteuren aus der Stadt von der Stadtverwaltung ins Leben gerufen. Die engagierten Frauen erhalten durch dieses „engagierte Netzwerk“ viele wertvolle Informationen und Wissen, um ihre freiwilligen Projekte weiter voranzubringen. Es ermöglicht einen Wissensaustausch und die Bündelung engagierter Kräfte. Vor allem die engagierten Einzelkämpfer\*innen kommen so in den Austausch mit anderen Engagierten und finden Unterstützung. Nicht zuletzt eröffnet das Netzwerk mancher freiwillig Engagierten Chancen auf neue berufliche Projekte. Im Falle Weißwassers entstand das Netzwerk durch die regelmäßigen Projekttreffen, zu denen auch Engagierte außerhalb des Projektes eingeladen wurden. Es sind aber auch andere „Hosts“ aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich denkbar, ein solches Netzwerk aufzubauen oder weiterzuführen.

---

## **4 Koproduktion durch „engagierte Netzwerke“**

Im Folgenden werden die beiden in der Einleitung gestellten Fragen auf Basis der empirischen Befunde aus den Abschn. 3.3 und 3.4 beantwortet.

### **4.1 Engagementbereiche der Frauen in Weißwasser**

Die erste Frage, wie und in welchen Bereichen junge Frauen ihre Kleinstadt mitgestalten, ist vielschichtig und verlangt einen Rückblick auf die Formen des Engagements, die Frauen bevorzugen. Das sichtbare öffentliche Engagement der Frauen, sei es in ihren projektbasierten Engagements, in Vereinen oder als Sponsorin, prägt die Vielfalt Weißwassers, gerade in den Bereichen Kultur, Informationsaustausch, Schule/Kindergarten, Geschichte, Gewerkschaft und Sport. Die Stadtgesellschaft nimmt ihr Engagement wahr und erkennt sie positiv an. Dadurch wirken sie als Multiplikatorinnen und ziehen weitere Interessierte an, wie eine engagierte Frau treffend formuliert: „Das ist ein Selbstläufer dann. Da müssen welche ins Tun kommen und müssen vormachen, die müssen Vorreiter sein, und dann ziehen sie so etwas auch nach.“ (Int. engagierte Frauen 04, 21.03.2018) Dabei bevorzugen die Frauen das zeitlich befristete, projektbasierte Engagement, da sie hier zum einen ihre eigenen Ideen umsetzen können und es zum anderen in einem zeitlich befristeten Rahmen stattfinden kann, um

bestimmten Lebensphasen gerecht zu werden. Die Bevorzugung des befristeten Engagements entspricht dem Trend, den jüngere Generationen laut Kleiner und Klärner (2019) als Engagementform für sich entdeckt haben. Dies hat für die Stadtgesellschaft – und für die Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen – wiederum zur Folge, dass diese Frauen nicht permanent für ein Engagement zur Verfügung stehen. Die Einbindung der engagierten Frauen in die „engagierten Netzwerke“ könnte eine Lösung sein, sie dauerhafter für andere projektbasierte Engagements zu gewinnen, sofern Engagementthema und Alltagsumstände zusammenpassen.

Durch die Mitwirkung der Frauen in den „engagierten Netzwerken“ werden sie nicht nur zu aktiven Mitgestalterinnen, sondern auch zu Koproduzentinnen für das Gemeinwohl im Sinne Watsons (2014, S. 13), indem „lösungsgenerierende Prozesse“ und Wissensaustausch in einem Netzwerk angestoßen werden. So sind diese „engagierten Netzwerke“, in denen sich die engagierten Frauen in Weißwasser bewegen, höchst ergiebig für alle Beteiligten aus der Stadtverwaltung, den Vereinen und der Zivilgesellschaft, die für ihre Arbeit die Synergieeffekte, die sich aus der Vernetzung ergeben, nutzen. Im Zusammenwirken der Akteure entstehen also ein Wissens- und Informationsaustausch, Unterstützung im Engagement und Ressourcen (z. B. Räumlichkeiten) werden geteilt. Nicht zuletzt bedeutet es eine Chance auf Verstetigung der ehemals geförderten Projekte, in diesem Netzwerk Unterstützung zu finden, benötigte Ressourcen zur dauerhaften Nutzung zur Verfügung zu stellen, wie zum Beispiel durch etablierte Vereine (Kummel 2020, S. 12).

Frauen, die sich gelegentlich engagieren, wirken unterstützend und helfen in gewissem Maße, die Arbeit (aber nicht die Verantwortung) auf mehrere Schultern zu verteilen. Sie sind allerdings nicht Teil des Netzwerkes. Dennoch bilden sie ein wichtiges zukünftiges Potenzial, befinden sich also in einer Art „Warteposition“ für ein späteres Engagement, wenn der Alltag sich wieder stärker mit einem Engagement verbinden lässt. Sie zeigen eine Bereitschaft zum Engagement, und dadurch, dass sie durch ihr gelegentliches Engagement in bestehende Strukturen integriert sind, ist der leichte Zugang zu einem regelmäßigen Engagement gegeben.

Privates Engagement in Form von informeller Kinderbetreuung oder Pflege von Freunden und Verwandten außerhalb der Kernfamilie findet zum Großteil als Gelegenheitsengagement und zum Teil als Alltagsengagement und unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Damit ist privates Engagement weder für die Zivilgesellschaft noch für die Stadtpolitik sichtbar. Dennoch ist sie von hohem sozial-gesellschaftlichem Wert für die Stadt, da hier viele Daseinsvorsorgeleistungen erbracht werden, wie Kinderbetreuung für den Freundes- und



Verwandtenkreis oder Pflege von älteren Familienangehörigen. Würden diese Leistungen von städtischen oder marktbasieren Einrichtungen erbracht statt privat organisiert, würde dies administrative als auch private Ressourcen sprengen (vgl. Vogel und Tesch-Römer 2016, S. 275). In der privaten Kinderbetreuung und Pflege gibt es bislang keine raumstrukturellen Unterschiede. Allerdings ist davon auszugehen, dass der Anteil an Personen, die ihre nächsten Verwandten pflegen, in strukturschwachen Regionen höher sein dürfte als in prosperierenden Regionen, da Pflege auch immer eine Frage finanzieller Ressourcen ist. Demzufolge birgt auch das private Engagement ein großes Potenzial, Betreuungs- und Pflegebedarfe zu decken, die laut Freiwilligensurvey aufgrund des demografischen Wandels in den nächsten Jahren steigen werden (Vogel und Tesch-Römer 2016, S. 275), gerade in strukturschwachen Regionen.

## **4.2 Fördernde und hindernde Rahmenbedingungen bei engagierten Frauen**

Zur Beantwortung der zweiten Frage nach den Rahmenbedingungen, die junge Frauen an der Ausübung einer freiwilligen Arbeit hindern oder sie fördern, werden vor allem die Erkenntnisse aus den Alltag-Engagement-Beziehungen, zu Bereitschaft und Motivation und zu Hemmnissen und Vorteilen des Engagements einbezogen. Im privaten Bereich sind vor allem die zeitlichen Restriktionen, Beruf und Familie zu vereinbaren (Kausmann et al. 2017, S. 58; Gabler 2019, S. 480), ein wesentliches Hemmnis, vor allem bei Familien mit Kleinkindern, die einen hohen Betreuungsbedarf haben. Da laut Kausmann et al. (2017, S. 26–31) gerade Frauen mit Kindern in Teilzeit am engagiertesten sind, sollte dies auch in Weißwasser der Fall sein. Tatsächlich haben alle interviewten Frauen, die Kinder haben, eine Teilzeitstelle. Sie sind zwar tendenziell engagiert, dabei stellt aber die Unterstützung durch den Partner und die Großeltern einen bedeutenden Faktor dar. Ist diese Anerkennung und Unterstützung der Familie, für ein freiwilliges Engagement Zeit „freizugeben“, in zu geringem Umfang gegeben, kann kein regelmäßiges Engagement stattfinden. Bei Frauen ohne Kinder sind es die herausfordernden beruflichen Bedingungen, die kein Engagement zulassen, die eher zu einem Ausgleich zum stressigen Alltag durch Hobbies führen. Vermutlich sind die zusätzlichen Pendelzeiten zum Arbeitsplatz ebenfalls ausschlaggebend, da Frauen, die zu ihrem Arbeitsplatz pendeln, sich entweder kaum oder

nur gelegentlich engagieren. Unter diesen beruflich-privaten Rahmenbedingungen und in diesen Lebensphasen erscheint ein Engagement kaum möglich.

Dennoch besteht bei den kaum und vor allem bei den gelegentlich engagierten Frauen die Möglichkeit, sich stärker zu engagieren, wenn sie bereits früher ein Engagement ausgeübt haben. Hier spielen auch die perforierten Lebensläufe nach Hollstein (2015) und Ehrhardt (2011), die eher dynamisch als geradlinig verlaufen (siehe Abschn. 2.1), mit hinein. Je nach Lebensphase wird das Engagement ausgesetzt oder wieder aufgenommen. Laut Müller und Tesch-Römer (2016, S. 167) sind 63,1 % der derzeit nicht engagierten Männer und Frauen, die in früheren Lebensphasen engagiert waren, bereit, sich wieder zu engagieren. Die Bereitschaft der noch nie Engagierten, sich zu engagieren, unterscheidet sich mit 56,1 % jedoch signifikant von den früher Engagierten. Pavlova et al. (2016) bekräftigen die Aussage, dass die Entscheidung von jungen noch nie Engagierten eher zugunsten eines Hobbies ausfällt, welches Geselligkeit und andere persönliche Vorteile bietet, als auf die Ausübung eines Engagements.

Betrachtet man den Rahmen, in dem freiwilliges Engagement junger Frauen stattfindet, so wählen sie im Falle der interviewten engagierten Frauen kaum die Vereinstätigkeit, sondern das projektbasierte Engagement, da sie hier ihre Ideen entfalten können und sich dadurch Ermöglichungsräume schaffen, die sie im Rahmen von Vereinen vermutlich nicht in der Form schaffen könnten. Hier spielen Formen von Vereinnahmung (Kummel 2020) wie auch Geschlechter- und Generationenaspekte (vgl. Weber und Fischer 2016, S. 33) eine Rolle. Denkt man diese Ermöglichungsräume im Sinne der Koproduktion, so versteht Bovaird (2007, S. 856) darunter eine „Dienstleistungserbringung“ und „einen Prozess der sozialen Konstruktion, bei dem Akteure in selbstorganisierenden Systemen Regeln, Normen und institutionelle Rahmenbedingungen aushandeln, anstatt die Regeln als gegeben hinzunehmen“. Dies entspricht auch der Aussage von Gabler et al. (2016), dass sich Frauen ihre eigenen Räume der Unabhängigkeit schaffen und so neue Impulse in die Gesellschaft hineinbringen.

Dieser institutionelle Rahmen, im Falle Weißwassers die Stadtverwaltung, schafft durch das Netzwerken die Chance, weitere Mitstreiter\*innen oder Vereine zu finden, um dem Hindernis der Einzelkämpferin zu entkommen, was gerade in schrumpfenden Gesellschaften ein Problem darstellt. Von engagierten Frauen wird zudem von der Stadtverwaltung eine Koordinierung der Förderprojekte gefordert, um die Engagementstrukturen besser zu bündeln und nicht parallel laufen zu lassen.

## 5 Fazit

Die jungen Frauen in Weißwasser gestalten ihre Stadt in vielfältiger Weise mit und haben sich durch v. a. projektbasiertes Engagement ihre eigenen Verwirklichungsräume geschaffen. Ihr regelmäßiges Engagement können sie jedoch nur dauerhaft umsetzen, wenn sie aus ihrem privaten Umfeld, aus der Stadtbevölkerung und auch von öffentlichen oder zivilgesellschaftlichen Institutionen Unterstützung erfahren.

Eine wichtige Rolle spielt dabei das geschaffene Netzwerk rund um die Stadtverwaltung Weißwasser. Es sollte als „engagiertes Netzwerk“ langfristig etabliert werden, um die Engagierten mit Akteuren der Stadtverwaltung und relevanten zivilgesellschaftlichen Organisationen, wie Vereinen, zu vernetzen. So sollte die Forderung nach einer Koordinierung des Engagements, um Projekte besser aufeinander abzustimmen und auch unter der Bevölkerung zu kommunizieren, umgesetzt werden. Diese Koordinierung sollte langfristig angelegt sein, damit sich Engagement als zivilgesellschaftliche Kraft in strukturschwachen Regionen etablieren kann. Nicht zuletzt können sich das „engagierte Netzwerk“ und die Koordination zur Anlaufstelle für alle jene entwickeln, die sich wieder oder zum ersten Mal engagieren möchten – und generell eine intensivere Teilhabe der Stadtbevölkerung in Stadtentwicklungsprozessen anstoßen.

Dieser Beitrag hat verdeutlicht, dass privates Engagement es vor allem Frauen mit starken Zeitrestriktionen ermöglicht, sich in ihrem engeren Umfeld, z. B. in der Kinderbetreuung und in der Pflege von Familienangehörigen, zu engagieren. Die Vorteile, sich privat zu engagieren, wurden in den Alltag-Engagement-Beziehungen deutlich: Sie können zeitlich flexibel ohne größeren organisatorischen Aufwand wahrgenommen werden und lassen sich in den Alltag integrieren. So leisten durch ihr privates Engagement die Frauen einen wichtigen Beitrag zur Daseinsvorsorge. Es sollte von der Politik mit dieser Bedeutung wahrgenommen und anerkannt werden, wenngleich es nicht sichtbar in Erscheinung tritt. Es besteht Forschungsbedarf bezüglich der Bedeutung privaten Engagements in den verschiedenen siedlungsstrukturellen Lagen. Zudem ist noch weitgehend unerforscht, wie sich privates Engagement in der Stadtgesellschaft oder Dorfgemeinschaft widerspiegelt und welche Effekte es auf den nachbarschaftlichen Zusammenhalt hat, wenn Nachbarschaftshilfe gegeben wird.

## Literatur

- Aring, Jürgen. 2013. Inverse Frontiers – Selbstverantwortungsräume. In *Raumpioniere in ländlichen Regionen – Neue Wege der Daseinsvorsorge*, Hrsg. Kerstin Faber, und Philip Oswalt, 42–56. Leipzig.
- Barlösius, Eva, und Claudia Neu. 2008. Territoriale Ungleichheit: Eine spezifische Ausprägung räumlicher Untergleichheit. Materialien der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften, Bd. 21. In *Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit?* Hrsg. Eva Barlösius, und Claudia Neu, 17–23. Berlin.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. 2017. *Raumordnungsbericht 2017: Daseinsvorsorge sichern*. Bonn.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2012. *Erster Engagementbericht 2012. Für eine Kultur der Mitverantwortung*. Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2017. *Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland*. Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 2020. *Dritter Engagementbericht. Zukunft Zivilgesellschaft: Junges Engagement im Digitalen Zeitalter. Zentrale Ergebnisse*. Berlin.
- Bovaird, Tony. 2007. Beyond engagement and participation: User and community coproduction of public services. *Public Administration Review*. Heft 5. 846–860.
- Boyle, David, und Michael Harris. 2009. The challenge of Co-production. NESTA. [https://media.nesta.org.uk/documents/the\\_challenge\\_of\\_co-production.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/the_challenge_of_co-production.pdf). Zugegriffen: 02. März 2021.
- Brauer, Kai. 1999. Eigenes Leben ohne „Dasein für Andere“? Individualisierung in gemeinschaftlichen Kontexten. In *Grenzenlose Gesellschaft?*, Hrsg. Claudia Honnegger, Stefan Hradil, und Franz Traxler, 273–289. Opladen.
- Brauer, Kai. 2005. *Bowling Together: Clan, Clique, Community und die Strukturprinzipien des Sozialkapitals*. Wiesbaden.
- Brauer, Kai. 2009. Warum sollten sich Ältere und Jüngere engagieren – oder nicht? Qualitative Befunde zum Engagement. In *Altern: Familie, Zivilgesellschaft, Politik*, Hrsg. Jürgen Kocka, Martin Kohli, und Wolfgang Streeck, 241–261. Halle (Salle).
- Ehrhardt, Jens. 2011. *Ehrenamt: Formen, Dauer und kulturelle Grundlagen des Engagements*. Frankfurt am Main.
- Erlinghagen, Marcel. 2009. Soziales Engagement im Ruhestand: Erfahrung wichtiger als frei verfügbare Zeit. In *Altern: Familie, Zivilgesellschaft, Politik*, Hrsg. Jürgen Kocka, Martin Kohli, und Wolfgang Streeck, 211–255. Halle (Salle).
- Flick, Uwe. 2012. *Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung*. Reinbek bei Hamburg.
- Gabler, Julia, Raj Kollmorgen, und Anita Kottwitz. 2016. *Wer kommt? Wer geht? Wer bleibt? Eine Studie zur Verbesserung der Verbleibchancen qualifizierter Frauen im Landkreis Görlitz*. Görlitz.
- Gabler, Julia. 2019. Plug and Play oder Work and Stay? (Neue) Erwerbs- und Lebensperspektiven für Frauen im ländlichen Raum Ostdeutschlands. In *Frauen in der Arbeitswelt 4.0. Chancen und Risiken für die Erwerbstätigkeit*, Hrsg. Dagmar Preißing, 419–436. Oldenburg.

- Gundert, Sabrina. 2010. Bürgerschaftliches Engagement im ländlichen Raum. Das Beispiel Biedenkopf-Kombach: Zukunftschance trotz demographischen Wandels? *Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie* 34, 110–115. doi:<https://doi.org/10.1007/s00548-010-0148-7>
- Hollstein, Bettina. 2015. *Ehrenamt verstehen: Eine handlungstheoretische Analyse*. Frankfurt am Main.
- Kausmann, Corinna, Claudia Vogel, Christine Hagen, und Julia Simonson. 2017. *Freiwilliges Engagement von Frauen und Männern: Genderspezifische Befunde zur Vereinbarkeit von freiwilligem Engagement, Elternschaft und Erwerbstätigkeit*. Berlin.
- Kelemen, Mihaela, Anita Mangan, und Susan Moffat. 2017. More than a ‚little act of kindness‘? Towards a typology of volunteering as unpaid work. *Sociology Heft* 6, 1239–1256.
- Kleiner, Tuuli-Marja, und Andreas Klärner. 2019. Bürgerschaftliches Engagement in ländlichen Räumen: Politische Hoffnungen, empirische Befunde und Forschungsbedarf. *Thünen Working Paper 129*, Hrsg. Johann Heinrich von Thünen-Institut. Braunschweig.
- Klie, Thomas, und Silke Marzluff. (2012): Engagement gestaltet ländliche Räume. Chancen und Grenzen bürgerschaftlichen Engagements zur kommunalen Daseinsvorsorge. *Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie Heft* 8, 748–755.
- Kocka, Jürgen, und Kai Brauer. 2009. Einleitung: Die Zivilgesellschaft und ihre Älteren: Trends, Geschichte und Strukturen. In *Altern: Familie, Zivilgesellschaft, Politik*, Hrsg. Jürgen Kocka, Martin Kohli, und Wolfgang Streeck, 175–180. Halle (Salle).
- Kummel, Olivia, und Robert Nadler. 2018. Die Grenzen des Ehrenamts. *Informationen zur Raumentwicklung Heft* 6, 52–61.
- Kummel, Olivia. 2020. Zwischen Mitgestalten und Alltagsdruck: Herausforderungen zivilgesellschaftlich Engagierter zur (Wieder)Belebung einer Kleinstadt in Ostdeutschland. *Raumforschung und Raumordnung Heft* 4, 1–16.
- Küpper, Patrick, und Anett Steinführer. 2017. Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen zwischen Ausdünnung und Erweiterung: ein Beitrag zur Peripherisierungsdebatte. *Europa Regional Heft*.4, 44–60.
- Maretzke, Steffen. 2013. Die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen. Eine große Herausforderung für besonders vom demografischen Wandel betroffene Regionen. In *Der demografische Wandel. Gefahr für die Sicherung gleichwertiger Lebensbedingungen?* Hrsg. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), 4–15. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2013/DL\\_ON022013.pdf;jsessionid=A6AC300712EFBDF49738E5BC9062EF3A.live21304?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2013/DL_ON022013.pdf;jsessionid=A6AC300712EFBDF49738E5BC9062EF3A.live21304?__blob=publicationFile&v=3). Zugegriffen: 28. Mai 2020.
- Mayring, Peter. 1994. Qualitative Inhaltsanalyse. Schriften zur Informationswissenschaft. In *Texte verstehen: Konzepte, Methoden, Werkzeuge*, Hrsg. Andreas Boehm, Andreas Mengel, und Thomas Muhr, 159–175. Konstanz.
- Mettenberger, Tobias, und Patrick Küpper. 2019. Potential and Impediments to Senior Citizens' Volunteering to Maintain Basic Services in Shrinking Regions. *Sociologia Ruralis Heft* 4, 739–762.
- Moeritz, Georg. 2016. Vattenfall-Rückzug wird zur Last für die Lausitz. <https://www.saechsische.de/vattenfall-rueckzug-wird-zur-last-fuer-die-lausitz-3312940.html>. Zugegriffen: 18.03.2020.

- Müller, Doreen, und Clemens Tesch-Römer. 2016. Früheres Engagement und Engagementbereitschaft. In *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligen-survey 2014*, Hrsg. Julia Simonson, Claudia Vogel, und Clemens Tesch-Römer, 153–178. Wiesbaden.
- Munoz, Sarah-Anne, Jane Farmer, Jeni Warburton, und Jenny Hall. 2014. Involving rural older people in service co-production: is there an untapped pool of potential participants? *Journal of Rural Studies Heft 4*, 212–222.
- Nadler, Robert. 2017. The Elephant in the Room. Über das Verhältnis von demographischem Wandel, Daseinsvorsorge und zivilgesellschaftlichem Engagement in Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung Heft 6*, 449–512.
- Olk, Thomas, und Thomas Gensicke. 2014. *Bürgerschaftliches Engagement in Ostdeutschland: Stand und Perspektiven*. Wiesbaden
- Patton, Michael Quinn. 1990. *Qualitative research and evaluation methods*. Beverly Hills.
- Pavlova, Maria K., Rainer K. Silbereisen, Mette Ranta, und Katariina Salmela-Aro. 2016. Warm and Supportive Parenting Can Discourage Offspring's Civic Engagement in the Transition to Adulthood. *Journal of Youth and Adolescence Heft 11*, 2197–2217.
- Reim, Daphne, und Jenny Schmidthals. 2008. Kooperationsnetzwerke und Bürgerschaftliches Engagement als Erfolgsfaktoren für ostdeutsche Kommunen. In *Peripherisierung – eine neue Form sozialer Ungleichheit?* Hrsg. Eva Barlösius, und Claudia Neu, 75–82. Berlin.
- Scherger, Simone, Kai Brauer, und Harald Künemund. 2004. Partizipation und Engagement älterer Menschen im Stadt-Land-Vergleich. In *Lebensformen und Lebensführung im Alter*, Hrsg. Gertrud M. Backes, Wolfgang Clemens, und Harald Künemund, 173–193. Wiesbaden.
- Simonson, Julia, Claudia Vogel, und Clemens Tesch-Römer, Hrsg. 2016. *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligen-survey 2014*. Wiesbaden.
- Steinführer, Anett, Patrick Küpper, und Alexandra Tautz. 2012. Gestaltung der Daseinsvorsorge in alternden und schrumpfenden Gemeinden – Anpassungs- und Bewältigungsstrategien im Harz. *Landbauforschung Sonderheft 367*. Braunschweig.
- Steinführer, Anett, Antonin Vaishar, und Jana Zapletalova. 2016. The small town in rural areas as an underresearched type of settlement. Editors' introduction to the special issue. *European Countryside Heft 4*, 322–332.
- Steinführer, Anett, und Andrea Moser. 2016. Vom Modernisierungsvehikel zur Überflüssigkeit? Soziale Infrastrukturen in ländlichen Räumen zwischen Leerfallen und Neuaneignung. Berichte. *Geographie und Landeskunde Heft 4*, 265–285.
- Stölzel, Franziska. 2019. Konnektivitäten von zivilgesellschaftlichen Netzwerkstrukturen: Eine Erhebung in Weißwasser und Forst. (evtl. unveröffentlichte Masterarbeit, Hochschule Zittau/Görlitz). Görlitz.
- Vogel, Claudia, und Clemens Tesch-Römer. 2016. Informelle Unterstützung außerhalb des Engagements: Instrumentelle Hilfen, Kinderbetreuung und Pflege im sozialen Nahraum. In *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligen-survey 2014*, Hrsg. Julia Simonson, Claudia Vogel, und Clemens Tesch-Römer, 251–280. Wiesbaden.

- Vogel, Claudia, Christine Hagen, Julia Simonson, und Clemens Tesch-Römer. 2016. Freiwilliges Engagement und öffentliche gemeinschaftliche Aktivität. In *Freiwilliges Engagement in Deutschland – Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*, Hrsg. Julia Simonson, Claudia Vogel, und Clemens Tesch-Römer, 85–119. Wiesbaden.
- Watson, Vanessa 2014. Co-production and collaboration in planning – The difference. *Planning Theory & Practice Heft 1*, 62–76.

**Dr. Olivia Kummel** ist Projektleiterin beim Landschaftspflegeverein Potsdamer Kulturlandschaft. Zu ihren Aufgaben gehören das Netzwerkmanagement, Öffentlichkeitsarbeit und Naturschutzberatung.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.



---

**Koproduzieren – eine lebenswerte Stadt  
gemeinschaftlich entwickeln, umsetzen  
und bewahren**





---

# Koproduzieren – eine lebenswerte Stadt gemeinschaftlich entwickeln, umsetzen und bewahren

Jan Abt

Partizipation bezieht sich auf das Mitwirken an Entscheidungen. Schon hier sind – wie gezeigt – die Anforderungen hoch und die Herausforderungen groß. Die wissenschaftliche Auseinandersetzung unter dem Blickwinkel „Partizipation“ begrenzt den Betrachtungsraum jedoch in der Regel bis zum Zeitpunkt der (mehr oder minder) gemeinsam vorbereiteten Entscheidung – die Form einer sich daran anschließenden gemeinsamen Umsetzung wird in diesem Kontext nur selten thematisiert.

Dabei ist die Frage, durch wen und in welcher Weise ein Gemeinschaftsgut eigentlich entsteht, sowohl wissenschaftlich-analytisch wie auch praktisch von Bedeutung. Die Politikwissenschaftlerin und Nobelpreisträgerin für Wirtschaftswissenschaften Elinor Ostrom gilt als die Pionierin in dem Bereich, der als „Koproduktion“ gefasst werden kann: die Schaffung, Bereitstellung und Verwaltung öffentlicher Güter, die auf einem Zusammenschluss von Interessengruppen aus unterschiedlichen Bereichen beruhen. Gemeingüter werden damit nicht mehr nur durch staatliche Institutionen geschaffen, sondern gemeinschaftlich von staatlichen Akteuren sowie Bürgerinnen und Bürgern oder Organisationen der Zivilgesellschaft ko-produziert.

Ausgehend von ihrer Forschung zum Konzept der Allmende prägte Ostrom in den 1970er-Jahren das Konzept der Koproduktion als einem Weg, Qualität und Kosten bei der Bereitstellung gemeinschaftlicher Güter zu optimieren. Die Grenzen einer Partizipation, die auf die reine Entscheidungsebene reduziert ist, zeigt sie dabei deutlich auf: „Efforts directed at increasing citizen ‚participation‘

---

J. Abt (✉)

Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin, Deutschland

E-Mail: [abt@difu.de](mailto:abt@difu.de)

© Der/die Autor(en) 2022

J. Abt et al. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion*, Stadtforschung aktuell, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_10)

251

in petitioning others to provide goods for them have also proved disappointing. Efforts directed at increasing the potential complementarities between official and citizen production or problem-solving activities may require more time at the initial stage of a process, but promise a much higher, long-term return“ (Ostrom 1996, S. 1083).

Etwa zeitgleich ist auch das bekannte Konzept von Sherry Arnsteins „Ladder of Citizen Participation“ entstanden. Ostroms Gedanke der Komplementarität entspricht Arnsteins Stufe des „Partnership“ (Arnstein 1969). Mit der Erweiterung der Problemlösungs- um die Produktionsaktivitäten geht Ostrom jedoch darüber hinaus – im Sinne der „Produktion“ geht es ihr um das gemeinsame „Herstellen“ der ebenfalls gemeinsam festgelegten Leistung. Dies verändert die Rolle von Bürgerinnen und Bürgern – sie werden von passiven Empfänger\*innen zu aktiven Produzent\*innen.

---

## 1 Schillernd und vielfältig: der Begriff der Koproduktion

Koproduktion ist ein eingängiger Begriff. Es mag daran liegen, dass der Begriff international genutzt wird, sich aber eine einheitliche Definition bisher nicht ausprägen konnte. Ostrom selbst führte den Begriff der Koproduktion in den 1970er-Jahren vergleichsweise offen ein und fokussierte auf eine organisationsübergreifende Produktion von Gütern oder Diensten: „By coproduction, I mean the process through which inputs used to produce a good or service are contributed by individuals who are not ‚in‘ the same organization“ (1996, S. 1073). Roger Parks – aus der gleichen wissenschaftlichen Schule – führt dies in Hinblick auf die Akteure noch etwas weiter aus und versteht Koproduktion als die gemeinsamen Aktivitäten von öffentlichen Akteuren sowie Bürgerinnen und Bürgern für öffentliche Dienstleistungen. Letztere werden hierbei freiwillig aktiv, um das Angebot der von ihnen genutzten Dienstleistungen zu verbessern (Parks et al. 1981). Diese Sichtweise erscheint etwas klarer als Ostroms Element des „not ‚in‘ the same organization“, die aus der ökonomischen Organisations-theorie der 1970er-Jahre resultiert. Bedeutsam ist das gemeinsame Handeln von öffentlichen und bürgerschaftlichen Akteuren. Koproduktion wird damit zur Partnerschaft in der Realisierung öffentlicher Angebote.

Der partnerschaftliche Aspekt der Koproduktion grenzt bestimmte Modelle aus, durch die gleichfalls Dienstleistungen für die Bevölkerung entstehen. So sind reine Selbsthilfe auf Bürger\*innenseite ebenso wie rein hoheitlich hergestellte Dienste keine Koproduktion. Initiative, Konzeption und Umsetzung

werden hier jeweils nur durch eine Seite erbracht, und die Zusammenarbeit von Akteuren findet nur innerhalb der eigenen Sphäre statt. Brandsen und Honingh betonen daher auch den aktiven Beitrag beider Partner: „This distinguishes coproduction from passive clientelism or consumerism: it is not enough simply to receive or use a product. The citizen can be a direct recipient of a service, but not necessarily so” (Brandsen und Honingh 2016, S. 428). Ein aktiver Beitrag beider Partner kennzeichnet letztlich auch die reine Kooperation – im Gegensatz zur Koproduktion bleiben hier die Akteure jedoch eigenständig für sich selbst verantwortlich. Es geht bei der Kooperation um die Zusammenarbeit, aber nicht um die gemeinsame Gestaltung. Bei der Koproduktion sind beide Partner gleichermaßen und untrennbar bei der Herstellung eines Gemeinschaftsgutes verbunden.

Ausgehend von den Betrachtungen von Ostrom und Parks, die aus einem ökonomischen Blickwinkel entwickelt wurden, wird der Begriff der Koproduktion seit längerem von verschiedenen Disziplinen verwendet. Auch dies hat dazu beigetragen, dass der Begriff selbst schillernder geworden ist und in unterschiedlichen Forschungs- und Erkenntniskontexten mit weiteren Konnotationen und Differenzierungen genutzt wird. In Deutschland wird der Begriff der Koproduktion im Kontext der öffentlichen Verwaltung mit Ausnahme des Gesundheits- und Sozialbereichs bisher wenig verwendet, da „Produktion“ im deutschen Sprachgebrauch vornehmlich für den Prozess der Herstellung von Gütern genutzt wird (Löffler et al. 2015, S. 15). Mit „Produktion“ lässt sich aber ebenso die Her- und Bereitstellung öffentlicher Dienstleistungen umschreiben und mit Koproduktion eben diese Dienstleistungserstellung in direkter Zusammenarbeit von Bürger\*innen und kommunaler Verwaltung.

Das Feld, in dem sich Koproduktion verorten lässt, ist ein Kontinuum aus unterschiedlichen Abstufungen, die sich entlang der Form der Beteiligung von Bürger\*innen an der Umsetzung differenzieren lassen (Brandsen und Honingh 2016, S. 432 f.). Abstufungen leiten sich beispielsweise daraus ab, ob Bürger\*innen in das Kerngeschäft der Leistung eingebunden sind oder eher unterstützend tätig werden. Am Beispiel ehrenamtlicher Fahrdienste lässt sich unterscheiden, ob Bürger\*innen die Busse unmittelbar mitbetreiben (also direkte Fahrdienste übernehmen), ob sie Haltepunkte einrichten und pflegen oder ob sie in unterschiedlichen Formaten Werbung für diese Angebote machen. Alle diese Tätigkeiten tragen zur Funktions- und Tragfähigkeit der Dienstleistung bei, betreffen aber unterschiedlich stark ihren funktionalen Kern. Eine klare Grenze zu ziehen, wann etwas (noch) zur Koproduktion gezählt werden kann, scheint mitunter schwer.

Auch darüber hinaus lässt sich nicht nur die Produktion, sondern auch das Ausmaß differenzieren, in dem die Bürger\*innen nicht nur bei der Umsetzung, sondern bereits bei der Planung sowie der Evaluation von öffentlichen Dienstleistungen mitwirken. Löffler und Timm-Arnold (2013) entwickelten ein Modell aus vier Ebenen, das aus Mit-Steuern, Mit-Entwickeln, Mit-Umsetzen und Mit-Bewerten besteht: Mit-Steuern umfasst die Rolle von Bürger\*innen als Planer\*innen, die grundlegende Ziele und den prinzipiellen Einsatz von Ressourcen mitentscheiden. Beim Mit-Entwickeln geht es dagegen um konkrete Lösungen, die in einem gemeinsamen Arbeitsprozess von Bürger\*innen und Verwaltung entstehen. Dadurch, dass Fach- und Alltagswissen zusammengebracht und Kreativitätspotenziale verbreitert werden, können – so die Erwartung – Innovationen entwickelt werden, mit denen sich aktuelle oder zukünftige kommunale Herausforderungen besser begegnen lassen (vgl. auch die Beiträge von Wascher sowie Gödecke in diesem Band). Mit-Umsetzen ist das, was dem Produktionsbegriff am nächsten kommt: die gemeinsame Herstellung von gesellschaftlichen Dienstleistungen, indem öffentliche wie auch bürgerschaftliche Ressourcen und Fähigkeiten eingebracht werden, um die lokale Lebensqualität zu verbessern. Beim Mit-Bewerten geht es schließlich um die gemeinsame Evaluation von Angeboten. Leitmotiv dieser letzten Ebene ist die Nutzerorientierung, mit der letztlich Angebote entstehen sollen, die die Empfänger\*innen tatsächlich brauchen (und nicht die Verwaltung). Hiermit schließt sich der Kreis zum Mit-Steuern und Mit-Entwickeln, mit denen, auf Basis dieser Bewertung, bestehende Angebote optimiert und neu konzipiert werden.

Diese Ausdifferenzierung ist hilfreich, um den Blick auf die vielen, miteinander verbundenen Phasen zu erweitern, die zu einer gesellschaftlichen Dienstleistung führen. Sie birgt jedoch gleichzeitig die Gefahr, dass der Begriff der Koproduktion immer schwerer greifbar wird. In gleicher Weise gilt dies für weitere Begriffe des „Ko-“, die Teilelemente eines gemeinschaftlichen Prozesses abbilden, wie Co-Commissioning, Co-Management oder Co-Governance. Auch Begriffsvariationen wie Co-Kreation werden an vielen Stellen nicht oder nur in Nuancen von Koproduktion unterschieden (Ferlie et al. 2020, S. 31).

Mit Blick auf den Schwerpunkt dieses Bandes, mit dem beleuchtet wird, mit welchen neuen Formen der Zusammenarbeit den Herausforderungen begegnet werden kann, vor denen Städte und Gemeinden in Deutschland stehen, wird Koproduktion fokussiert auf die Elemente der gemeinsamen Entwicklung sowie der Her- und Bereitstellung gesellschaftlicher Leistungen. Es geht also um die Entscheidung über Angebote sowie um deren Umsetzung durch die öffentliche Hand gemeinsam mit Bürger\*innen und der organisierten Zivilgesellschaft.

Und es geht um die Phase der Verstetigung, also insbesondere um die Frage, wie Koproduktion organisatorisch abgesichert und langfristig finanziert werden kann. Butzin und Gärtner fassen in diesem Sinne zusammen: „Gemeint ist nicht schiere Beteiligung, z. B. im Rahmen von kommunalen Planungsverfahren, oder das Ehrenamt als reine Zeitspende, sondern die konkrete Mitplanung und -ausführung öffentlicher Aufgaben und beispielsweise auch die Entwicklung neuer Finanzierungsmodelle (z. B. Genossenschaften, Bürgerstiftungen, Bürgeraktien) sowie die Aktivierung neuer Finanzierungsquellen (z. B. Spenden, Beiträge, Stiftungsgelder). Veränderte Rollen, z. B. in Angebot und Nutzung, Produktion und Konsum, können eine Folge sein“ (2017, S. 515).

Eine solch umfangreiche Form der neuen Zusammenarbeit entwickelt sich langsam. Sie erfordert ein gewachsenes Vertrauen zwischen den Akteuren und Training im Miteinander. Bei der Frage, was Koproduktion für lokale Gemeinschaften leisten kann, sind daher auch Fragen der Aktivierung und der Entwicklung einer Beteiligungs- und Kooperationskultur relevant. Diese sind keine Koproduktion im engeren Sinne, bereiten jedoch den Boden, auf dem weitergehende Formen der Zusammenarbeit erst entstehen können.

---

## **2 Für sich selbst oder für alle: Gegenstand von Koproduktion**

Die Erfahrungen des Sommers 2015 haben zu einem neuen Blick auf Koproduktion zwischen Bürger\*innen, organisierter Zivilgesellschaft und Kommune geführt. Die notwendige Versorgung von Geflüchteten wäre ohne das kurzfristig aktivierbare Engagement der Bürgerschaft durch die bisherigen Strukturen allein nicht leistbar gewesen. Dabei ging es nicht (nur) um das „Volunteering“ – also Freiwilligenarbeit in bestehenden Strukturen. Vielerorts sind neue lokale Initiativen entstanden, die manchmal eigenständig, in der Regel jedoch im Verbund mit Wohlfahrtsverbänden und kommunalen Stellen soziale Dienstleistungen für die Gesellschaft koproduktiv erbrachten.

Nutzer\*innen der Leistungen waren in diesem Beispiel (zunächst) nicht die Bürger\*innen, die sich hier in der Koproduktion engagierten. Das ist eine etwas andere Betrachtung als in der Definition von Ostrom oder von Parks, die Koproduktion mit Bürger\*innen (vor allem) auf die von ihnen selbst genutzten Dienstleistungen bezogen (Ostrom 1996; Parks et al. 1981). Auch andere Autor\*innen der neueren Literatur greifen auf diese Betrachtung zurück (so etwa Brandsen und Honingh 2016; Mergel 2018, S. 23 f.; Löffler und

Timm-Arnold 2013, S. 4). Dass sich Studierende aktiv in den Unterricht einbringen oder Empfänger\*innen von Sozialleistungen im Antragsprozess mitwirken – dies lässt sich als Koproduktion begreifen, da ohne diese Mitwirkung die Leistung nicht wirkungsvoll erbracht werden kann. Wenn es jedoch darum geht, die Chancen der Koproduktion für eine Weiterentwicklung kommunaler Angebote in den Blick zu nehmen und auf diesem Wege den Herausforderungen für Städte und Gemeinden zu begegnen, gilt es, den Schwerpunkt auf diejenigen Formen der Koproduktion zu legen, die stärker auf gesellschaftliche als auf individuelle Mehrwerte abzielen. Die Beiträge dieses Bandes behandeln daher gemeinschaftliche Formen, die auf die „Koproduktion von Gemeinwohl“ (Generali Zukunftsfonds 2012) ausgerichtet sind.

Diese Koproduktion scheint vielerorts unumgänglich. Die aktuellen Herausforderungen (vgl. auch den Beitrag von Abt et al. in diesem Band) führen immer stärker dazu, dass sich staatliche Akteure aus bestimmten Bereichen der Daseinsvorsorge zurückziehen. Bereits der erste Engagementbericht stellte 2009 einen Trend in Richtung Koproduktion von Staatlichkeit fest (BMFSFJ 2009, S. 14). Seitdem arbeiten zunehmend Bürger\*innen gemeinsam mit der Verwaltung, um wegfallende öffentliche Angebote zu ersetzen oder bestehende Herausforderungen vor Ort zu meistern (Butzin und Gärtner 2017, S. 514). Damit ist ein Bedeutungswandel verbunden: Bürger\*innen mit ihrem Engagement erscheinen in diesem Kontext „nicht mehr nur als nette, zusätzliche Ergänzung der eigentlichen Dienstleistung, sondern als Koproduzent, der unabdingbar an der Aufrechterhaltung der wesentlichen Funktionen mitwirkt. War man bislang daran gewöhnt, von der hauptamtlichen Kernleistung auszugehen, die man ergänzen und bereichern könnte, wenn dazu kompetente Ehrenamtliche zur Verfügung stünden, so dreht sich nun die Perspektive“ (Röbke 2021, S. 305).

Auf der anderen Seite ist nicht nur der drohende Verlust von Leistungen ein Auslöser für Engagement, sondern ebenso ein offensiver vorgetragener Mitgestaltungswille und ein gewachsenes Selbstbewusstsein der Zivilgesellschaft (vgl. auch den Beitrag von Diringer und Blecken in diesem Band), ebenso wie eine veränderte Erwartungshaltung der Bürger\*innen an die professionelle Qualität und den einfachen Zugang zu Leistungen der eigenen Kommune. Die persönlichen Erfahrungen mit privatwirtschaftlichen Angeboten – gerade aus dem Bereich der digitalen Services – werden häufig in gleicher Weise als Ansprüche an die Kommunalverwaltung formuliert. Dort sichtbar werdende Defizite an Know-how und Ressourcen sind Beschleuniger einer Koproduktion.

Koproduktion ist thematisch vielfältig. Mehrheitlich sind es – im hier betrachteten Kontext – bisher jedoch Angebote der sozialen Daseinsvorsorge, die koproduktiv von Bürger\*innen, Zivilgesellschaft und Kommune erbracht

werden Hier sind die Formen der Zusammenarbeit in der Leistungserbringung seit langem etabliert und Grundstrukturen der Koproduktion erprobt: „Freie Wohlfahrtsverbände, Genossenschaften, Vereine, aber auch Familien, Nachbarschaften und soziale Netze sind wichtige Bestandteile eines historisch gewachsenen, gemischten Wohlfahrtsmixes, in dem Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenwirken. Aber auch Angebote der Daseinsvorsorge, die ehrenamtlich von der Bürgerschaft organisiert werden, haben eine lange Tradition. Viele Vereine erfüllen Aufgaben mit Bezug zur Daseinsvorsorge. Häufig werden Bereiche der sozialen Daseinsvorsorge, wie Dorfläden, Mobilitäts-, Seniorenberatungs- und Betreuungsdienste, durch die Bürger vor Ort organisiert“ (Dehne 2019, S. 62).

Aber nicht alle Bereiche der Daseinsvorsorge können koproduktiv erbracht werden (vgl. auch den Beitrag von Rappen in diesem Band). Die Trennung kann hier grob nach Pflichtaufgaben und freiwilligen kommunalen Leistungen erfolgen: Bei Ersteren hat grundsätzlich stets die Kommune die Verantwortung, die Leistungen zu erbringen. Nur bestimmte Pflichtaufgaben kann sie anderen Akteuren übertragen, sodass auch hier Formen der Koproduktion möglich werden. Die größten Spielräume der Koproduktion ergeben sich jedoch im Bereich der freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben: Ob, wie und mit wem oder durch wen diese Leistungen erbracht werden, bleibt den lokalen Akteuren überlassen. Die meisten Beispiele von Koproduktion finden sich in diesem Bereich. Doch auch hier gilt, dass Koproduktionen im kommunalen Feld Einzelfälle sind. Zwar steigt deren Zahl – von einer systematischen Form eines neuen Miteinanders zwischen Bürger\*innen, Zivilgesellschaft und Kommune kann jedoch noch nicht gesprochen werden (Koop und Pfaff 2015, S. 2). Zunehmend entwickeln sich auf kommunaler Ebene aber auch koproduktive Ansätze für andere Infrastrukturen (wie etwa die grüne Infrastruktur) oder für eine Stadtentwicklung unter nachhaltigen Gesichtspunkten (vgl. auch die Beiträge von Schlieter und Brückner, Timpe und Christenn sowie Luft und Darr in diesem Band). Grundsätzlich gilt allerdings, dass mit steigender Bedeutung von Fachwissen und Notwendigkeit zu verpflichtenden Qualitätsstandards die Möglichkeiten der Koproduktion abnehmen (BMFSFJ 2017, S. 332).

---

### **3 Herausforderung für alle Partner: neue Rollen in der Koproduktion**

Die traditionelle Zusammenarbeit von Bürger\*innen und Staat insbesondere im Sozialbereich ist also bereits existent. Insbesondere in diesem Themenfeld sind die Akteurssphären ineinander verflochten, und ein Großteil der sozialen

Leistungen wird durch den Sozialstaat finanziert, aber von der Zivilgesellschaft erbracht (Koop und Pfaff 2015, S. 2). Auch die Beziehung zwischen Kommune und ihren Bürger\*innen ist durch Beteiligung seit langem gefestigt.

Sowohl Beteiligung als auch die Übernahme von Angeboten von und durch Bürger\*innen und die Zivilgesellschaft beinhalten jedoch meist ein Ungleichgewicht: Es gibt die Kommune, die informiert, und die Bürger\*innen, die informiert werden; die Kommune beauftragt, und die Zivilgesellschaft wird beauftragt. Das prinzipielle Verhältnis zwischen den Bürger\*innen, die ihre Meinung einbringen, Empfehlungen aussprechen und beraten, und der Kommune, die auf Basis dieser Beiträge entscheidet und umsetzt, bleibt im Großen und Ganzen unangetastet.

Bei Koproduktion – verstanden als das gleichberechtigte Entwickeln, Entscheiden und Umsetzen von Partnern aus unterschiedlichen Sphären der Stadtgesellschaft – lösen sich die klassischen Grenzen zwischen Berater\*in und Entscheider\*in oder Durchführendem und Nutzer\*in mehr und mehr auf. Das führt dazu, dass die traditionelle Rollenteilung zwischen Kommune und Bürger\*innen infrage gestellt und neu verhandelt werden muss. Koproduktion ist somit nicht einfach die Umsetzung von Projekten in neuen Konstellationen, sondern ein Prozess des Bewusstseinswandels bei allen Beteiligten. Verändern müssen sich Erwartungen, Vorstellungen und Formen des neuen Miteinanders: „Die bestehenden, eher asymmetrischen Relationen zwischen Politik und Verwaltung auf der einen Seite und zivilgesellschaftlichen Akteuren auf der anderen Seite müssen durch neue gleichberechtigtere Beziehungen ersetzt werden, in denen ehrenamtlich Engagierte als Partner auf Augenhöhe und ‚Experten des Alltags‘ mit ihren Fähigkeiten und ihrem Wissen anerkannt und wertgeschätzt sowie in strategische Entscheidungsprozesse einbezogen werden“ (Nadler 2017, S. 507).

Koproduktion ist somit unmittelbar verbunden mit veränderten Verantwortungsstrukturen, in denen sich Akteure aus verschiedenen Bereichen – Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft – neu organisieren, um Probleme vor Ort zu lösen. Das Phänomen Koproduktion ist also kein per se neues – es bindet sich jedoch neu in ein sich wandelndes Verständnis von Governance ein: „This phenomenon has always existed, even before the term was coined, yet it is also a manifestation of an emerging governance paradigm in which collaboration and participation are more central“ (Branden und Honingh 2016, S. 427). Der Wandel der Leitbilder der Kommunalverwaltung von der regulierenden Ordnungskommune über die serviceorientierte Dienstleistungskommune bis hin zur partnerschaftlichen Bürgerkommune bildet den Boden, auf



dem Koproduktion als Modus der Zusammenarbeit unter neuen Prämissen diskutiert werden kann. Dabei wird der Begriff der Augenhöhe zum entscheidenden Kriterium.

„Augenhöhe“ bedeutet Gleichberechtigung zwischen den Partnern und weitgehenden Verzicht auf den Einsatz von Machtmitteln im Bewusstsein eines gemeinsamen Ziels. Die Rolle als gleichberechtigter Koproduzent gesellschaftlicher Dienstleistungen verändert dabei insbesondere die Rolle der Bürger\*innen – nicht nur für sie selbst, sondern auch für all diejenigen, die bisher traditionell die alleinigen Anbietenden und Herstellenden öffentlicher Dienstleistungen waren. Diese neue Rolle bleibt häufig nicht konfliktfrei.

Das betrifft einerseits die Rolle der Bürger\*innen und neuer Initiativen in der Zusammenarbeit mit etablierten Organisationen der Zivilgesellschaft. Das Feld der nicht-staatlichen Akteure ist bei weitem nicht homogen: „Da stehen neben den traditionellen Wohlfahrtsverbänden, die wie dicke Tanker in bekannten Gewässern fahren, beispielsweise Stiftungen, Vereine, auch junge Initiativen, die sich in neu gegründeten Genossenschaften niederschlagen“ (Mensch 2012, S. 7). Konflikte entstehen dadurch, dass auf dieser neuen Beziehungsebene junge Initiativen die Verantwortungsbereiche und Arbeitsweisen traditioneller Player infrage stellen und als „Wettbewerber“ um Finanzierungsquellen auftreten. Andererseits werden in koproduktiven Arrangements die Konflikte an der Schnittkante zwischen Bürgerschaft und Kommunalverwaltung verortet. Die neue Verantwortungsteilung reibt sich am traditionellen Rollen- und Selbstverständnis kommunaler Akteure (Löffler und Timm-Arnold 2013). Kritisiert wird, dass Verwaltungsmitarbeitende nicht darauf bedacht seien, die aktive Mitarbeit von Bürger\*innen zu fördern, und kommunale Führungskräfte nicht verstünden, wie diese neue Einbindung im Rahmen der existierenden Strukturen gestaltet werden kann (Koop und Pfaff 2015, S. 4).

Immer wieder wird festgehalten, dass die Kompetenzen der Verwaltung verbessert werden müssen. Sie sollte nicht nur in Standardprozessen denken, sondern innovative Verfahren für eine wirkungsvolle Koproduktion einsetzen (Mergel 2018, S. 24; Löffler 2015, S. 318). Klassische Verwaltungsabläufe und der neue Modus der Zusammenarbeit passen vielerorts nicht zusammen, was zu Konflikten und Frustrationen bei allen Beteiligten führt. Handlungsbedarf an dieser Stelle konstatiert auch das fachlich zuständige Bundesministerium: „Im Handeln der kommunalen Akteure sind daher flexible, agile und digitale Arbeitsweisen und neue konzeptionelle Ansätze und Formen der Kooperation zu verankern. Ansatzpunkte bilden hier Schulungen des kommunalen Fachpersonals für Kooperation und Koproduktion, die Etablierung einer Fehlerkultur, die kritische Auswertung

abgeschlossener Prozesse sowie die explizite Ausweisung von Experimentier-räumen“ (BMI 2021, S. 11).

Die Hauptaufgabe der Kommune in koproduktiven Arrangements ist dabei, innerhalb der neuen Akteursvielfalt zu vernetzen und die Arbeitsteilung auf lokaler Ebene zu managen, gegebenenfalls zu aktivieren und einen zivilgesellschaftlichen Mitwirkungswillen zu unterstützen. Eine besondere Rolle im so zu verstehenden Change-Management-Prozess der Kommunalverwaltung kommt dabei – wie so oft – den Bürgermeister\*innen zu, die initiieren, ermutigen und vermitteln müssen, um Koproduktion als Teil der kommunalen Selbstverwaltung zu verankern.

---

## **4 Zwischen Erwartungen und Erkenntnissen: Wirkungen der Koproduktion**

Was zunächst widersprüchlich erscheinen mag: Das Problem desolater kommunaler Haushalte kann hier zur Chance für die Koproduktion werden. Leere Kassen und wachsende kommunale Schulden erhöhen den Druck, bisherige kommunale Aufgaben an andere Akteure abzugeben: „Mit Verweis auf Haushaltskrise und mögliche aufsichtsbehördliche Eingriffe kann die ehrenamtliche Koproduktion häufig auch gegen den Widerstand der öffentlich Beschäftigten durchgesetzt werden, weil hierdurch relativ kurzfristig Konsolidierungseffekte erzielbar sind“ (Bogumil und Holtkamp 2010, S. 399). Not lässt Bedenken zurücktreten und macht neue Verfahrenswege gangbar.

Dabei gilt prinzipiell, dass sich alle Beteiligten auf das „Wagnis Koproduktion“ nur einlassen, wenn sie hiermit Mehrwerte verbinden. Dieser Gedanke lag bereits Ostroms Umriss von Koproduktion zugrunde: „Coproduction is one way that synergy between what a government does and what citizens do can occur“ (Ostrom 1996, S. 1079). Festzuhalten ist allerdings, dass sich das Wissen über die Mehrwerte von Koproduktion im kommunalen Bereich seit dieser Zeit nicht wirklich gefestigt hat. Vornehmlich sind es Hoffnungen und Erwartungen, die angeführt werden. Methodisch wird auf schriftliche Befragungen, Interviews oder Fokusgruppen jeweils mit Schlüsselakteuren gesetzt. Bovaird und Downe (2008, S. 6) kommen in ihrer Befragung lokaler Repräsentant\*innen zum Ergebnis, dass die Mehrheit der Befragten die Vorteile von Koproduktion darin sieht, dass sie zu einem Service führe, der mehr auf die Vorstellungen der Nutzer\*innen eingehe (90 %), auf besser informierten Entscheidungen basiere (86 %), leichter zugänglich sei (81 %), höhere Qualität habe (79 %), besser vernetzt sei (76 %) und höhere Werte für den Steuerzahler

generiere (59 %). Eine Studie der Bertelsmann Stiftung zu Koproduktion in Deutschland kommt auf Basis von Fokusgruppengesprächen zu dem ähnlichen Schluss, dass über 80 % der Teilnehmenden in der Koproduktion ein Mittel für bessere Prioritätensetzung, innovative Lösungen und Qualitätsverbesserungen sehen (Koop und Pfaff 2015, S. 4).

Zentrale Mehrwerte, die auch andere Autor\*innen konstatieren, sind vor allem der Zuwachs an Ideen und Kreativität und letztendlich die Erwartung an eine bessere Lösung (z. B. Mergel 2018, S. 22 f.; Butzin und Gärtner 2017, S. 514; Löffler et al. 2015, S. 10; Löffler und Timm-Arnold 2013, S. 9, vgl. auch den Beitrag von Wascher in diesem Band). Die erwarteten Effekte sind direkt miteinander verbunden – zielgenauere Bedarfsermittlung aus Sicht der späteren Nutzer\*innen und neue Lösungen durch die Weisheit der Vielen führen zu Angeboten, die in dieser Form wirklich gebraucht werden. So scheint Koproduktion „ein grundlegender Baustein, um lokale Innovationen zu fördern – und letztlich auch flexibel auf Belastungssituationen reagieren zu können. Eine intensive und befähigende Zusammenarbeit vermag es, lokale Kenntnisse und Ideen mit öffentlicher Akzeptanz, Ressourcen und Umsetzungsfähigkeit zu vereinbaren“ (BMI 2021, S. 8). Koproduktion wird verstanden als Basis für resiliente, urbane Strukturen. Und auch die „Neue Leipzig Charta“ der Europäischen Union betont ganz grundsätzlich die Bedeutung von Beteiligung und Koproduktion als Prinzipien guter Stadtentwicklungspolitik (EU 2020, S. 8 f.).

---

## **5 Zwischen Befürchtungen und Vorbehalten: Herausforderungen der Koproduktion**

Koproduktion ist kein Selbstgänger. Mit neuen Strukturen der Verantwortung ist stets die Frage nach der Verteilung von Macht verbunden. Der Vorbehalt etablierter Akteure ist deshalb häufig: Wer Verantwortung abgibt, verliert – Ressourcen, Aufgabenfelder, Kontrolle, Prestige. Offener oder verdeckter Widerstand der professionellen Akteure ist häufig zu beobachten (Crawford et al. 2003, S. 12). Viele Professionelle gehen davon aus, dass der Statusgewinn der „Neuen“ auf ihre Kosten gehen könnte. Die Umverteilung von Macht zwischen den Beteiligten ist daher ein hochpolitisches Thema und betont auch hier wieder die Rolle des oder der Bürgermeister\*in auf kommunaler Ebene.

Neben der Umverteilung von Macht treten bei koproduktiven Arrangements auch all jene Herausforderungen zutage, die grundsätzlich mit bürgerschaftlichem Engagement verbunden sind (BMFSFJ 2017, S. 331 f.). Da ist zum ersten die

Frage nach der möglichen Komplexität: Koproduktive Ansätze mit Bürger\*innen gehen zumindest zu Beginn meist von einem konkreten Bedarf oder Mangel aus. Sie sind projektbezogen, und viele Beteiligte scheuen den Aufbau professioneller Strukturen oder die Erweiterung der Aufgaben auf sich anschließende Themenfelder. Die Überführung lockerer Initiativen in etablierte Strukturen zivilgesellschaftlicher Organisationen wird von Bürger\*innen mitunter als Verlust von Eigenwirksamkeit empfunden. Die Transformation engagierter Bürger\*innenarbeit in passende Organisationsformen bleibt daher häufig ungelöst – sie wäre aber umso wichtiger, um Koproduktion langfristig abzusichern und auf stabile Beine zu stellen.

Wenn das Interesse der Bürger\*innen, Leistungen mitzuentwickeln und umzusetzen, ernsthaft aufgenommen werden will, sollten Lösungen langfristig angelegt sein, um Enttäuschungen zu vermeiden. Die „Strukturen neuer Verantwortungen“ müssen an Dauerhaftigkeit orientiert sein. Das ist einfacher gesagt als getan, denn der Umbau von Verwaltungsstrukturen und die Förderung von Engagement binden zunächst einmal Ressourcen und kosten Geld. Löffler und Timm-Arnold (2016, S. 307) konstatieren daher auch, dass Vertreter\*innen der öffentlichen Verwaltung für den kommunalen Haushalt zunächst keine kurzfristige Entlastung erwarteten, wenn Bürger\*innen als Koproduzenten eine wichtigere Rolle spielen. Der Blick auf private oder zivilgesellschaftliche Finanzierung ist hier zwar verlockend, jedoch nur in Einzelfällen langfristig tragfähig: „Ähnliches gilt auch für Spenden und Stiftungen. Es ist ihr gutes Recht, begrenzte Projekte zu fördern oder Anschubfinanzierungen zu geben und sich dann zurückzuziehen. Der dauerhafte Betrieb einer sozialen Einrichtung wird in den seltensten Fällen durch private Geldgeber gewährleistet“ (Röbke 2021, S. 83 f.). Letztendlich bleibt damit der Ausbau ehrenamtlicher wie koproduktiver Strukturen in deutschen Kommunen stark von Bundes- und Landesförderungen abhängig. Alternative Förderinstrumente für koproduktiv erbrachte gesellschaftliche Dienstleistungen stecken noch in den Kinderschuhen oder leisten nicht die erhoffte Unterstützung (vgl. auch die Beiträge von Rappen sowie Schlieter et al. in diesem Band).

Aber hinsichtlich Koproduktion stellen sich auch Fragen nach der Qualität. Viele junge Initiativen starten zunächst mit viel Enthusiasmus und Engagement und stoßen erst nach und nach an Grenzen rechtlicher Möglichkeiten, fachlicher Fähigkeiten oder erforderlicher Qualitätsstandards. Gerade diese Standards können immer wieder zum Konfliktpunkt in Koproduktionen werden, da hier unterschiedliche Akteure gemeinsam Verantwortung für Leistungen übernehmen – unterschiedliche Qualitätsansprüche an das Produkt müssen daher auch gemeinsam ausgehandelt werden. Dabei sind die Akteure ganz eigenen Logiken und Loyalitäten unterworfen (Mensch 2012, S. 5). Vonseiten der Professionellen

steht gegenüber Bürger\*innen auch leicht der Vorwurf der Laienhaftigkeit im Raum: ein relativer Mangel an Sachkenntnis und fehlendes Zutrauen, dass sich diese verantwortungsvoll verhalten (Bovaird 2007, S. 857).

Koproduktive Strukturen sind zudem stärker anfällig für tendenziöse Leistungserbringung. Meist unbewusst werden durch das Engagement Themen einseitig vorangetrieben, die vor allem der eigenen Interessengruppe zugutekommen. Durch die Ausformung der Angebote werden soziale Grenzziehungen vorgenommen, die es bestimmten Gruppen schwerer machen, an Angeboten zu partizipieren (Butzin und Gärtner 2017, S. 519). Koproduktion begünstigt solche Effekte insofern, als dass sich zum einen die Beteiligten eher aus spezifischen Akteursgruppen zusammensetzen und zum anderen nicht demokratisch legitimierte Einzelpersonen besonderen Einfluss entwickeln können.

Da Koproduktion auf der örtlichen Engagementkultur aufbaut, wird deutlich, dass die Möglichkeiten koproduktiver Leistungserbringung regional differenzieren. Butzin und Gärtner (2017, S. 515 f.), aber auch Brandsen und Honingh (2016, S. 434) weisen darauf hin, dass Engagement mit einem Raumdilemma verbunden ist: Regionen mit hohen Engagementquoten und traditionellen bürgerschaftlichen Unterstützungsstrukturen sind eher strukturstark. Diejenigen Regionen, die dagegen besonders vom Wegbrechen sozialer Angebote betroffen sind, weisen in der Regel schlechtere Voraussetzungen auf, Bürger\*innenengagement zur Lösung lokaler Herausforderungen nutzen zu können. Einzelne Untersuchungen geben jedoch Hinweise darauf, dass speziell der stärker auf „Produktion“ angelegte Ansatz der Koproduktion weniger stark mit soziostrukturellen Aspekten korreliert, als dies bei allgemeiner Beteiligung und Mitwirkung im kommunalen Kontext der Fall ist (Bovaird 2007, S. 856).

Und letztlich bleibt bürgerschaftliches Engagement in der Koproduktion eine freiwillige Leistung. Das steht prinzipiell in Konflikt zur Notwendigkeit, langfristig tragbare Strukturen zu etablieren, durch die kommunale Daseinsvorsorge getragen werden kann. Einhellig findet sich daher der Apell, dass ehrenamtliches Engagement und neue Verantwortungsteilung in der Koproduktion nicht dazu führen dürfen, dass Bürger\*innen und Zivilgesellschaft instrumentalisiert und zum Lückenbüßer für staatliche Leistungen werden, die auf anderem Wege nicht mehr erbracht werden können. Oder wie es der Zweite Engagementbericht formuliert: „Staat und Kommune dürfen sich über das Substitut Ehrenamt nicht aus der Verantwortung stehlen“ (BMFSFJ 2017, S. 331). Freiwilliges Engagement zu funktionalisieren, widerspricht aber nicht nur der dahinterliegenden Motivation von Bürger\*innen, etwas selbst zu gestalten, sondern auch dem Prinzip der Augenhöhe und der Chance auf kreative neue Lösungen. Es schreibt lediglich die bestehenden Strukturen unter vermeintlich kostengünstigen

Bedingungen fort. Dieser Ansatz der Inanspruchnahme der Bürger\*innen ist auf lange Sicht kontraproduktiv. Die absehbaren Folgen zeigen Löffler und Timm-Arnold (2016, S. 310) auf: So schwinden unter diesen Bedingungen „kurzfristige Einspareffekte mittelfristig, da das bürgerschaftliche Engagement schnell nachlassen wird, sodass der bisherige Umfang des Leistungsangebots nicht aufrechterhalten werden kann. Des Weiteren müssen bezahlte Fachkräfte u. U. Zeit dafür verwenden, die Fehler der unzureichend begleiteten ehrenamtlichen Kräfte wettzumachen, wodurch die Einsparungen bei der Leistungserbringung weiter abnehmen. Die Qualität des Leistungsangebots verschlechtert sich ebenfalls und führt bei Nutzern und Nutzerinnen zu einer Verschlechterung der Lebensqualität.“

Somit gilt, dass Koproduktion nicht überall und nicht die einzige Lösung zur Verbesserung der Lebensqualität in den Kommunen sein kann. Ostrom sprach daher bewusst von Koproduktion als „einem Weg“, Synergien zu generieren (1996, S. 1079). Eine auf wirklicher Augenhöhe angesiedelte Koproduktion zwischen Bürger\*innen und Kommune ist aber im Sinne des „Welfare mix“ eine wertvolle Ergänzung zu bisherigen Erbringungsstrukturen gesellschaftlicher Dienstleistungen zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft.

---

## **6 Ein junges Forschungs- und Praxisfeld: offene Fragen zur Koproduktion und die Beiträge dieses Bandes**

Mit Blick auf die Koproduktion auf kommunaler Ebene bleiben letztlich noch viele Fragen offen und Gegenstand weiterer Forschung. Das liegt zum einen an der – vor allem in Deutschland – noch relativ jungen Auseinandersetzung mit Koproduktion auf dieser Ebene, aber auch an der Vielfalt der Begriffsverständnisse, die es schwer macht, die einzelnen Erkenntnisse unter dem Stichwort „Koproduktion“ zu einem kohärenten Ganzen zu verbinden. Zudem fehlen Auseinandersetzungen mit den aufgezeigten Herausforderungen sowie Analysen, inwieweit Koproduktion zielführend auf weitere Felder der Kommunalentwicklung ausgedehnt werden kann. Die Aufsätze im zweiten Teil dieses Bandes leisten hierzu einen Beitrag.

Die bisherige Fokussierung koproduktiver Aktivitäten greifen die ersten beiden Beiträge auf: Die Her- und Bereitstellung der sozialen Daseinsvorsorge ist das häufigste Arbeitsfeld, das auf kommunaler Ebene in Koproduktion bearbeitet wird. Die Autor\*innen werfen hierbei den Blick auf die Herausforderung einer langfristigen Finanzierung dieser Angebote. *Hermann Rappen* arbeitet die Besonderheiten der Koproduktion heraus und beleuchtet ihre möglichen

fiskalischen Effekte auf kommunale Haushalte. Mit Netzwerken und hybriden Organisationen identifiziert er die typischen Organisationsmodelle lokaler Koproduktionsansätze in der Daseinsvorsorge.

*Elke Dahlbeck, Kerstin Jochimsen und Dajana Schlieter* beleuchten daran anschließend, ob und inwieweit alternative Finanzierungsmodelle – also andere als klassische staatliche Projektfinanzierung – geeignet sind, weniger rentierliche Vorhaben gesellschaftlicher Dienste umzusetzen. Sie analysieren die Möglichkeiten von Spenden, Crowdfunding, der Ausgabe einer Bürgeraktie oder der Gründung einer Sozialgenossenschaft als Möglichkeiten langfristiger finanzieller Absicherung von Koproduktion.

Den Blick auf neue Themenfelder der Koproduktion werfen drei weitere Beiträge: Sie widmen sich Arbeitsfeldern einer stärker gemeinschaftlichen Stadtentwicklung. *Dajana Schlieter und Felix Brückner* stellen die Ebene der Stadtquartiere in den Mittelpunkt und beleuchten die zunehmenden Formen aktiver, zivilgesellschaftlicher Stadtaneignung. Sie arbeiten heraus, welche Potenziale diese neuen „Stadtmacher“ für die Quartiersentwicklung besitzen und wie diese Mehrwerte durch eine koproduktiv orientierte Zusammenarbeit mit kommunalen Akteuren verstärkt werden können.

Ebenfalls mit Blick auf zivilgesellschaftliche Stadtmacher greifen *Christian Darr und Jörn Luft* ein besonderes Instrument auf: das Erbbaurecht. Sie analysieren, inwieweit dieses Modell geeignet ist, gemeinwohlorientierte Akteure bei der Erhaltung denkmalgestützter Bausubstanz in Innenstädten zu unterstützen und ihre Aktivitäten für die Gemeinschaft in Kooperation mit der Kommune abzusichern.

*Axel Timpe und Katharina Christenn* betrachten Koproduktion auf einer stadtrationalen Maßstabebene. Um unter den aktuellen Bedingungen die Erhaltung und Pflege großräumiger Grünzüge weiterhin leisten zu können, ist die Zusammenarbeit von Kommunen, Landwirtschaft und der organisierten Zivilgesellschaft essenziell. Dies zeigen sie am Beispiel des Grünzugs „Östliches Emschertal“ auf. Sie verdeutlichen dabei, wie im Rahmen der Koproduktion die Grenzen zwischen Produzierenden und Konsumierenden verwischen.

Die abschließenden Beiträge greifen eine zentrale Erwartung an Koproduktion auf. Das Bestreben, mit koproduktiven Ansätzen Ideenentwicklung und Kreativität zu fördern, wird immer mehr als explizites Ziel kommunaler Akteure formuliert. *Eva Wascher* analysiert in diesem Zusammenhang die Wirkungen kommunaler Innovationslabore für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Innovationslabore eröffnen Entwicklungsräume, die es ermöglichen, dass Menschen aus Politik, Verwaltung und Bürgerschaft mit ihren Ideen zusammenkommen und diese verwirklichen können. Entwicklungsräume heißt hier Räume

im mehrfachen Sinne: Freiräume der Entfaltung, ohne von bestehenden Akteuren in tradierte Formen gezwungen zu werden, Freiräume der Umsetzung, ohne an Kleinstbeträgen scheitern zu müssen, sowie letztendlich aber auch Räume im wörtlichen Sinn – also Möglichkeiten des Treffens, des Austauschs mit Gleichgesinnten, des Netzwerkens, des gegenseitigen Bestärkens, der Unterstützung und Motivation.

*Dario Gödecke* stellt schließlich mit dem Planspiel einen methodischen Ansatz vor, mit dem unterschiedliche Akteure eine gemeinsame Zielfindung und Instrumentenentwicklung forcieren können. Planspiele sind voraussetzungsvoll und aufwendig, aber als Realitätssimulationen ein wirkungsvolles Verständigungsinstrument zwischen unterschiedlichen Akteuren.

---

## Literatur

- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners Heft* 35, 216–224. doi: <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Hrsg. 2009. *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland*. Berlin.
- BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Hrsg. 2017. *Zweiter Bericht über die Entwicklung des bürgerschaftlichen Engagements in der Bundesrepublik Deutschland. Schwerpunktthema: „Demografischer Wandel und bürgerschaftliches Engagement: Der Beitrag des Engagements zur lokalen Entwicklung“*. Berlin.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Hrsg. 2021. *Memorandum Urbane Resilienz. Wege zur robusten, adaptiven und zukunftsfähigen Stadt*. Berlin.
- Bogumil, Jörg, und Lars Holtkamp. 2010. Die kommunale Ebene. In *Engagementpolitik: Die Entwicklung der Zivilgesellschaft als politische Aufgabe*, Hrsg. Thomas Olk, Ansgar Klein, und Birger Hartnuß, 382–403. Wiesbaden.
- Bovaird, Tony. 2007. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review Heft* 67, 846–860. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>.
- Bovaird, Tony, und James Downe. 2008. *Innovation in public Engagement and Coproduction of Services. Policy*. Cardiff.
- Brandens, Taco, und Marlies Honingh. 2016. Distinguishing Different Types of Coproduction: A Conceptual Analysis Based on the Classical Definitions. *Public Administration Review Heft* 76, 427–435. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.12465>.
- Butzin, Anna, und Stefan Gärtner. 2017. Bürgerschaftliches Engagement, Koproduktion und das Leitbild gleichwertiger Lebensbedingungen. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning Heft* 75, 513–526. doi: <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0506-z>.



- Crawford, Mike, Deborah Rutter, und Sarah Thelwall. 2003. *User Involvement in Change Management: A Review of the Literature*. London.
- Dehne, Peter. 2019. Perspektivwechsel in der Regionalpolitik: Daseinsvorsorge als gesellschaftliche Aufgabe. *Wirtschaftsdienst Heft* 99, 56–64. doi: <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2433-9>.
- EU – Europäische Union. 2020. *Neue Leipzig Charta. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl, Verabschiedet beim Informellen Ministertreffen Stadtentwicklung am 30. November 2020*. Leipzig.
- Ferlie, Ewan, Andreja Pegan, Irene Pluchinotta, und Keith Shaw. 2020. *Co-Production and Co-Governance: Strategic Management, Public Value and Co-Creation in the Renewal of Public Agencies across Europe. Deliverable 1.1: Literature Review*. London.
- Generali Zukunftsfonds. 2012. *Generali Altersstudie 2013. Wie ältere Menschen in Deutschland denken und leben*. Generali Altersstudie. Frankfurt (Main).
- Koop, Alexander, und Elisabeth Pfaff. 2015. Koproduktion in Deutschland – über die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in kommunale Leistungen. *eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft* (08): 1–6.
- Löffler, Elke. 2015. Koproduktion mit Bürgern und gemeinnützige Öffentlich-Private Partnerschaften. *Verwaltung & Management Heft* 21, 317–325. doi: <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2015-6-317>.
- Löffler, Elke, und Peter Timm-Arnold. 2013. *BürgerInnen in der Mitgestaltungs-Kommune. Aktuelle Tendenzen, Ansätze und Perspektiven von Koproduktion in deutschen Kommunen, Ein. Diskussionspapier für den Kommunalkongress 2013 im Auftrag der Bertelsmann Stiftung*. Gütersloh.
- Löffler, Elke, und Peter Timm-Arnold. 2016. Nachhaltige kommunale Haushaltssicherung durch die Koproduktion öffentlicher Wirkungen mit Bürgerinnen und Bürgern? *Verwaltung & Management Heft* 22, 306–314. doi: <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-6-306>.
- Löffler, Elke, Peter Timm-Arnold, Tony Bovaird, und Gregg van Ryzin. 2015. *Koproduktion in Deutschland. Studie zur aktuellen Lage und den Potenzialen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Bürgerinnen und Bürgern*. Gütersloh.
- Mensch, Kirsten. 2012. *Neue Verantwortungen – Die Koproduktion von Gemeinwohl. Bericht zur Tagung am 13./14. Dezember 2012 im Schader-Forum, Darmstadt*. Darmstadt.
- Mergel, Ines. 2018. Nutzerperspektive in den Vordergrund stellen. *Innovative Verwaltung Heft* 40, 22–24. doi: <https://doi.org/10.1007/s35114-018-0124-9>.
- Nadler, Robert. 2017. The Elephant in the Room. Über das Verhältnis von demographischem Wandel, Daseinsvorsorge und zivilgesellschaftlichem Engagement in Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning Heft* 75, 499–512. doi: <https://doi.org/10.1007/s13147-017-0507-y>.
- Ostrom, Elinor. 1996. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. *World Development Heft* 24, 1073–1087. doi: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).

Parks, Roger B., Paula C. Baker, Larry Kiser, Ronald Oakerson, Elinor Ostrom, Vincent Ostrom, Stephen L. Percy, Martha B. Vandivort, Gordon P. Whitaker, und Rick Wilson. 1981. Consumers as coproducers of public services: some economic and institutional considerations. *Policy Studies Journal Heft 9*, 1001–1011. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1981.tb01208.x>.

Röbke, Thomas. 2021. *Der Humus der Gesellschaft. Über Bürgerschaftliches Engagement und die Bedingungen, es gut wachsen zu lassen*. Wiesbaden.

**Jan Abt** ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Institut für Urbanistik in Berlin. Er forscht u. a. zu den Themen Beteiligung in der Stadtentwicklung, urbane Governance und Smart City.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Koproduktion kommunaler Daseinsvorsorge – Chancen und Risiken

Hermann Rappen

---

## Zusammenfassung

Viele Kommunen stehen vor dem Problem, Leistungen der Daseinsvorsorge sicherzustellen, obwohl sich soziale, wirtschaftliche und fiskalische Probleme vor Ort zusammenballen. Kommunale Koproduktionen sollen hier Abhilfe schaffen. Vor diesem Hintergrund fragt der Beitrag, welche kommunalen Aufgaben für die Koproduktion geeignet sind, welche Organisations- und Finanzierungsmodelle es hierfür gibt und welche Chancen und Risiken damit verbunden sind.

---

## 1 Kommunale Koproduktion als Allzweckwaffe

Die Kommunen sehen sich sozioökonomischen und institutionellen Veränderungen gegenüber, die sich auf ihre finanzielle Leistungsfähigkeit und ihre Aufgabenerfüllung auswirken: Schrumpfung und Alterung der Bevölkerung, innerstädtische Segregation, wirtschaftliche Disparitäten und die Kommunalisierung der Sozial- und Gesundheitspolitik. Hinzu kommen die gegenwärtigen und zukünftigen fiskalischen Belastungen aus der Corona-Pandemie.

---

H. Rappen (✉)

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Essen, Deutschland

E-Mail: [hermann.rappen@rwi-essen.de](mailto:hermann.rappen@rwi-essen.de)

© Der/die Autor(en) 2022

J. Abt et al. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion*, Stadtforschung aktuell,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_11)

269

Diese Veränderungen gefährden für sich genommen sowie in ihren Wechselwirkungen die finanzielle Leistungsfähigkeit der Kommunen und damit das Niveau der Daseinsvorsorge (vgl. auch DASL 2016, S. 201). Ein „angemessenes“ Niveau kommunaler Daseinsvorsorge ist aber aus zwei Gründen von grundlegender Bedeutung: Auf der Mikroebene beeinflusst es die Lebensqualität des Einzelnen und seine Möglichkeiten, sich zu entfalten; auf der Meso- und Makroebene entscheidet es allgemein über die Standortqualität für private Haushalte und Unternehmen und damit über die Stellung im interkommunalen Wettbewerb. Was allerdings ein angemessenes Niveau ist, lässt sich nur schwer bestimmen. Dies hängt auch damit zusammen, dass die Leistungswirkungen bei gleicher Ausstattung variieren können. Hier hilft auch das abstrakt-normative Konzept gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht weiter; seine Operationalisierung ist schwierig.

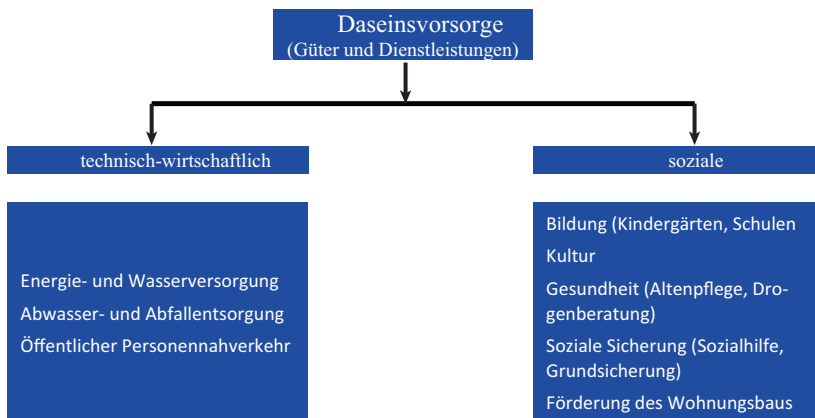
Koproduktion als Instrument zur Sicherung der kommunalen Daseinsvorsorge ist ein Kernthema der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“. Im Teilprojekt DeWak geht es darum, mithilfe innovativer Organisations- und Finanzierungsmodelle notwendige Einrichtungen der sozialen Daseinsvorsorge in Kommunen zu schaffen oder aufrechtzuerhalten. Dabei gilt die Koproduktion von Teilen der Daseinsvorsorge oft als Allzweckwaffe zur Lösung der aufgezeigten finanzpolitischen Probleme: Sie soll die Daseinsvorsorge sicherstellen sowie zur Haushaltskonsolidierung beitragen, indem sie zusätzliche Ressourcen Dritter mobilisiert sowie die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung steigert. Nicht zuletzt soll sie aber auch angenommene Demokratiedefizite beseitigen. Diese Fülle an Erwartungen muss nahezu zwangsläufig enttäuscht werden. Anlass genug, Chancen und Risiken kommunaler Koproduktion auszuloten.

Dazu gilt es zunächst, die Besonderheiten der Koproduktion gegenüber den Koordinationsmechanismen Hierarchie/Bürokratie und Markt herauszuarbeiten. Dabei kommt dem intersektoralen Charakter kommunaler Koproduktionen besondere Bedeutung zu (Abschn. 2). Ferner gilt es, Kriterien zu entwickeln, die aus Sicht der Kommunen und der möglichen Co-Produzenten an Organisations- und Finanzierungsmodelle von Koproduktionen anzulegen sind (Abschn. 3). Es folgen ein Überblick über die Entwicklung des dritten Sektors sowie eine typisierende Darstellung von Organisations- und Finanzierungsmodellen der Koproduktion (Abschn. 4). Abschließend werden die Chancen und Risiken kommunaler Koproduktionen bewertet (Abschn. 5).

## 2 Kommunale Daseinsvorsorge zwischen Bürokratie und Markt

### 2.1 Gegenstand kommunaler Daseinsvorsorge

Kommunale Daseinsvorsorge ist weder hinsichtlich des Leistungsspektrums noch des Leistungserbringers klar umrissen. Ihr Verständnis hat sich im Laufe der Zeit immer wieder verändert. Früher fasste man darunter vor allem Ver- und Entsorgungsleistungen, also Leistungen der wirtschaftlichen bzw. technischen Infrastruktur. Dazu zählen etwa die Wasserversorgung, die Abwasser- und Abfallentsorgung, die Elektrizitätsversorgung (Abb. 1). Mittlerweile wird die kommunale Daseinsvorsorge verknüpft mit dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes. Als öffentliche Daseinsvorsorge gilt nach dieser Interpretation die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen, die der Lebensentfaltung der Menschen dienen. Dies erweitert den Gegenstand der Daseinsvorsorge um soziale Dienste in den Bereichen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherung. Allerdings gibt es keine eindeutige Zuordnung von Diensten und Leistungen, nur Einzelfallregelungen in spezifischen Gesetzen (Dehne 2019, S. 68). Klar ist indes, dass nicht alle öffentlichen bzw. kommunalen Leistungen zur Daseinsvorsorge gehören. Dies gilt beispielsweise für Geldleistungen, die entweder der Existenzsicherung (z. B. Sozialhilfe) dienen oder als persönliche Budgets (z. B.



**Abb. 1** Inhaltliche Abgrenzung der Daseinsvorsorge, (© Hermann Rappen)

Pflegebudgets) ermöglichen, Leistungen gemäß ihrem individuellen Bedarf nachzufragen.

Technisch-wirtschaftliche wie soziale Daseinsvorsorge müssen nicht unmittelbar durch die Kommune selbst erfolgen. Teilbereiche gelten zwar als kommunale Pflichtaufgabe, aber die Kommunen entscheiden weitgehend selbstständig über die Art und Weise der Aufgabenerfüllung. Große Teile der Daseinsvorsorge zählen zudem zu den freiwilligen Selbstverwaltungsaufgaben. Hier entscheidet die Kommune auch über das Ob. Alles in allem: Kommunen sind mithin eher zur Gewährleistung einer Leistung verpflichtet denn zu ihrer Eigenproduktion (Vgl. Abschn. 3.1.1). Sie können die Leistungserstellung in Eigenbetriebe und Eigen-gesellschaften auslagern, insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen Infrastruktur, oder die Leistungserstellung an Organisationen des dritten Sektors oder private Unternehmen vergeben, insbesondere im Feld der sozialen Infrastruktur. In der Vergangenheit dominierten hier der dritte Sektor sowie der Markt. Neuerdings wird auch wieder auf den informellen Sektor gesetzt (z. B. im Zuge einer sozialraumorientierten Sozialpolitik). Kommunale Daseinsvorsorge bewegt sich also zwischen Eigen- und Fremdproduktion, zwischen den Koordinationsmechanismen Hierarchie und Markt. Dazwischen bestehen vielfältige Organisationsformen. Eine davon ist die Koproduktion, die Gegenstand dieses Beitrags ist.

## 2.2 Kommunale Koproduktion

Koproduktion ist ein weites Feld, denn es gibt kein Einvernehmen darüber, was darunter zu verstehen ist. So bestehen unterschiedliche Auffassungen darüber, wer zu den Co-Produzenten zählt, ob diese nur in die Produktion i.e.S. oder auch in den Entscheidungs- und Planungsprozess eingebunden werden. Strittig ist zudem, welche Güter und Dienstleistungen für eine Koproduktion infrage kommen. Eine enge Version unterscheidet zwischen den sog. regulären Dienstleistern (Fachleuten) und den Bürgern als alleinige Co-Produzenten (Ostrom 1996, S. 1073). Eine weite Version erklärt im Prinzip alle Akteure des dritten und des informellen Sektors sowie Marktakteure zu potenziellen Co-Produzenten (Alford 2011). Bürger können dabei als Begünstigte, Konsumenten (z. B. durch die Gewährung persönlicher Budgets) und Co-Produzenten auftreten. Nach Ostrom werden Waren und Dienstleistungen produziert, während einige Wissenschaftler nur Dienstleistungen als Gegenstand von Koproduktionen fassen. Andere unterscheiden, ob die Koproduktion auf Outputs (z. B. Beratungsstunden) oder Outcomes (z. B. Drogenabstinenz) abstellt. Ein dritter Aspekt ist die

Beteiligung an einzelnen Stufen des Produktionsprozesses: Planung etc. Manche betrachten die Bürgerbeteiligung als ureigenes Element der Koproduktion, z. B. in Gestalt der Bürgerkommune (Bogumil 1999), andere klassifizieren lediglich Koproduktionsformen nach dem Einbezug von Organisationen des dritten Sektors und von Bürgern. Mit Blick auf die Bürger wird allerdings nur dann von Koproduktion gesprochen, wenn die Kooperation freiwillig erfolgt, also nicht im Zuge von Mitwirkungspflichten (z. B. Steuererklärung), und nicht im Zuge einer persönlichen Dienstleistung (z. B. Maßnahmen der Jugendhilfe), die nicht ohne das Mitwirken des Begünstigten möglich ist. Die folgende Typisierung der Kooperation von Kommunen und nicht-öffentlichen Sektoren orientiert sich an den Gegebenheiten auf kommunaler Ebene in Deutschland. Ausgeklammert werden allerdings private Unternehmen und Träger als Kooperationspartner, wengleich Public Private Partnership auch als eine Form der Koproduktion verstanden werden kann.

Kooperationen zwischen öffentlichem Sektor auf der einen sowie dem dritten und/oder informellen Sektor auf der anderen Seite werden i. d. R. mittels der jeweiligen Zuständigkeiten für Planung und Leistungserstellung beschrieben (vgl. Abb. 2). Keine Kooperation liegt vor, wenn Planungsverantwortung und Leistungserbringung ausschließlich in der Hand einer Organisation liegen. Die jeweiligen Aktivitäten werden hierarchisch koordiniert. Kommunale Eigenproduktionen sind typisch für den Bereich der Hoheitsverwaltung. Das zivilgesellschaftliche Pendant ist die Eigenproduktion durch Akteure des dritten und des informellen Sektors. Informelle Organisationsformen sind beispielsweise die Nachbarschaftshilfe, formelle Organisationen etwa Bürgergenossenschaften im Bereich der Energieversorgung.

Kooperationsformen unterscheiden sich grundlegend hinsichtlich der Frage, ob und wie Dritte an Planung und Entscheidung von Leistungsangeboten beteiligt werden. Liegt die Planungsverantwortung alleine bei der Kommune, kommt es auf den Grad der Beteiligung Dritter an der Leistungserstellung an. Von Co-Management ist zu sprechen, wenn die Leistungserbringung in Zusammenarbeit aller Akteure erfolgt. Der institutionelle Rahmen dafür bilden etwa kommunale Gesundheits- und Pflegekonferenzen, die teilweise gesetzlich verbindlich sind, oder die kommunale Suchtthilfeplanung. Im Extremfall tritt die Kommune nur noch als Gewährleister auf; die Leistungserstellung erfolgt allein durch den dritten und/oder den informellen Sektor.

Co-Governance beinhaltet dagegen auch die Mitwirkung von Dritten an der Planung des Angebots der kommunalen Daseinsvorsorge. Dieser kommt für den Bereich der Jugendhilfe die größte Bedeutung zu – mit einer langen Tradition. Die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sind unmittelbar in

		Planungsverantwortung		
		Öffentlicher Sektor	Öffentlicher Sektor, Dritter Sektor, Bürger	Dritter Sektor oder Bürger
Leistungserstellung	Öffentlicher Sektor	<p><b><u>Traditionelle Aufgabenerfüllung</u></b></p> <p>Eigenproduktion/ Hierarchie</p>	<p><b><u>Co-Governance</u></b></p> <p>Sachverständigen Bürgern, Vertretern der Wohlfahrtsverbände als Mitglieder in kommunalen Fachausschüssen</p>	
	Öffentlicher Sektor und Bürger, Dritter Sektor	<p><b><u>Co-Management</u></b></p> <p>Leistungserbringung in Zusammenarbeit aller Akteure, z.B. kommunale Gesundheitskonferenz, kommunale Suchtplanung,</p>	<p><b><u>Koproduktion</u></b></p> <p>Bürgerbusse, Suchthilfe,</p>	
	Bürger oder Dritter Sektor	<p><b><u>Kommune als Gewährleister</u></b></p> <p>Fremdproduktion/Subsidiaritätsprinzip (z.B. Kindertageseinrichtungen)</p>	<p><b><u>Co-Governance</u></b></p> <p>Korporatismus (Vertreter der Wohlfahrtsverbände in den Jugend- und Sozialausschüssen; zugleich Produzenten)</p>	<p><b><u>Zivilgesellschaftliche Eigenproduktion</u></b></p> <p>Angebote von Wohlfahrtsverbänden mit ehrenamtlichen Helfern, Nachbarschaftshilfe, Bürgergenossenschaften)</p>

**Abb. 2** Klassifizierung kommunaler Kooperationen mit Dritten. (Quelle: In Anlehnung an Bovaird 2007, S. 848, © Hermann Rappen)

den institutionellen finanzpolitischen Willensbildungsprozess eingebunden. Auf ihren Vorschlag werden zwei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder des Jugendhilfeausschusses gewählt. Darüber hinaus besteht das Institut des sachverständigen Bürgers und des sachverständigen Einwohners, die vom Rat in die gebildeten Ausschüsse (mit Ausnahme des Hauptausschusses) entsendet werden können. Erstere müssen u. a. das passive Wahlrecht besitzen, Letztere nicht. In beiden Fällen nehmen sie an den Beratungen teil, sind aber nicht stimm-



berechtigt. Co-Governance kann auch bedeuten, dass Dritte an der Bestimmung des Leistungsangebots mitwirken oder auch an der Leistungsbereitstellung selbst beteiligt sind. *Koproduktion i.e.S. liegt dann vor, wenn Kommunen sowie Akteure des dritten und informellen Sektors sowohl bei der Planung wie bei der Produktion und Bereitstellung der Güter und Dienstleistungen beteiligt sind.* Ein Beispiel hierfür sind etwa Bürgerbusse, die von Vereinen in Zusammenarbeit mit Kommunen und kommunalen Verkehrsunternehmen angeboten werden. Für eine solche Zusammenarbeit werden aber auch gemeinsame Organisationen gegründet, z. B. Vereine oder gemeinnützige GmbHs.

Diese Typisierung weist allerdings einen erheblichen Mangel auf: Die Dimension der Finanzierungsverantwortung fehlt. Aus ökonomischer Sicht kommt es zwangsläufig zu Ineffizienzen, wenn der Zusammenhang zwischen Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz gänzlich fehlt oder nur lose ist.

---

### **3 Kriterien für die Entwicklung von Organisations- und Finanzierungsmodellen**

Der generelle Anspruch an neue Organisations- und Finanzierungsmodelle besteht in der Steigerung der Effizienz und Effektivität der kommunalen Daseinsvorsorge. Die Entwicklung solcher Modelle muss sich dabei an den sozioökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen orientieren, unter denen die Akteure der verschiedenen Sektoren mit ihren jeweiligen Interessen und Eigenlogiken agieren.

Kommunen haben aufgabenbezogene und fiskalische Kriterien zu beachten (vgl. Tab. 1). Bei Ersteren geht es um die Frage, über welche institutionellen Handlungsspielräume die Kommunen verfügen, inwieweit sie die Aufgabenerfüllung politisch steuern können und welche Transaktionskosten mit der Art und Weise der Aufgabenerfüllung verbunden sind. Die Letzteren fragen nach den Haushaltswirkungen der Aufgabenerfüllung, und zwar mit Blick auf den Haushaltsausgleich, die Finanzierungskosten und die Liquidität (vgl. Abschn. 3.1).

Für die potenziellen Kooperationspartner und Co-Produzenten der Kommunen stehen andere Kriterien im Vordergrund: die Stetigkeit der Finanzierung, die Realisierung von Synergieeffekten sowie die Risikominimierung und die Senkung der Kostenschwelle für Vereine und Ehrenamtliche. Die Frage nach der Stetigkeit der Finanzierung stellt sich, weil die zunehmende Projektfinanzierung und die finanzielle Lage der Kommunen eine Planung über längere Horizonte erschweren.

**Tab. 1** Auswahlkriterien für Finanzierungsinstrumente. (© Hermann Rappen)

Kommune		Dritter und informeller Sektor
Aufgabenbezogene Kriterien	Fiskalische Kriterien	
<b>Institutionelle Handlungsspielräume</b>	Haushaltsausgleich	Stetigkeit der Finanzierung
<b>Politische Steuerbarkeit der Aufgabenerfüllung</b>	Finanzierungskosten	Synergieeffekte
<b>Transaktionskosten der Kommune</b>	Rückkopplungseffekte	Risikominimierung/Senkung der Kostenschwelle für Individuen

### 3.1 Aufgabenbezogene Kriterien der Kommunen

#### 3.1.1 Institutionelle Handlungsspielräume

Die Gemeinden haben als Träger der kommunalen Selbstverwaltung das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft *im Rahmen der Gesetze* in eigener Verantwortung zu regeln (Art. 28 Abs. 2 GG). Sie müssen also die Rahmenbedingungen beachten, die durch europäisches Recht, Bundes- und Landesgesetze gesetzt werden (vgl. Tab. 4).

Die kommunale Selbstverwaltungsgarantie beinhaltet auch das Recht der Organisationshoheit. Die Kommunen können demzufolge über das Ob sowie die Art und Weise der Zusammenarbeit mit Dritten – Parafiski, Marktakteure, Akteure des dritten und des informellen Sektors – bei der Aufgabenerfüllung entscheiden. Gleichwohl bestehen auch hier Einschränkungen, insbesondere im Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung (Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages 2006, S. 7). Der Rückzug aus einer Aufgabe oder ihre völlige Übertragung (Aufgabenprivatisierung) sind grundsätzlich nur bei freiwilligen kommunalen Selbstverwaltungsaufgaben zulässig. Pflichtaufgaben nach Weisung können nur von der Kommune selbst wahrgenommen werden. Die übrigen Pflichtaufgaben kann die Kommune mithilfe Dritter wahrnehmen (Durchführungsprivatisierung). In Gestalt des Subsidiaritätsprinzips gibt es sogar ein Gebot zur Durchführungsprivatisierung. Das Sozialgesetzbuch (SGB) verlangt etwa, dass öffentliche Träger keine Einrichtungen und Dienste schaffen sollen, sofern Dritte über geeignete Einrichtungen und Dienste verfügen oder diese in Kürze schaffen können (§ 17 Abs. 1 Satz 2 SGB II, § 4 Abs. 2 SGB VIII,

§ 5 Abs. 4 und § 75 Abs. 4 Satz 1 SGB XIII). So können die Träger der Sozialhilfe die Verbände der freien Wohlfahrtspflege beteiligen oder ihnen die Durchführung von Aufgaben übertragen, sofern diese damit einverstanden sind.

Die Kommunen müssen also prüfen, ob eine Koproduktion oder eine andere Kooperationsform in bestimmten Aufgabenfeldern überhaupt zulässig ist. Wenn ja, ist damit noch immer eine Gewährleistungsverantwortung verbunden; jedenfalls sofern es sich um Pflichtaufgaben handelt.<sup>1</sup> Der kommunale Fokus richtet sich hier auf die Steuerung, nicht aber zwangsläufig auf die kommunale Erbringung der Aufgabe (Di Fabio 2014, S. 73). Die funktionale Zuständigkeit und Verantwortung verbleiben also bei der Gemeinde, aber der Vollzug wird mehr oder weniger auf Dritte übertragen (funktionale Privatisierung). Daraus folgt, dass Organisations- und Finanzierungsmodelle mit Blick auf die kommunale Steuerungsfunktion gewählt werden müssen.

Allerdings sind die Kommunen auch hier in der Gestaltung nicht völlig frei, denn die übergeordneten Gebietskörperschaften greifen in Vertragsverhältnisse zwischen Kommunen und Dritten ein. So hat der Bund das Dreiecksverhältnis zwischen Leistungsträger (Kommune), Leistungserbringer (privates Gewerbe, Wohlfahrtsverbände, Ehrenamtler) und Leistungsempfänger (Klienten, Kunden, Bürger) im Bereich der Jugendhilfe und des Gesundheitswesens neu geordnet. Es wird mehr auf Wettbewerb gesetzt, z. B. indem das Selbstkostendeckungsprinzip durch leistungsgerechte Vergütungen oder die Ausstattung der Leistungsempfänger mit Kaufkraft abgelöst wurden. In diesem Zusammenhang ist auch das Kontraktmanagement zu sehen, das Leistung, Qualität und Preis fixiert (Tab. 2).

Weitere Rahmenbedingungen setzen Bund und Länder beispielsweise durch Steuerrecht (z. B. Gemeinnützigkeitsrecht, steuerliche Behandlung von wirtschaftlichen Tätigkeiten, Ehrenamtszuschalen) und Regulierungen (z. B. Finanzierung, institutionelle Kooperationen wie Gesundheitskonferenzen).

### **3.1.2 Politische Steuerbarkeit der Aufgabenerfüllung**

Kommunale Steuerung kann sich auf die Zuteilung von Inputs, die Definition von Outputs (Sach-, Geld- oder Dienstleistung) der Leistungserstellung oder die beabsichtigten Wirkungen beziehen. Welche Steuerungskonzepte konkret zur Anwendung kommen können, hängt nicht zuletzt von den institutionellen Rahmenbedingungen ab. Dabei ist zu unterscheiden zwischen der kommunalen

---

<sup>1</sup>Nach herrschender Meinung gilt dies nicht für freiwillige Aufgaben. Allerdings gibt es hier auch gegenteilige Gerichtsurteile, z. B. des Bundesverwaltungsgerichts. (BVerwG 2009, RN 29).

**Tab. 2** Kommunale Aufgabenstruktur und institutionelle Gestaltungsspielräume. (Quelle: Modifizierte Darstellung nach Weiß und Leeske 2014, S. 84)

Aufgabenart		Eigener Wirkungskreis			Übertragener Wirkungskreis
		Freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe	Pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe	Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung	Auftragsangelegenheiten für Bund und Land
Entscheidungsspielraum		Ob und Wie sind der Gemeinde überlassen	Wie ist der Gemeinde überlassen	Ermessensspielraum beim Wie	Ob und Wie sind geregelt
Aufsicht		Rechtsaufsicht	Rechtsaufsicht	Rechts- und Fachaufsicht	Rechts- und Fachaufsicht
Koproduktion		möglich		nicht möglich	
Steuerbarkeit <sup>2</sup>	Wirkungsziel	groß	eingeschränkt	gering	-
	Effektivität	groß	groß	eingeschränkt	minimal
	Effizienz	groß	groß	eingeschränkt	klein

Haushaltssteuerung im Allgemeinen und aufgabenbezogenen Steuerungspotenzialen.

Koproduktion setzt erhöhte Steuerungsleistungen seitens der Kommunen voraus. Die Voraussetzungen hierfür haben sich durch den Übergang von der Kameralistik zur Doppik verbessert (vgl. Abb. 3). Die Kameralistik ist inputorientiert und folgt dem Allokationsmechanismus der Bürokratie. Sie dient auch der parlamentarischen Kontrolle des Haushaltsgebarens der öffentlichen Verwaltung. Der Übergang zur Doppik ermöglicht es, die Finanzierung von Leistungen an ergebnisorientierte Kenngrößen zu koppeln. Dies gilt sowohl bei interner wie externer Leistungserstellung. Die Outputorientierung ermöglicht eine prospektive Steuerung von Verwaltung wie Dienstleistern mittels Zielvereinbarungen, wobei vertraglich vorab die zur Verfügung gestellten Ressourcen, die zu erbringenden Leistungen sowie Art und Weise der Berichterstattung festgelegt werden (vgl. Droß 2013, S. 11). Koproduktion wird gemeinhin verknüpft mit einem Governancemodell, das u. a. durch eine (wirkungsorientierte) Netzwerksteuerung charakterisiert ist (Löffler und Timm-

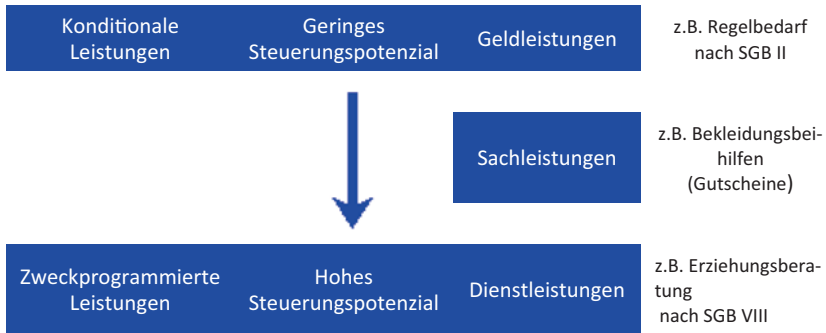
Steuerungsansatz		Haushalts- gestaltung	Kenn- ziffer	Ansatz der Sozialplanung
Public Admi- nistration	Input [Bürokratie]	Kameralistik	Res- sour- cen- ein- satz	Administrative Sozialplanung
New Public Ma- nage- ment	Output [Marktorien- tierung]	Doppik	Produkt	Steuerungsun- terstützende Sozialplanung
New Public Gover- nance	Outcome [Netzwerkori- entierung]	Wirkungsori- entierter Haushalt	Wir- kung	Integrative, kooperative Sozialplanung

**Abb. 3** Entwicklung kommunaler Steuerungsansätze. (© Hermann Rappen)

Arnold 2020, S. 3). Die kommunale Praxis wird bestimmt durch ein buntes Gemisch aus allen drei Steuerungsansätzen.

Diese Mischung ist auch ein Ergebnis dessen, dass die Steuerungsansätze aufgabenspezifisch sind. So verweist ein aktueller Beitrag darauf, dass in der kommunalen Aufgabenerfüllung in Deutschland nach wie vor die hierarchische Koordination dominiert. Dies gilt insbesondere für den Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Im Bereich der Jugendhilfe spielen auch Netzwerke eine Rolle, d. h. die Kommunen versuchen, soziale Dienstleistungen zwischen den beteiligten Akteuren zu koordinieren. Hinzu kommen zunehmend Marktelemente.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass die kommunalen Steuerungspotenziale in Abhängigkeit von der Leistungsart variieren (vgl. Abb. 4). Konditionale Programme beinhalten „Wenn-dann-Regeln“, die den Kommunen allenfalls einen geringen Handlungsspielraum eröffnen. Zweckprogrammierte Leistungen bieten dagegen den Kommunen die Möglichkeit, die geeigneten Mittel zur Zielerreichung selbst auszuwählen. Es kann deshalb auch nicht verwundern, dass im Bereich der Jugendhilfe die Netzwerkorientierung eine größere Rolle spielt.



**Abb. 4** Vermutete kommunale Steuerungspotenziale in Abhängigkeit von der Leistungsart. (Quelle: RWI 2018, S. 32)

### 3.1.3 Transaktionskosten der Aufgabenerfüllung

Unter einer Transaktion verstand man ursprünglich allein den Übertrag von Nutzungsrechten (property rights). Mittlerweile zählt man dazu neben dem Gütertausch auch das soziale Handeln. Transaktionen sind nicht kostenlos; sie verursachen Kosten, beispielsweise für die Vertragsanbahnung und -vereinbarung sowie die Kontrolle der Vertragserfüllung, insbesondere der vereinbarten Leistungs- und Qualitätsstandards.

Ziel der Organisation jedes Leistungsprozesses ist es, die Gesamtkosten bestehend aus Produktions- und Transaktionskosten zu minimieren (Nohe 2016, S. 39). Bei gegebenen Produktionskosten entscheiden die Transaktionskosten darüber, ob Markt, Hierarchie oder Zwischenformen, z. B. Netzwerke, die effizienteste Organisationsform der Leistungserstellung sind. Im Sinne des Minimalprinzips geht es also darum, die Vertrags- bzw. Organisationsform mit den geringsten Transaktionskosten zu wählen (Williamson 1985, S. 22; Ebers und Gotsch 1995, S. 209). Für diesen Vergleich benötigt man keine genauen Kenntnisse über Höhe und Struktur der Transaktionskosten. Es reichen qualitative Betrachtungen der verfügbaren Koordinationsmechanismen anhand ausgewählter Kriterien (Picot und Wolff 1994, S. 65).

Ob Koproduktionen eine effiziente Organisationsform kommunaler Aufgabenerfüllung darstellen, hängt – wie bei anderen Transaktionen – vor allem von der Spezifität und der strategischen Relevanz der infrage stehenden Transaktionen bzw. Leistungen ab. Unter Spezifität wird die exklusive (einzigartige) Gestaltung und Widmung von sog. Produktionsfaktoren verstanden. Ein höherer Grad an

Spezifität erschwert oder verhindert anderweitige Verwendungsmöglichkeiten. Eine alternative Nutzung würde deshalb hohe, wenn nicht prohibitive Transaktionskosten verursachen (vgl. Tab. 3).

Strategisch relevant sind diejenigen Aufgaben, die für die Erreichung der finanzpolitischen Ziele einer Kommune essenziell sind. Aufgaben der Hoheitsverwaltung, z. B. Fragen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, zählen zweifelsohne dazu. Für große Teile der kommunalen Daseinsvorsorge kann indes keine allgemeingültige, zeitlose Antwort gegeben werden. Mittel- und langfristig steht die Aufgabenverteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor immer wieder zur Disposition, nicht zuletzt, weil sich die institutionellen und sozioökonomischen Rahmenbedingungen ändern (Yergin und Stanislaw 2001, S. 10 f.). Kurz- und mittelfristig ist vor allem die politische Prioritätensetzung strittig. Bogumil und Kißler (2001, S. 8 f.) gehen deshalb davon aus, dass über die strategische Relevanz öffentlicher Aufgaben im Gegensatz zum privaten Sektor nicht rational entschieden wird. Sie stellen deshalb auch den Nutzen einer transaktionstheoretischen Analyse infrage. Dieser Einwand trägt bereits deshalb nicht, weil die Transaktionstheorie ohnehin von einer begrenzten Rationalität der Akteure ausgeht. Die Veränderung von Prioritäten bedeutet zudem nicht, dass man sich nicht über die strategische Relevanz einzelner Leistungen im Klaren ist. Man kann also mithilfe der Kriterien Spezifität und strategische Relevanz durch-

**Tab. 3** Koordinationsmechanismen in Abhängigkeit von Spezifität und Strategischer Relevanz. (Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Steffen 2000, S. 56)

<b>Spezifität</b>	<b>hoch</b>	<b>Bürokratie/Hierarchie/Markt</b> [z.B. hochspezifische Verwaltungsprozeduren]	<b>Bürokratie/Hierarchie</b> [Hoheitsverwaltung, z.B. Öffentliche Sicherheit und Ordnung]
	<b>gering</b>	<b>Markt</b> [z.B. Gebäudereinigung, Grünflächenpflege]	<b>hybride Koordinationsform Koproduktion</b> [z.B. Umweltschutz, Ver- und Entsorgungsleistungen, Gesundheitsleistungen, Bildungsleistungen, soziale Leistungen]
		<b>gering</b>	<b>hoch</b>
<b>Strategische Relevanz</b>			

aus diejenigen Aufgabenfelder identifizieren, die grundsätzlich für Formen der Koproduktion geeignet sind (vgl. Tab. 3).

Zunächst stellt sich die Frage, ob ein Gut oder eine Dienstleistung selbst produziert oder am Markt bezogen werden soll. Der Marktbezug ist vorzuziehen, wenn es lediglich einer marktförmigen Ergebniskontrolle bedarf (Widmaier und Freriks 1996, S. 18). Eine Eigenproduktion ist jedenfalls zu prüfen, wenn es sich nicht nur um einmalige Transaktionen handelt. Koproduktionen und Fremdproduktionen sind nämlich auf einen längeren Zeitraum ausgelegt. Leistungsverträge müssen etwa das wirtschaftliche Handeln der Vertragspartner sicherstellen sowie die Qualität von Leistungsprozessen sichern (z. B. in der Jugendhilfe und der Drogenberatung). Die Verträge können zudem nicht alle möglichen Eventualitäten regeln, weil Ungewissheit über zukünftige Entwicklungen besteht. Es entstehen also Überwachungs- und Kontrollkosten.

Koproduktionen sind danach vor allem in denjenigen Aufgabenfeldern möglich, deren strategische Relevanz zwar hoch, aber die Spezifität gering ist. Dies trifft auf weite Bereiche der Daseinsvorsorge zu, wie auch der Streit um die sog. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in der EU zeigt. Dabei dürfen die potenziellen Co-Produzenten nicht überfordert werden. Dies gilt insbesondere für das ehrenamtliche Engagement. Es steht vor erheblichen Herausforderungen, wenn die Aufgabenerfüllung ein bestimmtes Maß an Kontinuität, Intensität und Verlässlichkeit erfordert. Komplexe rechtliche Vorgaben (Tarifrecht, Förderrichtlinien) können aber auch Vereine und andere Organisationen des dritten Sektors überfordern (Röbke 2013, S. 28).

### 3.2 Fiskalische Kriterien

Das kommunale Haushaltsrecht zielt mit der Vorgabe eines ausgeglichenen Haushalts darauf ab, die dauerhafte Leistungsfähigkeit und stetige Aufgabenerfüllung der Gemeinden und Gemeindeverbände sicherzustellen. Nach nordrhein-westfälischem Recht ist beispielsweise der originäre Ausgleich gegeben, wenn die geplanten und realisierten Erträge mindestens den Aufwendungen entsprechen und die Liquidität gesichert ist. Ein negatives Eigenkapital ist zudem nicht zulässig. Der Haushaltsausgleich stellt indes nur eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung dafür dar, dass dauerhaft ein angemessenes Niveau der kommunalen Daseinsvorsorge finanziert werden kann.

Das Streben nach einem ausgeglichenen Haushalt kann sogar eine stetige Aufgabenerfüllung beeinträchtigen, wenn eine rein quantitative, reaktive Finanzpolitik verfolgt wird. Einnahmeerhöhungen und Ausgabenkürzungen können



kumulative Abwärtsspiralen auslösen, weil die Standortattraktivität für private Haushalte wie Unternehmen infolge steigender Belastungen und/oder verringerter Quantität sowie Qualität der Daseinsvorsorge zurückgeht. Der Haushaltsausgleich ist damit ebenso gefährdet wie die stetige Aufgabenerfüllung. Die aufgezeigten strukturellen Probleme, insbesondere die des demografischen Wandels, können jedenfalls so nicht gelöst werden.

Kommunale Koproduktion ist eine Möglichkeit, sowohl die nötigen Ressourcen für die Daseinsvorsorge zu generieren als auch die strukturellen Probleme zu lösen, indem sie Effizienz und Effektivität kommunaler Aufgabenerfüllung verbessert. Sie garantiert freilich weder das eine noch das andere. Läuft die Kooperation bloß darauf hinaus, im Sinne einer inputorientierten Haushaltsführung kommunale Ressourcen durch private zu substituieren, so dürfte der Haushalt nur kurzfristig entlastet werden (vgl. Tab. 4). Gleichwohl ist es denkbar, dass auch durch substitutive Koproduktionsformen die Leistungen effizienter erbracht werden können. Grund hierfür ist die Einbeziehung des Know-how des dritten und des informellen Sektors. Erfolgversprechender ist indes eine additive Koproduktionsform, die nicht nur Ressourcen Dritter mobilisiert, sondern auch zusätzliche kommunale Mittel im Rahmen einer proaktiven Finanzpolitik bereitstellt (Löffler und Timm-Arnold 2016, S. 309 ff.). Voraussetzung hierfür ist allerdings eine wirkungsorientierte Politik, die im Ergebnis ein angemessenes Niveau der Daseinsvorsorge bereitstellt und mit Blick auf Sozialleistungen Bedarfsfälle vermeidet oder überwindet. Eine entlastende Wirkung ist in diesem Fall allerdings nur mittel- und langfristig zu erwarten.

Die fiskalischen Wirkungen hängen nicht nur davon ab, ob eine substitutive oder additive Strategie verfolgt wird oder welche Form der Haushaltssteuerung gewählt wird. Die Art und Weise der Finanzierung sowie die Kontrolle der Koproduktion beeinflussen die fiskalische Belastung mittelbar wie unmittelbar. Dabei sind aus kommunaler Sicht natürlich Lösungen ideal, die den Haushalt möglichst wenig belasten oder gar entlasten.

Globalzuschüsse bemessen sich am Input bzw. den Kosten der Leistungserstellung. Dabei können fixe Zuschüsse sich im Rahmen der Haushaltsvorgaben bewegen, oder es wird die teilweise bis vollständige Kostenübernahme zugesagt. Die Kontrolle erfolgt über Rechnungsprüfung, Verwendungsnachweise oder Nachweis der Kosten (Freier 1995, S. 397). Die Inputorientierung und die unzureichenden Kontrollinstrumente führen dazu, dass die Kommunen die Aufgabenerfüllung kaum beeinflussen können. Tendenziell führt eine solche Vorgehensweise zu einer höheren Belastung des kommunalen Haushalts, als im Sinne der Aufgabenerfüllung notwendig wäre.

**Tab. 4** Potenzielle Haushaltswirkungen von Koproduktionen, (© Hermann Rappen. Zu den Koproduktionsformen vgl. Löffler und Timm-Arnold 2016)

Koproduktionsform	Haushaltssteuerung	Haushaltswirkung
Substitutiv	inputorientiert	kurzfristige Entlastung durch Ausgabenkürzungen
	outputorientiert	Effizienzgewinne entlasten den Haushalt
Additiv	wirkungsorientiert	nach anfänglichen Mehrausgaben mittelfristige Entlastung durch verbesserte Effizienz und Effektivität

Anders liegen die Dinge bei projektgebunden Zuschüssen und Entgelten. Sie erlauben grundsätzlich die Prüfung der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit, indem entsprechend spezifizierte Leistungsverträge geschlossen werden (Freier 1995, S. 397). Dabei ist eine outputorientierte Steuerung anhand von Indikatoren weniger anspruchsvoll als eine wirkungsorientierte. Koproduktion bedarf allerdings einer wirkungsorientierten Steuerung (s. o. Abschn. 3.1.2). Hier besteht die Chance, dass der Haushalt durch eine verbesserte Wirksamkeit der Daseinsvorsorge entlastet wird.

Eine Alternative oder Ergänzung zu Zuschüssen und Entgelten besteht darin, dass die Kommunen selber Mitglied in Vereinen oder Eigner in einer gemeinnützigen GmbH werden. Im letzteren Fall stellen sie Eigenkapital zur Verfügung, was zwar die Liquidität belastet, nicht jedoch den Ausgleich des Ergebnishaushalts. Zudem gewinnen die Kommunen an unmittelbarem Einfluss auf Zielsetzungen sowie Art und Weise der Leistungserstellung. Sie können aber auch kommunale Eigenbetriebe und Eigengesellschaften dazu nutzen, sich indirekt an solchen Organisationen bürgerschaftlichen Engagements zu beteiligen. Auf diese Weise könnten sie auch notwendige Investitionen finanzieren, ohne dass die Liquidität (Finanzhaushalt) oder der Ergebnishaushalt durch Abschreibungen belastet wird.

### 3.3 Interessen der sozialen Akteure

Stakeholder der kommunalen Daseinsvorsorge sind, neben der Kommune selbst, Akteure des dritten Sektors (z. B. die Wohlfahrtsverbände), privat-gewerbliche Produzenten sowie die Bürger als ehrenamtlich Tätige und als Leistungsempfänger. Eint die Akteure auch ein gemeinsames Interesse an der Bereitstellung bestimmter

Leistungen, so bestehen doch Konflikte, die aus unterschiedlichen Belangen und Handlungsrationaliitäten resultieren. Sie beziehen sich auf ihr jeweiliges Rollenverständnis als Produzenten, die Art und Weise der Leistungserstellung sowie deren Finanzierung. Die Nutzer bzw. Leistungsempfänger verfolgen wiederum eigene Interessen. Im Folgenden wird auf die Interessenlagen der Wohlfahrtsverbände, der privat-gewerblichen Träger sowie der Ehrenamtler näher eingegangen.

### 3.3.1 Wohlfahrtsverbände

Bis in die Sechzigerjahre des 20. Jahrhunderts bestand ein *Konkurrenzverhältnis* zwischen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden. Mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip versuchten die Wohlfahrtsverbände, staatliche bzw. kommunale Einflussnahme auf Art und Umfang ihrer Leistungen abzuwehren. Eine erste Aufweichung dieses strengen Subsidiaritätsprinzip erfolgte in den Sechzigerjahren durch das Bundesverfassungsgericht, welches den Wohlfahrtsverbänden nur noch einen bedingten, von ihrer Leistungsfähigkeit abhängigen Vorrang gegenüber den Kommunen einräumte. Es kam zu einer funktionalen Arbeitsteilung zwischen den Kommunen als Gewährleistern (Planungs- und Finanzhoheit, Angebotsgarantie) und den Wohlfahrtsverbänden als Anbieter sozialer Leistungen. Mit der Ausdehnung des Sozialstaats in den Siebzigerjahren wurden sie verstärkt in die sozialpolitische Willensbildung einbezogen,<sup>2</sup> zudem konnten sie ihre Einrichtungen und Angebote erweitern. Der Preis hierfür war eine zunehmende Regulierung durch die Setzung von Leistungsstandards sowie eine wachsende Abhängigkeit von öffentlichen Zuschüssen und Zuwendungen (Backhaus-Maul 2020, S. II ff.). Die kommunale Ebene gewann dadurch Einfluss auf die Auswahl der Bedarfsträger sowie Art und Umfang der angebotenen Sozialleistungen. Seitdem kann man erstmals von einer echten kommunalen Koproduktion sprechen: Kommunen und Wohlfahrtsverbände stehen in einem wechselseitigen Abhängigkeitsverhältnis, welches durch personelle Verflechtungen unterfüttert wird.

Diese Form der Koproduktion wurde aber u. a. von der Monopolkommission kritisiert, weil sie faktisch zu einem bilateralen Kartell geführt hat. Es treten sich die Sozialhilfeträger und Sozialversicherungen als alleinige Nachfrager und die Wohlfahrtsverbände als nahezu alleinige Anbieter von sozialen Dienstleistungen gegenüber (Deutscher Bundestag 1998, S. 34). Knappe kommunale Haushaltsmittel sowie ein wachsender Bedarf lösten eine Ökonomisierung bzw. eine Vertriebligung aus, die diese enge Verflechtung durchbrechen. Leistungs-

---

<sup>2</sup>Die Anfänge dieser sog. Inkorporation lassen sich bis in die Weimarer Republik zurückverfolgen.

entgelte lösten zumindest teilweise Zuschüsse und Zuwendungen ab, die bis zur vollständigen Kostendeckung gewährt wurden; zum anderen wurde der Kreis der potenziellen Produzenten auf privat-gewerbliche Anbieter erweitert. Damit verloren die Wohlfahrtsverbände nicht nur die finanzielle Stabilität vergangener Jahre, sondern – zumindest teilweise – ihre ehemals privilegierte Stellung (Backhaus-Maul und Olk 1996; Droß 2013, S. 9ff.).

Der Übergang der Kommunen zu einer netzwerkorientierten Steuerung eröffnet ihnen die Chance, als Teil eines solchen Netzwerkes wieder mehr Einfluss auf das Angebot zu gewinnen, eine größere finanzielle Stabilität zu erreichen und nicht zuletzt Synergieeffekte in der Zusammenarbeit mit der jeweiligen Kommune und weiteren Akteuren zu realisieren. Hintergrund ist, dass Netzwerke auf gegenseitiges Vertrauen angewiesen sind. Hier besitzen die Wohlfahrtsverbände im Verhältnis zu den Kommunen nach wie vor einen großen Vorsprung gegenüber anderen Akteuren, nicht zuletzt auch aufgrund bestehender personeller Verflechtungen. Zusammenfassend kann man feststellen, dass sich aus der Sicht der Wohlfahrtsverbände das Verhältnis zu den Kommunen von der Konkurrenz über den Wettbewerb zu einer Coopetition entwickelt.

### 3.3.2 Privat-gewerbliche Produzenten

Privat-gewerbliche Produzenten waren schon immer aktiv in Teilbereichen der Daseinsvorsorge, insbesondere der technischen Infrastruktur (Energieversorgung, Nahverkehr). Ihre Bedeutung hat allerdings zugenommen, insbesondere infolge der Reform des Sozialgesetzbuches. Sie kommen nun auch bei Sozialleistungen als Leistungserbringer in Betracht, z. B. in der Jugendhilfe. Dies wird gefördert durch die Umstellung von Zuschüssen bzw. Zuweisungen auf Leistungsentgelte.

Kritiker dieser Entwicklung verweisen darauf, dass hier die Bedarfs- durch die Gewinnorientierung ersetzt wird. Die privat-gewerblichen Produzenten haben allerdings ein anderes Selbstbild. Sie plädieren für einen Qualitäts- und Preiswettbewerb, denn beides gehöre untrennbar zusammen. Die Erzielung eines angemessenen Gewinns wird dabei auch für Sozialunternehmen als normal und notwendig angesehen (VPK o. J.). Mit Blick auf die kommunale Situation ist es ihr Anliegen, die traditionellen korporatistischen Strukturen aufzubrechen. Ein Anliegen, das auch die Monopolkommission verfolgt (Deutscher Bundestag 2014, S. 155). In diesem Sinne liegt es auch im Interesse gewerblicher Anbieter, dass die Nutzer der Leistungen persönliche Budgets für eine freie Auswahl der Anbieter zur Verfügung gestellt bekommen.

Es handelt sich aber insbesondere im Bereich der sozialen Daseinsvorsorge nach wie vor um einen stark regulierten Markt. Dies findet auch seinen Ausdruck in institutionalisierten Koproduktionsformen, die zum Teil gesetzlich vorgegeben werden (Gesundheits- und Pflegekonferenzen, Drogenkonferenzen). Hier werden

auch privat-gewerbliche Anbieter eingebunden, können an Planungen teilnehmen. Diese Form der Kooperation liegt vermutlich auch im Interesse zumindest von Teilen privat-gewerblicher Anbieter.

### 3.3.3 Bürgerschaftliches Engagement

Bürgerschaftliches Engagement zielt sachlich darauf ab, entweder eine bestehende, oft auch neu entdeckte Versorgungslücke in der Daseinsvorsorge zu schließen (z. B. die Einrichtung von Frauenhäusern) oder gefährdete Angebote (z. B. Schwimmbäder) zu sichern. Im ersten Fall geht es auf mittlere Sicht auch darum, kommunale Ressourcen für die eigenen Zwecke zu mobilisieren. Der Weg führt hier i. d. R. über die Ausweitung und Professionalisierung des Angebotes, die den Ruf nach einer finanziellen Unterstützung durch die öffentliche Hand laut werden lässt. Es handelt sich also um eine additive Koproduktionsform, wengleich die Initiative hierzu von der Zivilgesellschaft ausgeht. Im zweiten Fall bringen Bürger Ressourcen ein, um fehlende kommunale Ressourcen zu ersetzen (substitutive Koproduktionsform). Hier kann die Initiative sowohl von der kommunalen Seite als auch von der Zivilgesellschaft ausgehen.

In beiden Fällen haben die ehrenamtlich Tätigen ein mehr oder weniger großes Interesse daran, Einfluss auf die Rahmenbedingungen des Engagements (z. B. Aufwandsentschädigungen) sowie die Mitgestaltung der jeweiligen Leistungen zu erhalten. Dies kann letztlich nur gelingen, wenn formellere Strukturen (z. B. Bürgerbusvereine) entwickelt werden oder auf bestehende Strukturen (z. B. Sportvereine) zurückgegriffen wird. Traditionelle Organisationen (Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Parteien und Gewerkschaften) sind hier zum Teil Konkurrenten, zum Teil dienen sie sich als Mittelsmann zwischen Politik und Gesellschaft an. Vor diesem Hintergrund kann es nicht verwundern, dass das bürgerschaftliche Engagement nach wie vor in formal organisierten Vereinigungen dominiert, wengleich die Bedeutung individuell organisierter Gruppen merklich zunimmt (vgl. Abschn. 4.1).

Das Engagement kann egoistisch wie altruistisch motiviert sein,<sup>3</sup> wie die Ergebnisse mehrere Wellen des Freiwilligenurveys zeigen (vgl. Tab. 5). Danach beflügeln vor allem die Freude an der ehrenamtlichen Tätigkeit, ein eher egoistisches Motiv, sowie die Möglichkeit anderen, insbesondere bestimmten Bevölkerungsgruppen, zu helfen, ein eher altruistisches Motiv. Allerdings können

---

<sup>3</sup>Nach Bogumil (1999, S. 7) soll man sich sogar von der Vorstellung verabschieden, dass Bürgerengagement mit Altruismus verbunden ist. Auch Bürger wollen ihren Nutzen vergrößern.

die Gründe für ein Engagement nicht immer eindeutig in diese binäre Klassifikation eingeordnet werden, z. B. wenn religiöse und moralische Überzeugungen zugrunde liegen. Für Möglichkeiten kommunaler Koproduktionen ist dabei von Bedeutung, dass ehrenamtliche Tätigkeiten nicht vorrangig auf einen Beitrag zur Verbesserung der Lebensbedingungen in den Kommunen abzielen. Diese Motivation hat zwar an Bedeutung gewonnen, steht aber bei weitem nicht im Vordergrund. Auch moralische Verpflichtungen oder religiöse Überzeugungen spielen eine untergeordnete Rolle.

---

## **4 Trägerinstitutionen und Koproduktionsmodelle**

### **4.1 Allgemeine Entwicklungstendenzen des dritten und des informellen Sektors**

Der Schwerpunkt kommunaler Koproduktionen liegt nach wie vor im Bereich der institutionellen Träger des dritten Sektors. Seine gängigen Organisationsformen sind Vereine, gemeinnützige Gesellschaften mit beschränkter Haftung (gGmbHs), Stiftungen und Genossenschaften. Während die Zahl der Genossenschaften von 1995 bis 2016 stark rückläufig ist, hat die der übrigen Organisationsformen, insbesondere die der Vereine, zugenommen (Priemer et al. 2019, S. 10). Entsprechend konzentriert sich das freiwillige Engagement in Vereinen und Verbänden, wenngleich der Anteil der Ehrenamtler, die in Vereinen aktiv sind, von 1999 bis 2014 um 3,7 Prozentpunkte auf 52,1 % gesunken ist (Simonson und Vogel 2017, S. 532). Die Zahl der Selbsthilfegruppen, die Verbänden der freien Wohlfahrtspflege angeschlossen sind oder von diesen angeboten oder unterstützt werden, hat von knapp 35.000 im Jahr 2004 auf 51.000 im Jahr 2016 zugenommen (vgl. Tab. 6). Die Zahl der Ehrenamtler insgesamt hat im obigen Zeitraum zugenommen: Im Jahr 1999 waren 34 % der Bevölkerung im Alter ab 14 Jahren freiwillig engagiert, 2014 waren es 43,6 % (Simonson et al. 2017, S. 21). Davon profitiert hat insbesondere der informelle Sektor. Sein Anteil an allen Engagierten nahm von 11 % im Jahr 1999 auf 16 % im Jahr 2014 zu (Simonson und Vogel 2017, S. 532).

Die Organisationsform hat zwangsläufig Einfluss auf die Finanzierungsform (vgl. Tab. 7). So stellen Mitgliedsbeiträge den Finanzierungsschwerpunkt von Vereinen dar, erwirtschaftete Mittel den von GmbHs, Vermögenserträge den von Stiftungen. Für Genossenschaften fehlen hier die Angaben. Auffallend ist, dass insbesondere GmbHs ihre Aktivitäten auf öffentliche Fördermittel stützen – trotz der gleichzeitig erheblichen Bedeutung erwirtschafteter Mittel.

**Tab. 5** Motive für das bürgerschaftliche Engagement. (Quelle: Eigene Darstellung nach: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Auszug Schaubild 2 (2014, S. 15 f.))

Rang	Item	Das steht für mich im Vordergrund	Das spielt auch eine Rolle	Das spielt keine Rolle	Keine Angabe
1	Weil es mir Freude macht [E]	73	22	4	1
2	Weil ich etwas für andere tun, ihnen helfen möchte [A]	54	32	13	1
3	Weil mir der Bereich bzw. die Gruppe, um die mich kümmere besonders am Herzen liegt, z.B. die Umwelt, Kinder oder ältere Menschen [A]	49	33	18	-
4	Weil ich das Gefühl habe, mit meiner Tätigkeit etwas zu bewegen [E]	44	39	16	1
5	Um Leute zu treffen, Kontakte zu anderen zu haben [E]	41	41	17	1
6	Weil in diesem Bereich meine Stärken liegen, weil ich das gut kann [E]	38	40	20	2
7	Weil ich dort gebraucht werde [A]	38	44	17	1
8	Weil ich so meinen eigenen Interessen und Neigungen nachgehen kann [E]	37	38	24	1
9	Um das Leben vor Ort attraktiver zu machen, um die Lebensqualität zu erhalten oder zu verbessern [E/A]	30	40	29	1
13	Um Neues zu lernen und nützliche Erfahrungen zu machen [E]	25	46	27	2
14	Aus Pflichtgefühl, aus moralischer Verpflichtung [E/A]	20	37	42	1
16	Weil ich dort viel selbst entscheiden kann, Gestaltungsmöglichkeiten habe [E]	17	37	44	2
20	Aus religiöser Überzeugung [E/A]	12	13	74	2
24	Weil ich dafür auch etwas bekomme, z.B. eine Übungsleiterpauschale oder Aufwandsentschädigung [E]	3	10	86	1

E=Egoistisch; A=Altruistisch E/A=nicht eindeutig/gemischte Motive. Klassifizierung stammt vom Verfasser.

E=Egoistisch; A=Altruistisch E/A=nicht eindeutig/gemischte Motive. Klassifizierung stammt vom Verfasser.

**Tab. 6** Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege nach Arbeitsbereichen 2004, 2008, 2012, 2016. (Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben von Priemer u. a. 2019, S. 10.)

Angebote	2004 <sup>a</sup>	2008 <sup>a</sup>	2012 <sup>a</sup>	2016 <sup>b</sup>
Gesundheitshilfe	7 900	8 500	7 500	7 763
Jugendhilfe	36 400	38 100	38 400	41 884
Familienhilfe	7 600	7 200	4 600	4 787
Altenhilfe	15 800	16 500	18 100	19 515
Behindertenhilfe	14 300	15 400	16 400	19 071
Hilfe für Personen in besonderen sozialen Situationen	7 200	7 800	8 800	10 486
Weitere Hilfen	8 000	7 300	9 900	13 426
Aus-, Fort- und Weiterbildungsstätten für soziale und pflegerische Berufe	1 500	1 600	1 600	1 691
Insgesamt	98 700	102 400	105 300	118 623
<i>nachrichtlich:</i> Selbsthilfegruppen und Gruppen des bürgerlichen Engagements <sup>c</sup>	34 900	34 800	35 500	51 100

a: Priemer u. a. 2019, S. 49. b: BAGFW 2018, S. 7. c: Selbsthilfegruppen, die entweder den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege angeschlossen sind oder von diesen angeboten und unterstützt werden.

## 4.2 Ausgewählte Koproduktionsmodelle

Kommunale Koproduktionen mit den nicht-öffentlichen Sektoren gehen über die tradierte Beschaffung von Leistungen und deren Finanzierung im Rahmen zweiseitiger Verträge oder des sog. sozialen Leistungsdreiecks hinaus. Sie stützen sich im Wesentlichen auf Netzwerke und hybride Organisationen.

### 4.2.1 Netzwerke

In Netzwerken arbeiten Kommunen sowie Akteure der Zivilgesellschaft und der Wirtschaft in bestimmten Problemfeldern zusammen. Dazu bringen sie ihre jeweilige Expertise und eigene Ressourcen ein. Die Bildung von Netzwerken dient dabei grundsätzlich zwei Zielen: der Steigerung von Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung sowie der Förderung von Innovationen.



**Tab. 7** Einnahmequellen 2017 nach Vereinsgröße (Mittelwerte der Prozentangaben). (Quelle: Priemer u. a. 2019, S. 119; ZiviZ-Survey 2017, n=6461 (gewichtet), davon fehlend: 1176)

	Verein	GmbH	Stiftung	Gesamt
Mitgliedsbeiträge	40,2	4,1	0,7	38,6
Erwirtschaftete Mittel	19,9	48,5	6,3	20,1
Spenden	18,7	10,3	26,6	18,8
Öffentliche Fördermittel	10,9	26,7	3,4	11,0
Sponsorengelder	4,1	2,8	2,6	4,1
Vermögenserträge	1,8	2,9	56,0	3,3
Sonstige	2,2	2,0	3,1	2,2

Die Netzwerkbildung kann dabei auf gesetzlichen Vorgaben beruhen. Dies gilt etwa für die Bildung von Arbeitsgemeinschaften in der Jugendhilfe, in denen Kommunen, die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe sowie die Träger geförderter Maßnahmen vertreten sind. Ziel ist es, dass die *geplanten Maßnahmen* (bzw. Angebote) aufeinander abgestimmt werden oder sich gegenseitig ergänzen (§ 78 SGB VIII). Es handelt sich insoweit um ein hierarchisches Netzwerk, denn die Kommune gibt im Wesentlichen die Rahmenbedingungen für die Erstellung des Endprodukts („geplante Maßnahmen“) vor (Banke und Hinken 2020).

Ein weiteres Beispiel ist die Vorgabe der Einrichtung einer kommunalen Gesundheitskonferenz. Die Federführung liegt hier bei den Kommunen, wobei der potenzielle Kreis der Teilnehmer bis hin zur Maßgabe der geschlechtsparitätischen Besetzung vorgegeben wird (vgl. Tab. 8). Die kommunale Gesundheitskonferenz ist zum einen Steuerungsgremium, das auf der Basis bedarfsorientierter, kommunaler Analysen über Handlungsempfehlungen und deren Umsetzung entscheidet. Die Teilnehmer gehen die Selbstverpflichtung ein, die empfohlenen Maßnahmen auch umzusetzen. Von Interesse ist hier, dass die kommunale Gesundheitskonferenz explizit auch den Einbezug von Selbsthilfegruppen vorsieht. Sie erweitert damit den Kreis der etablierten Kommunalpartner aus dem dritten Sektor.

Die Initiative zur Netzwerkbildung kann aber auch von den Kommunen oder dem dritten Sektor ausgehen. Ein interessantes Beispiel hierfür ist die Frankfurter Drogenpolitik. Interessant deshalb, weil hier zum einen Suchtprävention und

**Tab. 8** Typische Akteure kommunaler Gesundheitskonferenzen – Das Beispiel Kreis Viersen

Typische Akteursgruppen <sup>1</sup>	Kommunale Gesundheitskonferenz Kreis Viersen <sup>2</sup>
Gesundheitspolitik/ Administration	Vorsitzende/r (Dezernent /in für Gesundheit)
	Kreisgesundheitsamt Viersen
	Kreissozialamt Viersen
	Gleichstellungsbeauftragte des Kreises Viersen
	Kreissportbund Viersen e.V.
Ambulante Gesundheitsversorgung	Vorsitzende/Vorsitzender des Ausschusses für Gesundheit, Soziales und Seniorenarbeit
	Kreistagsfraktionen im Ausschuss Gesundheit, Soziales und Seniorenarbeit
	Apothekerkammer Nordrhein
	Ärztelkammer Nordrhein
	Kassenärztliche Vereinigung Nordrhein
Stationäre Gesundheitsvorsorge	Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein
	Zahnärztekammer Nordrhein
	Gemeindepsychiatrischer Verbund im Kreis Viersen
	Arbeitsgemeinschaft der Krankenhäuser in Krefeld und im Kreis Viersen e.V.
	Gemeindepsychiatrischer Verbund im Kreis Viersen
Sozialversicherungsträger	AOK Rheinland/Hamburg
	BKK ARGE NRW
	IKK classic
	vdek Verband der Ersatzkassen e.V.
	Verband der privaten Krankenversicherung e.V.
	Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung
	Deutsche Rentenversicherung
	Wohlfahrtsverbände
	Arbeiterwohlfahrt Kreisverband Viersen e.V.
	Caritasverband für die Region Kempen-Viersen e.V.
Der Paritätische Kreisgruppe Viersen	
Sonstige	Diakonie Krefeld-Viersen
	Deutscher Kinderschutzbund
	DRK Kreisverband Viersen e. V.
	Selbsthilfegruppen
	BIS Beratung-Information-Selbsthilfe e.V.
Lebenshilfe Kreis Viersen e. V.	

Quelle: Eigene Darstellung. 1: Typisierung nach Holleder (2013). 2: KreisViersen (2019)

Suchthilfe zusammen gedacht werden mit Kriminalitätsvorbeugung (Hilfe und Repression), zum anderen weil beide Aspekte der Daseinsvorsorge im Rahmen einer Koproduktion sichergestellt werden sollen. Dazu wurde die Montagsrunde eingerichtet, die, neben den kommunalen und privaten Trägern der Drogenhilfe, Polizei, Staatsanwaltschaft und Vertreter der Privatwirtschaft umfasst (Klein

2002). Diese sog. Montagsrunde koordiniert die jeweiligen Angebote und Leistungen und spricht Handlungsempfehlungen aus. Damit werden auch die traditionelle Versäulung der öffentlichen Verwaltung aufgebrochen und ein fach- und behördenübergreifendes Agieren ermöglicht. Allerdings verfügt dieses Netzwerk über keine direkten Steuerungsmöglichkeiten. Es kommt damit einem heterarchischen Netzwerk relativ nahe. Durch die Zusammensetzung der Gruppe wird zugleich ein Interessenausgleich angestrebt.

#### **4.2.2 Vertragsbasierte Netzwerke**

In vertragsbasierten Netzwerken teilen sich mehrere Akteure die Aufgaben- und Finanzierungs Kompetenzen. Ein Beispiel hierfür sind die engagementbasierten Gemeinschaftsverkehre (Bürgerbusse). Hier gibt es i. d. R. drei Akteure: die Kommunen, Nahverkehrsunternehmen und Bürgerbusvereine.

Die Bürgerbusvereine rekrutieren und betreuen die Fahrer, führen das Verkehrsangebot durch, übernehmen sonstige organisatorische Aufgaben (z. B. Fahrzeugpflege, Werbung). Sie finanzieren sich durch Werbung, Crowdfunding und Spenden. Die Kommunen beteiligen sich unter Umständen an der Finanzierung von Fahrzeugen und i. d. R. von Betriebsdefiziten. Sie können aber auch als Fahrzeughalter auftreten und diese versichern. Sie haben aber auch die Möglichkeit, in die Rolle des Konzessionsinhabers zu schlüpfen. Die Verkehrsunternehmen können ebenfalls die Rolle des Konzessionsinhabers wahrnehmen und Unteraufträge an die Bürgerbusvereine vergeben. Darüber hinaus können sie weitere Aufgaben übernehmen, etwa Fahrzeugwartung, Auftragsannahme für Fahraufträge (bei flexiblen Verkehren), Einnahmeabrechnung und Fahrzeugbeschaffung. Kooperationsvereinbarungen zwischen Verkehrsunternehmen und Bürgerbusverein regeln die Einzelheiten.

#### **4.2.3 Hybride Organisationen**

Von hybriden Organisationen spricht man, wenn sich Elemente, Wertsysteme und Handlungslogiken verschiedener Sektoren mischen. Im Rahmen kommunaler Koproduktionen geht es darum, dass sich bürokratische, marktwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Elemente in einer Organisation vermischen (Evers 2018, S. 890). Dies trifft auch auf gemeinnützige GmbHs, Genossenschaften und Vereine zu, in denen Kommunen und Akteure des dritten und informellen Sektors im Rahmen des jeweiligen Gesellschaftsvertrages bzw. der Vereinssatzung gemeinsam über Ziele, Programme und Ressourceneinsatz entscheiden. Man kann also von einer Koproduktion sprechen. Allerdings haben die Kommunen i. d. R. einen zusätzlichen Einflusskanal, der sich in den finanziellen Zuwendungen an solche Organisationen manifestiert. Beispielhaft sei hier auf

die Suchthilfe in der Stadt Duisburg und der Stadt Leverkusen eingegangen (vgl. Tab. 8).<sup>4</sup>

Die Stadt Duisburg hat Aktivitäten der Suchthilfe und Suchtprävention auf den Suchthilfeverband e. V. ausgelagert, mit dem Ziel, die Ressourcen der Stadt und von freien Trägern (u. a. Caritas, Diakonie, freigemeinnütziges Unternehmen Alexianer) zu bündeln, um eine effizientere Suchthilfe zu ermöglichen (Steuerung aus einer Hand). Die Entlastung des städtischen Haushalts insbesondere von Personalkosten war wohl ein weiterer Grund (Stadt Duisburg 2011, S. 3 f.). Maßgeblichen Einfluss sichert sich die Stadt auf zweierlei Weise: Von den sieben Vereinsmitgliedern ist eine Mehrheit der Stadt zuzurechnen; zudem hat die Stadt einen Vertrag über die übertragenen Aufgaben mit dem Verein abgeschlossen. Der Vertrag beinhaltet auch pauschale Zuweisungen zur Finanzierung von Personalkosten.

In Leverkusen steht die Koordinierung der Suchtprävention und der Sucht-  
krankenhilfe im Vordergrund. Die Anteile am Stammkapital von 26.000 € und damit die Stimmrechte entfallen je zur Hälfte auf die Stadt und das Diakonische Werk. Die Stadt kann also nicht überstimmt werden. Zudem nimmt sie die Geschäftsführung wahr; hierfür ist eine Mitarbeiterin im Nebenamt abgestellt. Der Kirchenkreis bezeichnet sich selbst als „stillen Gesellschafter“, der aufgrund mangelnder Finanzkraft seit 2012 und noch bis 2021 seine Zuschüsse jährlich um 10 % kürzt. Im Gegenzug wurde der Stadt die Möglichkeit eingeräumt, Gesellschaftsanteile zu übernehmen, wovon die Stadt aber bisher nicht Gebrauch gemacht hat. Begründet wird dies mit den notariellen Kosten, die eine jährliche Anpassung der Gesellschaftsanteile nach sich ziehen würde. Wichtiger dürfte aber sein, dass ein sinkender Anteil des Kirchenkreises die Mitgliedschaft der Suchthilfe gGmbH beim Diakonischen Werk als Dachverband gefährden würde. Diese ist aber Voraussetzung für die Landesförderung, die sich seit Längerem auf jährlich knapp 82.000 € beläuft (Tab. 9).

---

## 5 Chancen und Risiken einer kommunalen Koproduktion

Kommunale Koproduktion bietet die Chance, durch den Einbezug von Akteuren des dritten und informellen Sektors sowie privat-gewerblicher Akteure Effektivität und Effizienz kommunaler Aufgabenerfüllung zu verbessern. Grund hier-

---

<sup>4</sup>Die beiden folgenden Abschnitte greifen auf Ergebnisse einer RWI-Studie zurück, die der Verfasser erarbeitet hat. Vgl. RWI 2019, S. 13f. .

für sind eine verbesserte Absprache beim Einsatz der Ressourcen, aber auch die Nutzung des Know-how der nicht-öffentlichen Akteure. Verwaltungsintern geht es dabei um die fachübergreifende Koordination von Kompetenzen und Ressourcen, die die traditionelle Verwaltungsorganisation entlang der Sozialgesetzbücher (sog. Versäulung) überwinden soll. Auch versorgungspolitische Innovationsprozesse könnten beschleunigt werden. Erstens ermöglichen Netzwerkstrukturen eine verbesserte Anpassung an veränderte Umweltbedingungen; zweitens können im Rahmen der Kooperation Innovationen entwickelt werden. Bislang fehlt es aber an empirischen Untersuchungen, die diese positiven Effekte bestätigen. Es gibt zwar Überblicke über das ehrenamtliche Engagement und auch Koproduktionen, es gibt aber nicht nur in Deutschland wenige Informationen über Erfolg und Misserfolg von Koproduktionen auf kommunaler Ebene. Dies kann auch der vorliegende Beitrag nicht leisten. Das DeWak-Projekt hat allerdings gezeigt, dass Koproduktionen nur unter zwei Voraussetzungen initiiert und nachhaltig sein können: Erstens bedarf es einer ausreichenden und verlässlichen kommunalpolitischen Unterstützung, zweitens eines hinreichenden gesellschaftlichen Sozialkapitals. Dabei gilt es auch, Interessengegensätze zu moderieren und zu verhindern, dass die „Platzhirsche“ (traditionelle Wohlfahrtsverbände) andere Initiativen dominieren.

Koproduktionen bergen stets die Gefahr von Missbrauch, Korruption und ineffizienten und ineffektiven Leistungen. Sie benötigen nämlich eine gewisse Stabilität der Teilnehmer sowie den Aufbau von Vertrauen. Dazu gehört auch, mit der fehlenden Kenntnis über zukünftige Entwicklungen umzugehen. Auf längere Sicht angelegte Koproduktionen können nie alle Eventualitäten vorab vertraglich regeln und erfordern seitens der Kommunen einen hohen Kontrollaufwand. Unter diesen Voraussetzungen können im Vergleich zum Leistungsbezug am Markt die Transaktionskosten gesenkt werden. Gerade Stabilität und Vertrauen begünstigen aber einen Rückfall in den tradierten Steuerungskorporatismus. Seine Gefahren zeigen sich aktuell in den Skandalen um die Arbeiterwohlfahrt in Frankfurt oder überhöhte Gehaltszahlungen in einer gemeinnützigen Einrichtung in Duisburg. Diesem Risiko wirkt entgegen, dass die Akteure trotz aller Kooperation um die kommunalen Ressourcen im jeweiligen Aufgabenbereich oder anderen Aufgabenbereichen miteinander konkurrieren. An die Stelle von Konkurrenz zwischen Kommunen und Wohlfahrtsverbänden, dem Wettbewerb um kommunale Ressourcen von Akteuren des dritten Sektors untereinander, aber auch zunehmend mit privat-gewerblichen Trägern, tritt nun – so zumindest die Hoffnung – die punktuelle Kooperation der Akteure (coopetition).

Koproduktionen erfordern formelle Strukturen zumindest aufseiten der nicht-öffentlichen Akteure. Dies ist mit Blick auf die Inanspruchnahme kommunaler

**Tab. 9** Mitwirkung von Kommunen in privaten Körperschaften – Das Beispiel der Suchthilfe

Träger der Einrichtung	Trägerverbund Duisburger Suchthilfe e.V.	Suchthilfe Leverkusen Gemeinnützige Gesellschaft für Suchtkrankenversorgung und Prävention mbH
<b>Mitglieder/ Gesellschafter</b>	Stadt Duisburg Diakoniewerk GmbH Caritas Nikolausburg Alexianer Bürgerhaus Hütte (freigemeinnütziges Unternehmen als Teil eines katholischen Krankenhausverbundes) Marcel Hellmich (Psychiatriekoordinator Stadt Duisburg) Ludwig Hoeren (Stellvertretender Leiter des Gesundheitsamtes) Hinrich Köpke (Leiter des Jugendamtes Duisburg)	Ev. Kirchenkreis Leverkusen Stadt Leverkusen
<b>Kapitalanteile</b>		Stadt Leverkusen (50 %) Ev. Kirchenkreis Leverkusen der Ev. Kirche im Rheinland (50 %)
<b>Vorstand/ Geschäftsführer</b>	Geschäftsführender Vorstand und Leitung Mustafa Arslan, Dita Gomfers	Geschäftsführerin Helga Vogt (Stadt Leverkusen)/nebenamtlich
<b>Mitglieder-/ Gesellschafter- versammlung</b>		Rat der Stadt (1) Stadtverwaltung (1) Evangelischer Kirchenkreis Leverkusen (2)
<b>Aufgaben</b>	Zielgruppen: Alkohol-, Tabak-, Medikamenten- und Drogenabhängige, Polytoxikomane, Spielsüchtige, chronisch mehrfach geschädigte Suchtkranke sowie jugendliche Erst- und Problemkonsumenten. Suchtprophylaxe, Jugend-Sucht- Beratung, niederschwellige Hilfsangebote, Suchtberatung	Ambulantes Angebot im Bereich der Suchtkrankenhilfe Bekämpfung von Drogenmissbrauch und Suchtgefahren durch den Betrieb von Einrichtungen im niedrigschwelligen Bereich, der Suchtberatung, der Suchtkrankenversorgung und der Prävention
<b>Finanzierung</b>	Zuschuss zu den Personal- und Betriebskosten seitens der Stadt Weitergabe der fachbezogenen Pauschale des Landes	Pauschalzuschüsse der Gesellschafter Finanzierung von Jahresfehlbeträgen bislang aus Rücklagen

Quelle: Eigene Darstellung nach Angaben der Stadt Duisburg und der Stadt Leverkusen

Finanzmittel notwendig, aber auch um sich gegenüber etwa den etablierten Wohlfahrtsorganisationen (AWO, Caritas, Diakonie) durchsetzen zu können. Bürgerbeteiligung kann insoweit vor allem nur über einen Intermediär (z. B. Verein) erfolgen.

Kommunale Koproduktion wird auch als Instrument gesehen, tatsächliche oder vermeintliche Demokratiedefizite abzubauen. Das Stichwort hierfür ist Bürgergemeinde. Hier ist allerdings zu bedenken, dass die selbstverantwortliche Beteiligung der Bürgerschaft bzw. der Zivilgesellschaft an der öffentlichen Verwaltung der kommunalen Selbstverwaltung ureigen ist. Man muss auch bedenken, dass die Akteure nicht unbedingt den allgemeinen Willen der Wähler widerspiegeln, sondern möglicherweise spezifische Interessen.

Dieses Problem wird noch dadurch verschärft, dass Art und Umfang ehrenamtlichen Engagements von sozioökonomischen Faktoren abhängt. Gemäß Freiwilligensurvey 2014 engagieren sich 54,1 % der Menschen, die über einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss verfügen. Dem gegenüber steht eine Engagementquote von nur 23,5 % innerhalb der Gruppe von Personen mit Haupt- oder Realschulabschluss, aber ohne Berufsausbildung (Simonson und Hameister 2017, S. 449 f.). Auch die Einkommenssituation spielt eine Rolle. So engagieren sich 50 % der Menschen mit einer selbst empfundenen positiven Einkommenssituation, demgegenüber lediglich 26,9 % innerhalb der Gruppe mit einem als schlecht eingeschätzten Einkommen (Simonson und Hameister 2017, S. 455). Dies birgt die Gefahr, dass die Aktiven Art und Umfang der Daseinsvorsorge bestimmen. Andere Bedarfe fallen dagegen hinten runter. In diesem Zusammenhang ist auch immer zu bedenken, dass es sich auch um die Verteilung allgemeiner Steuermittel handelt.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass Koproduktionen einen Beitrag dazu leisten können, die Daseinsvorsorge qualitativ zu verbessern und negative Auswirkungen auf das Versorgungsniveau infolge finanzieller Probleme und demografischer Entwicklungen aufzufangen. Kommunale Koproduktion hat aber auch ihre Tücken und ist mit Blick auf die Transaktionskosten und die institutionellen Rahmenbedingungen nicht für alle Komponenten der Daseinsvorsorge geeignet. Kommunen müssen zudem erhöhte Steuerungsleistung erbringen. Dabei sind sie nicht immer frei in der Wahl von Koordinationsmechanismen, die insbesondere in sozialen Bereichen zum Teil durch die Bundes- und Landesgesetzgebung vorgegeben werden (Tab. 10).

**Tab. 10** Organisationsformen des freiwilligen Engagements 2014. (Quelle: Simonson und Vogel 2017, S. 531. 1: Gewerkschaften, Parteien, private Einrichtungen, Stiftungen. 2: Initiative, Projekt, Nachbarschaftshilfe, selbst organisierte Gruppe, allein)

	Gesamt	Alter				Bildung		
		14-29	30-49	50-64	65 u. ä.	niedrigere	mittlere	hohe
in % der Befragten								
Verein/ Verband	52,1	51,5	52,6	53,8	49,4	54,3	53,0	51,2
Kirchen/religiöse Vereinigung	13,0	12,6	11,4	12,0	17,9	18,9	13,0	18,4
Staatliche/ kommunale Einrichtung	8,7	8,1	10,5	8,6	6,3	8,8	8,5	8,8
Andere formale organisierte Einrichtung <sup>1</sup>	10,2	10,2	10,2	9,8	10,6	9,7	10,6	10,2
Individuell organisierte Einrichtung <sup>2</sup>	16,0	17,6	15,4	15,8	15,8	14,7	14,9	17,3

## Literatur

- Alford, John. 2011. Co-production in the public sector. What, who, when and how? School of the Australia and New Zealand Government. Vortrag am 7. April 2011. [https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/coproducing\\_public\\_services\\_john\\_alford.ppt](https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/coproducing_public_services_john_alford.ppt). Zugegriffen: 26. November 2011.
- Backhaus-Maul, Holger. 2020. Historischer Erfolg und ungewisse Zukunft. Ein kurzer Rückblick auf die Inkorporierung der Freien Wohlfahrtspflege in die staatliche Sozialpolitik. In *Demokratie und Wohlfahrtspflege*, Hrsg. Konrad Hummel, Gerhard Timm, und Franziska Giffey, I–XX. Baden-Baden.
- Backhaus-Maul, Holger und Thomas Olk. 1996. Vom Korporatismus zum Pluralismus? Aktuelle Tendenzen in den Staat-Verbände-Beziehungen am Beispiel des Sozialsektors. In *Gesellschaften im Umbruch: Verhandlungen des 27. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Halle an der Saale*, Hrsg. von L. Clausen, 580–594. Frankfurt a. M. [https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/19060/ssoar-1996-backhaus-maul\\_et\\_al-vom-korporatismus-zum-pluralismus.pdf](https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/19060/ssoar-1996-backhaus-maul_et_al-vom-korporatismus-zum-pluralismus.pdf). Zugegriffen: 13. Januar 2021.



- BAGFW – Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Hrsg. 2018. *Gesamtstatistik 2016. Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege*. Berlin. [https://www.bagfw.de/fileadmin/user\\_upload/Veroeffentlichungen/Publikationen](https://www.bagfw.de/fileadmin/user_upload/Veroeffentlichungen/Publikationen). Zugegriffen: 24. November 2020.
- Bange, Klaus, und Florian Hinken (2020), Arbeitsgemeinschaft nach §78 SGB VIII. socialnet Lexikon. Bonn. <https://www.socialnet.de/lexikon/Arbeitsgemeinschaft-nach-78-SGB-VIII>. Zugegriffen: 1. März 2021.
- Bogumil, Jörg. 1999. Auf dem Weg zur Bürgerkommune? Der Bürger als Auftraggeber, Mitgestalter und Kunde. In *Multimedia @ Verwaltung. Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft*, Hrsg. Herbert Kubicek, Hans-Joachim Braczyk, Dieter Klumpp, Werner Neu, und Günther Müller, 51–61. Heidelberg.
- Bogumil, Jörg, und Leo Kießler. 2001. Modernisierung des Staates – ein neuer Mix von öffentlicher Regulierung, Marktdynamik und gesellschaftlicher Teilhabe? Beitrag für den Tagungsband der Herbsttagung „Modernisierung des Staates?“ der DPWV-Sektion „Staatslehre und politische Verwaltung“. <http://www.sowi.ruhr-unibochum.de/mam/content/regionalpolitik/muench1.pdf>. Zugegriffen: 29. Oktober 2020.
- Bovaird, Tony, 2007. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review*. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Hrsg. 2014. Motive des bürgerschaftlichen Engagements. Kernergebnisse einer bevölkerungsrepräsentativen Befragung durch das Institut für Demoskopie Allensbach im August 2013. <https://www.bmfsfj.de/blob/94388/623395a6b3c03445ed1b1615927a3200/motive-des-buergerschaftlichen-engagements-data.pdf>. Zugegriffen: 16. Januar 2021.
- BVerwG - Bundesverwaltungsgericht. Urteil vom 27.05.2009. BVerwG 8 C 10.08. Leipzig.
- Dehne, Peter. 2019. Perspektivwechsel in der Regionalpolitik: Daseinsvorsorge als gesellschaftliche Aufgabe. *Wirtschaftsdienst* 99, 56–64. doi: <https://doi.org/10.1007/s10273-019-2433-9>.
- Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, Hrsg. 2016. Daseinsvorsorge und Zusammenhalt. Vorbereiteter Bericht zur gemeinsamen Tagung der DASL und ARL 2016. [http://www.modellvorhaben-versorgung-mobilitaet.de/fileadmin/files/Literatur/Vorb.-Bericht-2016\\_DASL\\_ARL.pdf](http://www.modellvorhaben-versorgung-mobilitaet.de/fileadmin/files/Literatur/Vorb.-Bericht-2016_DASL_ARL.pdf). Zugegriffen: 24. Oktober 2020.
- Deutscher Bundestag, Hrsg., 1998. Zwölftes Hauptgutachten der Monopolkommission 1996/1997. Drucksache 13/11291. Zugegriffen: 18. November 2017.
- Deutscher Bundestag, 2014. Zwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission 2012/2013. Unterrichtung durch die Bundesregierung. Drucksache 18/2150. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/021/1802150.pdf>. Zugegriffen: 18. November 2017.
- Di Fabio, Udo. 2014. Staatliche Gewährleistungsverantwortung für Systeme gesellschaftlicher Selbstregulierung. Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der ALBA Group plc&Co KG. [http://www.europaticker.de/2014\\_doku/140217\\_ALBA\\_VerpackV.pdf](http://www.europaticker.de/2014_doku/140217_ALBA_VerpackV.pdf). Zugegriffen: 24. Oktober 2020.
- Droß, Patrick J. 2013. Ökonomisierungstrends im Dritten Sektor. Verbreitung und Auswirkungen von Wettbewerb und finanzieller Planungsunsicherheit in gemeinnützigen Organisationen. <https://www.econstor.eu/handle/10419/75210>. Zugegriffen: 10. September 2020.

- Ebers, Mark, und Wilfried Gotsch. 1995. Institutionenökonomische Theorien der Organisationen. In *Organisationstheorien*, Hrsg. Alfred Kieser, und Mark Ebers, 247–308. Stuttgart.
- Evers, Adalbert. 2018. Hybridisierung und Modernisierung der Sozialwirtschaft. In *Sozialwirtschaft Handbuch für Wissenschaft und Praxis*, Hrsg. Klaus Grunwald, und Andreas Langer <https://doi.org/10.5771/9783845279060-890>. Zugegriffen: 16. August 2020.
- Freier, Dieter. 1995. Öffentliche Finanzierung sozialer Dienstleistungen und Einrichtungen. *Theorie und Praxis sozialer Arbeit* 10, S. 388–398.
- Hollederer, Alfons. 2013. Die Entwicklung der Gesundheitskonferenzen in Deutschland. Gemeinsamer Kongress Deutsche Gesellschaft für Sozialmedizin und Prävention (DGSM) und Deutsche Gesellschaft für Medizinische Soziologie (DGMS) am 20.09.2013 in Marburg [Vortrag]. [https://www.lgl.bayern.de/gesundheit/gesundheitsversorgung/gesundheitskonferenzen/doc/entwicklung\\_gesundheitskonferenzen.pdf](https://www.lgl.bayern.de/gesundheit/gesundheitsversorgung/gesundheitskonferenzen/doc/entwicklung_gesundheitskonferenzen.pdf). Zugegriffen: 12. Juli 2021.
- Klein, Alexander. 2002. Die Frankfurter Montagsrunde. *Neue Kriminalpolitik* 14, 24–28.
- Kreis Viersen, Hrsg. 2019. Geschäftsordnung. Kommunale Gesundheitskonferenz Kreis Viersen. Viersen. [https://www.kreis-viersen.de/C12575A80043F9A5/files/53\\_geschaeftsordnung\\_kgk\\_2019.pdf/\\$file/53\\_geschaeftsordnung\\_kgk\\_2019.pdf?OpenElement](https://www.kreis-viersen.de/C12575A80043F9A5/files/53_geschaeftsordnung_kgk_2019.pdf/$file/53_geschaeftsordnung_kgk_2019.pdf?OpenElement). Zugegriffen: 11. Februar 2021.
- Loeffler, Elke, und Peter Timm-Arnold. 2020. Comparing user and community co-production approaches in local ‘welfare’ and ‘law and order’ services: Does the governance mode matter? *Public Policy and Administration*. doi: <https://doi.org/10.1177/0952076720905006>.
- Löffler, Elke, und Peter Timm-Arnold. 2016. Nachhaltige kommunale Haushaltssicherung durch die Koproduktion öffentlicher Wirkungen mit Bürgerinnen und Bürgern? *Verwaltung & Management* doi: <https://doi.org/10.5771/0947-9856-2016-6-306>.
- Nohe, Björn. 2016. Einflussfaktoren auf den Steuerungsaufwand in Bauprojekten als Bewertungskriterium für die Festlegung einer Projektorganisationsform. Dissertation. Technische Universität München. <https://mediatum.ub.tum.de/doc/1310560/1310560.pdf>. Zugegriffen: 12. November 2020.
- Ostrom, Elinor. 1996. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development Heft* 6, 1073–1087.
- Picot, Arnold, und Birgitta Wolff. 1994. Zur ökonomischen Organisation öffentlicher Leistungen. „Lean Management“ im öffentlichen Sektor? In *Produktivität öffentlicher Dienstleistungen*, Hrsg. Frieder Naschold, und Marga Pröhl, 51–120. Gütersloh. <https://epub.uni-muenchen.de/6622/1/6622.pdf>. Zugegriffen: 27. Oktober 2020.
- Priemer, Jana, Antje Bischoff, Christian Hohendanner, Ralf Krestakies, Boris Rump, und Wolfgang Schmitt. 2019. Organisierte Zivilgesellschaft. In *Datenreport Zivilgesellschaft*, Hrsg. Holger Krimmer, 7–54. Wiesbaden.
- Röbke, Thomas. 2013. Bürgerschaftliches Engagement als Allheilmittel in Kommunen – Chancen und Grenzen. In *Zukunftsfaktor Bürgerengagement*. Entwicklungswerkstatt für kommunale Engagementstrategien. Impulse – Konzepte – Ergebnisse, Hrsg. Elisabeth Bubolz-Lutz und Annette Mörchen, 26–31. Zugegriffen: 22. Oktober 2020.

- RWI -Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Con\_sens GmbH (Hrsg.). 2018. *Gestaltungsspielräume der Kommunen und Länder bei sozialen Aufgaben und Ausgaben: Analyse und Ansätze zur Stärkung der Eigenverantwortung*. Endbericht. Forschungsvorhaben fe 3/17. RWI-Projektberichte. Essen.
- RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung e. V., Hrsg. 2019. *Gestaltungsspielräume kommunaler Suchthilfe und Suchtprävention*. RWI-Projektberichte. Essen.
- Simonson, Julia, und Claudia Vogel. 2017. Organisationale Struktur des freiwilligen Engagements und Verbesserungsmöglichkeiten der Rahmenbedingungen. In *Freiwilliges Engagement in Deutschland*, Hrsg. Julia Simonson, Claudia Vogel, und Clemens Tesch-Römer, 523–548. Wiesbaden.
- Simonson, Julia, und Nicole Hameister. 2017. Sozioökonomischer Status und freiwilliges Engagement. In *Freiwilliges Engagement in Deutschland*, Hrsg. Julia Simonson, Claudia Vogel, und Clemens Tesch-Römer, 439–464. Wiesbaden.
- Simonson, Julia et al. 2017. Zentrale Ergebnisse des Deutschen Freiwilligensurveys 2014. In *Freiwilliges Engagement in Deutschland*. Hrsg. Julia Simonson, Claudia Vogel, und Clemens Tesch-Römer, 21–27. Wiesbaden.
- Stadt Duisburg, Hrsg. 2011. Beschlussvorlage. Betreff Haushaltssicherungskonzept 2010; hier: Freiwillige Leistungen aufgrund eines Gremienbeschlusses; Freiwillige Leistungen Übertragung der Aufgaben der Drogenberatung auf den Verein Suchthilfeverbund Duisburg e. V. mit der lfd. Nr. gem. DS-11–1086: 167 –hier Sachkostenzuschuss. Drucksache 11–1850.
- Steffen, Karl.Heinz. 2000. Das wirtschaftliche Handeln der Kommunen auf dem Prüfstand – Exemplarische Überlegungen und Analysen zur Optimierung der Ökonomie des kommunalen Sektors in der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades. Hamburg: Hochschule für Wirtschaft und Politik. <https://ediss.sub.uni-hamburg.de/bitstream/ediss/1620/1/Disse.pdf>. Zugegriffen: 12. Juli 2021.
- VPK – Bundesverband privater Träger der freien Kinder-, Jugend- und Sozialhilfe e. V., Hrsg. (o. J.), Staat, Markt, Wettbewerb und Privatisierung in der Jugendhilfe oder: Zur Notwendigkeit im Umgang mit knappen Ressourcen. Zugegriffen: 27. Juli 2021.
- Weiß, Jens, und Michael Leeske. 2014. Strategische Steuerungspotenziale und ungenutzte Möglichkeiten zur Konsolidierung kommunaler Haushalte. In *Strategische Haushaltskonsolidierung in Kommunen*, Hrsg. Jens Weiß, 81–104. Wiesbaden.
- Widmaier, Ulrich, und Rainer Freriks. 1996. Die Modernisierung öffentlicher Verwaltung – Zum Verhältnis öffentlicher und privater Güterproduktion. Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft. Bochum.
- Williamson, Oliver E. 1985. *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York, London.
- Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, Hrsg. 2006. Rechtliche Zulässigkeit der Privatisierung. <https://www.bundestag.de/resource/blob/423818/b4e6f6a52e6c4af0493be59f021e244a/WD-3-363-06-pdf-data.pdf>. Zugegriffen: 12. Juli 2021.
- Yergin, Daniel, und Joseph Stanislaw. 2001. *Staat oder Markt. Die Schlüsselfrage unserer Zeit*. München.

**Dipl.-Ök. Hermann Rappen** ist in Forschung und Lehre tätig, zurzeit Gastwissenschaftler am RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung im Kompetenzbereich „Wachstum, Konjunktur, Öffentliche Finanzen“. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Nachhaltigkeit öffentlicher Finanzen, Effizienz öffentlicher Aufgabenerfüllung, Fragen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs sowie Kommunalfinanzen.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Finanzierungs- und Organisationsmodelle zur Sicherung gesellschaftlicher Dienste im Quartier

Elke Dahlbeck, Kerstin Jochimsen und Dajana Esch

---

## Zusammenfassung

Das Wegbrechen gesellschaftlicher Dienste in Quartieren, Neben- und Ortszentren bedingt Versorgungslücken und den Funktionsverlust als Ort sozialer Integration. Ihr Erhalt und Aufbau erfordern neue Dienstleistungsarrangements verschiedener gesellschaftlicher Akteure und neue Finanzierungsmodelle. Neben klassischen Förderinstrumenten können mit alternativen Finanzierungsmodellen weniger rentierliche Vorhaben gesellschaftlicher Dienste umgesetzt werden. Kommunen können diese Vorhaben initiieren, begleiten, aber müssen diese dort, wo notwendig, auch ggf. dauerhaft übernehmen.

---

E. Dahlbeck (✉) · D. Esch  
Westfälische Hochschule Gelsenkirchen, Gelsenkirchen, Deutschland  
E-Mail: [dahlbeck@iat.eu](mailto:dahlbeck@iat.eu)

D. Esch  
E-Mail: [esch@planersocietaet.de](mailto:esch@planersocietaet.de)

K. Jochimsen  
NRW.BANK, Münster, Deutschland  
E-Mail: [kerstin.jochimsen@nrwbank.de](mailto:kerstin.jochimsen@nrwbank.de)

## 1 Einführung

Der sozio-demografische und der kulturelle Wandel in Deutschland verändern die Bedarfslagen in Hinblick auf gesellschaftliche Dienste. So steigt mit zunehmender Alterung der Gesellschaft z. B. die Nachfrage nach Gesundheits- und speziell nach Pflegeleistungen. Gleichzeitig wächst auch die Nachfrage nach frühkindlichen Betreuungsangeboten aufgrund der zunehmenden Berufstätigkeit beider Elternteile. Dieser Wandel vollzieht sich regional sehr unterschiedlich: Sowohl zwischen ländlichen und städtischen Räumen als auch innerhalb der Städte sind zum Teil große Unterschiede zu erkennen (vgl. BBSR 2020).

Parallel hierzu ist festzustellen, dass viele Städte, insbesondere die Orts- und Nebenzentren, oftmals durch Leerstände geprägt sind und ein Versorgungsdefizit bei gesellschaftlichen Diensten vor Ort besteht. Ursächlich hierfür sind ein verändertes Konsumverhalten, u. a. durch einen steigenden Online-Handel oder die Inanspruchnahme von Einkaufszentren aufseiten der Kund\*innen, eine zunehmende Angebotszentralisierung in die innerstädtischen Lagen oder auf die „grüne Wiese“ sowie das Beibehalten hoher Gewerbemietpreise trotz zunehmenden Leerstands (inklusive eines Investitionsstaus) vonseiten der Immobilieneigentümer\*innen (Reink 2019). Dies betrifft insbesondere strukturschwache Quartiere, die oftmals geprägt sind durch multiple Herausforderungen, wie hohe Arbeitslosigkeit, geringes Einkommensniveau oder hohe Fluktuation der Bevölkerung. Die Folgen fehlender Angebote vor Ort machen sich nicht nur in dauerhaften Leerständen, Sanierungsstau und weiten Wegen für zum Teil immobile Personenkreise bemerkbar. Es können sich Abwärtsspiralen (Trading-Down-Effekte) entwickeln, die zu einer dauerhaften Abwertung des Quartiers führen, Neuansiedlungen von gesellschaftlichen Diensten erschweren und die multiplen Herausforderungen weiter erhöhen. Doch auch in strukturschwachen Quartieren mit unterschiedlichen Herausforderungen lassen sich endogene Potenziale heben. So sind Versorgungslücken, der geplante Abriss einer Immobilie oder auch Leerstand oftmals Anstoß für gesellschaftliches Engagement. Chance und Herausforderung für Kommune ist es, dieses Engagement zu stützen, zu beraten und zu begleiten, denn nur auf Ebene des Quartiers wird sichtbar, welche individuellen, organisatorischen und gesellschaftlichen Ressourcen für neue Dienstleistungsarrangements bestehen und nutzbar gemacht werden können.

Neue Organisationsmodelle gesellschaftlicher Dienste für die Quartiersentwicklung erfordern eine Neuausrichtung des beteiligungsorientierten Zusammenspiels von Kommunen, Unternehmen, Kapitalgebenden und Bürgerschaft. Neue Kooperationsformen, die Stärkung bürgerschaftlichen Engagements und (neue)

Unterstützungs- und Begleitstrukturen von Seiten der Kommunen – auch in Hinblick auf alternative Finanzierungs- und Organisationsmodelle – können dazu beitragen, gesellschaftliche Dienstleistungen im Quartier zu erhalten und/oder (wieder)aufzubauen.

Hier knüpfte das von dem Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen des Förderprogramms „Kommunen innovativ“ geförderte Projekt „Quartierslabore – Kultur- und demografiesensible Entwicklung bürgerschaftlich getragener Finanzierungs- und Organisationsmodelle für gesellschaftliche Dienstleistungen im Quartier“<sup>1</sup> an. Ziel des Vorhabens war es, Kommunen praxisnahe Lösungswege für den Aufbau und Erhalt gesellschaftlicher Dienste im Quartier aufzuzeigen und sie zu befähigen, neue, auch bürgerschaftlich getragene Finanzierungs- und Organisationsmodelle aufzubauen. Leitende Fragen waren u. a.:

- Wie können im Zusammenspiel zwischen Kommune, Wirtschaft und Zivilgesellschaft Versorgungslücken bei gesellschaftlichen Dienstleistungen im Quartier aufgedeckt und geschlossen werden?
- Wie müssen Förder- und Finanzierungsinstrumente ausgestaltet sein, damit sie auch in beteiligungsorientierten – wirtschaftlich schwach oder wirtschaftlich unrentierlichen – Vorhaben nutzbar sind?
- Welche Akteure (Zivilgesellschaft, Unternehmen etc.) sind aktiv bzw. können (wie) aktiviert werden? Welche (neuen) Formen der Zusammenarbeit und welche Organisationsstrukturen bieten sich hierfür an?
- Welche Instrumente sind in der Umsetzung, Organisation und Finanzierung gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen im Quartier erforderlich?
- Welches Wissen muss in der Kommune aufgebaut und kommuniziert werden, um nachhaltige Unterstützungsstrukturen für bürgerschaftlich getragene Dienstleistungen zu organisieren?

---

## 2 Gesellschaftliche Dienste im Quartier

### 2.1 Begriffsklärung und theoretischer Rahmen

Zu unterscheiden ist zwischen den Begrifflichkeiten „gesellschaftlich notwendiger Dienstleistungen“, „Daseinsvorsorge“ und „soziale Dienste“. Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen werden verstanden als Dienste,

---

<sup>1</sup><https://kudequa.jimdo.com/>, abgerufen am 07.03.2021.

die für „*die Lebensgestaltung und Entwicklung einer Gesellschaft unverzichtbar*“ (vgl. Leimeister und Peters 2012, S. 6) sind, für die Funktionsfähigkeit des Gemeinwesens sorgen und damit zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse beitragen. Folgende Bereiche fallen hierunter (vgl. Leimeister und Peters 2012, S. 6; Hilbert et al. 2013, S. 11 ff.):

- soziale Dienstleistungen aus den Bereichen Bildung, Gesundheit/Pflege, Betreuung etc.,
- Dienstleistungen zur Nahversorgung, Finanzdienste, Kultur und Wohnen, Mobilität, Verwaltung,
- technische Infrastrukturleistungen aus den Bereichen Verkehr, Ver- und Entsorgung, Energie, Kommunikation und IT etc. sowie
- sicherheitsfördernde Dienste.

Die Bereiche entsprechen damit weitgehend dem allgemeinen Verständnis der Daseinsvorsorge, jedoch unterscheiden sich die dahinterliegenden Konzepte voneinander. Während in dem Konzept der Daseinsvorsorge in Anlehnung an Forsthoff dem Staat die Aufgabe zukommt, Daseinsvorsorge zu gewähren (vgl. Neu 2009, S. 10), knüpft das Konzept gesellschaftlich (notwendiger) Dienste eng an die Idee des aktivierenden Staats (vgl. von Bandemer und Hilbert 2005) und des Konzepts der sozialen Innovationen an. Soziale Innovationen – verstanden als „*mit sozialem Wandel einhergehende Neuerungen [...], die die positive Beeinflussung der Möglichkeiten und Lebenssituationen einer Gesellschaft zum Ziel haben*“ (Leimeister und Peters 2012, S. 7) – beziehen immer schon alle gesellschaftlichen Akteure mit ein, um Teilhabe und Teilhabebereitschaft zu erhöhen. Verwaltung agiert hier nicht allein, sondern in Kooperation mit anderen gesellschaftlichen Akteuren (vgl. von Bandemer und Hilbert 2005, S. 26–35).

Da im Rahmen von KuDeQua ein breites, an den Bedarfen der Bürger\*innen orientiertes Vorgehen genutzt wurde, wurde statt des Begriffs gesellschaftlich notwendiger Dienste der Begriff „gesellschaftliche Dienste“ gewählt. Hierfür wurden im Projekt die Bereiche Bildung und Erziehung, Nahversorgung, Mobilität, haushaltsnahe Dienstleistungen und Gesundheit/Pflege definiert und in den beiden Modellquartieren untersucht. Als wichtige Querschnittsbereiche wurden zudem die Themen Integration und Inklusion betrachtet.



## 2.2 Folgen des sozio-demografischen und kulturellen Wandels für gesellschaftliche Dienste im Quartier

Die Alterung der Gesellschaft und die zunehmende kulturelle Vielfalt verändern die Bedarfslagen der Bevölkerung. Tendenziell ist zu beobachten, dass Angebote für die jüngere Bevölkerung aufgrund des sinkenden Bevölkerungsanteils zurückgehen, während Angebote für Senior\*innen ausgebaut werden. Für viele Kinder haben sich aufgrund von Grundschulschließungen die Wegezeiten stark erhöht. Der Anstieg der Zahl hochbetagter Menschen führt zu einer erhöhten Nachfrage nach medizinischer und pflegerischer Versorgung. Dies gilt ebenfalls für die Bevölkerungsgruppen mit Migrationshintergrund, denn auch hier brechen familiäre Strukturen auf und es wird zunehmend auf professionelle Pflegedienste zurückgegriffen. Hier besteht oftmals eine zusätzliche Nachfrage bspw. nach kultursensiblen Pflegeangeboten (vgl. Böllük et al. 2017), die in den letzten Jahren auch vermehrt entstanden sind. Trotz des kontinuierlichen Anstiegs bei den Pflegediensten kann das Angebot mit dem wachsenden Bedarf durch die steigende Anzahl an Pflegebedürftigen nicht Schritt halten. Versorgungslücken ergeben sich also nicht nur aus Schließungen (insbesondere in dünn besiedelten Regionen), sondern auch durch einen nicht ausreichenden (schnellen) Ausbau von Angeboten.

Die Bedarfslagen ändern sich jedoch auch in Hinblick auf Qualität und Angebotsvielfalt. Die Zentrierung von Angeboten entlang Zentraler Orte<sup>2</sup> bieten Vorteile in Hinblick auf Vielfalt, Rentierlichkeit sowie personelle Bündelung von Fachkräften, die oftmals in Randbereichen nicht mehr zu rekrutieren sind. Dies gilt zum Beispiel für Supermärkte, aber auch für Medizinische Versorgungszentren, die mehrere Ärzt\*innen und ggf. auch andere Gesundheitsdienste unter einem Dach bündeln. Das Wegbrechen von gesellschaftlichen Diensten ist oftmals Auslöser für zunehmenden Leerstand und ein Fehlen von fußläufig vorhandenen Angeboten (insbesondere für immobile Menschen) und kann den Beginn einer „Abwärtsspirale“ – des sogenannten Trading-Down-Effekts – darstellen. Dieser wiederum führt zum Rückzug weiterer Frequenzbringer und zur

---

<sup>2</sup>Die Raumordnung sieht die Bereitstellung von Angeboten der Daseinsvorsorge entlang des Zentrale-Orte-Konzeptes vor, um diese Dienste vorzuhalten. In Unterezentren werden lediglich Angebote für die tägliche Grundversorgung bereitgestellt (z. B. die Nahversorgung oder Kinderbetreuung). In Mittelzentren werden darüber hinaus gehende Angebote wie Schulen und Ärzte vorgesehen, und in Oberzentren werden Spezialangebote vorgehalten (Angebote des gehobenen Bedarfs, Fachärzte etc.) (vgl. BMVI 2010, S. 16).

Schließung kultureller und sozialer Einrichtungen (vgl. Sperle 2012, S. 12). Als Folge solcher Entwicklungen kommt es zu einer sinkenden Attraktivität und zu Imageverlusten (vgl. Henckel et al. 2007, S. 4), die wiederum einen vermehrten Wegzug von einkommensstärkeren Bevölkerungsgruppen bewirken.

### **2.3 Auswirkungen auf die soziale Funktion des Quartiers**

Für die Bewohner\*innen ist das Quartier nicht nur Ort der Versorgung, sondern der Ort, an dem Lebensentwürfe umgesetzt und Chancen auf Teilhabe im Sinne der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gewährt werden sollten (vgl. FES 2016, S. 4; Bayerischer Landtag 2018). Das Quartier dient damit als wichtiger Ausgangspunkt: Die Wohnung und ihre unmittelbare Umgebung, die Ausgestaltung öffentlicher Räume inklusive Sicherheit, Mobilitätsangeboten und Anbindungen, Bildungsmöglichkeiten sowie Versorgungsstrukturen bestimmen maßgeblich die Lebensqualität und Entwicklungschancen der Bewohner\*innen (vgl. FES 2016, S. 4). Die Sicherung bzw. Wiederansiedlung von Angeboten der Daseinsvorsorge im Quartier bildet somit den „*Motor der sozialen und territorialen Integration*“ (vgl. Vogel 2019, S. 6). Im Rahmen der Quartiersentwicklung geht es somit nicht nur um den Aufbau gesellschaftlicher Dienste, sondern darum, ob und wie die soziale Funktion des Quartiers als Ort der Begegnung und Ort der (sozialen) Teilhabe erhalten bzw. neu aufgestellt werden kann. Damit einher geht nicht nur die Frage, wie die Organisation – im Sinne von Verantwortlichkeiten, Aufgaben- und Rollenverteilungen – zum Erhalt und Wiederaufbau gesellschaftlicher Dienstleistungen im Quartier ausgestaltet werden kann, sondern auch, wie mögliche Trägerstrukturen (Kooperationen und Koproduktionen) aufgebaut und wie derartige Dienste finanziert werden können.

---

## **3 Akteure, Motive und (bürgerschaftlich getragene) Organisationsmodelle gesellschaftlichen Engagements**

Die Akteursvielfalt unterscheidet sich zwischen den Quartieren. Neben der Kommune gibt es zum einen die Bürger\*innen, die als Expert\*innen ihres Quartieres angesehen werden können und vielfach bereits in Vereinen, Organisationen und losen Zusammenschlüssen vernetzt sind. Zum anderen gibt es weitere wichtige Akteure, z. B. die lokalen Unternehmen. Lokale

Unternehmer\*innen haben ein großes Interesse an einer positiven Quartiersentwicklung, da diese direkte Auswirkungen auf ihr Unternehmen hat. Viele Beispiele zeigen auf, wie sie sich aktiv an der Quartiersgestaltung beteiligen, um Abwärtsspiralen zu begegnen und somit ihre eigene Existenz zu sichern (vgl. BBSR/BBR 2015; Brandt et al. 2019). Gleiches gilt für private und gewerbliche Immobilienbesitzer\*innen. Aber auch öffentliche oder freigemeinnützige Anbieter wie Schulen, Pflegeheime etc. nehmen hier eine große Rolle ein.

Die Motive für gesellschaftliches Engagement sind sehr unterschiedlich. Im Rahmen der Analysen im Projekt KuDeQua konnten jedoch drei zentrale Motive für Engagement im Quartier identifiziert werden:

- drohende Versorgungslücken ausgewählter Dienste: Schließen des letzten Lebensmittelladens, der letzten Kneipe etc.,
- drohender Leerstand oder auch Umnutzung von besonderen – oftmals kulturell betriebenen – Immobilien wie alte Speichergebäude, alte Hafengebäude etc.,
- Wunsch nach mehr Gemeinschaft und Nachbarschaft.

Oftmals bilden die Motive auch eine Gemengelage zwischen den einzelnen Aspekten.

Häufig gibt es im Rahmen des Entstehungsprozesses einen kleinen Kern an Bürger\*innen, die die Initiativen anstoßen, federführend koordinieren und bearbeiten. Diese Akteur\*innen bringen überdurchschnittlich viel zeitliche und auch fachliche Ressourcen ein. Zum Teil suchen sich die Bürger\*innen fachliche Unterstützung, häufig ist es jedoch ein „Learning by Doing“: Viele lesen sich notwendiges Fachwissen an. Dies bedeutet, dass diese qualifikatorischen und sozialen Kompetenzen bei den Akteur\*innen grundsätzlich vorhanden sein müssen. Je größer und finanziell umfassender das Vorhaben wird, desto mehr sind sie auf professionelle Strukturen und Qualifikationen angewiesen. Neben dem hauptverantwortlichen Kernteam ist für den langfristigen Betrieb der Dienstleistungen eine breitere Basis an Engagierten notwendig, um dauerhafte Belastungen Einzelner zu vermeiden und eine Arbeitsteilung mit breitem Angebot leisten zu können.

Auch bezüglich der Organisationsformen gibt es zahlreiche Varianten. Oftmals wählen die Initiativen die Form eines eingetragenen Vereins, da hier die formellen Anforderungen sehr gering sind. Mit zunehmender Professionalisierung der Strukturen und dem Aufbau von marktwirtschaftlich rentierlichen Angeboten werden andere Formen, wie Genossenschaften oder auch gGmbHs, genutzt. Tab. 1 zeigt die Anforderungen an drei ausgewählte Formen.

**Tab. 1** Überblick ausgewählter Organisationsformen bürgerschaftlich getragener Unternehmungen

<b>Organisation Merkmale</b>	<i>Eingetragener Verein (e. V.)</i>	<i>Eingetragene Genossenschaft (eG)</i>	<i>Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH)</i>
<i>Mindestmitgliederszahl</i>	Mind. 7 Personen	Mind. 3 Personen	Mind. 1 Gesellschafter*in
<i>Körperschaft</i>	Juristische Personen	Juristische Person	
<i>Haftung</i>	Vorstand vor vertraglichen Risiken geschützt; Mitglieder haften nicht	Haftung mit ihrem Vermögen/ Einzahlungen auf die Genossenschaftsanteile (haftendes Eigenkapital)	Haftung auf das Vermögen der gGmbH begrenzt (beschränkte Haftung)
<i>Organisation</i>	Satzung (schriftlich ausreichend)	Satzung (schriftlich ausreichend)	Gesellschaftsvertrag (notarielle Beglaubigung)
<i>Organe</i>	Vorstand, Mitgliederversammlung	Vorstand, Aufsichtsrat, Generalversammlung	
<i>Zweck</i>	Gemeinnützige Zwecke	Zweck in erster Linie ökonomisch; Ziel ist es, die wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Belange durch einen gemeinsamen Geschäftsbetrieb zu fördern	Die Gesellschaft muss einen gemeinnützigen, mildtätigen oder kirchlichen Gesellschaftszweck haben
<i>Mindestkapital</i>	Kein Mindestkapital erforderlich	Kein Mindestkapital erforderlich	Stammkapital in Höhe von mind. 25.000 € (kann auch in Form von Sachgründen gewährleistet werden)

(Fortsetzung)

**Tab. 1** (Fortsetzung)

<b>Organisation Merkmale</b>	<i>Eingetragener Verein (e. V.)</i>	<i>Eingetragene Genossenschaft (eG)</i>	<i>Gemeinnützige Gesellschaft mit beschränkter Haftung (gGmbH)</i>
<i>Steuerpflicht</i>	Steuerpflichtig, wenn Umsatzgrenze und Gewinne Schwellenwert überschreiten	Regelbesteuerung des Umsatzsteuersatzes/ in Ausnahmefällen ermäßigter Umsatzsteuer	Von Körperschafts- und Gewerbesteuer befreit; im ideellen Bereich entfällt die Umsatzsteuer, für Leistungen in Zweckbetrieben gilt zumeist die reduzierte Umsatzsteuer von 7 %
<i>Finanzierung</i>	Mitgliedsbeiträge	Finanzielle Beteiligung der Mitglieder durch Genossenschaftsanteile, selbst erwirtschaftete Mittel	Im besonderen Maße Spenden, Subventionen und Fördermaßnahmen
<i>Wirtschaftliche Gewinne</i>	Nichtwirtschaftliche Vereinigungsform (wirtschaftliche Tätigkeit darf Angemessenheit nicht überschreiten)	Wird zur wirtschaftlichen Förderung ihrer Mitglieder betrieben, im Vordergrund jedoch nicht Rendite, sondern Förderzweck	Dürfen im Rahmen der sozialen Zielsetzung wirtschaftlich tätig sein; dürfen nicht ausgeschüttet werden und müssen für gemeinnützige Zwecke verwendet werden
<i>Gründungskosten</i>	Ca. 90–140 €	Zwischen 1500 und 4000 €	Zwischen 500 und 1500 €
<i>Beispiel</i>	Kultur, Soziales, Gemeinschaftsprojekte	Wohnprojekte	Kindergärten, Sozialstationen

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Genossenschaftsverband, Verband der Regionen, online unter: [https://www.genossenschaftsverband.de/site/assets/files/30787/5\\_-\\_rechtsformvergleich.pdf](https://www.genossenschaftsverband.de/site/assets/files/30787/5_-_rechtsformvergleich.pdf) (10.08.2020)

Tab. 1 zeigt deutlich die höheren finanziellen und rechtlichen Anforderungen an gemeinnützige GmbHs oder auch Genossenschaften. Damit steigen die Anforderungen an die Beteiligten, sich dieses Wissen anzueignen sowie die finanziellen Ressourcen bereitstellen zu können.

Oftmals entwickelt sich ein Finanzierungs- und Organisationsmix aus öffentlichen Förderungen, Spenden sowie betriebswirtschaftlich rentierlichen Diensten. Dementsprechend werden die Organisationsformen gewählt: eingetragene Vereine für die gemeinwohlorientierten Dienste, Genossenschaften oder gGmbHs für die eher marktwirtschaftlich rentierlichen Dienste.

Die im Rahmen des Projektes KuDeQua untersuchten Vereine haben mehrheitlich auf kleinere Fördertöpfe, z. B. Quartiers- oder Stadtteilfonds, zurückgegriffen, um einzelne Projekte zu realisieren. Für die Beantragung wird Expertise benötigt, die sich die Engagierten zunächst aneignen müssen. Netzwerke sowie zeitliche und personelle Ressourcen sind hierfür unabdingbar. Ebenso ist die Gründung einer Genossenschaft sehr zeitintensiv und mit viel Aufwand verbunden. Im Rahmen eines Interviews wurde deutlich, dass dieser Aufwand – insbesondere dann, wenn dieser nebenberuflich betrieben wird – ohne kommunale Unterstützung für die Betroffenen kaum leistbar gewesen wäre. Der Balanceakt zwischen ehrenamtlichem Engagement in zunächst losen Zusammenschlüssen und dem Aufbau professioneller Strukturen bei größeren Vorhaben kann sich für die Betroffenen sowohl zeitlich, personell, finanziell als auch im Hinblick auf die notwendige Expertise herausfordernd darstellen.

Viele der Beispiele für bürgerschaftlich getragene Dienstleistungsmodelle finden sich in ländlichen, oftmals dünn besiedelten Regionen, wo der Handlungsdruck aufgrund fehlender Infrastruktur besonders hoch ist. In den städtischen Räumen sind es mehrheitlich leerstehende Immobilien bzw. fehlende kulturelle Angebote, an denen sich das Engagement ausrichtet. Auch wenn in städtischen, struktur- und sozial schwachen Quartieren Versorgungslücken entstehen, ist dies nicht automatisch ein Auslöser für bürgerschaftliches Engagement: Zum einen ist aufgrund der Nähe zu anderen Diensten in Nachbarquartieren die Sorge vor einer Versorgungslücke nicht so hoch wie in ländlichen, dünn besiedelten Räumen. Zum anderen fehlen engagierte Kümmerer, die die Initiative ergreifen und über ausreichende Ressourcen verfügen. Zudem fehlt oftmals auch eine breite Bürgerschaft, die die Modelle mitträgt. Eine höhere Fluktuation in der Nachbarschaft mit durchmischten Milieus führt zu geringerem Gemeinschaftsgefühl und einem Mangel an nachbarschaftlichen Aktivitäten. In verschiedenen Studien konnte bereits der Zusammenhang zwischen strukturschwachen Räumen und bürgerschaftlichem Engagement aufgezeigt werden (vgl. Simonson et al. 2017; Prognos, Generali Zukunftsatlas 2009). Die Aktivierung der Bürgerschaft ist hier nur sehr

schwer möglich. Vor dem Hintergrund, dass gemeinwohlorientierten Initiativen in der Quartiersentwicklung eine zunehmende Rolle als „Neue Partner für die Quartiersentwicklung“ zugeschrieben wird (vgl. BMI 2019), muss das Handeln der Kommune hier sehr viel stärker initiiierend, koordinierend und dauerhaft begleitend ausgerichtet sein.

---

## **4 Finanzierungsmöglichkeiten für gesellschaftliche Dienste im Quartier**

Gesellschaftliche Dienste im Quartier weisen sehr unterschiedliche Organisationsmodelle auf: klassische, auf Rekapitalisierung ausgerichtete Unternehmen, Sozialunternehmen oder bürgerschaftlich getragene Modelle. Sie unterscheiden sich in ihrem Entstehungskontext, der sozialen Werteorientierung und der Marktfähigkeit, die wiederum den Zugang zu ggf. erforderlichem Kapital bestimmen. Auch die Finanzierungsmodelle gesellschaftlicher Dienste variieren in Abhängigkeit von der gewählten Organisationsstruktur und dem Grad der Rentierlichkeit des Vorhabens, der zu einem großen Teil den möglichen Finanzierungszugang und die damit verknüpften Anforderungen an das Vorhaben und den Antragsteller bestimmt. Marktwirtschaftlich rentierliche (z. B. Supermärkte u. a.) oder schwach rentierliche (z. B. ein Quartierscafé mit Nachbarschaftsladen, Multifunktionshäuser) sowie nicht rentierliche (z. B. Begegnungsstätten oder Stadtteilzentren) gesellschaftliche Dienste haben nicht nur unterschiedliche Finanzierungszugänge und Anforderungen an das Vorhaben. Sie unterscheiden sich auch insbesondere dadurch, dass die Beratung und Finanzierung (schwach) rentierlicher Unternehmungen vorhabenbezogen erfolgt, während die Zuschussförderung aus der Städtebauförderung bzw. Dorferneuerung über die definierte Gebietskulisse immer raumbezogen ist.

Vorhaben zur Sicherung gesellschaftlicher Dienstleistungen können durch privatwirtschaftlich agierende Unternehmensgründer\*innen oder durch zivilgesellschaftliche Akteur\*innen umgesetzt werden, an die bei der Inanspruchnahme von Förder- oder Finanzierungsinstrumenten dieselben Anforderungen gestellt werden. Die Wahl eines Finanzierungszugangs hängt neben den wirtschaftlichen (Grad der Rentierlichkeit) auch von den formalen (Unterlagen, Nachweise, Qualifizierungen) Anforderungen des Finanzprodukts an das Vorhaben bzw. die Antragsteller\*innen ab. Die Finanzierungsangebote unterscheiden sich zudem hinsichtlich der Zielgruppe (Antragsberechtigte), der Flexibilität, der Einbindung Dritter, der Zeitdauer und der Komplexität sowie vorhandener Unterstützungsangebote.

## 4.1 Finanzierung rentierlicher Vorhaben

Rentierlichen, auf externes Kapital angewiesenen Vorhaben stehen verschiedene Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung in Form von (Förder-)Krediten zur Verfügung, die sich hinsichtlich Geldgeber, der Art der Beantragung und der Fördermodalitäten (Höhe der Kreditsumme, Zinsen, Laufzeiten, tilgungsfreie Zeit) unterscheiden. Beispielsweise wird das ERP-Startgeld (KfW) als zinsgünstiges Finanzierungsangebot bei der Unternehmensgründung im Hausbankenverfahren angeboten. Neben einem schlüssigen Businessplan ist der Eindruck von der Gründerperson sowohl hinsichtlich Bonität, Sicherheiten und familiärem Hintergrund als auch des Beweggrundes der Gründung ausschlaggebend. Der von der KfW selbst formulierte Hinweis auf eine mögliche restriktive Haltung von Finanzinstituten bei der Vermittlung dieses Förderproduktes konnte im Rahmen der Untersuchung in KuDeQua für Dortmund nicht bestätigt werden. Die befragten Finanzinstitute sehen in der Vermittlung eines eher kleinen Kredits mit geringen Margen die Möglichkeit, eine längerfristige Geschäftsbeziehung aufzubauen.

Kleinstunternehmen sowie kleine und mittelständische Unternehmen benötigen häufig nur kleinere Kreditsummen unter 25.000 €, deren Beantragung im Hausbankenverfahren häufig schwierig ist (Meißner et al. 2009). Der Mikrokreditfonds Deutschland ermöglicht einen Kapitalzugang bei Summen unter 25.000 €. Die Beratung und Antragstellung für Mikrokredite erfolgt über bundesweit 21 Mikrofinanzierungsinstitute, von denen drei in Nordrhein-Westfalen liegen, davon eines in Dortmund (Nordhand eG). Auch bei dem Mikrokredit sind Businessplan und Sicherheiten ebenso wie die Gründerpersönlichkeit wichtig. Neben einer unkomplizierten Online-Beantragung (dnt Duisburg) erfolgt ein persönliches Gespräch. Businesspläne dürfen eine persönliche Handschrift haben, es gibt keine festgelegte formale Vorlage. Trotz des höheren Zinssatzes wird der Mikrokredit wegen des weniger komplizierten Antragsverfahrens und der schnelleren Bearbeitung von vielen Nachfragenden gegenüber dem ERP-Startgeld oder dem NRW.BANK.Mikrodarlehen bevorzugt genutzt.

Das NRW.BANK.Mikrodarlehen vergibt die Kredite ausschließlich auf der Grundlage des Geschäftskonzepts, um insbesondere Antragsteller\*innen mit einem schwierigen Kapitalmarktzugang zu fördern. Es ist dadurch ein wichtiger Baustein in der Förderlandschaft, da keine Darlegung von Sicherheiten notwendig ist und somit eine Zielgruppe erreicht wird, die ansonsten keinen Zugang zum Kapitalmarkt hat. Die Landesförderbanken aus Berlin, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg bieten als neues Förderprodukt die Mikrocrowd an, bei denen sie Existenzgründer\*innen beim Sammeln von



Startkapital über die Crowdfunding-Plattform StartNext unterstützen und gleichzeitig ein zusätzliches Darlehen anbieten.

Antragsteller\*innen für das Einstiegsgeld nach § 16 Abs. 3 SGB II (Leistungsbeziehung des SGB II) bzw. für den Gründungszuschuss (Bezieher\*innen von Arbeitslosengeld nach SGB III) müssen zwar keine Sicherheiten hinterlegen, aber auch hier ist die Vorlage eines schlüssigen Geschäftskonzepts Grundlage für die Bewilligung der Leistungen. Auch der Gründungszuschuss und das Einstiegsgeld von der Bundesagentur für Arbeit und dem Jobcenter benötigen zur Bewilligung ein schlüssiges Konzept. Beide Leistungen werden als Zuschuss ohne Rückerstattungsanspruch an Gründer\*innen gezahlt. Die Gründerperson und deren fachliche und kaufmännische Qualifikationen werden bei der Bewilligung berücksichtigt.

Die erfolgreiche Inanspruchnahme von (Förder-)Krediten bzw. staatlichen Unterstützungsleistungen hängt somit von folgenden formalen Anforderungen ab:

- Beschreibung des Vorhabens und dessen Marktfähigkeit in einem Businessplan. Hier werden die Zielgruppen, eine Marktanalyse, die Wettbewerbssituation, Standort, Gründerperson, Partner, Vertriebswege und Kundenbindung sowie Umsätze, Kosten, Kapitalbedarf und Finanzierung, Rentabilität, Liquidität und Rechtsform dargestellt.
- Gründerperson: Der Aspekt der Gründerpersönlichkeit spielt vor allem in Direktgeschäften eine wichtige Rolle und damit insbesondere bei kommunalen Finanzinstituten, die teils mit Filialen in den Stadtteilen vertreten sind.
- Kaufmännische Kompetenz: Qualifikationen, z. B. über Fortbildungen bei der IHK oder Wirtschaftsförderung, Führungserfahrung, Erfahrung im Vertrieb.
- Fachliche Kompetenz: Ausbildung, Branchenkenntnis und Berufserfahrung.
- Nachweis von Sicherheiten und Bonitäten: Beim NRW.BANK.Mikrodarlehen, dem Einstiegsgeld und dem Gründungszuschuss entfallen diese Anforderungen.

Dass es für Unternehmensgründungen rentierlicher Vorhaben mit dem KfW-Startgeld, dem NRW.BANK.Mikrodarlehen und der Mikrofinanzierung eine Vielzahl von Finanzierungsansätzen gibt, wurde in den Expert\*innengesprächen mit institutionellen Multiplikator\*innen aus der Beratungsszene bestätigt. Die Finanzierung über Mikrokredite weist die größte Flexibilität bei der Beantragung von Kleinstkrediten auf, da eigene und nicht standardisierte (Risiko-) Bewertungen des Vorhabens und der Antragssteller\*in („Nasenprinzip“) zugrunde gelegt werden können. Das in Nordrhein-Westfalen über die Startercenter zu beantragende und von der Landesförderbank (NRW.BANK) zu bewilligende Mikrodarlehen verzichtet ganz auf den Nachweis von Sicherheiten und Bonitäten,

der Zugang basiert allein auf der Bewertung des einzureichenden Businessplans. Antragsberechtigt sind Unternehmer\*innen und Existenzgründer\*innen.

Aus Sicht der befragten Expert\*innen werden bei der Beantragung von (Förder-)Krediten zu wenig die Gründerperson und -persönlichkeit berücksichtigt und zu sehr Cash-Flow-Berechnungen und Liquiditätskreisläufe bewertet. Hier sollten Förderprogramme stärker persönliche Kriterien berücksichtigen: „Mehr Beratung, weniger Businessplan, mehr Ich-glaube-Dir“. Für das Scheitern von Gründungen im quartiersorientierten Dienstleistungsbereich, durch z. B. die lokale Wirtschaft, Einzelhandel, Sozialunternehmen, Non-Profit-Organisation, wurden folgende Gründe genannt:

- Voraussetzung für eine erfolgreiche Gründung ist der Businessplan, mit dem die Marktfähigkeit der Geschäftsidee dargestellt wird: „Ohne einen auf dem Papier aussagekräftigen Businessplan wird es keinen Kapitalmarktzugang geben. Allerdings ist die Erstellung eines Businessplans trotz vieler Unterstützungsangebote für viele Gründer\*innen eine zu anspruchsvolle Aufgabe.“
- Geringe Kenntnisse über die Selbstständigkeit an sich und über relevante Institutionen und deren Aufgaben bilden ebenso wie fehlende Qualifikationen, z. B. kaufmännischer Art oder hinsichtlich des Zeitmanagements, eine Hürde bei der Gründung.
- Während und nach der Gründung sind eine realistische (langfristige) finanzielle Ausstattung sowie das Überwinden der formalen Hürden wichtige Erfolgsfaktoren.
- Sprachliche Barrieren bei Menschen mit Migrationshintergrund und zum Teil fehlendes Verständnis für migrantische Ökonomie seitens der Beratung/Finanzinstitute bilden hier oftmals Barrieren bei einer möglichen Kreditvergabe.

## 4.2 Finanzierung schwach rentierlicher Vorhaben

Schwach rentierliche Unternehmungen, wie z. B. ein Quartierscafé mit Nachbarschaftsladen, haben häufig einen schwierigen Kapitalmarktzugang, insbesondere dann, wenn Sicherheiten und Bonitätsnachweise fehlen. Mit dem Instrument des Stadtentwicklungsfonds (SEF) sollen mit der Einbindung von privaten Geldern kreditbasierte und auf unternehmerisches Engagement setzende Projekte gefördert werden (vgl. Nischwitz 2019). Der Fondscharakter

des Finanzinstruments generiert Kapitalrückflüsse aus Garantiegebühren, Darlehenszinsen und -tilgung und sichert damit einen Kapitalstock und eine dauerhafte Finanzquelle. Die Finanzierung von Vorhaben und Unternehmungen kann in Form von Darlehen, Garantien/Bürgschaften und Eigenkapitalbeteiligungen erfolgen (vgl. BMVBS 2011). Dabei müssen „*die geförderten Projekte [...] zur nachhaltigen Entwicklung beitragen, d. h. positive externe Effekte (,Stadrenditen‘) erzielen*“ (vgl. BMVBS 2011, S. 11).

In Deutschland wurde die JESSICA-Initiative (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Gemeinsame europäische Unterstützung für Investitionen zur nachhaltigen Stadtentwicklung)<sup>3</sup> über ein ExWoSt-Forschungsfeld mit fünf Modellvorhaben unterstützt, wovon drei Länder in der Förderperiode 2007 bis 2013 einen Stadtentwicklungsfonds umgesetzt haben (Hamburg, Brandenburg, Rheinland-Pfalz). Nordrhein-Westfalen folgte auf der Grundlage einer weiteren Bedarfsanalyse (vgl. NRW.URBAN et al. 2014) erst in der anschließenden Förderperiode (2014–2020) mit dem EU/NRW.BANK.Stadtentwicklungskredit und hat als einziges Bundesland einen landesweiten Fonds aufgesetzt. Kommunale Fonds bieten die Möglichkeit, kleinräumige Bedarfslagen zu berücksichtigen und gezielt Vorhaben in ausgewählten Quartieren zu unterstützen, allerdings gilt die Umsetzung von revolvingierenden Fonds auf der Ebene der Kommunen als schwierig: „*Die eigenständige Implementierung eines revolvingierenden Finanzinstruments auf der kommunalen Ebene erscheint mit kaum überbrückbaren Hemmnissen verknüpft zu sein*“ (vgl. Nischwitz 2019, S. 101).

Stadtentwicklungsfonds, kommunale Fonds oder Förderprogramme für schwach rentierliche Vorhaben existieren derzeit in NRW nicht. Die formalen Anforderungen bei der Beantragung entsprechen denen anderer Förderprogramme. Die Ausgestaltung dieses Finanzierungsinstruments obliegt den Initiator\*innen bzw. Anbieter\*innen dieses Förderansatzes, wozu neben den Finanzierungsmodalitäten auch die Festlegung von Antragsteller\*innen und Verwendungszweck zählen. Der NRW/EU.Stadtentwicklungskredit als Kredit für Träger von Stadtentwicklungsprojekten war als Finanzierungsinstrument in den Projektauftrag „Starke Menschen – Starke Quartiere“ des Landes NRW eingebunden, wodurch hohe formale Auflagen entstanden (vgl. Nischwitz 2019, S. 98 f.).

---

<sup>3</sup> <https://www.eib.org/de/products/blending/jessica/index.htm> (05.08.2020).

### 4.3 Finanzierung unrentierlicher Vorhaben

Unrentierliche Vorhaben und Projekte, denen klassische Finanzierungszugänge i. d. R. verschlossen sind, können mit Zuschussprogrammen von Bund und Land finanziert werden. Die maßgeblichen Förderprogramme der Städtebauförderung oder der Dorferneuerung bieten mit den Fördertatbeständen, wie dem Umbau für Zwischennutzungen, der Erstausrüstung von Geschäftsräumen, der Förderung von Mieten und Pachten u. a., Ansatzpunkte, die lokale Wirtschaftsentwicklung und/oder den lokalen Arbeitsmarkt zu unterstützen (vgl. Hahne 2019). Auch die Förderbestimmungen der Dorferneuerung eröffnen die Möglichkeit der Sicherung der Grundversorgung, z. B. über dorfgemäße Gemeinschaftseinrichtungen, Einrichtungen für Basisdienstleistungen und Mehrfunktionshäuser (vgl. MHKBG. NRW 2020a). Damit können Vorhaben zur Sicherung gesellschaftlicher Dienste in einem begrenzten Zeitraum, mit begrenzten Ressourcen, in einem begrenzten Gebiet umgesetzt werden und wichtige Impulse zur Quartiersentwicklung setzen. Eine Limitierung besteht darin, dass das geplante Quartiersprojekt innerhalb der Gebietskulisse liegen und eine inhaltliche Übereinstimmung zum Quartierskonzept vorhanden sein muss; die Zuschussförderung ist zudem befristet. Die Kommune fungiert als Antragstellerin und kann die Finanzmittel an Dritte weiterleiten. Das geplante Vorhaben muss im Rahmen einer Maßnahmenbeschreibung dargestellt und bei der Inanspruchnahme von Zuschüssen müssen regelmäßig Kosten- und Finanzierungsnachweise durch die Kommune erbracht werden, die die Bewilligungsbehörde prüft. Aus Sicht der Kommune beinhaltet die Weiterleitung von Städtebaufördermitteln auch immer ein gewisses Risiko, zum einen bzgl. der Umsetzung der eingereichten Vorhaben und der Abrufung der Mittel. Zum anderen muss sichergestellt sein, dass die Nachweise und Abrechnungen von den Vorhabenträger\*innen richtlinienkonform erbracht werden<sup>4</sup>. Bei Nichteinhaltung werden an die Kommune als Zuwendungsempfängerin Rückforderungen gestellt. Aus diesen Gründen findet seitens der Kommune i. d. R. eine genaue Prüfung von Vorhaben und Vorhabenträger\*innen statt.

Das Land Nordrhein-Westfalen hat, wie die meisten anderen Bundesländer auch, verschiedene Förderprogramme entwickelt, mit denen insbesondere auch zivilgesellschaftliche Vorhaben gefördert werden sollen. Mit dem Programm „Initiative ergreifen“ (länderspezifisches Ergänzungsprogramm zur

---

<sup>4</sup>Vgl. Nr. 12 VVG NRW zu § 44 LHO NRW, [https://www.bezreg-muenster.de/zentral-ablage/dokumente/foerderung/uebergreifend/landeshaushaltsordnung\\_44.pdf](https://www.bezreg-muenster.de/zentral-ablage/dokumente/foerderung/uebergreifend/landeshaushaltsordnung_44.pdf).

Städtebauförderung) wird die Zusammenarbeit von Kommunen und Initiativen gestärkt, indem bürgerschaftlich getragene Vorhaben in einem Stadterneuerungsgebiet mit dem Ziel gefördert werden, wirtschaftlich tragfähige Strukturen zu schaffen (vgl. MHKGB.NRW 2020a). Auch mit dem Förderprogramm „Heimat.Zukunft.Nordrhein-Westfalen“, das die fünf Elemente Heimat-Scheck, Heimat-Preis, Heimat-Werkstatt, Heimat-Fonds und Heimat-Zeugnis enthält, fördert die Landesregierung ehrenamtliches Engagement und Unterstützungsstrukturen vor Ort (vgl. MHKGB.NRW 2020b). Das Förderprogramm „Dritte Orte – Häuser für Kultur und Begegnung im ländlichen Raum“ eröffnet in der definierten Gebietskulisse des ländlichen Raums einen Zugang zu Kunst, Kultur und kultureller Bildung, indem bestehende oder neue Kultureinrichtungen als Orte der Begegnung und des Zusammenhalts entwickelt werden. Das durch Mittel des Europäischen Sozialfonds und des Bundesbauministeriums finanzierte Bundesprogramm „BIWAQ – Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier“ fördert Projekte zur Integration in Arbeit und zur Stärkung der lokalen Ökonomie und verbessert somit die Teilhabechancen der Bewohner\*innen in strukturschwachen Quartieren.<sup>5</sup>

Damit wird deutlich, dass Kommunen im Fördergeflecht der Zuschusslandschaft eine hohe Bedeutung bei der Einwerbung eigener kommunaler Gelder und für an Bürgervereine, Initiativen u. a. weitergeleitete Gelder haben. Das Engagement und das Geschick des kommunalen Handelns bestimmen den Erfolg der Fördermittelakquise auch für Dritte. Durch Förderzuschüsse finanzierte Vorhaben haben durch die definierten räumlichen Gebietskulissen einen unmittelbaren Bezug zu den besonderen Bedarfslagen im Untersuchungsraum. Zudem wird die Erstellung von Tragfähigkeits- und Organisationskonzepten immer bedeutsamer, für die geeignete Governance-Strukturen und Finanzierungsmodelle gefunden werden müssen.

Bei der inhaltlichen und konzeptionellen Ausgestaltung der beantragten Vorhaben wird der Aspekt der nachhaltigen Tragfähigkeit der geförderten Projekte immer wichtiger. Im Rahmen der Diskussion um die Verstetigung der mit Fördermitteln angestoßenen Projekte wird auf die Bedeutung verwiesen, über den Förderzeitraum hinaus Strukturen zu entwickeln, um Prozesse und Projekte zu etablieren (vgl. Regiestelle E&C 2006; MWEBWV NRW 2011). Förderzuschüsse bieten große Potenziale für die Initiierung neuer Strukturen und Kooperationen im Quartier, jedoch brechen nach Beendigung der Förderlaufzeit

---

<sup>5</sup> [https://www.biwaq.de/BIWAQ/DE/Home/home\\_node.html](https://www.biwaq.de/BIWAQ/DE/Home/home_node.html).

oftmals die aufgebauten Strukturen weg, sofern es nicht gelingt, alternative Finanzierungswege aufzubauen.

Die großen Möglichkeiten für Impulse der Quartiersentwicklung, die mit Fördermaßnahmen aus der Städtebauförderung möglich sind, werden auch von den Bürger\*innen gesehen. Positiv wahrgenommene Effekte aus Quartieren, in denen mit Fördermitteln städtebauliche und/oder soziale bzw. prozessuale Maßnahmen umgesetzt wurden, wecken teilweise Begehrlichkeiten von Bürger\*innen anderer Stadtteile. Auch in der Workshopreihe des im Rahmen des Projektes KuDeQua durchgeführten Reallabors in Dortmund-Martens haben Teilnehmer\*innen vorgeschlagen, den Stadtteil in die Städtebauförderkategorie aufzunehmen, u. a. mit dem Ziel, Gelder für eine\*n Quartiersmanager\*in einzustellen. Die Vertreter\*innen der Stadtverwaltung verwiesen darauf, dass es in Dortmund bereits mehrere Gebietskulissen der Städtebauförderung für solche Quartiere gibt, die durch gravierende städtebauliche und soziale Herausforderungen gekennzeichnet sind. Im Stadtteil Martens liegen keine vergleichbaren Indikationen vor.

#### **4.4 Alternative Finanzierungszugänge**

Einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung von Quartieren und zu deren positiver (Weiter-)Entwicklung leisten gemeinwohlorientierte Ansätze. Wachsende sozioökonomische Disparitäten innerhalb von Städten (vgl. Neu 2007), zunehmende Unterstützungsbedarfe im Quartier und unzureichende investive Ressourcen der Kommunen tragen dazu bei, dass sich Privatpersonen mit einer hohen intrinsischen Motivation (Visionen, Ideen, Selbstverwirklichung, alternative Lebenskultur) zusammen mit Unternehmen und Stiftungen (vgl. BBSR 2019a) in der Quartiersentwicklung engagieren und dabei Angebote gesellschaftlicher Dienste im Wohn-, Bildungs- oder Kulturbereich unterstützen (vgl. BBSR 2019a, b).

Über alternative Finanzierungszugänge kann für klein- und mittelständische Existenzgründungen mit neuartigen und damit risikoreicheren Gründungsideen Kapital eingeworben werden. Da Vorhaben gesellschaftlicher Dienstleistungen häufig aufgrund der Gemeinwohlorientierung oder sozialen Ausrichtung keine oder kaum Rentierlichkeit aufweisen, sind das Einwerben von Spenden (z. B. über Stiftungen) oder von kredit-, gegenleistungsbasierten oder spendenbasierten Geldern aus dem Crowdfunding, die Ausgabe einer Bürgeraktie zusammen mit einem Finanzinstitut oder die Gründung einer Sozialgenossenschaft alternative Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung.

Stiftungen sind private Geldgeber mit unterschiedlichen Unterstützungsansätzen, die zum Großteil (80 %) fördernd tätig sind, aber auch fördernd und/oder operativ und/oder als Trägerstiftung tätig sein können (vgl. Nelle et al. 2019). Die Stiftungen definieren Stiftungszwecke, die eine große Bandbreite von Kunst, Kultur, sozialem Wohnen, Umwelt u.v.m. aufweisen. Sie engagieren sich zu 74 % ausschließlich lokal oder regional. Drei von vier Stiftungen geben unter 100.000 € p.a. aus, der Median der Stiftungsausgaben liegt bei 26.600 € pro Jahr (ebd., S. 21).

Eine weitere Möglichkeit der Finanzierung ist das Crowdfunding. Die meisten Crowdfunding-Projekte werden ohne aktive Beteiligung einer Kommune durchgeführt. Projektinitiator\*innen sind zumeist Bürger\*innen, Vereine und Stiftungen. Jedoch kann die Kommune in Bezug auf Crowdfunding verschiedene Rollen einnehmen: Schirmherrin, Wegbereiterin, Plattform oder Gestalterin für Projekte Dritter (vgl. Ackermann et al. 2019). Angesichts eines niedrigen Zinsniveaus ist ein kreditbasiertes kommunales Crowdfunding unrealistisch. Zudem bedarf es der Einbindung einer Bank, da nach dem Gesetz über das Kreditwesen (KWG) für die Durchführung von Finanzdienstleistungen eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) notwendig ist, die Kommunen per se nicht erhalten. Es existieren viele verschiedene Plattformen auch für gegenleistungs- oder spendenbasiertes Crowdfunding. Ein Beispiel dafür ist die Plattform „Kommunales Crowdfunding“<sup>6</sup>, die vom Verband Kommunaler Unternehmen (VKU) bereitgestellt wird.

Die Bürgeraktie ist eine niederschwellige Form der direkten Bürgerbeteiligung und verfolgt mit den Prinzipien der Partizipation und Nachhaltigkeit gemeinwohlorientierte Ziele. Allerdings gibt es nur wenige kommunale Beispiele der Finanzierung eines gemeinwohlorientierten Quartiersprojekts mittels Bürgeraktie, etwa die Stiftung Bürgerengagement Saar (SBS), die mit zwei Partnerinnen aus der Finanzwirtschaft – der Sparkassen-Finanzgruppe und der Bank 1 Saar – die „Bürgeraktie für Kunst und Gemeinwohl“ aufgesetzt hat. Wesentlich häufiger finden sich Genossenschaftsgründungen als „Schwarmfinanzierung“ vieler Akteur\*innen, um quartiersrelevante Infrastruktur wie ein Geschäft, ein Gemeinschaftshaus oder Unterstützungsangebote für ältere Menschen als Dienstleistung zu etablieren. Die Entwicklung solcher Sozialgenossenschaften hat in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen (vgl. Klemisch und Vogt 2012, S. 19). Neugründungen entstehen „gerade durch bürgerschaftliches Engagement und aus

---

<sup>6</sup><https://www.kommunales-crowdfunding.de/>

*Gemeinwohlmotiven heraus“*, und sie können *„ihre Stärken gerade in solchen Bereichen beweisen, in denen lokale gesellschaftliche Akteure ihre Kräfte bündeln und gemeinsam auf ein Ziel hinarbeiten möchten“* (ebd., S. 8).

Für Initiativen (z. B. lose zivilgesellschaftliche Verbände, weder staatliche noch nichtstaatliche Institutionen, die eine Liegenschaft oder Immobilie zu gemeinwohlorientierten Zwecken und/oder Absichten und/oder Wirkungen bewirtschaften) oder für zivilgesellschaftliche Organisationsformen (Vereine, Verbände, Stiftungen, Netzwerke etc.) werden alternative Finanzierungszugänge immer wichtiger. So verschränken sich im Kontext gesellschaftlicher Dienstleistungen im Bildungs- und Kulturbereich zunehmend staatliche, marktwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Komponenten, für die neue Lösungen zur Finanzierung und Organisation gefunden werden müssen (vgl. Fallner et al. 2019). Die Nutzung alternativer Finanzierungszugänge wie Crowdfunding, Stiftungsgelder oder die Gründung einer Sozialgenossenschaft erfolgt häufig dann, wenn der Zugang zu klassischen Krediten und Förderprogrammen nicht möglich ist, z. B. wenn die Rechtsform nicht zum Antrag berechtigt oder keine banküblichen Sicherheiten gestellt werden können. Stiftungen, Vereine und Genossenschaften (vgl. Klemisch und Vogt 2012, S. 62 ff.) bzw. Unternehmen der lokalen Ökonomie (vgl. Flögel und Gärtner 2011) haben daher einen erschwerten Zugang zu Förderkrediten. Die Nutzung alternativer Finanzierungsformen erfordert zwar keinen formalisierten Businessplan. Die Darstellung des geplanten Vorhabens in einem Konzept ist jedoch notwendig, um Geldgeber\*innen von der Investition zu überzeugen. Die bei Bankkrediten üblichen Anforderungen, wie der Nachweis von Sicherheiten/Bonitäten, kaufmännische und/oder fachliche Qualifikationen, sind bei alternativen Finanzierungen weniger relevant. Die Gründerpersönlichkeit spielt vor allen beim Einwerben von Stiftungsgeldern eine Rolle, bei personenunabhängigen digitalen Crowdfunding-Plattformen oder bei der Genossenschaftsgründung hingegen nicht.

Die Nutzung alternativer Finanzierungsinstrumente für Vorhaben gesellschaftlicher Dienste im Quartier ist ungleich zeitintensiver und komplexer als die Beantragung von (Förder-)Krediten, auch weil zum Teil weitere Institutionen, wie die Crowd-Plattform oder das genossenschaftliche Zertifizierungsverfahren, eingebunden werden müssen. Alternative Finanzierungsmodelle werden zu großen Teilen für schwach oder unrentierliche Vorhaben eingesetzt, die überwiegend von Vereinen, Ehrenamtlichen, Initiativen, Unternehmen der lokalen Ökonomie etc. initiiert, koordiniert und begleitet werden müssen. Häufig besteht bei der Finanzierung, z. B. bei Initiativen, *„ein Mix aus öffentlichen Förderprogrammen, Spenden, Sponsorengeldern und Eigenleistungen (...). Der konkrete Finanzbedarf und das Finanzierungskonzept hängen dabei vom Vorhaben und der Phase ab, in*



*der man sich befindet“* (vgl. Langguth et al. 2015, S. 17). Dass bei Kapitalbedarf häufig unterschiedliche Finanzierungsquellen genutzt werden, konnte auch in der Auswertung der Beispiele im Rahmen von KuDeQua bestätigt werden.

## 4.5 Zwischenfazit

Der Überblick der verschiedenen Förder- und Finanzierungszugängen für Vorhaben gesellschaftlicher Dienstleistungen im Quartier verdeutlicht, dass es für rentierliche, schwach rentierliche und unrentierliche Vorhaben Möglichkeiten gibt, im Bedarfsfall Kapital zu akquirieren. Die mit alternativen Finanzierungen entwickelten Vorhaben haben häufig einen Quartiersbezug wie z. B. Dorf- oder Quartiersläden, Orte der Begegnung oder Multifunktionshäuser. Auch die alternativen Finanzierungsangebote können einen räumlichen Bezug aufweisen, wenn z. B. Spender\*innen direkt aus dem Quartier kommen. Die Beantragung der verschiedenen Förder- und Finanzierungszugänge und die dargestellten unterschiedlichen Anforderungen an das Vorhaben und den/die Gründer\*in verdeutlichen, dass.

- zur Einwerbung von Kapital immer ein Businessplan bzw. ein qualifiziertes Konzept notwendig sind, um die Kapitalgeber\*innen von der Unterstützung zu überzeugen,
- bei klassischen Bankprodukten zusätzliche Anforderungen zu erfüllen sind,
- bei Förderprogrammen für Gründer\*innen nur diese Zielgruppe antragsberechtigt ist,
- gemeinnützige Organisationen, Verbände und Vereine bei öffentlichen Förderprogrammen nicht grundsätzlich antragsberechtigt sind,
- Zuschussprogramme, wie die Städtebauförderung oder die Dorferneuerung, in Einzelfällen geeignet sind, Angebote von gesellschaftlichen Diensten im Quartier zu initiieren; sie sind jedoch kein dauerhaftes und flächendeckendes Finanzierungsinstrument,
- aufgrund der Zugangsberechtigung zu und der formalen Anforderungen von Förderprogrammen sich die gemeinnützigen Organisationen, Verbände und Vereine häufig nur über alternative Finanzierungsmodelle Kapital beschaffen können,
- die Entwicklung von Organisations- und Finanzierungsmodellen sowohl in vielen Zuschussprogrammen als auch bei alternativen Finanzierungsmodellen von großer Bedeutung ist.

Damit sind die Entwicklung und die Umsetzung von schwach bis unrentierlichen Vorhaben zur Sicherung von gesellschaftlichen Diensten im Quartier durch die Klärung von Trägerschaftsstrukturen und des Finanzierungsmodells ein komplexer und zeitintensiver Prozess, der von den (ehrenamtlichen) Akteur\*innen ein großes Engagement und entsprechende Kenntnisse erfordert. Bei großen und/oder größer werdenden Vorhaben können die ehrenamtlichen Akteur\*innen an Grenzen stoßen. Die Akquise von Kapital ist bei vorhandenen Sicherheiten und Bonitäten aufgrund der mit der Beantragung verknüpften Anforderungen, wie der Erstellung eines schlüssigen und tragfähigen Businessplans, für viele Gründer\*innen bereits eine anspruchsvolle Formalie, bei der diese Unterstützung benötigen. Ohne vorhandene Sicherheiten oder Bonitäten, wie dies i. d. R. bei Vereinen oder Initiativen der Fall ist, gestaltet sich die Akquise von Kapital noch schwieriger und langwieriger. Die Anforderungen der Finanzierungszugänge an Vorhaben und/oder Vorhabenträger sind daher insbesondere für alternative Finanzierungsmodelle häufig nur mit hohem Aufwand umzusetzen und bedürfen einer (kommunalen) Unterstützung (Tab. 2).

---

## 5 Die Rolle der Kommune

Bei der Entwicklung von Finanzierungs- und Organisationsmodellen zur Sicherung und zum Erhalt gesellschaftlicher Dienstleistungen im Quartier können Kommunen ganz unterschiedliche Rollen einnehmen. Die Art der Unterstützung reicht von klassischen Aufgaben der Kommunalverwaltung, einer stärkeren Fokussierung des Quartiers durch die Stärkung der lokalen Ökonomie bis hin zu einem erweiterten Rollenverständnis bei Maßnahmen der Quartiersentwicklung (vgl. Alisch 1999) von impulsgebend bis steuernd (vgl. BMVBS 2011, S. 56). Die Betrachtung der sozialräumlichen Ebene ermöglicht und erfordert dabei auch einen fachübergreifenden integrierten Ansatz im Sinne einer nachhaltigen Stadt- und Quartiersentwicklung. Neben der Stärkung der lokalen Ökonomie bedeutet dies die Sicherung der sozialen und räumlichen Integration sowie den Erhalt und die Förderung der Umwelt- und Lebensqualität (vgl. Deutscher Städtetag 2013, S. 10).

Während es für klassische Unternehmensgründungen in vielen Kommunen eine gut vernetzte und etablierte Unterstützungsstruktur gibt, fehlt diese bisher für bürgerschaftlich getragene Modelle. Hier besteht Handlungsbedarf, um endogene Potenziale zu heben und kooperative oder auch koproduktive Modelle für die Sicherung gesellschaftlicher Dienste zu initiieren.

**Tab. 2** Parameter der Finanzierungszugänge. (Quelle: Eigene Darstellung nach Expert\*innengesprächen im Rahmen von KuDeQua; XX sehr hoch, X = hoch, o = mittel, - = niedrig)

	Antrags- berechtigte/ Zielgruppe	Business- plan/ Konzept	Gründer*innen- persönlichkeit	Fachl./kfm. Kompetenz	Bonität/ Sicher- heiten	Ein- bindung Dritter	Komplexität	Zeit- dauer
		<b>Bedeutung</b>						
Darlehen Geschäftsbanken	In Abhängigkeit vom Förder- ziel, i. d. R. Unternehmen, Existenz- gründer*innen, teils Öffnung für Verbände und Vereine	X	XX	x	X	X	o	o
ERP-Startgeld		X	XX	x	X	X	o	o
Mikro- finanzierung		o	XX	x	X	X	o	o
Mikrodarlehen		X	-	x	-	XX	XX	XX
Stadtent- wicklungsfonds	In Abhängigkeit vom Förderziel, z. B. private Investoren, öffentliche Unternehmen, Verbände, Ver- eine, Stiftungen	X	XX	x	X	XX	X	X
BfA Gründungs- zuschuss	Leistungs- bezieher*innen SGB III	X	XX	x	-	X	o	o

(Fortsetzung)

**Tab. 2** (Fortsetzung)

	Antrags- berechtigte/ Zielgruppe	Business- plan/ Konzept	Gründer*innen- persönlichkeit	Fachl./kfm. Kompetenz	Bonität/ Sicher- heiten	Ein- bindung Dritter	Komplexität	Zeit- dauer
Jobcenter Ein- stiegsgeld	Leistungs- bezieher*innen SGB II	X	XX	x	-	X	0	0
Städtebau- förderung	Sog. „Dritte“	X	XX	0	-	XX	XX	XX

Mit gezielten Maßnahmen werden vonseiten der Kommune bereits unterschiedliche Akteur\*innen (z. B. Existenzgründer\*innen, Frauen, Personen mit Migrationshintergrund etc.) und spezifische Unternehmungen (z. B. Sozialunternehmen, ethnische Ökonomie) zum Teil im Besonderen adressiert. Mit diesen Maßnahmen, die gezielt z. B. Social Entrepreneurs, Sozialunternehmen und die lokale Ökonomie in den Fokus nehmen, werden den Akteur\*innen Möglichkeiten geboten, ihre Konzepte auszubauen, Informationen über potenzielle Finanzierungszugänge zu erhalten und sich mit anderen in Netzwerken und auf Plattformen auszutauschen. Hier die geeigneten Rahmenbedingungen zu schaffen und die Unternehmenspflege auf diese Bereiche auszuweiten, könnte eine zukünftig verstärkt in den Fokus zu nehmende Aufgabe kommunaler Akteur\*innen darstellen. Dabei erfordert die Ausweitung der Unternehmenspflege vonseiten der Wirtschaftsförderung und weiterer kommunaler Fachbereiche auf Non-profit-Organisationen, Sozialunternehmen, aber auch Projekte durch Initiativen und Vereine, diese als „gleichwertige“ Partner der Quartiersentwicklung anzuerkennen und die soziale Rendite in den Fokus zu nehmen. Im Sinne der Sicherung der Übertragbarkeit wird infolge der Erkenntnisse aus KuDeQua empfohlen, eine kommunale Beratungs- und Begleitungsstruktur für die Etablierung von Finanzierungs- und Organisationsmodellen für bürgerschaftliches getragenes Engagement aufzubauen. Diese sollte als Anlaufstelle dienen:

- für die Aktivierung von gesellschaftlichem Engagement (Kenntnisse der Methoden und Instrumente zur Aktivierung, Akquise und Verstetigung);
- für die Gründungsberatung und weitere Begleitung eines für das Vorhaben geeigneten Finanzierungs- und Organisationskonzeptes (Kenntnisse der unterschiedlichen Organisations- und Finanzierungsmodelle, insbesondere auch alternativer Finanzierungsarten);
- für die Öffnung zu Finanzierungszugängen (Kenntnisse der Fördervorhaben von Bund, Land und Kommune; Stiftungen, Crowdfunding-Plattform etc.);
- für die Steigerung der Transparenz von Vorhaben und der Förderung eines regelmäßigen Austauschs, um voneinander zu lernen (Kenntnisse der Vorhaben und Netzwerke).

Eine solche Unterstützungsstruktur ist insbesondere auch vor dem Hintergrund der nachhaltigen Etablierung – z. B. in Bezug auf Finanzierungszugänge, Organisationsmodelle, aber auch auf bereits bestehende Initiativen – von großem Vorteil, indem sie Akteur\*innen berät, begleitet und vernetzt. Voraussetzung wäre hierfür ein integrativer Ansatz, der verschiedene Fachämter, wie Wirtschaft, Soziales, Stadtentwicklung etc., mit einbindet. Da es sich hierbei um eine frei-

willige kommunale Aufgabe handelt, muss der politische Wille hierfür gesichert sein. Neben Kompetenzen, wie z. B. Initiierung und Moderation, werden auch fachliche Kompetenzen in den Bereichen (alternativer) Finanzierungszugänge und Organisationsmodelle notwendig. Dies bedarf zugleich auch einer Befähigung der Kommunen, diese Rollen ein- und die Aufgaben wahrzunehmen. Ein bundesweites Förderprogramm zum Aufbau und zur Sicherung gesellschaftlicher Dienste, insbesondere für strukturschwache Räume, kann helfen, Kommunen in diesen Rollen zu stärken und zu professionalisieren. Um die Kommunen nicht zu überfordern, könnten diese Stellen in den Kreisen und kreisfreien Städten geschaffen werden. Auch regionale, kommunenübergreifende Strukturen aufzubauen, kann insbesondere kleineren Städten den Zugang zu Wissen und Expertise erleichtern. Zudem wäre es denkbar, in Anlehnung an die StarterCenter NRW, diese Strukturen durch die Bundesländer mitzufinanzieren, um Kommunen zu entlasten und einen Austausch sowie Standards zwischen den einzelnen Beratungsstellen zu ermöglichen, wie es bei den StarterCentern NRW gelungen ist.

Mit dieser Unterstützungsstruktur könnten viele Akteur\*innen zeitlich entlastet und ihnen fachliche Expertise nahegebracht werden. Damit wären auch die Zugangsbarrieren deutlich geringer, sodass hier der Kreis der Akteur\*innen ausgeweitet werden kann. Trotz dieser Unterstützungsstrukturen ist es für Kommunen unabdingbar, ggf. selbst stärker Verantwortung zu übernehmen, um Versorgungslücken zu schließen und die Teilhabechancen der Bewohner\*innen sicherzustellen.

Das Aufgabenprofil kommunaler Akteur\*innen in der Quartiersentwicklung befindet sich vor dem Hintergrund aktueller und zukünftiger Herausforderungen im Wandel. Bereits jetzt ist in einigen Kommunen eine Neuausrichtung einzelner Fachbereiche erkennbar: So hat sich, angestoßen durch ein vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördertes Projekt, die Wirtschaftsförderung Osnabrück unter dem Titel „Wirtschaftsförderung 4.0 – Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Stärkung kollaborativer Resilienzinitiativen in Kommunen“ neu ausgerichtet (vgl. Wirtschaftsförderung 4.0). Ziel ist es, die gesamte Wirtschaft der Stadt in den Blick zu nehmen und über eine reine Unternehmensförderung hinauszugehen, indem regionale und kooperative Wirtschaftsformen sowie besonders Unternehmen, die der Daseinsvorsorge und dem Gemeinwesen dienen, vor Ort gefördert werden.

Die Stadt Dortmund hat, ausgehend von der Bündelung sozial innovativer Ansätze, in einer eigens hierfür geschaffenen Stabsstelle „Soziale Innovation“ innerhalb der Wirtschaftsförderung ein „Social Innovation Center“ ins Leben gerufen, dessen Team sich mit der Entwicklung und Anpassung (neuer) sozial innovativer Ideen, der Planung und Umsetzung konkreter Projekte und dem Querschnittsthema „Corporate Social Responsibility“ befasst.

## 6 Fazit und Ausblick

Für die Etablierung und Umsetzung gesellschaftlicher Dienste im Quartier werden „hauptamtliche Engagierte“ benötigt, die Aktivitäten steuern und koordinieren. Darüber hinaus bedarf es zur Umsetzung einer kritischen Zahl an Freiwilligen. Die Anforderungen an die Engagierten (insbesondere die Hauptamtlichen) sind enorm: Neben den zum Teil sehr hohen zeitlichen Ressourcen werden das fachliche Wissen sowie soziale Kompetenzen, insbesondere bei der Gründung formeller Strukturen, und Kenntnisse über Möglichkeiten der Finanzierung benötigt. Viele der Akteur\*innen qualifizieren sich bei der Gründung der Organisation selbst und müssen prüfen, welche Finanzierungszugänge ihnen offenstehen. Im Rahmen der Analysen von Finanzierungs- und Organisationsmodellen im Projekt KuDeQua konnte gezeigt werden, dass sich diese im Hinblick auf gesellschaftliche Dienste nach rentierlichen, schwach rentierlichen sowie nicht rentierlichen (gemeinwohlorientierten) Modellen differenzieren lassen und sich dementsprechend unterscheiden. Dies hat maßgebliche Folgen für die Zugänge zu externem Kapital. Während für rentierliche Vorhaben, gleich ob durch klassische gewinnorientierte oder sozial orientierte Unternehmen, prinzipiell der Zugang über Geschäftsbanken möglich ist, bleibt dieser Weg den bürgerschaftlich getragenen Modellen verwehrt. Dementsprechend weisen viele der Modelle einen Mix aus unterschiedlichen Organisationsformen und Finanzierungsinstrumenten auf. Raumbezogene Förderprogramme bieten schwach bis unrentierlichen Vorhaben die Möglichkeit einer Anschubfinanzierung, mithilfe von alternativen Finanzierungszugängen lässt sich weiterhin Kapital akquirieren, eine langfristige, nachhaltige Finanzierung – und damit die Sicherstellung einer nachhaltigen Etablierung des Vorhabens – kann jedoch nur dann gelingen, wenn tragfähige Strukturen geschaffen werden. Hier können Kommunen Unterstützung anbieten. Im Gegensatz zu dem bestehenden Beratungsnetzwerk für gewinnorientierte Unternehmen fehlt es in Deutschland an einem solchen für marktwirtschaftlich schwach oder nicht rentierliche, jedoch gemeinwohlorientierte Vorhaben. Weder die Wirtschaftsförderungen noch die Freiwilligenagenturen beraten in dieser Hinsicht. Hinsichtlich der Finanzierung und Organisation schwach bis unrentierlicher Vorhaben für den Erhalt und Aufbau gesellschaftlicher Dienste im Quartier lässt sich festhalten, dass es im kommunalen Portfolio trotz ihrer Bedeutung für die Quartiersentwicklung und die damit einhergehenden Integrations- und Teilhabechancen sowie die soziale Stabilität i. d. R. keine umfassende Unterstützungsstruktur gibt. Sie bilden daher noch immer einen „weißen Fleck“ in der Beratungslandschaft. Für den Aufbau

einer kommunalen Beratungs- und Begleitungsstruktur, für die Etablierung von Finanzierungs- und Organisationsmodellen für bürgerschaftliches getragenes Engagement bedarf es auch der Qualifizierung der kommunalen Akteur\*innen. Analog zur Unterstützungsstruktur rentierlicher Vorhaben – wie z. B. die StartCenter NRW – könnten Kommunen durch Bundes- oder Landesmittel unterstützt werden. Dies hätte auch den Vorteil, dass der Aufbau der Strukturen gleiche Standards gewährleistet und möglichst untereinander vernetzt erfolgt.

---

## Literatur

- Ackermann, Erik, Robin Bürger, Jens Rockel, Anne Becker, und Sven Duttmann. 2019. *Kommunales Crowdfunding im Freistaat Sachsen. Neue Wege in der Finanzierung kommunaler Projekte*. Leipzig.
- Alich, Monika. 1999. Die reale Chance: städtische Strategien gegen soziale Ausgrenzung. In *Modernisieren ohne auszuschließen: Quartiersentwicklung zur Verhinderung einer städtischen Unterschicht*, Hrsg. Forschungsinstitut der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), 19–30. Bonn.
- Bandemer, Stephan von, und Josef Hilbert. 2005. Vom expandierenden zum aktivierenden Staat. In *Handbuch zur Verwaltungsreform*, Hrsg. Bernhard Blanke, Stephan von Bandemer, Frank Nullmeier, und Göttrik Wewer, 26–35. Wiesbaden.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Hrsg. 2015. Unternehmen und Stiftungen für die soziale Quartiersentwicklung. BBSR-Online-Publikation, Nr. 13/2015. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2015/DL\\_ON132015.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2015/DL_ON132015.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Zugegriffen: 05. März 2021.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Hrsg. 2019a. *Gemeinwohlorientierte Initiativen in der Quartiersentwicklung. Endbericht. Forschungsprogramm städtebauliche Begleitforschung*. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Hrsg. 2019b. *Gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik. Stiftungen und weitere gemeinwohlorientierte Akteure: Handlungsfelder, Potenziale und gute Beispiele*. Bonn.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Hrsg. 2020. Regionale Lebensverhältnisse – Ein Messkonzept zur Bewertung ungleicher Lebensverhältnisse in den Teilräumen Deutschlands. [https://www.iat.eu/aktuell/veroeff/2020/dahlbeck\\_floegel\\_gaertner\\_wettig01.pdf](https://www.iat.eu/aktuell/veroeff/2020/dahlbeck_floegel_gaertner_wettig01.pdf). Zugegriffen: 27. August 2019.
- BIWAQ – ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“. [https://www.biwaq.de/BIWAQ/DE/Home/home\\_node.html](https://www.biwaq.de/BIWAQ/DE/Home/home_node.html). Zugegriffen: 26. Juni 2020.



- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Hrsg. 2019. Neue Partner für die Quartiersentwicklung. Mit gemeinwohlorientierten Initiativen Stadt gestalten. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/neue-partner-fuer-die-quartiersentwicklung-1688504>. Zugegriffen 13. Mai 2020.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Hrsg. 2011. Stadtentwicklungsfonds in Deutschland. BMVBS-Online-Publikation 14/2011. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Online/2011/DL\\_ON142011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Online/2011/DL_ON142011.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Zugegriffen: 15. Mai 2020.
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Hrsg. 2010. *Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Leitfaden für die Praxis*. Bonn, Berlin.
- Böyük, Rukiye, Christoph Brütigam, und Michael Circel. 2017. Gemeinsam zuhause? Birlikte evde? Wohnalternativen für pflegebedürftige türkische Migrantinnen und Migranten. Endbericht. [https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/pflegeversicherung/forschung/projekte\\_wohnen\\_45f/projekttyp\\_c/2017\\_01\\_IAT-Endbericht\\_tuerkische\\_Migranten.pdf](https://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/pflegeversicherung/forschung/projekte_wohnen_45f/projekttyp_c/2017_01_IAT-Endbericht_tuerkische_Migranten.pdf). Zugegriffen 27. August 2019.
- Brandt, Martina, Elke Dahlbeck, Franz Flögel, Stefan Gärtner, Dajana Schlieter, und Christian Schilcher. 2019. Raum und Unternehmen – Zur Funktionsweise von Unternehmensengagement in Regionen mit Entwicklungsbedarf. Buchreihe *Innovation, Raum und Kultur, Bd. 4*, Hrsg. Dieter Rehfeld, Stefan Gärtner, Judith Terstriep, und Anna Butzin. Baden-Baden.
- Faller, Bernhard, Franziska Hettich, Jennifer Ritter, und Frauke Burgdorf. 2019. Gemeinwohlorientierte Initiativen in der Quartiersentwicklung. Endbericht der städtebaulichen Begleitforschung. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/Programmuebergreifend/Projekte/gemeinwohl-quartier/endbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/Programmuebergreifend/Projekte/gemeinwohl-quartier/endbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1). Zugegriffen: 27. August 2019.
- FES – Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Hrsg. 2016. Das soziale Quartier – Quartierspolitik für Teilhabe, Zusammenhalt und Lebensqualität. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/12366.pdf>. Zugegriffen: 02. Juli 2020.
- Flögel, Franz, und Stefan Gärtner. 2011. *Raumunternehmen. Endbericht an die Montagsstiftung urbane Räume*. Gelsenkirchen.
- NRW.URBAN GmbH & Co. KG, und Michael Nadler. 2014. Ex-ante-Bewertung Stadtentwicklungsfonds NRW. Studie im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (MBWSV). [https://www.efre.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Wege\\_zur\\_Foerderung/Stadtentwicklungskredit/Ex-ante-Bewertung\\_Stadtentwicklungsfonds\\_NRW.pdf](https://www.efre.nrw.de/fileadmin/user_upload/Wege_zur_Foerderung/Stadtentwicklungskredit/Ex-ante-Bewertung_Stadtentwicklungsfonds_NRW.pdf). Zugegriffen: 23. März 2021.
- Hahne, Ulf. 2019. Wirtschaftsförderung 4.0 als Teil integrierter Stadtentwicklungspolitik. Paper im Rahmen des Forschungsprojektes Wirtschaftsförderung 4.0 – Entwicklung und Umsetzung von Konzepten zur Stärkung kollaborativer Resilienzinitiativen in Kommunen. Wuppertal-Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH. <https://www.wirtschaftsfoerderungviernull.de/berichte/>. Zugegriffen: 18. Mai 2020.
- Henckel, Dietrich, Ricarda Pätzold, Anja Zahn, und Luise Adrian. 2007. Leerstandsmanagement in Geschäftsstraßen. [https://www.econ-isr.tu-berlin.de/fileadmin/fg283/Infos/Forschungsprojekte\\_Berichte/Leerstandsmanagement\\_2007.pdf](https://www.econ-isr.tu-berlin.de/fileadmin/fg283/Infos/Forschungsprojekte_Berichte/Leerstandsmanagement_2007.pdf). Zugegriffen 02. Juli 2020.

- Hilbert, Josef, Bernd Bienzeisler, und Denise Becka. 2013. *Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren: Memorandum des Arbeitskreises Dienstleitungen*. Bonn.
- Klemisch, Herbert, und Walter Vogt. 2012. Genossenschaften und ihre Potenziale für eine sozial gerechte und nachhaltige Wirtschaftsweise. Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. *WiSo Diskurs November 2012*.
- Bayerischer Landtag. 2018. Bericht der Enquete-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse in ganz Bayern“. Drucksache 17/19700. [https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet\\_Dokumente/Sonstiges\\_P/EK\\_Lebensverhaeltnis\\_Abschlussbericht.pdf](https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/EK_Lebensverhaeltnis_Abschlussbericht.pdf). Zugegriffen: 02. Juli 2020.
- Langguth, Florian, Anna Butzin, Sebastian Elbe, Bernhard Fallner, Stefan Gärtner, Ute Middelmannte, Karin Weishaupt, und Nora Wilmsmeier. 2015. *Neue Kooperationen und Finanzierungsmodelle zur Sicherung der Daseinsvorsorge in kleinen Gemeinden und Städten im ländlichen Raum. Endbericht im Auftrag des BBSR*. Berlin.
- Leimeister, Jan Marco, und Christoph Peters. 2012. Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – soziale Innovationen denken lernen. *WISO-Diskurs Oktober 2012*. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/09367.pdf>. Zugegriffen 23. März 2021.
- Meißner, Heinz-Rudolf., Alexander Kritikos, Brigitte Maas, und Stephanie Schmidt. 2009. Mikrofinanzierung und Mezzaninkapital für Gründungen und KMU. Studie für das Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Berlin.
- MHKBG.NRW – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen – 2020a: Förderprogramm „Heimat. Zukunft. Nordrhein-Westfalen. Wir fördern, was Menschen verbindet.“. <https://www.mhkgb.nrw/themen/heimat/heimat-foerderprogramm>. Zugegriffen 26. Juni 2020.
- MHKBG.NRW – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen – 2020b. Dorferneuerung 2021 und Sonderauftrag „Feuerwehrrhäuser in Dörfern 2021“ Veröffentlichung der Fördergrundsätze. [https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/media/document/file/F%C3%B6rdergrundsätze\\_Dorferneuerung2020.pdf](https://www.mhkgb.nrw/sites/default/files/media/document/file/F%C3%B6rdergrundsätze_Dorferneuerung2020.pdf). Zugegriffen 18. Mai 2020.
- MWEBWV NRW – Ministerium für Wirtschaft, Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. 2011. *Verstetigung integrierter Quartiersentwicklung in benachteiligten Stadtteilen in Nordrhein-Westfalen*. Düsseldorf.
- Nelle, Anja, Reinhard Ähnelt, Thomas Knorr-Siedow, und Christiane Droste. 2019. Gemeinwohlorientierte Wohnungspolitik. Stiftungen und weitere gemeinwohlorientierte Akteure: Handlungsfelder, Potenziale und gute Beispiele. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2019/gemeinwohlorientierte-wohnungspolitik-dl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2019/gemeinwohlorientierte-wohnungspolitik-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Zugegriffen: 30. September 2020.
- Neu, Claudia, Hrsg. 2009 *Daseinsvorsorge. Eine gesellschaftswissenschaftliche Annäherung*. Wiesbaden.
- Neu, Marc. 2007. *Sozialraumstrukturen im Wandel – Eine Längsschnittanalyse des Essener Stadtgebietes 1970–1987–2006. Diskussionspapier der Fakultät für Sozialwissenschaft an der Ruhr-Universität Bochum 01–07*. Bochum.
- Nischwitz, Guido, und Verena Andreas, Hrsg. 2019. Stadtentwicklungsfonds. Ein neues Instrument zur Unterstützung nachhaltiger Stadtentwicklung? *Arbeitsberichte der ARL* 26. <https://shop.arl-net.de/stadtentwicklungsfonds.html>. Zugegriffen 18. Mai 2020.

- Prognos, Generali Deutschland. 2009. *Engagementatlas 2009. Daten. Hintergründe. Volkswirtschaftli-cher Nutzen*. Berlin, Aachen.
- Reink, Michael. 2019. Entwicklung der Gewerbemieten für den Einzelhandel. <https://einzelhandel.de/themeninhalte/standortundverkehr/1100-themen/standortpolitik/flaechen-immobilienentwicklung/12415-entwicklung-der-gewerbemieten-fuer-den-einzelhandel>. Zugegriffen: 18. Juni 2020.
- Simonson, Julia, und Claudia Vogel. 2017. Organisationale Struktur des freiwilligen Engagements und Verbesserungsmöglichkeiten der Rahmenbedingungen. In *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*, Hrsg. Julia Simonson, Claudia Vogel, und Clemens Tesch-Römer,., 523–548. Wiesbaden.
- Sperle, Tilman. 2012. Was kommt nach dem Handel? Umnutzung von Einzelhandelsflächen und deren Beitrag zur Stadtentwicklung. Dissertation, Fakultät Architektur und Stadtplanung der Universität Stuttgart, Städtebau-Institut der Universität Stuttgart. <https://elib.uni-stuttgart.de/handle/11682/110>. Zugegriffen: 13. Juni 2019.
- Deutscher Städtetag, Hrsg. 2013. *Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Positionspapier des Deutschen Städtetages*. Berlin, Köln.
- Regiestelle E&C der Stiftung Sozialpädagogisches Institut Berlin (SPI), Hrsg. 2006. Die Soziale Stadt für Kinder und Jugendliche – Perspektiven von Quartiersentwicklung und Lokalem Aktionsplan in E&C-Gebieten. Dokumentation der E&C-Zielgruppenkonferenz der Quartiersmanager/innen vom 26. und 27. April 2006. <http://www.eundc.de/pdf/46000.pdf>. Zugegriffen: 23. März 2021.
- Vogel, Berthold. 2019. Das Soziale-Orte-Konzept. Neue Infrastrukturen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. *Impulse Nr. 103, Gesundheit goes local. Gesundheit vor Ort neu denken*, 6–7. [https://www.gesundheit-nds.de/images/pdfs/impulse/LVG-Zeitschrift-Nr103-Web.pdf?utm\\_source=impulse&utm\\_campaign=nr103](https://www.gesundheit-nds.de/images/pdfs/impulse/LVG-Zeitschrift-Nr103-Web.pdf?utm_source=impulse&utm_campaign=nr103). Zugegriffen: 23. März 2021
- Wirtschaftsförderung 4.0. Innovative Wirtschaftsformen stärken. <https://www.wirtschaftsfoerderungviernull.de/>. Zugegriffen 02. Juli 2020.

**Dipl.-Soz.Wiss. Elke Dahlbeck** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut Arbeit und Technik, WH Gelsenkirchen. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Regionalentwicklung und Gesundheit.

**Dipl.-Geogr. Kerstin Jochimsen** ist Senior-Managerin in der Abteilung Öffentliche Kunden der NRW.BANK. Zu ihren Aufgaben gehört die Beratung von Kommunen zur integrierten und nachhaltigen Stadtentwicklung vor dem Hintergrund der zukünftigen demografischen Entwicklung.

**Dajana Schlieter, M.A.**, ist als Referentin der Geschäftsführung bei der Planersocietät in Dortmund tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Quartiers- und Stadtentwicklung, Partizipations- und Beteiligungsprozesse sowie Reallabore.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Potenziale der Stadtaneignungskultur für eine gemeinsame Quartiersentwicklung

Dajana Esch und Felix Brückner

---

## Zusammenfassung

Heterogene Akteurslandschaften prägen ein dynamisches und diversifiziertes Geschehen in der Quartiersentwicklung: Neben kommunalen Akteur\*innen und „klassischem“ Bürger\*innenengagement ist zunehmend auch eine Form von zivilgesellschaftlichem Engagement zu erkennen, in Zuge dessen sich die aktiven Personen unmittelbar Stadt(räume) aneignen. Vor dem Hintergrund zahlreicher Herausforderungen gilt es, diese parallel verlaufenden Anstrengungen für und im Quartier – zum einen Maßnahmen, die von öffentlicher Seite auf den Weg gebracht werden, zum anderen Bürger\*innen, die ihr Quartier eigenständig aktiv gestalten – zusammenzuführen, um Potenziale zu heben und Synergien zu nutzen.

---

D. Esch (✉)

Planersocietät Dr.-Ing. Frehn, Steinberg & Partner, Dortmund, Deutschland

E-Mail: [esch@planersocietaet.de](mailto:esch@planersocietaet.de)

F. Brückner

Stadt Dortmund, Dortmund, Deutschland

E-Mail: [fbrueckner@stadtdo.de](mailto:fbrueckner@stadtdo.de)

© Der/die Autor(en) 2022

J. Abt et al. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion*, Stadtforschung aktuell,

[https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_13)

335

## 1 Einleitung

Im Rahmen des Projektes „KuDeQua – Kultur- und demografiesensible Entwicklung bürgerschaftlich getragener Finanzierungs- und Organisationsmodelle für gesellschaftliche Dienstleistungen im Quartier“, gefördert durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung in der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“, wurden unter anderem von Bürger\*innen getragene (soziale) Dienstleistungen im Quartier untersucht. Hierzu sind zahlreiche Interviews mit Initiativen, Sozialunternehmen und Bürger\*innen, die sich für das und im Quartier engagieren, geführt worden. Zentrale Fragestellung war, wie sich derartige Unternehmungen finanzieren, organisieren und ob bzw. welchen Hilfebedarf – insbesondere von kommunaler Seite – es gibt. Zudem fand eine ausführliche Analyse bestehender Studien statt, die vornehmlich mit Fallstudien arbeiten.

Die Untersuchung konnte zeigen, dass viele Initiativen und engagierte Bürger\*innen ihre Vorhaben – insbesondere zu Beginn – unabhängig von anderen Institutionen aufbauen. Auch kommunale Akteur\*innen werden selten in der Startphase einbezogen. Zugleich konnten ausgewertete Fallstudien belegen, und dies spiegelt auch die Erkenntnisse aus den Gesprächen im Rahmen des Projektes KuDeQua wider, dass eine frühzeitige Kontaktaufnahme und/oder Kooperation zwischen den zivilgesellschaftlich engagierten Personen und kommunalen Akteur\*innen hilfreich für die Entwicklung des Vorhabens sein kann, was sich wiederum auf eine positive und aktive Stadtgestaltung auswirken kann: Denn hierdurch können die Expertise, sowohl von kommunaler Seite als auch die der lokalen Expert\*innen, erhöht, Erwartungshaltungen und Zielsetzungen frühzeitig geklärt und mögliche Unterstützungsleistungen, die vor allem zu Beginn für Vorhaben wichtig sind (etwa im Hinblick auf Finanzierung, Organisation und Verwaltung), genutzt werden. Die Unterstützung von Vorhaben, die auf eine Stadtentwicklung abzielen und bottom-up entstanden sind, weisen – im Vergleich zu top-down initiierten Beteiligungsmaßnahmen – häufig größere Chancen auf, sich nachhaltig zu etablieren und Wirkung zu entfalten.

Der vorliegende Beitrag thematisiert nicht bürgerschaftliches Engagement im Allgemeinen, sondern fokussiert einen Typus von Engagierten, der sich unter dem Begriff der „Stadtaneigner\*innen“ zusammenfassen lässt. Hierzu sind, neben den Erkenntnissen aus dem Forschungsprojekt, weitere Literaturanalysen vorgenommen worden, die in der wissenschaftlichen Betrachtung des Themas in diesem Beitrag Einzug fanden. Hintergrund der Auswahl der Engagierten ist, dass sich seit geraumer Zeit – unter vielfältigen Namen, wie etwa Raumpionier\*innen,

Stadtmacher\*innen etc. – Formen der selbstbestimmten Aneignung von Stadträumen erkennen lassen. Diese Räume werden von Bürger\*innen für Vorhaben und Projekte genutzt und in Wert gesetzt. Dieses Engagement unterscheidet sich insofern von herkömmlichem bürgerschaftlichem Engagement, als dass sich diese Gruppe unabhängig von Institutionen Stadtentwicklungsthemen widmet und dabei explizit die eigene lokale Community und die Mitbürger\*innen im Blick hat. Eine Zusammenarbeit zwischen den Aneigner\*innen und kommunalen Akteur\*innen ist hierbei bisher eher die Ausnahme als die Regel. Vor dem Hintergrund zahlreicher Herausforderungen in den Quartieren sowie veränderter Bedarfslagen der Bewohner\*innen stellt sich die Frage, wie womöglich bisher ungenutzte Potenziale im Hinblick auf eine Kooperation und/oder Koproduktion dieser beiden Akteursgruppen „Stadtaneigner\*innen“ und „Kommune“ gehoben werden können.

Hierzu wird im vorliegenden Beitrag zunächst auf aktuelle Herausforderungen in Quartieren sowie ihre Bedeutung für die Bürger\*innen eingegangen. Verschiedene Faktoren und neue Bedarfslagen der Bewohner\*innen prägen die Anforderungen an Quartiere. Im Anschluss daran wird auf das heterogene Feld der Akteur\*innen, die sich für und im Quartier engagieren, eingegangen. Im darauf folgenden Kapitel steht die Frage im Vordergrund, ob „Aneignung“ ein neues Phänomen darstellt und was darunter zu verstehen ist. Sowohl auf Basis der Erfahrungen im Zuge des Projektes „KuDeQua“, den darin geführten Expert\*innengesprächen und weiterführender Literaturrecherche wird dann diskutiert, welche Potenziale sich aus einer Zusammenarbeit zwischen den Engagierten und kommunalen Akteur\*innen ergeben und mit welchen Herausforderungen und Konflikten sie sich jeweils konfrontiert sehen. Ziel des Beitrages ist es, einen Überblick über eine Engagementform zu geben, die schon jetzt große Wirkungsmöglichkeiten im Sinne einer positiven Stadt- und Quartiersgestaltung birgt, aber gleichermaßen noch ungenutzte Potenziale mit Blick auf die Zusammenarbeit zwischen kommunalen und bürgerschaftlichen Akteur\*innen aufzeigt. Es ist vorwegzunehmen, dass eine Zusammenarbeit zur Bewältigung von Herausforderungen – gleich mit welcher Form zivilgesellschaftlichen Engagements – neue Aufgabenprofile und Rollenzuschreibungen, insbesondere in der kommunalen Verwaltung, mit sich bringt. Wie diese ausgestaltet werden müssen, ist bisher nicht abschließend geklärt, auch wenn bereits viele Aspekte „neuer“ Aufgabenfelder im wissenschaftlichen Diskurs thematisiert werden (u. a. Reichwein und Trauth-Koschnick 2010).

## 2 Herausforderungen in der Quartiersentwicklung und die Bedeutung des Lokalen

Städte und Quartiere werden durch vielfältige externe Einflüsse geprägt. Diese wiederum haben Einfluss auf die Bedeutung des Quartiers für ihre Bewohner\*innen. So lassen sich in der Diskussion um die Bedeutung von Quartieren unterschiedliche Trends erkennen, die in der Forschung und Diskussion im Bereich der Stadtentwicklung gleichermaßen viel Beachtung finden: Vor dem Hintergrund der Globalisierung, digitaler Kommunikationswege sowie einer höheren Mobilität verlieren Quartiere als Lebensmittelpunkt für die Bewohner\*innen an Bedeutung. Zugleich jedoch nimmt der „nahräumliche soziale und physisch-räumliche Kontext“ (Schnur und Markus 2010, S. 182) an Bedeutung zu. Dieses Paradoxon, eine steigende Bedeutung des Lokalen bei gleichzeitiger Zunahme der globalen Zentrifugalkräfte, kommt in dem Begriff der „Glokalisierung“ zum Ausdruck (vgl. Robertson 1998; Schnur und Markus 2010; Schnur 2018) und birgt ein Spannungsfeld in Stadtentwicklungsprozessen (vgl. Reichwein und Trauth-Koschnick 2010, S. 250). Die lokalen Bezugspunkte, so der Argumentation folgend, nehmen zur Abwendung von Unsicherheiten, zur Reduzierung von Komplexität und zur Erzeugung von Kontinuität bei den Bewohner\*innen eine größere Rolle ein (vgl. Brocchi 2019, S. 10). Neben den Globalisierungsprozessen spielen auch die sozio-demografischen Ausprägungen in Bezug auf eine wachsende Relevanz des unmittelbaren Umfeldes eine Rolle. Heterogenisierung, Singularisierung, Alterung und weitere Faktoren tragen dazu bei, dass die Angebote und Versorgungsmöglichkeiten, aber auch soziale Netzwerke und außerverwandtschaftliche Beziehungen im Quartier für Bürger\*innen an Bedeutung gewinnen (vgl. ebd.).

Die Bedeutung des unmittelbaren Umfeldes und damit eine Hinwendung zum „Raum“ ist auch in der (Kommunal-)Politik erkennbar (vgl. Schnur und Markus 2010, S. 182; Selle et al. 2017, S. 29): So etablierte sich beispielsweise mit dem Programm „Soziale Stadt“ seit dem Jahr 1999 ein Quartiersansatz, der die Entwicklungspotenziale der Räume – auch der benachteiligten Viertel – endogen verortet (vgl. ebd.). Das Städtebauförderprogramm hat seit seiner Einführung zum Ziel, die Lebensbedingungen vor Ort zu verbessern und Gemeinschaft zu fördern (vgl. BMI 2019a). Im Jahr 2016 wurde weiterhin eine ressortübergreifende Strategie „Soziale Stadt – Nachbarschaften stärken, miteinander im Quartier“ beschlossen, mit der Nachbarschaft und sozialer Zusammenhalt in bisher fünf Modellquartieren gestärkt werden sollen. Damit wird auch politisch dem nahräumlichen Kontext eine große Bedeutung zugemessen.



Vor dem Hintergrund oben beschriebener Trends und Einflüsse sowie aktueller und zukünftiger Herausforderungen verändern sich die lange als stabil geltenden Qualitäten der Quartiere, es entstehen neue Bedarfslagen. Als Herausforderungen, die unmittelbaren Einfluss auf Quartiere und deren Qualitäten haben, sind z. B. ein verändertes Konsumverhalten, der zunehmende Online-Handel bei gleichzeitigem Festhalten an hohen Gewerbemietpreisen (vgl. Reink 2019) und die daraus resultierenden Herausforderungen für Einzelhandel und Handwerk, eine erhöhte Mobilität und eine erkennbare, sich verschärfende soziale Ungleichheit zu nennen. Die Funktion der Stadt, des Quartiers bzw. des unmittelbaren Umfeldes verändert sich für die Bewohner\*innen, zugleich aber auch für die dort ansässigen Dienstleistenden und Einzelhändler\*innen. Neben der Herausforderung, die (Nah-)Versorgung in den Quartieren sicherzustellen, kommt der Aufgabe, neuen Bedarfen gerecht zu werden und das Lebensumfeld zielgruppenspezifisch zu gestalten, eine wachsende Rolle zu. Zugleich sind viele Kommunen in Deutschland mit einer strukturellen Finanzschwäche konfrontiert, die die Handlungsspielräume der Verwaltungen zunehmend einschränkt (vgl. Siebel 2010, S. 34). Quartiere bilden die Orte, an denen sich kleinräumig die Lebenswelt der Bewohner\*innen aktiv gestalten und den Herausforderungen begegnen lässt. Dabei bemisst sich die Qualität der Quartiere an Infrastruktur und seinen (Frei-)Räumen für ihre Bewohner\*innen (vgl. Baumgart 2011, S. 64). Der Kommune kommt dabei die Aufgabe zu, angesichts der sich auflösenden kollektiven raumzeitlichen Muster, Möglichkeitsräume zu schaffen, zu sichern und zu entwickeln (vgl. Baumgart 2011, S. 65), um den genannten Herausforderungen Rechnung zu tragen.

Gute Stadtentwicklung benötigt jedoch vielfältige Impulse, sowohl von Seiten der öffentlichen Verwaltung als auch von Seiten der Zivilgesellschaft, welche am Gemeinwohl orientiert ist (vgl. BMI 2019b). Es werden Alternativen zu althergebrachten Strukturen in der Gestaltung von Städten benötigt, sei es in Bezug auf die Innenstädte, deren Herausforderungen – insbesondere im Bereich Einzelhandel und Gastronomie, die sich durch die aktuelle Situation mit dem Coronavirus noch verschärfend zeigen –, aber auch in Bezug auf die Nebenzentren und (Wohn-)Quartiere. Diese als attraktive Räume zu erhalten, Nahversorgung sicherzustellen, Leerstände zu beheben und die mit dem Verlust an Einzelhandel einhergehenden weggebrochenen Möglichkeiten der (sozialen) Teilhabe, Kommunikation und Integration zu kompensieren, bilden die dringenden Handlungsfelder in der Quartiersentwicklung.

Diese Entwicklungen gehen einher mit einer an vielen Orten sichtbaren Kultur der Stadtaneignung. Zunehmend ist erkennbar, dass die Gestaltung des unmittelbaren Raumes durch Bewohner\*innen selbst geschieht, indem diese sich

Räume „aneignen“. Das unmittelbare Wohnumfeld wird hier genutzt, um neue Wege zwischen Individualität und Gemeinschaft zu finden und dem eigenen Lebensstil Ausdruck zu verleihen, indem dieser „verortet“ wird. Dies geschieht unter anderem durch die Aneignung des nahräumlichen Kontextes (vgl. Brocchi 2019, S. 10). Viele Beispiele zeigen auf, wie mit aktuellen Herausforderungen in der Quartiersentwicklung und damit der Gestaltung des öffentlichen Raumes und der Lebenswelt der Bewohner\*innen umgegangen werden kann, sowohl durch die Aneignung urbaner Räume von einer Vielzahl an Akteur\*innen als auch durch spezifische Maßnahmen von kommunaler Seite. Besonders vielversprechend wirken dabei Kooperationen und Koproduktionen von Bürger\*innen mit kommunalen Akteur\*innen. Studien zeigen jedoch auf, dass diese Potenziale noch nicht ausgeschöpft werden und die jeweiligen Handlungslogiken der unterschiedlichen Akteur\*innen, etwa bei Stadtplanungsprozessen, noch immer zu Herausforderungen und Dilemmata führen (vgl. u. a. Brocchi 2018; Spars und Overmeyer 2016; Willinger 2007). Ein zentrales Element, um diesen Herausforderungen und Dilemmata zu begegnen, welches sich auch aus den Ergebnissen des Projektes KuDeQua und den darin geführten Expert\*innengesprächen ableiten lässt, liegt in der Kommunikation, dem Aushandeln und dem gegenseitigen Verständnis mit Blick auf die Motivation, Zielsetzungen und Erwartungshaltungen des jeweils anderen vor dem Hintergrund von dessen Vorstellungen von einem lebenswerten Quartier. Aus den Gesprächen mit den bürgerschaftlich organisierten Initiativen und engagierten Personen im Projekt KuDeQua hat sich zudem gezeigt, dass es eine Stärkung bürgerschaftlichen Engagements und (neuer) Unterstützungs- und Begleitstrukturen von Seiten der Kommunen bedarf, insbesondere dann, wenn aus informellen Vorhaben und Projekten formelle Strukturen etabliert werden (sollen).

Chancen für eine positive Quartiersentwicklung können sich ergeben, wenn Synergien genutzt werden – zwischen den von kommunaler Seite unabhängig entstandenen Initiativen, Vereinen, losen Zusammenschlüssen oder einzelnen Akteur\*innen, die ihr Lebensumfeld aktiv selbst gestalten (wollen), und den Anstrengungen kommunaler Akteur\*innen. Die Fragen, die sich in diesem Kontext stellen, sind, wie diese Synergien gehoben, mögliche Kooperationen und Koproduktionen ausgestaltet und welche Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen. Hierfür ist ein Verständnis darüber notwendig, wer sich hinter den Akteur\*innen in der Quartiersentwicklung und der Stadtaneignungskultur verbirgt.

### 3 Akteurslandschaft in der Quartiersentwicklung – heterogen, vielfältig und intermediär

„Stadt *ist* nicht. Stadt *wird*.“ (Selle 2018, S. 8), so leitet Selle sein Buch „Stadt entwickeln: Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe“ ein. Dies verdeutlicht, dass Städte in Bewegung und einem permanenten Wandel unterworfen sind (vgl. ebd.). Diese stetige Bewegung wird durch eine Vielzahl an Faktoren beeinflusst, wie etwa Kapitalströme, technologische Innovationen, Klimawandel, etc. Eine bedeutende Rolle nehmen aber auch die in ihr wirkenden Akteur\*innen mit ihren unterschiedlichen Rollen ein (vgl. ebd.). Es lassen sich neben kommunalen Akteur\*innen unter anderem Immobilieneigentümer\*innen, Investor\*innen, wirtschaftlich tätige Akteur\*innen und Vertreter\*innen der Zivilgesellschaft ausmachen, die die Entwicklung der Stadt und der Quartiere maßgeblich mitentwickeln und gestalten. So entwickelt sich das allgemeine Wohl in der Stadtentwicklung in einem Zusammenspiel dreier Engagementformen: dem staatlichen (öffentliche Verwaltung und Lokalpolitik), dem marktwirtschaftlichen (ökonomisch handelnde Akteur\*innen) und dem zivilgesellschaftlichen (Gruppen, Initiativen, Vereinen) Engagement (vgl. BMI 2019b; Selle 2018, S. 20). Die Übergänge zwischen diesen Sphären sind dabei nicht statisch, sondern fließend. Beck und Schnur beschreiben dieses Verhältnis als ein Kräftedreieck zwischen Kommunalpolitik/-verwaltung, lokaler Wirtschaft und Bürger\*innen, die durch Intermediäre im Mittelfeld ergänzt werden (vgl. Beck und Schnur 2016, S. 23) (Abb. 1). Intermediäre agieren dabei zwischen den drei Sektoren kommunaler (staatlicher) Institutionen, wirtschaftlicher Akteur\*innen und organisierter Zivilgesellschaft sowie einzelnen Bürger\*innen (vgl. Beck et al. 2017, S. 2).

Intermediäre werden dabei definiert als „*Vermittler zwischen Politik/Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürgern und/oder aktive Koproduzenten von Stadt in variierenden Akteursnetzwerken*“ (Beck und Schnur

**Abb. 1** Kräftedreieck in der Stadtentwicklung. (Quelle: Eigene Darstellung nach Selle 2018; Beck und Schnur 2016)



2016, S. 24). Beck und Schnur ordnen Intermediäre in drei Typen ein (ebd., S. 42 ff.):

1. Die klassischen Intermediäre: In dieser Logik sind die Intermediäre Teil des politischen Aushandlungssystems gesellschaftlicher Interessen, die sowohl bottom-up als auch top-down entstanden sein können. Hierunter fallen etwa Kirchengemeinden, Parteien (Ortsverbände), Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände oder auch Bürgervereine.
2. Neo-Intermediäre: Ein neues Mitwirkungsverständnis im Sinne von Koproduktion von Stadt hat den Typus des Neo-Intermediäres hervorgebracht. In den 1970er-Jahren begannen sie auf dem Feld neben dem klassisch-demokratischen Gebäude flache und flexible Strukturen zu entwickeln. Diese haben sich in den vergangenen Jahrzehnten ausdifferenziert und in komplexe Netzwerke verwoben. Die heutige Generation der Neo-Intermediären als Teil der Bürgergesellschaft, so Beck und Schnur, zeichnet sich durch ihre Stärke aus, neue Teilgruppen und Milieus der Stadtgesellschaft zu erreichen, Kommunikationswege zu kennen und ihren Fokus nicht auf die Gesellschaft, sondern ihre „Community“ sowie weniger auf die Bürger\*innen als auf die „Mitbürger\*innen“ zu richten. Als Beispiele sind soziale Bewegungen (z. B. Recht auf Stadt), Urban Gardening Initiativen, Anwohner\*inneninitiativen, Sharing Economy, Non-Profit-Nachbarschaftsplattformen oder auch hyperlokale urbane Blogsphären zu nennen.
3. Para-Intermediäre: Hierunter fassen Schnur und Beck urbane Player ohne Bürgerbasis, etwa Lobbyverbände. Neben den klassischen Lobbyverbänden, z. B. Wirtschaftsverbänden, entstehen neue Intermediäre, die sich vermehrt mit der horizontalen Netzwerkebene im Kontext der Urban-Governance-Sphäre verknüpfen. Im städtischen Bereich verkörpern etwa Immobilienverbände, organisierte Einzelhändler\*innen oder Entwicklungsgesellschaften diesen Typus.

Gleich ist den Typen der Intermediären, dass diese „in Vermittlungs-, Aushandlungs- und Gestaltungsprozessen der Stadtentwicklung agieren und sich dabei an den Schnittstellen von reglementiertem, rechtlich gerahmtem Government und eher informellen Governance-Strukturen befinden“ (Beck et al. 2017, S. 1). Dies verdeutlicht, dass die schematische Abbildung der Akteur\*innengruppen in der Realität vielfältiger ist: So gibt es Akteur\*innen, die auf unterschiedlichen Ebenen agieren und sich keiner Sphäre fest zuordnen lassen (vgl. Selle 2018, S. 421 f.). In diesem Beitrag wird insbesondere auf Akteur\*innen eingegangen, die sich dem Typus der zweiten Gruppe

der Neo-Intermediären zuordnen lassen. Vergleichsweise unabhängig von institutionalisierten Entscheidungssystemen bilden sie mehr oder weniger organisierte Netzwerke, Interaktionen und Räume der Kommunikation, die die Stadt- und Quartiersentwicklung zunehmend prägen und mitgestalten (vgl. ebd.). Dabei interagieren sie zwischen Sphären und deren Handlungslogiken – politischen, verwaltungstechnischen, ökonomischen und sozialen (vgl. ebd.).

Alle an der Stadtentwicklung beteiligten Akteur\*innen bringen hierbei unterschiedliche Ziele, Werte, Ressourcen, Mittel und Wege zur Zielerreichung in die Debatten ein (vgl. Selle 2018, S. 20). Von großer Bedeutung, sowohl im Hinblick auf die dargestellte Gruppe der Stadtaneigner\*innen als auch auf das zivilgesellschaftliche Engagement ist hierbei das Wissen über das nahräumliche Umfeld: Sie sind Expert\*innen des lokalen Wissens und Alltags. Vertreten werden dabei unterschiedliche Interessen: sowohl langfristiges Gemeinwohlinteresse, kurz- oder mittelfristige Belange aktiver Bürger\*innen, aber auch privatwirtschaftliche Verwertungsziele (vgl. Beck und Schnur 2018, S. 24). Intermediäre Akteur\*innen in Gestalt von selbstverwalteten und auf Gemeinwohl ausgerichteten Initiativen und Vereinen haben beispielsweise begonnen, Themen der Stadtentwicklung aufzugreifen und anzugehen, indem sie Orte sozialer und kultureller Infrastruktur übernehmen, sanieren und erhalten (vgl. Faller et al. 2019).

Stadtentwicklung findet somit zunehmend auch außerhalb des klassisch demokratischen Systems statt: in sozialen Medien, an runden Tischen, in Hinterzimmern (vgl. Beck und Schnur 2016, S. 20). Informelle, flexiblere Konzepte haben dabei auch in der Planung und Stadtentwicklung an Bedeutung gewonnen (vgl. Baumgart 2011, S. 66). Das war nicht immer so, bestand über viele Jahrzehnte die Haltung, „Nicht-Fachleute“ seien eine vernachlässigbare Größe in der Stadt- und Quartiersentwicklung (vgl. Selle 2018, S. 398). Die asymmetrischen Rollenverteilungen mündeten in einem Widerstandspotenzial, einem „... konfrontativen Bild, das über viele Jahre prägend blieb: »Staat« gegen »Bürger« oder »die da oben«, »wir hier unten«“ (Selle 2018, S. 399). Die Widerstände schlugen sich jedoch nicht nur bei den Bürger\*innen nieder, sondern aufgrund vielfältiger Faktoren auch in Politik und Gesetzgebung: Der Blick auf Bürger\*innen begann, sich zu ändern, hin zu Akteur\*innen, die aus eigener Kraft handeln und viel bewegen können (vgl. ebd., S. 400). Heute wird das Engagement der Zivilgesellschaft in der Stadtentwicklung als Effektivitätsfaktor, zugleich aber auch als legitimierende Instanz angesehen (vgl. Gualini 2010, S. 3), das zivilgesellschaftliche Engagement nimmt, neben dem staatlichen und markt-wirtschaftlichen, eine größere Rolle in der Stadtentwicklung ein.

## 4 Stadtaneignung – ein neues Phänomen?

### 4.1 Aneignung von (Frei-)Räumen in der Stadt

Um sich den Akteur\*innen und dem Thema der Stadtaneignung zu nähern, wird folgend auf die Frage eingegangen, ob dies ein neues oder ein seit Langem bestehendes Handeln darstellt. Dem Thema Stadtaneignung lässt sich am besten nähern, wenn die Initiativen, Einzelpersonen und Organisationen, die diese Kultur selbst betreiben, in den Blick genommen werden. So sind zahlreiche Studien entstanden, die mithilfe von Fallstudien derartiges Engagement im Quartier darstellen (vgl. u. a. BMVBS 2008a, 2008b; Beck und Schnur 2016). Aber auch ein Blick in die urbanen Räume zeigt mitunter, was Stadtaneignung bedeutet: So lassen sich auf Brachflächen urbane Gärten finden – von Bewohner\*innen im unmittelbaren Lebensumfeld angelegt und auf weitere Stadtviertel erweitert (vgl. Anstiftung 2020; Biedermann und Ripperger 2017), Kunst im öffentlichen Raum als kulturelle Ausdrucksweise oder auch die Umnutzung von Immobilien und Brachflächen mit ehemals anderer, eindeutiger Funktion (vgl. Flögel und Gärtner 2012).

Aneignung meint dabei die Unterlaufung bestehender verräumlichter Ordnungen, indem sich neue Praxis- und Bedeutungszusammenhänge Raum verschaffen (vgl. Färber 2010, S. 100). So kann bei der Aneignung von Freiräumen zwischen der Aneignung durch die Nutzung des öffentlichen Raumes und der Aneignung eines öffentlichen Raumes durch dessen Mit- bzw. Umgestaltung unterschieden werden (vgl. Benze und Kutz 2017, S. 77). Die Akteur\*innen schaffen sich temporär und situativ Zusammenhänge für die eigenen Bedeutungen durch subversives Handeln (vgl. Färber 2010, S. 100). Sie schaffen aus wahrgenommenen Problemen kreative Lösungen. Aneignung ist zudem nicht (allein) als widerständige Praxis zu verstehen, denn auch etablierte Nutzungsformen beinhalten die Aneignung, sowohl von Gegenständen als auch von Räumen (vgl. Ostermeyer 2017, S. 265). Nachfolgend wird insbesondere auf gemeinwohlorientierte Stadtaneignung eingegangen.

### 4.2 Stadtaneigner\*innen

Bei einem genaueren Blick lässt sich feststellen, dass Stadtaneignung ein seit Langem bekanntes Phänomen ist. Stadtaneignungsprozesse können mit herkömmlichen Traditionen des Engagements brechen, und doch reichen ihre Wurzeln weit zurück und sind eng mit der Stadtentwicklung verknüpft (vgl. BMI

2019b, S. 6). Als Beispiel sei hier auf den Diskurs der 1960/1970er-Jahre verwiesen, geführt unter Schlagworten wie etwa Emanzipation, Sozialisierung und Selbstverwirklichung, welche in der Planung zunächst durchgesetzt werden mussten (vgl. Hauck et al. 2017, S. 7 f.). In diesen historischen Kontext von zivilgesellschaftlicher Stadt- und Quartiersentwicklung sowie -aneignung lässt sich weiterhin, wenn auch mit einigen Unterschieden zur heutigen Zeit, die Forderung „Recht auf Stadt“ einordnen, welche im Jahr 1968 von Henri Lefebvre formuliert wurde (vgl. Mullis 2017, S. 351) und heute eine Renaissance erfährt. Der französische Soziologe beschrieb die sozioökonomische Segregation der 1960er-Jahre in der Stadt. Angesichts der stark benachteiligten Bevölkerungsgruppen forderte er ein Recht auf Stadt als kollektive Wiederaneignung (vgl. ebd.). Dabei ging er über eine Forderung, städtische Räume zu nutzen, hinaus. Vielmehr forderte er einen Zugang zu politischen Debatten im Hinblick auf die zukünftige Entwicklung des städtischen Raums (vgl. ebd.).

Ebenfalls in die Debatte einschließen lässt sich der Diskurs um den Begriff „Placemaking“, der seinen Ursprung in den 1970er-Jahren fand. Gemeint waren die Schaffung sozialräumlicher Qualitäten und gesellschaftliche Aneignung von Stadtraum (vgl. Herkommer und Bormann 2017, S. 62). Placemaking lässt sich als übergreifende Idee und praktischer Ansatz verstehen, Stadtviertel, Städte oder Regionen zu verbessern, indem ihre Bewohner\*innen dazu ermutigt werden, den öffentlichen Raum als das Zentrum der Gemeinschaft neu zu definieren und zu erfinden (vgl. Project for Public Spaces 2018). Besondere Bedeutung erhält im Placemaking die physische, kulturelle und soziale Identität, die einen Ort definiert und dessen Weiterentwicklung vorantreibt. Placemaking selbst bezieht sich dabei auf den kollaborativen Prozess, Stadträume zu gestalten, um den Wert für die Bewohner\*innen zu maximieren (vgl. ebd.).

Ziehl et al. sprechen von „second hand spaces“, Orte, die sich vor dem Hintergrund sich verändernder Ansprüche an Stadträume herausbilden und ihren Nutzer\*innen bei geringen Mieten Platz für Interaktion, Partizipation und Unternehmensgründung bieten (vgl. Ziehl et al. 2012, S. 16). Gemein haben derartige Stadtaneignungsprozesse die Verfügbarkeit und die selbstbestimmte Nutzung von städtischem Raum und persönlicher Lebenszeit im Alltag (vgl. Hauck et al. 2017, S. 7).

In den heutigen Diskursen zu den zum Teil außergewöhnlichen Engagementformen lassen sich unterschiedliche Begriffe für die handelnden Personen finden. Akteur\*innen, die sich Stadt – im speziellen Freiräume, gleich ob Immobilien, Flächen etc. – zu eigen machen, werden unter Begriffen wie Raumunternehmer\*innen, Raumpioniere, Raumagent\*innen, Citymaker, Stadtmacher usw. subsumiert. Eingeschlossen sind hier Initiativen, lose Zusammenschlüsse oder

auch einzelne Personen, die weder durch staatliche noch durch nichtstaatliche Institutionen initiiert oder aktiviert worden sind (vgl. BMI 2019b, S. 5). Dabei handeln die Akteur\*innen neben-, mit- und gegeneinander, verfolgen eigene Ziele und Interessen und bedienen sich dabei unterschiedlichster Handlungs-, Koordinations- und Kooperationsformen (vgl. Seite 2018, S. 32).

So sind beispielsweise unter *Raumunternehmen* „Projekte und Initiativen zu verstehen, die häufig keine Fachleute der Stadtentwicklung und der Immobilienwirtschaft sind und doch als Do-it-yourself-Projektentwickler auftreten“ (Spars und Overmeyer 2016, S. 160). Bei den Akteur\*innen hinter den Raumunternehmen handelt es sich um Personen aus der Zivilgesellschaft, die intermediär an der Schnittstelle zwischen Zivilgesellschaft, Stadt- und Projektentwicklung agieren und dabei einen konkreten Raumbezug für ihr Vorhaben wählen (vgl. Buttenberg et al. 2017). Sie verfolgen das Ziel, diese Räume selbstbestimmt weiterzuentwickeln und mit Leben zu füllen, wodurch neue Formen öffentlicher Orte entstehen, die in dieser Form nicht durch staatliche Organisationen oder privatwirtschaftliche Unternehmen hätten geschaffen werden können (vgl. ebd.). Ihre Rollen können sich dabei im Verlauf der Unternehmung ändern: von Nutzer\*innen und Mieter\*innen zu Organisator\*innen und Eigentümer\*innen (vgl. Spars und Overmeyer 2016, S. 160). Die Realisierung ihrer Visionen und Vorstellungen einer lebenswerten Stadt, Gemeinschaft und Nachhaltigkeit bilden bei Raumunternehmer\*innen prioritäre Ziele, im Handeln bedienen sie sich multipler Ressourcen (vgl. ebd.). Raumunternehmen lassen sich vielerorts durch ihre ausgeprägten Netzwerkaktivitäten, welche sich auch unmittelbar vor Ort abbilden, kennzeichnen (vgl. Flögel und Gärtner 2011, S. 5). Mit ihren Unternehmungen schaffen sie sowohl für sich selbst als auch für andere eine direkte Teilhabe an Stadtentwicklung (vgl. Humann und Overmeyer 2017, S. 151). Die Raumunternehmer\*innen beginnen häufig als informelle Zusammenschlüsse, als *Raumpioniere* (vgl. Buttenberg et al. 2017). Raumpioniere, so Christmann (2013, S. 154), denken und nutzen Räume neu. Zu Anfang folgen sie dabei zumeist eigenen Lebensentwürfen und nutzen Gelegenheitsstrukturen, entwickeln Visionen, regen andere Bewohner\*innen zur Kommunikation an und beeinflussen so die Raumdeutung (vgl. ebd.).

*Stadtmacher\*innen*, ebenso wie *Citymaker*, verstehen sich als „Menschen, die sich dafür einsetzen, dass ihre Stadt ein bisschen lebenswerter wird“ (vgl. Schwittek 2019). Sie möchten eine neue Kultur der Stadtentwicklung schaffen, die geprägt ist von einem do-it-yourself oder do-it-together-Gedanken. Es geht ihnen darum, Dinge auszuprobieren, Veränderungen erlebbar zu machen und gemeinsam zu gestalten (ebd.). Ihre Projekte finden sich in kulturellen und sozialen Bereichen wieder, essentiell sind ihnen dabei die gemeinwohlorientierte



Stadtentwicklung und die temporäre Nutzung von Stadträumen. Das Stadtmachertum zeichnet sich dadurch aus, dass es nicht parteipolitisch geprägt ist, meist die Digitalisierung nutzt, um Sichtbarkeit zu erhöhen, und den Wunsch verfolgt, sich gegen Polarisierung und für Gemeinschaft einzusetzen (vgl. Schwittek 2019).

Die Akteur\*innen, die hier beispielhaft und sicherlich nicht vollständig dargestellt sind, eignen sich (Frei-)Räume an, gehen vielfältige Kooperationen und Zusammenschlüsse zur Realisierung ihrer Visionen und Ideen ein, gehen unkonventionelle Wege und bedienen sich eigener Ressourcen. Kooperation wird dabei nicht mehr nur zur Bewältigung von Konflikten, sondern als gestaltendes Element angesehen (vgl. Selle 2018, S. 48). Es handelt sich bei Stadtaneignung in der Regel um informelle, „selbstgebaute“ und provisorische Projekte. Sie kreieren neue soziale Räume und können so einen Mehrwert für das Zusammenleben und die Atmosphäre in der Stadt oder im Stadtviertel schaffen (vgl. Bruns 2014, S. 7 ff.). In der Stadtplanung wird dieses Potenzial bisher noch nicht ausgeschöpft (vgl. Willinger 2007, S. 731). Vor den dargestellten Herausforderungen erscheint es sinnvoll – und vor dem Hintergrund der allein durch die Kommune nicht mehr zu begegnenden Herausforderungen auch notwendig –, sich dieser Art der informellen Stadtgestaltung zuzuwenden und mit Blick auf die Kommunalverwaltungen (aber auch auf die Zivilgesellschaft) auszuloten, welche Möglichkeiten sich durch Kooperation und Koproduktion ergeben. Diese Zusammenarbeit birgt Potenziale, zugleich erfordert sie aber auch die Überwindung von Konflikten, die, zumindest teilweise, auch durch strukturelle Gegebenheiten und eigene Rollenzuschreibungen aufseiten der öffentlichen Verwaltung und zivilgesellschaftlicher Akteur\*innen sowie den daraus resultierenden unterschiedlichen Handlungslogiken entstehen.

---

## **5 Potenziale und Herausforderungen in der Kooperation und Koproduktion zwischen Stadtaneigner\*innen und kommunalen Akteur\*innen**

### **5.1 Raumordnung und Raumnutzung – ungenutzte Potenziale**

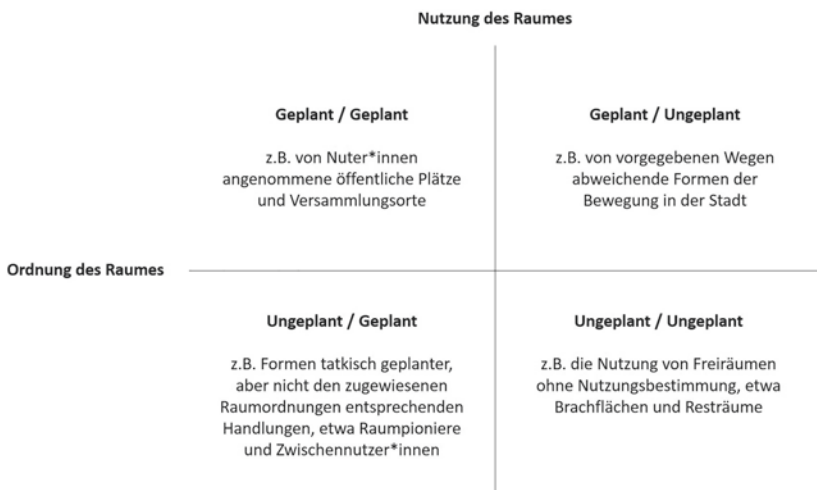
Die Handlungsmöglichkeiten der Kommune beim Aufbau aktiver Stadtteile liegen in dem Ausbau lokaler Ressourcen, der Kooperation, einer verbesserten Kommunikation und einer Zusammenführung der Akteur\*innen

(vgl. Habermann-Nieße 2006, S. 102). Raumordnung und durch die öffentliche Hand initiierte geplante Raumnutzungen können Antrieb hierfür sein. Es ist jedoch zu erkennen, dass eine geplante Raumnutzung und -ordnung nicht immer der späteren realen Nutzung entspricht und die Nutzer\*innen kommunale Raumvorstellungen unterlaufen (vgl. Ostermeyer 2017, S. 268 f.) (Abb. 2).

Wird in den Blick genommen, dass die (emotionale) Identifikation mit dem Raum durch ihre Bewohner\*innen essentiell für die Mitwirkung und Zusammenarbeit in Form von Kooperation und Koproduktion ist (vgl. Brocchi 2019, S. 13), ergibt sich, dass vor allem in den Bereichen.

- ungeplanter Raumordnung und ungeplanter Raumnutzung, aber auch
- ungeplanter Raumordnung und geplanter Raumnutzung

Potenziale liegen, die durch Kooperation und Koproduktion zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft zu heben und zu nutzen sind. So lassen sich beispielsweise Raumpioniere und Zwischennutzer\*innen durch die Aneignung von Räumen in zwar taktisch geplante, aber nicht den zugewiesenen Raumordnungen entsprechende Nutzungen einsortieren. Die Aneignung von Flächen ohne Nutzungsbestimmung, etwa Brachflächen oder



**Abb. 2** Geplante und ungeplante (Raum-)Ordnungen und Nutzungen. (Quelle: Eigene Darstellung, nach Ostermeyer 2017, S. 266ff.)

Resträume, sind sowohl in der Nutzung des Raumes als auch in ihrer Ordnung ungeplant, ungenutzte Potenziale werden erschlossen. Zwischennutzungen bieten engagierten Akteur\*innen Möglichkeitsräume, ihre Ideen zu erproben und weiter zu entwickeln. Die Verfügbarkeit physischer Räume kann sie zudem zu neutralen Orten für Aushandlungsprozesse und Kommunikation zwischen den Akteur\*innen machen und gleichsam einen niedrigschwelligen Zugang für weitere Interessierte bieten (vgl. Dahlbeck und Schlieter 2019). Erfahrungen aus dem Projekt KuDeQua sowie aus Gesprächen mit kommunalen Akteur\*innen jedoch haben aufzeigen können, dass insbesondere Zwischennutzungen flexible Konzepte in engen Zeiträumen erfordern, die mit kommunalem Verwaltungshandeln, etwa im Bereich der Nutzungsänderung, häufig nicht gut harmonisieren. Hier bedarf es eines Bürokratieabbaus, einer stärkeren Zusammenarbeit der Fachressorts in den Kommunen sowie eines vorausschauenden Denkens der potenziellen Zwischennutzer\*innen.

## **5.2 Potenziale der Stadtaneignung – Freiräume fördern, Aufgaben erschließen**

Die Stärken von intermediären Akteur\*innen, die sich ihr nahräumliches Lebensumfeld erschließen, liegen unter anderem in der Bildung von lokalem Sozialkapital und der Erschließung ungenutzter Potenziale, die durch die öffentliche Hand oder wirtschaftliche Akteur\*innen in der Form nicht selbst geschaffen und/oder gehoben werden können. Akteur\*innen, die diese Art der Stadtaneignungskultur leben, können unerkannte Potenziale nutzen, Sozialkapital aufbauen, die Resilienz von Quartieren gegenüber Krisen erhöhen und sollten deshalb zugelassen, sogar möglichst gefördert werden (vgl. Brocchi 2019, S. 12). Dem Lokalen kommt dabei eine bedeutende Rolle zu: Da die Stadtaneigner\*innen im unmittelbaren, nahräumlichen Lebensumfeld eine hohe Wirkkraft entfalten (können), bleiben sie auch bei hoher Komplexität und begrenzten Ressourcen handlungsfähig (vgl. ebd.). Besonders in Krisensituationen werden Nischeninitiativen so zu Vorbildern im Hinblick auf Überlebensstrategien (vgl. ebd.).

Das Verständnis darüber, wie derartige (Frei-)Räume in den Quartieren geschaffen und entwickelt werden, befindet sich im Wandel: Die Räume werden von vielen Akteur\*innen aus der Bürgerschaft in kleinen Schritten angeeignet, bespielt, in der Nutzung immer wieder verändert und transformiert (vgl. BMVBS 2008b, S. 1). Die Beteiligung der Akteur\*innen in und an der Planung durchläuft ebenfalls einen Wandel, von reinen Befragungen und Informationsweitergaben hin zu einem dialogorientierten Prozess des Verhandels in komplexen

Akteursstrukturen (vgl. ebd.). Dabei muss zwischen den Begriffen Partizipation, Beteiligung, Teilhabe, Kooperation und Koproduktion differenziert werden, denn nicht immer werden hierunter von den Akteur\*innen gleichwertige Ansätze verstanden (vgl. Brocchi 2019, S. 18). Dies erscheint umso wichtiger, geht es um Aushandlungsprozesse mit Akteur\*innen, die selbstorganisiert und selbstverwaltet handeln. So handelt es sich nach Brocchi bei der Initiierung von Bürger\*innenbeteiligungsverfahren von Seiten kommunaler Institutionen häufig weniger um die Anreicherung der Macht der Bürger\*innen im Sinne von „Empowerment“ als vielmehr um Informationsweitergabe oder Konsultation, womit die Teilhabe auf eine „inszenierte Mitwirkung“ reduziert wird (vgl. Brocchi 2019, S. 18).

Brocchi fordert daher, die Akteur\*innen im Quartier von Seiten der Kommunen ernsthaft in Prozesse einzubeziehen. Die gestaltungswilligen Akteur\*innen entstehen und bestehen in vielfältigen Netzwerken, die sich durch verschiedene, teilweise unkonventionelle Ansätze, heterogene Gruppenzugehörigkeiten, verschiedene Interessenlagen, Organisationsstrukturen und -kulturen sowie unterschiedlich intensive Präsenz vor Ort auszeichnen. Durch diese Komplexität wird wiederholte Kommunikation und persönliche Interaktion aller zu Beteiligten zu einer zentralen Anforderung an eine bottom-up-Entwicklung, die Koproduktion und Kooperation erfolgreich fördert (vgl. ebd.). Dabei kann die Kommunikation und Interaktion sowohl laut als auch leise, dynamisch oder ausgewogen sein, denn auch wenn in derartigen Aushandlungsprozessen – insbesondere auf Seiten der Aneigner\*innen – eine immer wieder zu findende „Dagegen-Haltung“ zu erkennen ist, zeigt diese Haltung zugleich immer auch ein „Dafür“ (vgl. Selle 2018, S. 24 f.). Dieses „Dafür“ kann Gegenstand des Gemeinwohls und damit Gegenstand der Kooperation und Koproduktion zwischen Aneigner\*innen und kommunalen Akteur\*innen in der Quartiersentwicklung werden. Hierfür bedarf es Konzepte des Ver- und Aushandelns von gemeinsamen Interessen- und Zielvorstellungen. Diese Interessenlagen können sich voneinander stark unterscheiden, in ihren Anliegen jedoch sind sie zumeist gleich. In einer Zeit mit zunehmender Vernetzungsdichte und vielen Berührung- und Konfliktpunkten geht gleichzeitig die Verpflichtung aller Beteiligten einher, Konflikte konstruktiv und für alle Parteien gewinnbringend zu lösen (vgl. Luksch 2015, S. 10). Reine Diskussions- und Gesprächsrunden reichen an dieser Stelle häufig nicht aus. Erfahrungen mit Methoden der Moderation, insbesondere aufseiten der kommunalen Akteure\*innen, können helfen, Konflikte zu schlichten oder diese gar nicht erst aufkommen zu lassen, festgefahrene Situationen und Problemlagen zu klären und gemeinsam vertretene Positionen herauszuarbeiten.

Viele Initiativen, lose Zusammenschlüsse, aber auch einzelne Personen haben sich unabhängig von öffentlichen Einrichtungen und staatlichen Instanzen auf den Weg gemacht, ihre Ziele für und im Quartier umzusetzen. Stadtaneignungsprozesse nutzen freiliegende Potenziale, was wiederum dem Gemeinwohl zugutekommen kann. So lässt sich in manchen Quartieren durch die Bildung von Bürger\*inneninitiativen eine Kompensation rückläufiger Institutionen, aber auch eine Vermittlung zwischen ökonomischen und sozialen oder ökologischen Interessen erkennen (vgl. Brocchi 2019, S. 13). Freiräume für derartige Stadtaneignungsprozesse zuzulassen, Nischen in Kooperation und Koproduktion zu besetzen sowie Unterstützungsstrukturen, insbesondere im Hinblick auf Empowerment, zu bieten und geeignete Rahmenbedingungen aufzusetzen, kann und sollte vor dem Hintergrund aktueller Herausforderungen in der Quartiersentwicklung verstärkt in das Aufgabenfeld kommunaler Akteur\*innen gelegt werden. Die Fragen, inwiefern eine Kooperation oder Koproduktion angeregt und umgesetzt wird, wer welche Ressourcen einbringt und welche übergeordneten Ziele dabei verfolgt werden, erhalten insofern eine hohe Bedeutung, als dass sie zu einem Um- und auch Neudenken im Rollenverständnis der Akteur\*innen und einer Neujustierung von Aufgaben und Zuständigkeiten führen können – insbesondere auf kommunaler Seite.

### 5.3 Quartiersentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe

Ein Ansatzpunkt, der essentiell für die Gestaltung von Quartieren als Gemeinschaftsaufgabe ist – wie sie bereits vielfach gefordert wurde (vgl. u. a. BMVBW/BBR 2005; BMUB 2007) –, ist die Hinzuziehung unterrepräsentierter Akteur\*innengruppen in Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse. Bedeutung erlangt dies auch vor dem Hintergrund der nicht unberechtigten Kritik, dass das dargestellte Engagement auf den Visionen und Zielen weniger beruht und – auch wenn es den Zielen nach dem Gemeinwohl zugutekommt – Partikularinteressen vertritt. Dabei „[spricht] nichts (...) gegen die Analyse und Förderung individueller Potenziale, solange dabei die strukturellen Rahmenbedingungen der Chancengleichheit (...) berücksichtigt und kritisch reflektiert werden“ (Thiesen 2011, S. 14). Das heißt, die Ungleichheit der potenziellen Kooperationspartner\*innen und die Selektivität in den einzelnen Prozessen bedarf eines Ausgleichs und des Eröffnens von Mitgestaltungsmöglichkeiten für die, die wenig Einfluss ausüben können (vgl. Selle 2018, S. 35). Ziel muss es sein, Partizipationsprozesse attraktiv zu gestalten, differenziert auf die Interessen und Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen einzugehen und einen

niedrigschwelligen Zugang zur Beteiligung zu ermöglichen (vgl. ebd.). Dabei ist es notwendig, sich die soziostrukturellen Grenzen zivilgesellschaftlicher Potenziale bewusst zu machen, um eine Verschärfung sozialer Ungleichheiten zu vermeiden (vgl. Siebel 2010, S. 36). Die aktive Teilnahme an Beteiligungsprozessen beginnt mit dem Wissen darüber, dass Mitwirkungsmöglichkeiten gegeben sind und wann entsprechende Prozesse stattfinden (vgl. Friesecke 2017, S. 121). Um diese auf eine möglichst breite Grundlage zu stellen und auch diejenigen Gruppen zu erreichen, die in der Regel nicht für Beteiligungsprozesse gewonnen werden können, bildet die richtige Ansprache gleich zu Beginn einen entscheidenden Erfolgsfaktor (vgl. Allianz vielfältige Demokratie und Bertelsmann Stiftung 2018, S. 16). Eine Zufallsauswahl der angesprochenen Personen, möglichst quotiert, kann im Vergleich zu anderen Methoden, wie etwa der direkten Einladung per Selbstselektion, die Heterogenität der Gruppe und in diesem Zuge auch die Chancengleichheit erhöhen sowie Partikularinteressen reduzieren (vgl. ebd.). Weiterhin sind der Abbau von Zugangs- und Sprachbarrieren, die Auswahl von Methoden, die einen zwanglosen Austausch ermöglichen, sowie Beteiligungsmöglichkeiten zu unterschiedlichen Zeiten und an gut erreichbaren Orten notwendig, um attraktive Beteiligungsangebote, niedrigschwellige Zugangsmöglichkeiten und eine differenzierte Ansprache verschiedener Personengruppen zu erreichen.

Kommunen können Stadtaneignungsprozesse, sofern gemeinwohlorientiert, als Ausgangsbasis für die Aktivierung bisher nicht erreichter Bevölkerungsgruppen vororten und Unterstützungsleistungen im oben beschriebenen Bereich leisten. Die top-down-Aktivierung von Bürger\*innen durch Kommunen stoßen, auch aufgrund politischer-administrativer Logik, vielerorts an Grenzen (vgl. Gualini 2010, S. 3). Der Ausbau bereits vorhandener Strukturen und die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen, in denen Bürger\*innen situativ und mithilfe kreativer Problemlösungsstrategien agieren können, kann zu einer Nachhaltigkeit und Verstetigung beitragen. Bottom-up-Initiativen können zudem dazu beitragen, dass der lokale Raum zu einem „Identifikationsraum“ für die Bewohner\*innen wird.

## **5.4 Handlungslogiken, Motive und Konflikte in der Zusammenarbeit**

Die Zusammenarbeit zwischen zivilgesellschaftlichen und kommunalen Akteur\*innen, ob als Austausch, Kooperation oder Koproduktion, wird durch vielfältige Faktoren geprägt, nicht selten auch durch Hindernisse (vgl. Koop

und Walter 2018). So ist die Qualität der Zusammenarbeit von bürgerschaftlichen Initiativen und kommunalen Partner\*innen gleichermaßen abhängig von den persönlichen Erfahrungen und Qualifikationen der handelnden Personen, einer gegenseitigen Sympathie füreinander sowie von dem Vermögen, die Handlungslogiken des jeweils anderen verstehen zu können (vgl. BMI 2019b, S. 36). Diese können in unterschiedlich starker Ausprägung dazu führen, dass Schwierigkeiten im Umgang miteinander auftreten. Zu beobachten ist dies vor allem in der Anfangsphase der Zusammenarbeit oder in einzelnen Teilbereichen von Projekten. Begründen lässt sich das unter anderem damit, dass Vertreter\*innen der bürgerschaftlichen Initiativen wenig Verständnis für die langwierigen Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb der Verwaltung und das Ausbleiben von eigenständiger Verantwortungsübernahme einzelner Personen haben (vgl. ebd., S. 37). Hier können die Bündelung von Kompetenzen, die persönliche Interaktion und Kommunikation und insbesondere eine transparente Darstellung von Prozessen in der Verwaltung helfen, Handlungslogiken für die engagierten Bürger\*innen nachvollziehbar zu machen. Dies kann notwendig sein, da der hierarchische Aufbau der öffentlichen Verwaltung zumeist konträr gegenüber den dezentralen Strukturen innerhalb der Initiativen, Vereine und Netzwerke ist, die Stadt gestalten wollen. Die Transparenz über und die Sensibilisierung für verwaltungsinterne Prozesse können hier zu einem besseren Verständnis, etwa mit Blick auf o.g. längere Entscheidungs- oder Abstimmungsprozesse, führen.

Auf der anderen Seite fällt es den kommunalen Partner\*innen mitunter schwer, sich auf die Strukturen der Initiativen einzulassen, etwa aufgrund häufig wechselnder Ansprechpartner\*innen sowie unklarer Zuständigkeiten innerhalb der Gruppen (vgl. ebd.). Pläne und Strategien zivilgesellschaftlicher Vorhaben entwickeln sich oft erst im Prozess selbst und sind sehr dynamisch. Das Fehlen standardisierter Vorgaben, wie derartige Vorhaben in Genehmigungsverfahren im Baurecht oder in Stadtplanungsprozesse zu integrieren sind, kommt erschwerend hinzu. Durch den Aufbau von Vertrauen, welches durch Kommunikation und die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen und Verbindlichkeiten zu geben, geschaffen werden kann, lassen sich diese Herausforderungen begegnen. Es bedarf eines Verständnisses aufseiten der Kommunen darüber, wie Stadtaneignung und zivilgesellschaftliche Vorhaben agieren, auch um zukünftig verstärkt Ermessensspielräume zu nutzen (z. B. im Bereich der Moratorien, der aktiven Duldung oder der Teilgenehmigungen).

Diese Forderungen gehen konträr mit der Erkenntnis, dass die Beteiligung der Bewohner\*innen aufgrund fehlender Bereitschaft von Seiten der Politik und Verwaltung, Verantwortung abzugeben, an Grenzen stößt (vgl. Habermann-Nieße

2006, S. 102). Ziel muss es sein, über die „inszenierte Mitwirkung“ hinweg zur partnerschaftlichen Kooperation zu gelangen. Notwendig hierfür sind eine gemeinsame Zielvorstellung und die Bereitschaft, Verantwortung zu teilen oder abzugeben.

Weitere Herausforderungen in der Zusammenarbeit finden sich aus Sicht der Engagierten in undurchsichtigen Kommunikationsstrukturen innerhalb der Verwaltung sowie darin, dass sie sich von der Verwaltung nicht ernst genommen fühlen. Die Anerkennung von Seiten der Kommunen, dass Bürger\*innen Partner\*innen bei der Gestaltung und Entwicklung von Quartieren sind, und deren transparente Kommunikation nach außen hin sind wesentlich für eine Zusammenarbeit: Quartiersentwicklung funktioniert nur gesamtgesellschaftlich. Des Weiteren können konkurrierende Ziele, beispielhaft im Zuge der Nutzung einer Immobilie, zu Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen Kommunen und Zivilgesellschaft führen (vgl. BMI 2019b, S. 37). Ebenso können sich bei der Betrachtung der heterogenen Raumannsprüche und der Vielfalt der Akteur\*innen mit ihren unterschiedlichen Interessenlagen, Funktionsbereichen, Kompetenzen und Potenzialen auch das Gemeinwohl und die Individualinteressen entgegenstehen (vgl. Baumgart 2011, S. 65). Ziel muss es sein, Interessenlagen abzuwägen, in einen kommunikativen Aushandlungsprozess zu gehen und die Ressourcen zu bündeln.

Die Organisation des Prozesses ist eine arbeitsintensive Herausforderung eigener Art für alle beteiligten Akteur\*innen. Dabei bilden förderliche Rahmenbedingungen, Moderations- und Kommunikationsstrategien, die Verdeutlichung von Zielen und Erwartungen sowie transparente Strukturen und Entscheidungsprozesse nur einen ersten Schritt, Kooperation und Koproduktion auf den Weg zu bringen. Diese Prozesse – also die der Interdependenzgestaltung – sind zu großen Teilen als kommunikative Tätigkeit zu verstehen. Sich die Bedeutung kommunikativer Tätigkeiten zu verdeutlichen, kann helfen, sie zu strukturieren und zu organisieren (vgl. Selle 2018, S. 33).

---

## 6 Fazit und Ausblick

Aktuellen Prognosen (u. a. Mensing et al. 2020; BBSR 2017) zufolge werden sich die Problemlagen in den Quartieren, wie etwa das Wegbrechen von Einzelhandel und Dienstleistungen oder dessen Zentrierung in den Innenstädten, verbunden mit dem Wegbrechen einer zentralen sozialen Funktion, weiter verschärfen. Mit einem „Weiter so“ bisheriger Strategien kann dem nicht oder nur unzureichend begegnet werden. Die Einbindung weiterer Akteur\*innen in



Stadt- und Quartiersentwicklungsprozesse von Seiten kommunaler Akteur\*innen, die Bildung von Akteurskonstellationen im Kooperations- und Koproduktionsgefüge zwischen kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen und die damit einhergehende Verantwortungsteilung und eine Neuausrichtung von Rollenprofilen müssen in einem Prozess ausgehandelt werden. Dies gestaltet sich umso schwieriger, je heterogener die Akteur\*innen in ihren Vorstellungen, Ideen und Ansätzen sind. Derartige Verhandlungsprozesse, wie sie vielerorts mit Beteiligung und Partizipationsangeboten begonnen werden, sind – im Vergleich zu herkömmlichen Strategien (z. B. der Wirtschaftsförderung im Bereich der Unternehmensansiedlung) – zumeist ressourcen- und arbeitsintensiver, und nicht immer sind diese zur Zufriedenheit aller Akteur\*innen mit gutem Ausgang zu bewältigen. Dennoch sollte das „Einmischen“ von außen, sprich durch die Bewohner\*innen, in kommunale Prozesse der Stadt- und Quartiersgestaltung nicht als Zumutung empfunden, sondern als Chance für eine aktive, belebte Entwicklung wahrgenommen werden. An dieser Stelle soll betont werden, dass die zentralen Probleme in den Quartieren, von Segregation, sozialer Ungleichheit, fehlenden Angeboten vor Ort, vermehrtem Leerstand bis hin zu Trading-Down-Effekten, nicht allein durch bürgerschaftliches Engagement, gleich in welcher Form, gelöst werden können. Auch dürfen Kooperation und Koproduktion nicht mit dem Anspruch hierauf eingegangen werden.

Ein bisher von der öffentlichen Verwaltung kaum als Potenzial für eine positive Quartiersentwicklung wahrgenommene Akteur\*innengruppe stellen Stadtaneigner\*innen dar. Eine Vielzahl von Fallstudien legt die Themenvielfalt und Wirkungskreise dieser offen (u. a. BMVBS 2008a; Beck und Schnur 2016; BMI 2019b). Zu differenzieren ist zwischen der im Fokus des Beitrages stehenden gemeinwohlorientierten Stadtaneignung und Partikularinteressen. Gemeinwohlorientierte Stadtaneignung, die daraus resultierende Nutzbarmachung von (Frei-)Räumen und die positiven Auswirkungen auf das Quartier bergen große Potenziale für eine positive lokale Entwicklung. Sowohl die Historie partizipativer Prozesse, vorhandene Studien als auch Erfahrungen aus dem Forschungsprojekt KuDeQua haben aufzeigen können, dass jedoch noch Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die Zusammenarbeit zwischen kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen besteht. Diesen zu nutzen, setzt die Erkenntnis voraus, dass Planung von öffentlicher Seite und Aneignung von zivilgesellschaftlicher Seite eng miteinander verwoben sind und so einen Handlungsraum aufspannen.

Vor dem Hintergrund der Privatisierung ehemals kommunal beeinflussbarer Akteure und einer in vielen Kommunen zu findenden finanzschwachen Haushaltslage, die die Spielräume der Verwaltung – auch in der Stadt- und

Quartiersentwicklung – zunehmend einschränkt (vgl. Siebel 2010, S. 34), müssen Wege und Prozesse gefunden werden, Stadt gemeinsam zu entwickeln und den in den Quartieren vorherrschenden Herausforderungen zu begegnen. Die Bildung von Akteur\*innennetzwerken, deren aufeinander bezogenes Handeln es ermöglicht, Herausforderungen angehen zu können, ist dabei als wesentlicher Schritt zu sehen. Zentrale Aspekte in der gemeinsamen Entwicklung von Quartieren bilden Kommunikation, Aushandlungen, das Verstehen der unterschiedlichen Handlungslogiken und der Aufbau von Vertrauen untereinander. Ressourcen und Kompetenzen im Bereich der Moderation und Vermittlung sowie die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen für die Entstehung, Weiterentwicklung und Ermöglichung von Engagement verschiedenster Akteursgruppen stellen hierbei den ersten Schritt dar. Förderlich sind hierbei vor allem physische Orte. An Orten, an denen Menschen agieren können, kann sich Sozialkapital bilden, welches wiederum zu einem resilienteren und flexibleren System beiträgt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass

- Stadtaneigner\*innen häufig nicht erschlossene Potenziale heben,
- die dahinterliegenden Visionen der Stadtaneignung zumeist dem Gemeinwohl dienen,
- die Stadtaneigner\*innen über gefestigte Netzwerkstrukturen, (Experten-) Wissen über ihren lokalen Wirkungsraum und die Bereitschaft zu einem Ressourceneinsatz, seien es Zeit, Wissen oder auch Finanzmittel, verfügen, die im Bereich der lokalen Entwicklung von großer Bedeutung sind und in Zusammenarbeit mit der Kommune gestärkt werden können,
- Stadtaneignung neue soziale Räume schaffen und positive Entwicklungsimpulse für das Quartier mit sich bringen kann.

Städte und Quartiere sind Orte, an denen sich Wissen, Kreativität und Vielfalt konzentrieren. Dies gilt es zu nutzen, offenliegende Potenziale zu heben und Quartiersentwicklung damit gesamtgesellschaftlich anzugehen. Dies erfordert

- eine Neujustierung von Rollenzuschreibungen der beteiligten Akteur\*innen,
- eine Rahmensetzung, die Bottom-up-Prozesse nicht nur als ressourcen- und arbeitsintensiv sieht, sondern die Rendite vor Augen hat, die daraus erwachsen kann, sowohl finanzieller, insbesondere aber sozialer Natur,
- die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen und Unterstützungsstrukturen von kommunaler Seite,

- das Abstrahieren zwischen Möglichkeiten der Zielerreichung in einem Aushandlungsprozess und die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Verfahrensarten und eine
- regelmäßige Kommunikation als Schlüssel für Verhandlungsprozesse zwischen den Akteur\*innen.

Unter Berücksichtigung von bereits bestehenden Freiraumorganisationen, Stadtaneignungen und weiterem Engagement können dabei vor allem eine hilfeleistende Rahmensetzung erfolgen und eine Unterstützungsstruktur im Sinne der „Hilfe zur Selbsthilfe“ von Seiten der kommunalen Akteur\*innen gebildet werden. Jedoch dürfen auch die Gefahren, etwa die Durchsetzung von Partikularinteressen oder die Überforderung der Menschen vor Ort sowie eine Verschärfung sozialer Ungleichheiten, nicht unbeachtet bleiben. Als weiteres Ziel ist somit die Öffnung für weitere, auch vulnerable Akteur\*innen zu sehen, um Quartiersentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe anzugehen, welche – neben der Schaffung von Rahmenbedingungen – zugleich auch Aktivierungsstrategien vorsehen muss.

---

## Literatur

- Anstiftung. Die urbanen Gemeinschaftsgärten im Überblick. <https://anstiftung.de/urbane-gaerten/gaerten-im-ueberblick?view=map>. Zugegriffen: 24. Juni 2020.
- Allianz vielfältige Demokratie, und Bertelsmann Stiftung, Hrsg. 2018. Wegweiser breite Bürgerbeteiligung, [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige\\_Demokratie\\_gestalten/Wegweiser\\_breite\\_Beteiligung\\_FINAL.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Vielfaeltige_Demokratie_gestalten/Wegweiser_breite_Beteiligung_FINAL.pdf). Zugegriffen: 16. Juni 2020.
- Baumgart, Sabine. 2011. Spuren suchen – Pfade finden. Planung zwischen Informalität und Intervention. In *Verschiedenheit als Diskurs*, Hrsg. Renate Hinze, und Renate Walthes, 63–74. Tübingen.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Hrsg. 2017. Online-Handel – Mögliche räumliche Auswirkungen auf Innenstädte, Stadtteil- und Ortszentren. BBSR-Online-Publikation 08/2017. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2017/bbsr-online-08-2017.html>. Zugegriffen: 29. März 2021.
- Benze, Andrea, und Anuschka Kutz. 2017. Nahezu unsichtbare Aneignung. In *Aneignung urbaner Freiräume. Ein Diskurs über städtischen Raum*, Hrsg. Thomas E. Hauck, Stefanie Hennecke, und Stefan Körner, 75–104. Bielefeld.
- Beck, Sebastian, und Olaf Schnur. 2016. *Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung*. Berlin.
- Beck, Sebastian, Martin Kriemann, und Christian Luchmann. 2017. vhw-Studie „Stadtmacherinnen und Stadtmacher“ Bürgergesellschaft zwischen Government und Urban Governance. vhw WerkStadt Nr. 11, Januar 2017. [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/werkSTADT/PDF/vhw\\_werkSTADT\\_Stadtmacher\\_Nr\\_11\\_2017.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/werkSTADT/PDF/vhw_werkSTADT_Stadtmacher_Nr_11_2017.pdf). Zugegriffen: 07. Oktober 2020.

- Biedermann, Amrei, und Anna-Lena Ripperger. 2017. *Urban Gardening und Stadtentwicklung. Neue Orte für konflikthafte Aushandlungsprozesse im städtischen Raum*. Wiesbaden.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Hrsg. 2019a. 20 Jahre integrierte Quartiersentwicklung. Die soziale Stadt. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/20-jahre-soziale-stadt.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/20-jahre-soziale-stadt.pdf?__blob=publicationFile&v=3). Zugegriffen: 05. Oktober 2020.
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Hrsg. 2019b. Neue Partner für die Quartiersentwicklung. Mit gemeinwohlorientierten Initiativen Stadt gestalten. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/neue-partner-fuer-die-quartiersentwicklung-1688504>. Zugegriffen: 13. Mai 2020.
- BMUB – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Hrsg. 2007. LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/bauen-wohnen/stadt-wohnen/stadtentwicklung/leipzig-charta/leipzig-charta-artikel.html>. Zugegriffen: 11. Juni 2020.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Hrsg. 2008a. Zwischennutzungen und Nischen im Städtebau als Beitrag für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Praxisheft 57. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/WP/wp\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/WP/wp_node.html). Zugegriffen: 15. Juni 2020.
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Hrsg. 2008b. Gestaltung urbaner Freiräume Dokumentation der Fallstudien im Forschungsfeld „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“. Werkstatt, Praxisheft 61. [https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/WP/wp\\_node.html](https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/WP/wp_node.html). Zugegriffen: 15. Juni 2020.
- BMVBW/BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Hrsg. 2005. Nachhaltige Stadtentwicklung – ein Gemeinschaftswerk. Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/ministerien/BMVBS/Sonderveroeffentlichungen/2005undaelter/Staedtebaubericht2004.html?nn=423722>. Zugegriffen: 11. Juni 2020.
- Brocchi, Davide. 2018. Große Transformation im Quartier: zur partizipationsorientierten Quartiersentwicklung. FGW-Studie Integrierende Stadtentwicklung, 6. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-67646-6>. Zugegriffen: 22. Juni 2020.
- Brocchi, Davide. 2019. *Große Transformation im Quartier. Wie aus gelebter Demokratie Nachhaltigkeit wird*. München.
- Bruns, 2014. Laura Bruns 2014 Stadt selber machen – ein Handbuch Berlin
- Buttenberg, Lisa, Klaus Overmeyer, und Guido Spars. 2017. Was Raumunternehmen ausmacht – Von Raumpionieren zu Raumunternehmen. <https://www.sozialraum.de/was-raumunternehmen-ausmacht-von-raumpionieren-zu-raumunternehmen.php>. Zugegriffen 27. Mai 2020.
- Christmann, Gabriela B. 2013. Raumpioniere in Stadtquartieren und die kommunikative (Re-)Konstruktion von Räumen. In *Kommunikativer Konstruktivismus. Theoretische und empirische zu einem neuen wissenssoziologischen Ansatz. Wissen, Kommunikation und Gesellschaft*, Hrsg. Reiner Keller, Hubert Knoblauch, und Jo Reichertz, 153–184. Wiesbaden.

- Dahlbeck, Elke, und Dajana Schlieter. 2019. Kooperationen zwischen Bürgerinnen und Bürgern und Kommunen für das Quartier. <https://www.iat.eu/forschung-beratung/publikationen.html?filter=fa>. Zugegriffen: 27. Mai 2020.
- Faller, Bernhard, Franziska Hettich, Jennifer Ritter, und Frauke Burgdorf. 2019. Gemeinwohlorientierte Initiativen in der Stadtentwicklung. Endbericht i.A. des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR). <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Stadtentwicklung/Staedtebaufoerderung/Forschungsprogramme/Programmuebergreifend/Projekte/gemeinwohl-quartier/start-node.html>. Zugegriffen: 22. Juni 2020.
- Färber, Alexa. 2010. Greifbarkeit der Stadt: Überlegungen zu einer stadt- und wissensanthropologischen Erforschung stadträumlicher Aneignungspraktiken. In: *dérive*. Zeitschrift für Stadtforschung Nr.40/41. S.100–105.
- Flögel, Franz, und Stefan Gärtner. 2011. Strukturwandel im Einzelhandel: Das Ende der B- und C-Lagen oder Chance für Raumunternehmen? In *Geographische Handlungsforschung*, Nr. 30, Hrsg. Wirtschaftsgeographie der Humboldt-Universität zu Berlin, , 5–13. Berlin.
- Flögel, Franz, und Stefan Gärtner. 2012. *Raumunternehmen und die Aktivierung von Nachbarschaft*. Bonn.
- Friesecke, Frank. 2017. Aktivierung von beteiligungsschwachen Gruppen in der Stadt- und Quartiersentwicklung. In *Partizipation in der Bürgerkommune*, Hrsg. Hartmut Bauer, Christiane Büchner, und Lydia Hajasch, 117–138. Potsdam.
- Gualini, Enrico. 2010. Zivilgesellschaftliches Handeln und bürgerschaftliches Engagement in stadtentwicklungspolitischer Perspektive: kritische Überlegungen zur Thematik In *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement*, Hrsg. Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel, und Rupert Graf Strachwitz, 3–22. Stuttgart.
- Habermann-Nieße, Klaus. 2006. Die Stadt der Stadtteile. Über die Differenzierung und Qualifizierung der Stadtquartiere. In *Das neue Gesicht der Stadt. Strategien für die urbane Zukunft im 21. Jahrhundert*, Hrsg. Heinrich-Böll Stiftung, 93–103. Berlin.
- Hauck, Thomas E., Stefanie Hennecke, und Stefan Körner. 2017. Aneignung urbaner Freiräume – Einleitung. In *Aneignung urbaner Freiräume. Ein Diskurs über städtischen Raum*. Hrsg. Thomas E. Hauck, Stefanie Hennecke, und Stefan Körner, 7–20. Bielefeld.
- Hauck, Thomas E., Hennecke, Stefanie, und Körner, Stefan (Hrsg.), 2017. Aneignung urbaner Freiräume. Ein Diskurs über städtischen Raum. transcript. Bielefeld.
- Herkommer, Benjamin, und Daniel Bormann. 2017. Placemaking. Die Kunst, gute Orte auszubilden. In *Stadtökonomie – Blickwinkel und Perspektiven. Ein Gemischtwarenladen*, Hrsg. Anja Besecke, Josiane Maier, Ricarda Pätzold, und Susanne Thomaier, 62–69. Berlin.
- Humann, Melanie, und Klaus Overmeyer. 2017. Nutzergetragener Städtebau oder wie Bürger ihre Stadt an Planung beteiligen. *Denkströme. Journal der Sächsischen Akademie der Wissenschaften*, Heft 18, 151–154.
- Koop, Alexander, und Andrea Walter. 2018. Mehr Zusammenarbeit wagen! Herausforderungen in der Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltung und Zivilgesellschaft – und Wege, sie zu bewältigen. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user\\_upload/Herausforderungen.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/Herausforderungen.pdf). Zugegriffen: 08. Oktober 2020.

- Luksch, Jochen. 2015. Vorwort. In *Das Harvard-Konzept. Die unschlagbare Methode für beste Verhandlungsergebnisse*, Hrsg. Roger Fisher, William Ury, und Bruce Patton, 9–12. Frankfurt, New York.
- Mensing, Klaus, Ulrike Anders, Jörg Fanelli-Falcke, Arndt Hauschild, Markus Löwer, Ulrike Mansfeld, Jens Nußbaum, Juliane Ribbeck-Lampel, Götz von Rohr, Juana Schulze, Martin Sondermann, und Kathrin Wiellowicz. 2020. Zukunft der (Stadt-) Zentren ohne Handel? Neue Impulse und Nutzungen für Zentren mit Zukunft. Positionspapier aus der ARL, No. 116. <https://shop.arl-net.de/stadtzentren-handel.html>. Zugegriffen: 28. September 2020.
- Mullis, Daniel. 2017. Henri Lefebvre: Das Recht auf Stadt. In *Schlüsselwerke der Stadtforschung*, Hrsg. Frank Eckardt, 351–366. Wiesbaden.
- Ostermeyer, Serjoscha P. 2017. Zur Paradoxie von Planung und Aneignung. In *Aneignung urbaner Freiräume. Ein Diskurs über städtischen Raum*, Hrsg. Thomas E. Hauck, Stefanie Hennecke, und Stefan Körner, 263–280. Bielefeld.
- Project for Public Spaces. 2018. Placemaking. What if we build our cities around places? New York. <https://www.pps.org/article/what-is-placemaking>. Zugegriffen: 12. Juni 2020.
- Reichwein, Alfred, und Martina Trauth-Koschnick. 2010. Förderung des bürgerschaftlichen Engagements – Strategien und Methoden für die kommunale Praxis. In *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement*, Hrsg. Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel, und Rupert Graf Strachwitz, 250–264. Stuttgart.
- Reink, Michael. 2019. Entwicklung der Gewerbemieten für den Einzelhandel. Handelsverband Deutschland. <https://einzelhandel.de/themeninhalte/standortundverkehr/1100-themen/standortpolitik/flaechen-immobilienentwicklung/12415-entwicklung-der-gewerbemieten-fuer-den-einzelhandel>. Zugegriffen: 18. Juni 2020.
- Robertson, Roland. 1998. Glokalisierung: Homogenität und Heterogenität in Raum und Zeit. In: *Perspektiven der Weltgesellschaft*, Hrsg. Ulrich Beck, 192–220. . Frankfurt am Main.
- Schnur, Olaf, und Ilka Markus 2010. Quartiersentwicklung 2030: Akteure, Einflussfaktoren, Zukunftstrends – Ergebnisse einer Delphi-Studie. *Raumforschung und Raumordnung Heft 3*, 181–194.
- Schnur, Olaf. 2018. (Neue) Nachbarschaft. Skizze eines Forschungsfeldes. vhw werkSTADT, Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., Nr. 23. [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/werkSTADT/PDF/vhw\\_werkSTADT\\_Nachbarschaft\\_Nr\\_23\\_2018.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/werkSTADT/PDF/vhw_werkSTADT_Nachbarschaft_Nr_23_2018.pdf). Zugegriffen: 25. Mai 2020.
- Schwittek, Sabine. 2019. Wir machen Stadt! <https://verwaltungsrebellende/stadtmacher-akademie-camp1/#:~:text=Auch%20Verwaltungsrebellende%20sind%20Stadtmacher,organisiert%20wird%E2%80%9C%5B2%5D>. Zugegriffen: 24. Juni 2020.
- Selle, Klaus, Friederike Fugmann, Daniela Karow-Kluge, und Thomas Kuder. 2017. Öffentliche Räume in stadtgemeinschaftlich vielfältigen Quartieren: Nutzung, Wahrnehmung und Bedeutung. RWTH Aachen, Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung i.A. des Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (vhw). Öffentliche Räume in stadtgemeinschaftlich vielfältigen Quartieren. Zugegriffen: 15. Juni 2020.
- Selle, Klaus. 2018. *Stadt entwickeln: Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. Texte aus Forschung und Praxis*. Lemgo.

- Siebel, Walter. 2010. Planende Verwaltung und Zivilgesellschaft. In *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement*, Hrsg. Elke Becker, Enrico Gualini, Carolin Runkel, und Rupert Graf Strachwitz, 25–38. Stuttgart.
- Spars, Guido, und Klaus Overmeyer. 2016. Raumunternehmen als treibende Kraft in der Quartiersentwicklung. In *Zwischen Lebenswelt und Renditeobjekt – Quartiere als Wohn- und Investitionsorte*, Hrsg. Olaf Schnur, Matthias Drilling, und Oliver Niermann, 159–173. Wiesbaden.
- Thiesen, Andreas. 2011. Wie die Kultur in den Stadtteil kommt. Diversity Management in der Quartiersentwicklung. Buchreihe *Soziale Milieus im gesellschaftlichen Strukturwandel*, Bd. 6, Hrsg. Michael Vester, Heiko Geiling, und Andrea Lange-VesterMünster, Hamburg, London.
- Willinger, Stephan. 2007. Bilder von Aneignung und Gebrauch – die soziale Produktion urbaner Freiräume. *Informationen zur Raumentwicklung Heft 12*. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/izr/2007/Heft12Raumbilder.html?nn=2866908>. Zugegriffen: 13. Oktober 2020.
- Ziehl, Michael, Sarah Oßwald, Oliver Hasemann, und Daniel Schnier, Hrsg. 2012. *Second Hand Spaces*. Berlin.

**Dajana Esch**, M.A., ist als Referentin der Geschäftsführung bei der Planersocietät in Dortmund tätig. Ihre Forschungsschwerpunkte sind Quartiers- und Stadtentwicklung, Partizipations- und Beteiligungsprozesse sowie Reallabore.

**Felix Brückner** ist Mitarbeiter bei der Koordinierungsstelle „nordwärts“ der Stadt Dortmund. Er ist einer von zwei Quartierskoordinatoren für den Stadtteil Dortmund Marten und mitverantwortlich für den Themenbereich „Öffentlichkeitsarbeit“ bei der Koordinierungsstelle.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.







---

# Gemeingut Boden – Erbbaurechte zur Stärkung des Gemeinwohls in der kooperativen Stadt

Christian Darr und Jörn Luft

---

## Zusammenfassung

Hohe Bodenpreise und Bodenspekulation erschweren es gemeinwohlorientierten Projektmacher\*innen, ihre Ideen einer kooperativen Stadt umzusetzen. Gleichzeitig haben Kommunen wenig Einfluss auf die Nutzung verkaufter Grundstücke. Die Anwendung des Erbbaurechts u. a. durch gemeinwohlorientierte Akteure ermöglicht die Entwicklung „Dritter Orte“ und deren langfristige Absicherung. Erläutert werden die Geschichte und die Vorteile des Erbbaurechts, und mit dem Bürgerfonds wird ein weiteres Instrument vorgestellt. Dies wird anhand von Beispielen illustriert.

---

## 1 Ausgangssituation und Problemstellung

Mit der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ verabschiedeten die für Stadtentwicklung zuständigen Minister\*innen der Europäischen Union 2007 ein gemeinsames Bekenntnis, in dem die europäische Stadt „[...] als ein wertvolles und unersetzbares Wirtschafts-, Sozial- und Kulturgut“ (BMUB 2007, S. 1) bezeichnet wird. Während der deutschen

---

C. Darr (✉) · J. Luft  
Stiftung trias, Hattingen, Deutschland  
E-Mail: [christian.darr@stiftung-trias.de](mailto:christian.darr@stiftung-trias.de)

J. Luft  
E-Mail: [joern.luft@stiftung-trias.de](mailto:joern.luft@stiftung-trias.de)

EU-Ratspräsidentschaft 2020 wurde mit der „Neuen Leipzig Charta“ u. a. der Grundsatz verabschiedet, wonach Kommunen „[...] *im Interesse der Allgemeinheit handeln und dementsprechend gemeinwohlorientierte Dienstleistungen und Infrastrukturen zur Verfügung stellen* [...]“ sollten (BMI 2020, S. 8).

Für diesen Ansatz bieten zivilgesellschaftlich getragene Quartiers- und Dorfprojekte, die soziale und kulturelle Nutzungen sicherstellen, lokale Infrastrukturen erhalten und bezahlbaren Wohnraum schaffen, eine ideale Ergänzung zu den kommunalen Angeboten und sind wesentlich für den Erhalt lebendiger und lebenswerter Städte und Regionen. Gemeinschaftliches und gemeinwohlorientiertes Wohnen ist oft ein grundlegender Bestandteil dieser Projekte. Denn wo gewohnt wird, wird gelebt, und wo gemeinschaftlich gelebt wird, entsteht immer Gutes für die Gruppe, oft auch für die Nachbarschaft oder das Quartier und die Gesamtstadt.

Den Ausgangspunkt für die kooperative Entwicklung lebendiger Orte und Quartiere bilden stets Menschen, die mit Gleichgesinnten gemeinsame Ziele definieren. Die Menschen vor Ort wissen selbst am besten, an was es der eigenen Nachbarschaft und dem Stadtteil fehlt: bezahlbarer Wohnraum, lokale Infrastruktur und Gewerbe, soziale und kulturelle Angebote und Einrichtungen, Räume für Begegnung und Gestaltung von Miteinander und Gemeinschaft, etc. Weder die öffentliche Hand noch die Wirtschaft stecken ausreichend Ressourcen in die Entwicklung sogenannter Dritter Orte. Vielerorts bieten bspw. Träger der Kirchen soziale Angebote in festen Strukturen für spezifische Zielgruppen, wie ältere Menschen, Jugendliche und Migranten, an (Sammet 2019). An offenen und flexiblen Angeboten, die sich an alle Menschen im Quartier richten und in welchen sich Menschen unabhängig von Gruppenzugehörigkeiten, wie Alter, Geschlecht oder sozialer und geografischer Herkunft, niederschwellig treffen, fehlt es jedoch häufig. „Dritte Orte“ sind (halb)öffentliche Orte, die neben dem Erstort „Zuhause“ und dem Zweitort „Arbeit“ kulturelle und soziale Infrastrukturen im ländlichen und urbanen Raum schaffen und gleichzeitig neue Möglichkeiten für Begegnung und gesellschaftlichen Zusammenhalt eröffnen (MKW NRW 2021). Sie wirken positiv in die Nachbarschaft und sind wesentlicher Bestandteil lebendiger, lebenswerter und krisenfester Quartiere.

Den Bedarf erleben und erkennen vor allem die Menschen vor Ort und werden vermehrt selbst aktiv – oft zunächst aus Eigenantrieb für sich und ihr soziales Umfeld, gleichzeitig dadurch aber auch für die Nachbarschaft und die Mitmenschen im Quartier. Die zivilgesellschaftlichen Akteur\*innen agieren entweder ehrenamtlich in eher privatem Umfeld oder als unternehmerisch handelnde Projektmacher\*innen. Sie eignen sich beispielsweise leerstehende Immobilien an, mieten diese zunächst oder kaufen sie zu einem späteren Zeitpunkt und

entwickeln sie für die Nachbarschaft (vgl. Stiftung trias [2013](#)). Mit geeigneten Rechtsformen schaffen sich Projektmacher\*innen den notwendigen Rahmen, um ihre Vorstellungen mit wirtschaftlich tragfähigen Geschäftsmodellen und Finanzierungskonzepten in die Realität umzusetzen. Genossenschaften und Vereine, mitunter auch (gemeinnützige) GmbHs, sind hier sicher klassische Rechtsformen, unter deren Dach gemeinwohlorientierte Nutzungen realisiert und Immobilien entwickelt werden. Häufig stellt sich für Projektmacher\*innen früher oder später auch die Frage nach Eigentum und dessen Finanzierung. Als Alternative zu Miete oder Kauf gelangt hier das Erbbaurecht zunehmend in die Wahrnehmung von zivilgesellschaftlichen Stadtmacher\*innen und -unternehmer\*innen. Das Erbbaurecht hat zwei wesentliche Vorteile: Durch die Übernahme eines Erbbaurechtes werden Immobilien zum einen aufgrund des Liquiditätsvorteils zum Zeitpunkt des Kaufes vor allem in Agglomerationslagen oftmals erst finanzierbar. Zum anderen können die gemeinwohlorientierten Nutzungen des Projektes über die aktuelle Projektgeneration hinaus abgesichert werden. So ermöglichen zum Beispiel die Stiftung trias, aber auch andere Stiftungen sowie kommunale und private am Gemeinwohl orientierte Erbbaurechtsgeber durch die Zwecksicherung im Erbbaurechtsvertrag den langfristigen Erhalt der ideellen und gemeinwohlorientierten Ziele. Das Erbbaurechtsmodell wird am Beispiel des Vorgehens der Stiftung trias und des Sondervermögens Bürgerfonds, eines bürgerschaftlich getragenen Entscheidungs- und Finanzierungsmodells für Innenentwicklung und Stadtumbau in schrumpfenden kleinen und mittleren Städten, in [Kap. 3](#) dieses Beitrags vorgestellt.

Mittlerweile erhalten in der politischen und gesellschaftlichen Debatte Projekte einige Aufmerksamkeit, die zum einen auf Quartiersebene zivilgesellschaftlich getragene soziale und kulturelle Angebote bereitstellen und zum anderen bezahlbaren Wohnraum mit neuen Wohnkonzepten schaffen. Das kann beispielsweise gemeinschaftliches oder Mehr-Generationen-Wohnen sein. Diese „Dritten Orte“ oder „Immovielien“ (Immobilien von Vielen für Viele), wie sie mitunter auch bezeichnet werden, helfen, strukturelle Defizite zu beheben, schaffen Arbeitsplätze und leisten Beiträge zu lebendigen und lebenswerten Städten, Stadtteilen und Dörfern. Solche zivilgesellschaftlich organisierten Quartiersmittelpunkte existieren nicht nur in den größeren Städten und Ballungsregionen, sondern längst auch in Klein- und Mittelstädten sowie ländlichen Regionen (vgl. Netzwerk immovielien [2021](#)). Beispielfhaft vorgestellt seien hier zwei Projekte aus Berlin und Brandenburg, die Projektakteur\*innen gemeinsam mit der Stiftung trias und der Berliner Mietergenossenschaft SelbstBau eG realisiert haben.

Das StadtGut Blankenfelde am Rande Berlins setzt sich für Natur-, Landschafts- und Denkmalschutz sowie für ein gemeinschaftliches Zusammenleben und -arbeiten verschiedener Generationen ein. Auf dem mehr als fünf Hektar großen Grundstück vereint es inmitten weitläufiger, landwirtschaftlich genutzter Gartenflächen genossenschaftliches Mehr-Generationen-Wohnen mit Sozialem, Kultur, Bildung und Gewerbe, wie der freien Naturschule Pankow, einem Waldkindergarten, einer Initiative für psychisch kranke Menschen, verschiedenen künstlerischen Einrichtungen, einem Bioladen mit Verkaufsstation für Produkte der solidarischen Landwirtschaft und einem Café mit wechselnden Ausstellungen vor allem zu ökologischen Themen. Der „Kursaal“ kann zudem für Veranstaltungen aller Art gebucht werden – auch von der Nachbarschaft. Das StadtGut schafft mit dieser Mischung aus Wohnen, Lernen, Versorgen, Arbeiten und Begegnung sowohl Angebote für die Bewohner\*innen als auch die Umgebung – alles auf einem Erbbaurecht der Stiftung trias (Stiftung trias 2014).

Der Hof Prädikow ist einer der größten noch erhaltenen Vier-Seiten-Höfe Brandenburgs und gehört zur Gemeinde Prötzel nahe Strausberg in der Märkischen Schweiz. Bis zur Wende wurden hier eine Brennerei, eine Schmiede, Tierställe, Scheunen, Landwirtschaft jeglicher Art und Wohngebäude aktiv betrieben (vgl. Abb. 2).

Im Jahr 2016 entwickelte eine Gruppe engagierter Berliner\*innen die Vision, den Hof erneut zu einem lebendigen Ort des gemeinschaftlichen Wohnens und vielfältigen Arbeitens zu entwickeln. Gemeinsames essen, entscheiden, arbeiten und leben sollen im Mittelpunkt der Gemeinschaft und ihres Hofes stehen (vgl. Abb. 1). In Zukunft sollen hier eine digitale Arbeitskultur und vielfältiger sozialer Austausch einhergehen mit der Nähe zu Natur und handwerklicher Arbeit. Auf einem Erbbaurecht der Stiftung trias arbeiten die etwa 45 Mitglieder des Vereins Hof Prädikow e. V. gemeinsam mit der Mietergenossenschaft Selbstbau eG an der Umsetzung dieser Vision. In über zehn Gebäuden sollen neben Wohnraum unter anderem kleine Gewerbe, ein Gäste- und Seminarhaus, ein Coworking Space, Werkstätten, Ateliers und ein Hofladen entstehen. Der alte Gutshof war in der Vergangenheit Mittelpunkt des Dorflebens und soll es in Zukunft wieder werden (vgl. Hof Prädikow 2021) Mit der „Dorfscheune“ am Hofeingang entsteht Raum für Vereine, kulturelle Veranstaltungen, Coworking, Café oder Workshops. Hier sucht der Verein bewusst die Gemeinschaft und Interaktion mit den Nachbar\*innen des Hofes und wirkt damit in das Dorf, den umgebenden Landkreis Märkisch-Oderland und die gesamte Region hinein.

Auch im urbanen Raum sind zivilgesellschaftliche Initiativen wichtige Partner der Entwicklung ihrer unmittelbaren Nachbarschaft, des umliegenden Quartiers oder sogar der ganzen Stadt. Sie übernehmen Verantwortung nicht nur für sich



**Abb. 1** Hof Prädikow: Rundgang auf dem alten Gutshof 7/12. (Quelle: Foto: Peter Ulrich/[fotografie.peterulrich.net](http://fotografie.peterulrich.net), 2017)

selbst, sondern für die Gesellschaft und das Gemeinwohl. Damit tragen sie ein Stück zur Lösung der gesellschaftlichen, ökologischen, ökonomischen und strukturellen Herausforderungen bei. Gleichzeitig sind sie Bestandteil der Transformation unserer Städte, Regionen und gesellschaftlichen Handlungsmuster, die zu mehr Nachhaltigkeit, Chancengerechtigkeit, Teilhabe, Resilienz und Zukunftsfähigkeit in urbanen und ruralen Orten führen.

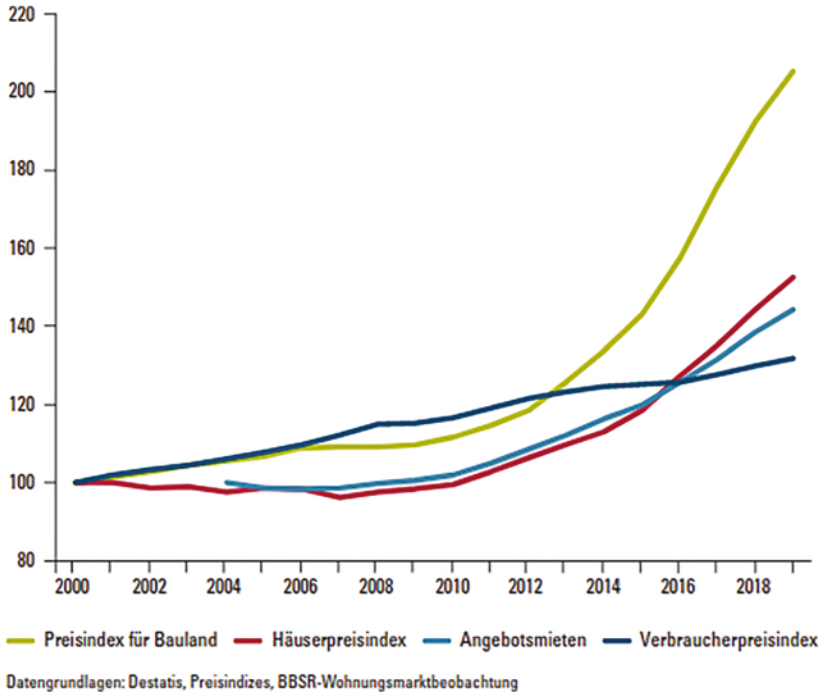
Zivilgesellschaftliche Gruppen sind damit die dritte Säule in der Stadtentwicklung neben Bund, Ländern und Kommunen (Staat) sowie Projektentwicklungsgesellschaften, Wohnungsbauunternehmen und anderen Wirtschaftsunternehmen (vgl. Becker et al. 2010). Sie machen gemeinsam mit ihren institutionellen Partnern Stadt und wollen Verantwortung übernehmen, statt beteiligt zu werden. Sie entwickeln wohnungs- und stadtentwicklungspolitisch ebenso bedeutsame Projekte, wie öffentliche Hand und Investoren das für sich beanspruchen. Kommunen tun daher gut daran, die Macher\*innen von Wohnprojekten und Immobilien mit geeigneten Instrumenten auf Augenhöhe an den wesentlichen Prozessen und Entscheidungen von Stadtentwicklung, Stadtumbau und Stadtgestaltung zu beteiligen, da sie die Bedarfe und Gegebenheiten



**Abb. 2** Hof Prädikow: Rundgang auf dem alten Gutshof 1/12. (Quelle: Foto: Peter Ulrich/fotografie.peterulrich.net, 2017)

der Menschen vor Ort am besten kennen und darauf reagieren. Dieses Potenzial brachliegen zu lassen, wäre verantwortungslos und würde die Zeichen der Zeit verkennen. Einige bekannte, aber auch weniger bekannte Beispiele für gemeinwohlorientierte und zivilgesellschaftlich getragene Stadtentwicklungsprojekte sind ExRotaprint (Berlin) (Crone 2016), utopiastadt (Wuppertal), Platzprojekt (Hannover), Saline34 (Erfurt), Kompott (Chemnitz), Grandhotel Cosmopolis (Augsburg), Schwabehaus (Dessau) und Elsebad (Schwerte). Alle genannten „Koproduktionen“ sind in der Immovieliensammlung des Netzwerk Immovielen in Wort, Bild und Film ausführlich beschrieben (vgl. Netzwerk Immovielen 2021).

Die Rahmenbedingungen für zivilgesellschaftliche Stadtmacher\*innen und Koproduzent\*innen sind jedoch vielfach alles andere als gut. Anders als „klassische“ Investoren werden sie von Kommunen, Grundstücksverkäufer\*innen und Banken aufgrund ihrer oftmals unkonventionellen Geschäftsmodelle und basisdemokratisch geprägten Strukturen häufig nicht als Partner auf Augenhöhe wahr- und ernst genommen. Vor allem aber die Bodenpreise erschweren den Projekt- und Immovieliensmacher\*innen den Zugriff auf Grundstücke und Immobilien und machen es ihnen fast unmöglich, im Wettbewerb mit



Quelle: BBSR 2020, S. 18.

**Abb. 3** Preisindizes für Wohnimmobilien, Bauland, Angebotsmieten und Verbraucherpreise. (Quelle: BBSR 2020, S. 18)

finanzstarken Akteuren um Grundstücke mitzuhalten. Während auf der einen Seite also die Bodenpreise vor allem in A-Lagen, vermehrt aber auch an B- und C-Standorten, stetig, zum Teil exponentiell steigen (vgl. Abb. 3), werden bezahlbarer Wohnraum und soziale Nutzungen mehr und mehr verdrängt.

Denn: Gemeinwohlorientierte Nutzungen erfordern gemeinwohlorientierte Preise! Daher versuchen manche Kommunen bereits, Gestaltungsmöglichkeiten in der Bodenpolitik zurückzugewinnen, gemeinwohlorientierten Trägern mindestens gleiche Chancen auf dem Bodenmarkt einzuräumen und der scheinbar immanenten Renditeorientierung der Immobilienwirtschaft mit mehr Chancengerechtigkeit entgegenzuwirken. Instrumente hierfür sind u. a. Quotierungen in Baulandbeschlüssen, preislimitierte Vorkaufsrechte,

Konzeptvergaben mit Festpreisbindungen und Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht (vgl. Adrian u. a. 2021). Auch nichtstaatliche Akteur\*innen sind zuweilen Partner\*innen, Pionier\*innen und Vorbilder für neue Instrumente einer alternativen und transformativen Bodenordnung. Es gibt sie bereits, die Mut machenden Unternehmer\*innen und Unternehmen, die vor allem das Gemeinwohl und weniger das Anlegerinteresse im Blick haben – aber noch zu wenige. Weitere Akteur\*innen sind zivilgesellschaftliche Boden- und Solidarfonds, wie zum Beispiel die Stiftung trias, die mit der Übernahme und Weitergabe von Grund und Boden im Erbbaurecht an zivilgesellschaftliche Akteur\*innen seit Jahrzehnten erfolgreich spezifische Projekte ermöglichen, gemeinwohlorientierte Nutzungen langfristig sichern und damit einen Pflock nach dem anderen gegen Bodenspekulation einschlagen. Die Stiftung trias ist nicht nur Vorreiterin in diesem Bereich, sondern hat sicherlich auch die eine oder andere Initiative inspiriert, wie beispielsweise die StadtBoden-Stiftung in Berlin oder das Sondervermögen „Bürgerfonds“ der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte.

---

## 2 Bürgerfonds für Fachwerkstädte – Sondervermögen der Stiftung trias<sup>1</sup>

Die Stiftung trias fördert zivilgesellschaftliche Initiativen und gemeinschaftliche Wohnprojekte, da sie auf unterschiedliche Weise Fragestellungen aufgreifen und am Gemeinwohl orientierte Lösungen entwickeln. Sie behandeln:

- sozial gerechten und spekulationsfreien Umgang mit Grund und Boden,
- ökologisches Bauen, Wohnen und Leben sowie
- gemeinschaftliches Zusammenleben und Wohnen.

Als gemeinnütziger Bodenträger sichert die Stiftung trias dauerhaft sozial-ökologische Nutzungen über die Vergabe von Erbbaurechten an gemeinschaftliche Wohn- und Gewerbeprojekte. Anders als bei anderen Stiftungen ist bei der Stiftung trias bereits in der Vermögensanlage eine hohe satzungsgetreue Wirksamkeit begründet. Dabei setzt sie auf die „Kraft der Gemeinschaft“: Gemeinsam

---

<sup>1</sup>Das Forschungsvorhaben wurde im Rahmen der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert. Laufzeit: 01.10.2016–31.03.2020, Förderkennzeichen: 033L175B-C.



mit zivilgesellschaftlichen Gruppen erwirbt sie Grundstücke, um die Gebäude im Erbbaurecht für gemeinschaftliches Wohnen und Projekte, die ein soziales Miteinander und das Gemeinwohl im Blick haben, weiterzugeben. Mithilfe expliziter Regelungen im Erbbaurechtsvertrag, zum Beispiel hinsichtlich der Nutzungen, zum Heimfall oder zu Vorkaufsrechten, durchbricht sie die Marktlogik der Spekulation mit Grund und Boden und ermöglicht die langfristige Sicherung des Grundstücks und der Immobilie für das Projekt und deren Nutzungen. Für die Nutzung des Bodens entrichten die Projekte Erbbauzinsen, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Projekts berücksichtigen. Mit den Erlösen fördert und unterstützt die Stiftung Projekte, Initiativen und Aktivitäten, die im Zusammenhang mit den Kernthemen Boden, Ökologie und Wohnen stehen, und finanziert ihre operativen Aktivitäten. Die „Bodenrente“ der nachhaltigen und bereits auf die Satzungsziele ausgerichteten Vermögensanlage der Stiftung fließt somit über das Stiftungshandeln unmittelbar zurück in die Gesellschaft. Der Weiterverkauf der Grundstücke aus dem Stiftungsvermögen ist ausgeschlossen. Seit der Gründung im Jahr 2002 hat die Stiftung auf diese Weise und über Schenkungen und Erbschaften über 50 Grundstücke in den Vermögensstock der Stiftung übernommen und damit viele Hektar Grund der Bodenspekulation entzogen. So konnte aus anfänglich 70.000 € in den vergangenen 19 Jahren ein Vermögen von mehr als 12 Mio. Euro aufgebaut werden.

Neben Grundstückskäufen, Schenkungen und Erbschaften gehören dazu auch Sondervermögen, die Stifter\*innen oder Partner für sehr spezifische Zielstellungen einrichten. Eines davon ist das Sondervermögen „Bürgerfonds für Fachwerkstädte“, das die Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte e. V. bei der Stiftung trias eingerichtet hat. Was es damit auf sich hat, soll im Folgenden erläutert werden.

In beinahe jeder Fußgängerzone, aber auch am Rande der „Prachtstraßen“ vor allem kleiner und mittlerer deutscher Städte sind bauhistorisch wertvolle Gebäude zu finden, die trotz guter Lage und Bausubstanz leer stehen und dem Verfall und Abriss preisgegeben sind. Viele dieser Gebäude sind ortsbildprägend und als „Schandfleck“ bekannt, doch den Kommunen wie auch der lokalen Zivilgesellschaft fehlen oft das Wissen im Umgang mit der historischen Bausubstanz sowie die finanziellen Mittel und die nötigen Instrumente, um für diese Gebäude eine Sanierung durchzuführen und neue Nutzungen zu etablieren. Mit dieser Problematik sah sich nicht zuletzt die Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte e. V. konfrontiert, deren knapp 150 Mitgliedsstädte überwiegend den kleinen und mittleren Städten zugeordnet werden und vielfach durch Schrumpfungstendenzen gekennzeichnet sind. In Gesprächen mit den Bürgermeister\*innen und den Menschen, die Projekte zur Sanierung und für den Betrieb

von Fachwerkgebäuden initiiert haben, wurde die Arbeitsgemeinschaft auf diese Problematik aufmerksam.

Vor diesem Hintergrund wurde 2016 im Rahmen eines gemeinsamen Forschungsvorhabens mit der Stiftung trias unter Begleitung der StadtLand GmbH aus Leipzig der „Bürgerfonds“ initiiert. Mithilfe des durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung geförderten Forschungsvorhabens wurde ein bürgerschaftlich getragenes Entscheidungs- und Finanzierungsmodell für Innenentwicklung und Stadtumbau in schrumpfenden kleinen und mittleren Städten entwickelt.

Um wirksam tätig werden zu können, setzt der „Bürgerfonds“ auf die Unterstützung der Kommunen und das Engagement der Zivilgesellschaft. Aufgrund der engen Kontakte der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte in die kommunalen Verwaltungen wurden diese oftmals zu den ersten Ansprechpartner\*innen der Projektpartner\*innen. Die erbetene Unterstützung erstreckte sich vielfach auf die Einschätzung der lokalen Gruppen und Vereine sowie die Bereitstellung von Grundstücken und Immobilien. Auf Grundlage der langjährigen Erfahrungen der Projektpartner\*innen besitzen zivilgesellschaftliche Gruppen vielfach sehr genaue Kenntnisse über die Missstände in ihrer Kommune und verfügen über individuelle und innovative Ansätze, um diesen zu begegnen. Sie sind daher das wesentliche Element zur langfristigen Sicherung eines zivilgesellschaftlich getragenen Projekts. In den ersten Gesprächen mit den potenziellen Bürger\*innengruppen wurden daher zunächst ihre Leistungsfähigkeit und ihre Projektidee eingeschätzt. Fiel diese erste Einschätzung positiv aus, wurden sie durch ein entwickeltes Instrumentarium von Beratungs- und Informationsangeboten in die Lage versetzt, selbstständig die wesentlichen Voraussetzungen für eine Realisierung zu erkennen und zu analysieren. Die Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte berät rund um die bautechnischen und denkmalpflegerischen Aspekte. Die Stiftung trias ist Ansprechpartnerin für mögliche Rechtsformen, die Finanzierung und die langfristige Projektsicherung. Im Ergebnis entwickeln die Bürger\*innengruppen individuelle Sanierungs- und Nutzungskonzepte für ihre Immobilie. Zudem werden die Bürger\*innengruppen bei der Erstellung der notwendigen Dokumentation und der Kommunikation mit Darlehens- und Fördermittelgeber\*innen, Behörden und weiteren Akteur\*innen unterstützt.

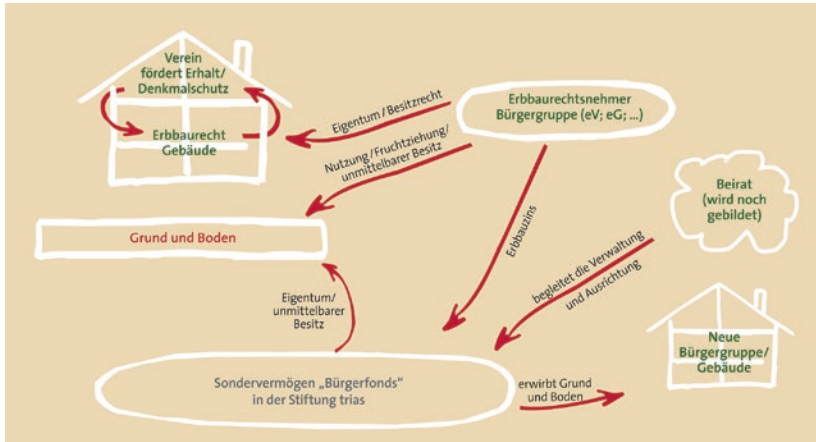
Den Kern des Bürgerfonds-Modells bildet das mehr als einhundert Jahre alte Instrument des Erbbaurechts, welches sich als wirksames Fundament erweist. Es bietet vielfältige Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten, um Immobilien dauerhaft gegen unerwünschte Nutzungen, Leerstand und Spekulation abzusichern. Damit wird das wesentliche Problem adressiert, welches bislang die Entwicklung

einer Vielzahl von Immobilien, nicht nur in den Mitgliedsstädten der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte, behindert. Der Grund liegt in den mit dem Volleigentum verbundenen umfassenden Rechten, welche Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten durch die Kommune oder die Zivilgesellschaft weitgehend verhindern. So ist beispielsweise eine Nutzungsänderung nur im Rahmen rechtlicher Bestimmungen möglich, wohingegen im Erbbaurecht die Nutzungsänderungen sowie die sich daraus ergebenden Konsequenzen auf Grundlage einer vertraglichen Vereinbarung sehr präzise formuliert werden können. So können beispielsweise bestimmte Nutzungen untersagt oder erwünschte Nutzungen, wie etwa eine gemeinnützige Nutzung, durch einen geringeren Erbbauzins gezielt gefördert werden. Grobe Verstöße gegen den Erbbaurechtsvertrag können durch die Ausrufung des Heimfalls, also die Aufhebung und die anschließende Neuvergabe des Erbbaurechts, beseitigt werden. Die Stiftung trias übernimmt als Treuhänderin des Sondervermögens mit dieser Begleitung und Überwachung über viele Jahrzehnte eine wichtige Rolle.

Die Vermögenswerte des Bürgerfonds setzen sich ausschließlich aus Grundstücken zusammen, welche den Bürger\*innengruppen im Wege des Erbbaurechts zur Verfügung gestellt werden. Durch den Abschluss langfristiger Erbbaurechtsverträge, in der Regel mit einer Laufzeit von 99 Jahren, wird ein langfristig gesicherter Zugang zu den bauhistorisch wertvollen Immobilien ermöglicht. Der für die Nutzung der Grundstücke zu zahlende Erbbauzins generiert zudem zuverlässig und langfristig Erträge für das Sondervermögen.

Die Eigentümerin des Sondervermögens, die Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte e. V., vernetzt die Projekte über regionale Grenzen hinweg und entscheidet über die Verwendung der Erträge. Diese können für den Erwerb weiterer Grundstücke oder als Zuwendungen an gemeinnützige Organisationen für den Erhalt von Baudenkmalern eingesetzt werden. Als optionales Element wurde die Bildung eines Beirats vorgesehen, welcher durch Vertreter\*innen der Bürger\*innengruppen besetzt wird. Er kann die Verwaltung des Sondervermögens beratend unterstützen. Zudem könnten die Vertreter\*innen des Beirats die Entwicklung des Sondervermögens mithilfe der Erfahrungen aus den eigenen Projekten im Rahmen der Erstgespräche mit Interessent\*innen unterstützend flankieren (vgl. Abb. 4).

Nach ersten Informationen der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte an ihre Mitglieder wurden zunächst sechs Projekte ausgewählt, die zu Beginn des Jahres 2017 im persönlichen Gespräch über die Aufgaben und Potenziale genauer informiert wurden. Mit Hilfe von „Zukunftswerkstätten“ wurden die Entwicklungsschritte im gemeinsamen Gespräch von Vertreter\*innen der Kommune, der Bürger\*innengruppen und den Forschungspartnern festgelegt.



Quelle: Stiftung trias et al. (2019), S. 5.

**Abb. 4** Funktionsweise des Sondervermögens „Bürgerfonds“ in der Stiftung trias. (Quelle: Stiftung trias et al. (2019), S. 5)

Nach eingehender Prüfung der Voraussetzungen wurden erste Pilotprojekte ausgewählt. Parallel wurden eingehende Anfragen aus weiteren Städten bearbeitet und ein umfangreiches Informationsangebot, bestehend aus einem Leitfaden, einem Imagefilm, einer Webseite und mehreren Broschüren, aufgebaut.

Die enorme Nachfrage überraschte selbst die erfahrenen Projektpartner: Anfragen aus mehr als 20 Städten im gesamten Bundesgebiet wurden bearbeitet und die Möglichkeiten für eine Kooperation geprüft. Daraus entstanden Pilotprojekte und das von der Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte e. V. gestiftete Sondervermögen, welches auch nach Abschluss des Forschungsvorhabens dauerhaft für die Förderung neuer Projekte zur Verfügung stehen wird.

Im Ergebnis ist das Forschungsvorhaben differenziert zu bewerten. Positiv hervorzuheben ist das große Interesse, welches der Bürgerfonds auslöste und das von Kommunen und den Bürger\*innengruppen entgegengebracht wurde. Deutlich erkennbar wurde, dass ein bestehendes Problem adressiert und der Bürgerfonds als relevanter Lösungsansatz wahrgenommen wurde.

Klar benannt werden muss jedoch auch der Umstand, dass es bislang nicht gelungen ist, ein Grundstück in das Sondervermögen aufzunehmen. Hier sind unterschiedliche Gründe zu nennen: Dazu gehören die Lage in den kleinen und mittleren Städten und die damit vergleichsweise geringen Erlöse durch die

Vermietung. Hinzu kam vielfach der bedenklich schlechte bauliche Zustand der Gebäude. In Verbindung mit den hohen Kosten für die notwendigen Bau- und Sanierungsmaßnahmen führten die beiden genannten Aspekte die Projekte in einen Spannungsbereich, welcher eine Darlehensvergabe für die Sanierung stark erschwerte. Die Bürger\*innengruppen konnten dies trotz großem Engagement und dem Angebot, viele Arbeiten in Eigenleistung zu erbringen, nicht ausgleichen. Weitere Aspekte betrafen die Bürger\*innengruppen selbst: Da die Mitglieder der Bürger\*innengruppen über ausreichenden persönlichen Wohnraum verfügten, fehlte ein wesentlicher Anreiz für das persönliche Engagement, welches die hohe Motivation vieler Wohnprojektgruppen kennzeichnet. Zudem waren einige Bürger\*innengruppen deutlich überaltert, sodass eine Besetzung der Organe und das Engagement durch aktive Mitglieder bereits mittelfristig als nicht gesichert erschienen. Weiterhin war der Aufbau umfassender Kompetenzen notwendig, wie bspw. im Hinblick auf die Hausverwaltung sowie Steuern und Abgaben. Durch die Etablierung einer Dachstruktur, wie bspw. einer Dachgenossenschaft, wäre es möglich, Synergieeffekte zu erzielen, indem die Kompetenzen für mehrere Projekte zentral vorgehalten werden.

Es muss festgehalten werden, dass mit dem Sondervermögen es ermöglicht wurde, das Angebot an Bürger\*innengruppen zur Beratung und zur Übernahme von Grundstücken langfristig aufrechtzuerhalten. Es ist ein beständiges Interesse an zivilgesellschaftlichen Lösungen zu verzeichnen, es gibt weiterhin Anfragen aus allen Regionen der Republik.

Zu den wichtigsten Erkenntnissen gehört die Schlussfolgerung, dass es einer zusätzlichen finanziellen Unterstützung bedarf, um die für viele Bürger\*innenrelevante Finanzierungslücke zu schließen. Dies könnte durch eine verbesserte Ausstattung des Sondervermögens oder durch die Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Bürger\*innengruppen erfolgen.

---

### 3 Das Erbbaurecht

Zahlreiche Publikationen, die bundesweite Entwicklung der Mietspiegel und nicht zuletzt die weiter hinten geschilderten Erfahrungen rund um das Zentralwerk in Dresden belegen zweifelsfrei: Steigende Bodenpreise treiben nicht nur die Kaufpreise für Grundstücke und Immobilien, sondern vor allem auch die Mieten in die Höhe und treffen damit besonders Menschen mit kleinen und mittleren Einkommen (vgl. Biallas 2019; BBSR 2020; Adrian u. a. 2021). Als Reaktion auf den zunehmenden finanziellen Druck weichen Menschen – Mieter\*innen wie Eigentümer\*innen – oftmals in Regionen mit

erschwinglicheren Preisen im Umland der Städte aus. Dort beginnt diese Kette erneut, wodurch ungeahnte gesellschaftliche Fliehkräfte freigesetzt werden.

Das Phänomen ist nicht neu. Seit über 100 Jahren, letztlich seit Beginn der Industrialisierung, konkurrieren Nutzungen und Nutzer\*innen vor allem um urbanen Boden. Das Resultat sind steigende Bodenpreise und Mieten, die seit jeher vor allem die Bezahlbarkeit von Wohnraum und gemeinwohlorientierten bzw. nicht renditeorientierten Nutzungen betreffen. An diesem Zusammenhang hat sich seit Beginn des 20. Jahrhunderts trotz einiger wohnungs- und bodenpolitischer Steuerungsversuche praktisch nichts geändert – auch, weil ein ökonomischer Grundsatz im wirtschaftlichen und politischen Handeln über die Zeit hinweg konsequent unbeachtet geblieben ist: Grund und Boden ist ein Gemeingut! Schon 1967 hat das Bundesverfassungsgericht geurteilt, dass *„(...) der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, [und es sich] verbietet, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern. Der Grund und Boden ist weder volkswirtschaftlich noch in seiner sozialen Bedeutung mit anderen Vermögenswerten ohne weiteres gleichzustellen; er kann im Rechtsverkehr nicht wie eine mobile Ware behandelt werden“* (BVerfG, 12.01.1967–1 BvR 169/6).

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichtes hätten eigentlich schon in den 1970er-Jahren einen Paradigmenwechsel in der Bodenordnung zur Folge haben müssen, auf den wir allerdings bis heute warten. Einen Lösungsansatz hat in den 1970er-Jahren der kürzlich verstorbene Münchner Alt-Oberbürgermeister und Bundesminister a. D. Dr. Hans-Jochen Vogel gefordert und seitdem, zuletzt 2019, regelmäßig wiederholt: Die Aufteilung des Eigentums an Grund und Boden (nicht der weiterhin privaten Gebäude) in ein öffentliches (kommunales) „Verfügungseigentum“ und ein befristetes privates „Nutzungseigentum“ (vgl. Vogel 2019). Dieser Grundgedanke liegt auch dem weitaus älteren Erbbaurecht zugrunde. Anfang des 20. Jahrhunderts wollte die damalige „Szene“ der Bodenreformer um Adolf Damaschke das seit römischer Zeit bekannte, seinerzeit jedoch kaum angewendete Instrument „Erbbaurecht“ nutzen, um *„(...) die Bodenspekulation zu bekämpfen und weiten Kreisen der Bevölkerung die Möglichkeit zum Erwerb eines Eigenheims (zu) verschaffen“* (Oefele et al. 2012, S. 14). Nach langen Jahren der Vorarbeit wurde 1919, also vor gut 100 Jahren, schließlich mit dem Erlass der Erbbaurechtsverordnung (ErbbauVO) durch den Reichstag die Kodifizierung einer modernen Auffassung dieses Rechtsinstruments erreicht (Thiel 2004). Erklärtes Ziel war der Zugang zu Grund und Boden für

breite Bevölkerungsschichten durch eine „*Förderung des Wohnungsbaus, insbesondere für die sozial schwächeren Schichten, und gleichzeitig die Schaffung eines Instruments zur Bekämpfung der Bodenspekulation*“ (Oefele et al. 2012). Die rechtspolitische Zielsetzung wird dadurch verdeutlicht, dass am gleichen Tag des Jahres 1919 auch eine „Verordnung zur Behebung der dringendsten Wohnungsnot“ erlassen wurde (ebd.). Derzeit erlebt das Erbbaurecht in vielen Kommunen eine Renaissance. Während zahlreiche Liegenschaftsämter aber noch immer eine große Scheu vor dem Erbbaurecht zeigen, gibt es in vielen großen deutschen Städten bereits Ratsbeschlüsse, Baugrundstücke nur noch oder überwiegend im Erbbaurecht zu vergeben. Die Bodeninitiative Basel „Boden behalten – Basel gestalten“ war hier sicherlich „vordenkend“.

Was aber ist ein Erbbaurecht? Ein Erbbaurecht ist das veräußerliche und vererbliche Recht, ein Bauwerk auf fremden Grund und Boden zu errichten und zu betreiben, ohne dafür Eigentümer\*in des Grundstücks sein zu müssen. In einem notariell beglaubigten Vertrag vereinbaren Grundstückseigentümer\*innen bzw. Erbbaurechtsgeber\*innen mit den als Erbbaurechtsnehmer\*innen bezeichneten Nutzer\*innen die wesentlichen Rahmenbedingungen. Diese umfassen unter anderem Regelungen zu Art und Umfang der Bebauung, der Nutzung, zu Erbbauzins, Laufzeit und Heimfall. Durch die Eintragung des Erbbaurechts in das Grundbuch wird das Erbbaurecht langfristig abgesichert. Die Erbbaurechtsgeber\*innen sind in der Regel bei allen baulichen Veränderungen auf dem Grundstück zustimmungspflichtig. Meist umfasst dies sämtliche baugenehmigungspflichtige Maßnahmen sowie Abrissarbeiten an Gebäuden, die durch die Nutzer\*innen durchgeführt werden dürfen. Durch den hohen Autonomiegrad verfügen Erbbaurechtsnehmer\*innen, anders als Mieter\*innen, über umfassende Gestaltungsmöglichkeiten, ihre Gebäude für ihre Zwecke nutzbar zu machen.

Als Nutzungsentschädigung wird in der Regel ein als Geldzahlung vereinbarter Erbbauzins festgelegt. Er wird meist mit 3–5 % des Bodenrichtwertes bzw. Kaufpreises als jährlich oder halbjährlich zu entrichtender Betrag bemessen. Die über lange Zeit stabilen Erbbauzinsen sind durch die andauernde Niedrigzinsphase zuletzt unter zunehmenden Druck geraten, sodass in den kommenden Jahren bei neu abgeschlossenen Verträgen mit niedrigeren Erbbauzinsen zu rechnen sein wird (vgl. Henger 2019, S. 13 f.). Die durch die gestiegenen Bodenpreise höheren finanziellen Belastungen der Erbbaurechtsnehmer\*innen durch den Erbbauzins dürften hierdurch in einem gewissen Maße relativiert werden. Aufgrund der langen Laufzeiten wird der Erbbauzins wertgesichert vereinbart. Dazu wird aktuell überwiegend die Entwicklung des Verbraucherpreisindex, welcher regelmäßig vom Statistischen Bundesamt ermittelt wird, herangezogen.

Eine weniger bekannte Alternative bietet die kapitalisierte Erbbauzinszahlung: Durch die Zahlung des Erbbauzinses für die gesamte Laufzeit zu Vertragsbeginn entfallen für die Erbbaurechtsnehmer\*in die Unsicherheit der Zinsentwicklung und die langfristige finanzielle Belastung.

Um (gemeinwohlorientierte) Nutzungen des Grundstücks langfristig abzusichern, verfügen Erbbaurechtsgeber\*innen über eine Reihe von Instrumenten: Durch die Festlegung, dass wesentliche Veränderungen des Gebäudebestands der Zustimmung bedürfen, können die Art und der Grad der Bebauung gesteuert werden. Die Zweckbestimmung ermöglicht es den Grundstückseigentümer\*innen zudem, die Einhaltung einer vereinbarten Nutzung, bspw. für gemeinwohlorientierte Strukturen, festzulegen. Eine Nutzungsänderung kann versagt oder aber mit Auflagen versehen werden. Somit kann die Zweckbestimmung genutzt werden, um die Erbbaurechtsnehmer\*in langfristig an ihre (gemeinwohlorientierten) Ziele zu binden. Eine weitere Option bieten Regelungen zur Gestaltung des Erbbauzinses: Während beispielsweise gemeinnützige Erbbaurechtsnehmer\*innen durch Abschläge vom regulären Erbbauzins finanziell entlastet werden, zahlen eigennützige Träger\*innen den vollen Erbbauzinsatz. Bei einem Wegfall der ideellen oder gemeinnützigen Ziele könnten die Erbbaurechtsgeber\*innen die Mehreinnahmen ihrerseits für gemeinnützige Zwecke einsetzen.

Die Laufzeit eines Erbbaurechts orientiert sich überwiegend an der wirtschaftlichen Nutzungsdauer der Bebauung und der damit im Zusammenhang stehenden Refinanzierungszeiträume. Für Wohnzwecke werden Erbbaurechtsverträge in der Regel mit einer Laufzeit von 99 Jahren abgeschlossen (Sebastian et al. 2019). Für gewerbliche Nutzungen sind Laufzeiten von 50 bis 75 Jahren üblich (Gondring 2013, S. 82). Ein Erbbaurecht kann jedoch auch ohne eine Befristung vereinbart werden. Dies ermöglicht eine zeitlich unbegrenzte Sicherheit für beide Vertragspartner\*innen und verhindert wirksam die Spekulation mit Grund und Boden.

Der „Heimfall“ bietet die Möglichkeit, bei fortgesetzten Verstößen gegen den Erbbaurechtsvertrag noch vor dessen zeitlichem Ablauf die Nutzung des Grundstücks neu zu ordnen.

Zustimmungsrecht, Erbbauzins, Laufzeit, Heimfall – gemeinsam bilden diese Instrumente mit ein paar weiteren einen Werkzeugkasten, der bei einem regulären Volleigentum nicht zur Verfügung steht. Der Zugriff und die Neuordnung der Nutzung eines Grundstücks im Volleigentum können in vielen Fällen, abgesehen von einigen ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumenten, nur durch die Erlangung des Eigentums erfolgen. Ob und wann sich diese Möglichkeit ergeben wird, ist aus der Perspektive der Stadtentwicklung ein unkalkulierbarer Faktor. Auch wenn die oben angesprochene Renaissance des Erbbaurechts statistisch aufgrund fehlender belastbarer Zahlen zur Vergabe von Erbbaurechten nicht belegt



werden kann, so ist doch die politische und gesellschaftliche Debatte um Erbbaurechte durch ein zunehmendes Interesse an diesem Rechtsinstrument geprägt. Viele Kommunen, aber auch zivilgesellschaftliche Akteure schätzen und entdecken das Erbbaurecht als verlässliches Instrument wieder neu (vgl. Nagel 2020; Brahm et al. 2018).

Zusammenfassend lässt sich also eine Reihe von Vorteilen nennen: So können aufgrund des Wegfalls der Kaufpreisbelastung mithilfe des Erbbaurechts günstiger Wohnraum und gemeinwohlorientierte Nutzungen geschaffen werden. Über den Erbbaurechtsvertrag können Erbbaurechtsgeber\*innen zudem die Einhaltung ideeller Ziele – beispielsweise die Errichtung und Aufrechterhaltung sozialer, kultureller und ökologischer Nutzungen – oder eine dauerhafte Beschränkung der Miethöhe effektiv und langfristig durch den Zweckparagrafen im Erbbaurechtsvertrag überwachen (Biallas 2019).

Schon immer sind auch nichtstaatliche Akteure, wie Kirchen und Stiftungen, als Erbbaurechtsgeber Partner zivilgesellschaftlicher Initiativen. Dazu gehört nicht zuletzt die Stiftung trias, die seit bald 20 Jahren das Erbbaurecht als Instrument ihrer Vermögensanlage nutzt und darüber hinaus als zivilgesellschaftlicher Boden- und Solidarfonds die Unterstützung von gemeinwohlorientierten Projekten ermöglicht.

---

#### **4 Zentralwerk Dresden – Gemeinwohlorientierte „Mietnomaden“ auf der Suche nach Räumen**

Abschließend sollen die Chancen einer gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung an dem konkreten Beispiel des Zentralwerks Dresden veranschaulicht werden. Die Suche nach neuen Räumen war für die seit 2005 im friedrichstadtZentral e. V. organisierten Künstler\*innen und Kulturschaffenden beinahe zur Routine geworden. Viele Eigentümer\*innen in Dresden waren bis in die erste Hälfte der 2010er-Jahre froh über die Einnahmen, die eine Vermietung an die eher unkonventionellen Nutzer\*innen versprach. Die Bausubstanz der Gebäude war meist schlecht, dafür immerhin war die Miethöhe gering. Da die Eigentümer\*innen sich nicht langfristig binden wollten, erhielt der Verein stets Mietverträge mit kurzen Laufzeiten. Doch die zunehmende Attraktivität Dresdens hatte sich herumgesprochen, und so war die Entscheidung bereits mehrfach zu Gunsten von Rendite durch Neubau und damit gegen die weitere Nutzung durch die Künstlerinnen und Künstler gefallen, womit der nächste Umzug über den eigenen Kopf hinweg beschlossene Sache war.

Die Entdeckung neuer Räume und Möglichkeiten wurde anfangs noch als „urbanes Abenteuer“ verstanden und nicht zuletzt auch künstlerisch verarbeitet. Mit dem Projekt „KuPaPa“ setzte sich die Gruppe mit den Nutzungs(un)möglichkeiten des urbanen Raums auseinander. Als Kulturparkplatz wurden die Potenziale einer halböffentlichen Parkplatzfläche mit künstlerischen Mitteln ausgelotet (vgl. Zentralwerk 2020). Doch abseits der künstlerischen Prozesse zehrte die immer wiederkehrende Suche nach neuen Räumen zunehmend an den Nerven der Initiative, die sich als Betroffene einer „*unsozialen* Marktwirtschaft“ mit einer Spur Ironie als *Mietnomaden 2.0* bezeichnen können. Die beständig unklare Perspektive kostete immer mehr Kraft und Aufwand. Hinzu kam der Frust darüber, dass bezahlbarer Wohnraum der Renditeorientierung der Immobilienbesitzer\*innen – um nicht zu sagen der Gier der Spekulant\*innen – weichen musste. Darüber hinaus versperrte die unsichere Situation den Blick auf das Wesentliche – die künstlerische Arbeit.

Auch 2012 hing wieder einmal ein auslaufender Mietvertrag wie ein Damoklesschwert über dem Verein. Es folgte das Unvermeidliche, der Vertrag wurde nicht verlängert, die alte Immobilie sollte abgerissen werden und moderne Wohnbebauung entstehen. Natürlich nicht zum gleichen Quadratmeterpreis wie vorher, aber dafür laut Investor\*innen „moderner und mit mehr Wohnwert“. Des einen Glück, des anderen Leid? Für die Menschen, die im wachsenden Dresden nach Wohnraum suchen und sich Mieten rund um oder über dem Mietspiegel leisten können oder wollen, ist diese Entwicklung sicher positiv zu bewerten. Die Mieter\*innen von alten, zu Abriss oder Entmietung freigegebenen Immobilien wie die im friedrichstadtZentral e. V. organisierten Künstler\*innen und Kulturschaffenden, bewerten die Situation sicher anders. Sie hatten zuvor bereits eine Immobilie auf diese Weise verloren, mussten die gewohnte Umgebung ihres Kiezes verlassen, die Kinder in andere Schulen und Freundeskreise verpflanzen und höhere Wohn- und Gewerbekosten in Kauf nehmen. Es begann erneut eine Phase, die für viele Menschen existenzbedrohend war. Ohne Atelier keine Arbeit und kein Einkommen, ohne günstige Mieten kein existenzsicherndes Auskommen.

Im Stadtteil Pieschen entdeckte die Initiative des friedrichstadtZentral e. V. 2014 einige leerstehende Fabrikgebäude. Das als „Goehle-Werk“ bekannte Areal war nach dem Ersten Weltkrieg entstanden und wurde ursprünglich für die Schreibmaschinenfertigung genutzt. In den 1930er-Jahren wurden die Gebäude für die Rüstungsproduktion umgebaut und um mehrere Hochbunkertürme erweitert. Während des Zweiten Weltkrieges war ein KZ-Außenlager auf dem Gelände untergebracht. Ab 1949 beherbergten die Gebäude einen Betrieb, der zumindest mit seinem Namen den Schrecken des Ortes vergessen machen

sollte: Der VEB Grafischer Großbetrieb „Völkerfreundschaft“ Dresden und seine Nachfolgebetriebe nutzten die Gebäude bis 1996 als Druckerei. Ein Teil des Geländes wurde anschließend abgetrennt und – ganz im Stil der 2000er-Jahre – als Gründer- und Gewerbezentrum einer neuen Nutzung zugeführt. Die verbliebenen Gebäude, immerhin noch ca. 7500 m<sup>2</sup> Bruttogrundfläche und das Gemeinschaftshaus mit mehr als 3500 m<sup>2</sup> Gesamtfläche, darunter ein mehr als 500 m<sup>2</sup> großer Saal, weckt der inzwischen zum Zentralwerk e. V. umbenannte Verein 2015 aus dem „Dornröschenschlaf“. Der Verein hatte ein Nutzungs- und Finanzierungskonzept entwickelt, welches die Sanierung und den langfristigen Betrieb des Zentralwerks ermöglichen sollte. Durch viele Gespräche mit teilweise privaten Darlehensgeber\*innen, der Stadt Dresden, dem Land Sachsen und dem Bund hatte er Vertrauen und Zuversicht für das Projekt geschaffen, sodass ihm eine breite Unterstützung und Förderung zuteilwurden. Das war nötig, denn die Aufgaben waren gewaltig: Der schlechte Zustand der Bausubstanz, mit zahlreichen Kontaminationen „garniert“, machten umfangreiche Sanierungsarbeiten notwendig. Die entstehenden Atelier- und Wohnflächen sollten nicht nur preisgünstig, sondern auch langfristig für Künstler\*innen, Kulturschaffende und kleine Gewerbebetriebe gesichert werden. Für diese Aufgaben mussten neue Strukturen geschaffen werden: Zusätzlich zum bestehenden Verein brauchte es eine Rechtsform, die den Sanierungsprozess umsetzen und die Verwaltung der Gebäude langfristig gewährleisten konnte. Darüber hinaus sollte sie die Verbindung mit weiteren Partner\*innen ermöglichen. Ein weiterer Punkt: Das *Zentralwerk* sollte mit seinen Visionen, Nutzungen und kulturellen Aktivitäten vorausschauend und langfristig abgesichert sein – mit Blick auf vielleicht weniger gemeinwohlorientierte Motivationen von Mitgliedern dieser oder späterer Projektgenerationen.

Durch die Zusammenarbeit mit der Stiftung trias konnte die langfristige Nutzung durch Künstler\*innen, Kulturschaffende, Bewohner\*innen und Gewerbetreibende bei günstigen Mieten in Verbindung mit der Unverkäuflichkeit des Grundstücks Realität werden: Die Stiftung trias erwarb das Grundstück und bildete ein Erbbaurecht mit 99 Jahren Laufzeit zu Gunsten der neu gegründeten Zentralwerk Kultur- und Wohngenossenschaft Dresden eG. Mit dem Erbbaurechtsvertrag sicherten die damals noch junge Genossenschaftsinitiative und die Stiftung gemeinsam die ideellen und gemeinwohlorientierten Ziele und Nutzungen des Zentralwerks ab. Zudem diente die etablierte Rechtsform der Genossenschaft in Verbindung mit dem Erbbaurecht als Banksicherheit für die notwendige Kreditaufnahme zur nachhaltigen Sanierung und die Betriebsphase. Ab 2015 wurden zunächst die zwei Hochbunkertürme und das sie verbindende Gebäude „B“ denkmalgerecht saniert. In den beiden Türmen entstanden

preiswerte Atelierräume, das Gebäude „B“ wurde je zur Hälfte in Wohn- sowie Atelier- und Gewerberäume umgebaut. Trotz ihres Status als Baudenkmal wurden Teile des Gebäudes nach dem strengeren KfW-85-Standard saniert – um die Betriebskosten langfristig niedrig zu halten. Ab 2017 begann die Sanierung des Gemeinschaftshauses. Die Finanzierung wurde mithilfe kreativer Ideen und eines großen Netzwerks von Menschen unterstützt, die mit dem Zentralwerk verbunden sind. So wurde u. a. der Crowdfunding-Aufruf „30 Riesen – nur für heiße Luft?“ gestartet, um den Einbau einer Lüftungsanlage zu ermöglichen (vgl. Klemenz 2018). Für die Künstler\*innen und Kulturschaffenden entstanden auf diese Weise Räume mit verlässlich günstigen Mieten und eine kooperative Struktur mit Gleichgesinnten (vgl. Abb. 5). Diese ermöglichen bis heute bezahlbaren Wohn- und Gewerberaum, die Fokussierung auf die künstlerische Arbeit, den Austausch und die Vernetzung untereinander und die Präsentation künstlerischer Arbeiten. Nicht zuletzt durch Kunst- und Kulturveranstaltungen, die oft eine Auseinandersetzung mit dem Ort zum Inhalt haben, sowie die Öffnung des Geländes und die Möglichkeit zur Anmietung des Festsaals ist das Zentralwerk zu einem lebendigen Ort und Begegnungsraum für alle im Stadtteil Pieschen geworden.



**Abb. 5** Postkastenindividualismus/post box individualism. (Quelle: „Postkastenindividualismus/post box individualism“ by n0core (CC BY 2.0), 2016)



**Abb. 6** Eröffnung des Zentralwerks (Quelle: Foto: René Jungnickel, 2017)

Mit ihren Gebäuden und Flächen wirkt die Genossenschaft damit gemeinsam mit dem Zentralwerk e. V. „über ihre eigenen vier Wände hinaus“ in das Stadtquartier und die Gesamtstadt hinein. Dazu gehört auch die Teilnahme am Tag des offenen Denkmals, welche die Geschichte des Geländes mit wechselnden Schwerpunkten beleuchtet. Das Hauptaugenmerk der offenen Angebote liegt auf einer sehr breiten Palette an Veranstaltungen, die vom jüdisch-arabischen Ball über Konzerte und Lesungen bis hin zu Performances und Ausstellungen reichen. Was fast 100 Jahre lang Werksgelände war – Zutritt für Unbefugte verboten –, ist durch das Zentralwerk nun als „quasiöffentlicher Raum“ zugänglich (vgl. Abb. 6). Die Geschichte des Ortes ist für die gesellschaftliche Auseinandersetzung erlebbar geworden.

---

## 5 Fazit

Durch das Forschungsvorhaben Bürgerfonds konnte herausgearbeitet werden, dass das Instrument des Bürgerfonds, gekennzeichnet durch die Verbindung von Informations- und Beratungsangeboten für zivilgesellschaftliche Gruppen

einerseits mit der Vergabe von Grundstücken im Erbbaurecht andererseits, grundsätzlich erfolgreich umgesetzt werden kann (Henger 2019, S. 24 f.). Die schwierigen Marktverhältnisse und der schlechte Gebäudezustand erforderten jedoch in vielen Fällen eine zusätzliche Finanzierung und Absicherung, die durch die Bürger\*innengruppen nicht erbracht werden konnten. „Letztendlich konnte bisher in keiner der sechs Pilotstädte ein Projekt mit Hilfe des Bürgerfonds vertraglich abgeschlossen werden.“ (ebenda, S. 19) Aufgrund der langfristigen Ausgestaltung durch die Etablierung des Sondervermögens ist es jedoch möglich, das entwickelte Angebot bis auf Weiteres aufrechtzuerhalten.

Es ergeben sich verschiedene Forschungsfragen: Wie kann der Informations- und Beratungsbedarf für zivilgesellschaftliche Gruppen effizienter organisiert werden? Welche Förder- und Finanzierungsinstrumente sind geeignet, die Finanzierungslücken, die überwiegend dem schlechten baulichen Zustand der historischen Bausubstanz geschuldet sind, zu schließen? Welche Trägermodelle und Rechtsformen sind geeignet, die Effizienz und Leistungsfähigkeit durch die Zentralisierung von Kompetenzen sowie die Vernetzung der Gruppen zu verbessern?

---

## Literatur

- Adrian, Luise, Arno Bunzel, Daniela Michalski, und Ricarda Pätzold (2021): Aktive Bodenpolitik: Fundament der Stadtentwicklung. Bodenpolitische Strategien und Instrumente im Lichte der kommunalen Praxis. <https://difu.de/16296>. Zugegriffen: 03. Mai 2021.
- Becker, Elke, Enrico Gualini, Carolin Runkel, und Rupert Graf Strachwitz, Hrsg. 2010. *Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement*. Stuttgart.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Hrsg. 2007. LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt. [https://www.bmu.de/fileadmin/Daten\\_BMU/Download\\_PDF/Nationale\\_Stadtentwicklung/leipzig\\_charta\\_de\\_bf.pdf](https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/leipzig_charta_de_bf.pdf). Zugegriffen: 24. Februar 2021.
- Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (BMI), Hrsg. 2020. Die Neue Leipzig-Charta. [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/gemeinsame-erklarungen/neue-leipzig-charta-2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/eu-rp/gemeinsame-erklarungen/neue-leipzig-charta-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6). Zugegriffen: 24. Februar 2021.
- Crone, Benedikt. 2016. ExRotaprint in Berlin. <https://www.bauwelt.de/themen/bauten/ExRotaprint-in-Berlin-Immobilienpreise-Spekulation-2604182.html>. Zugegriffen: 24. Februar 2021.
- Biallas, Hans-Christian. 2019. Erbbaurecht stärken, Spekulationen vorbeugen! [https://www.vhw.de/fileadmin/user\\_upload/08\\_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2019/4\\_2019/FWS\\_4\\_19\\_Editorial.pdf](https://www.vhw.de/fileadmin/user_upload/08_publicationen/verbandszeitschrift/FWS/2019/4_2019/FWS_4_19_Editorial.pdf). Zugegriffen: 06. Januar 2021.

- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR). 2020. Datenbestand und Datenbedarf von Wohnbauland in Deutschland – Expertise für die Expertenkommission „Nachhaltige Baulandmobilisierung und Bodenpolitik – Baulandkommission“ Langfassung. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2020/datenexpertise-dl.pdf>. Zugegriffen: 20. Januar 2021.
- Brahm, Daniela, und Christian Darr. 2018. Runder Tisch Liegenschaftspolitik: Erbbaurechte in Berlin – Dokumentation der ExpertenWERKSTATT. [https://www.exrotaprint.de/wp-content/uploads/2018/01/Erbbaurechtswerkstatt\\_Dokumentation.pdf](https://www.exrotaprint.de/wp-content/uploads/2018/01/Erbbaurechtswerkstatt_Dokumentation.pdf). Zugegriffen: 06. Januar 2021.
- Gondring. 2013. Hanspeter Gondring 2013 Immobilienwirtschaft – Handbuch für Studium und Praxis München.
- Henger. 2019. Henger, Ralph. 2019. IW-Gutachten – Bürgerfonds für den Erhalt leerstehender Gebäude – Potenziale und Weiterentwicklungsmöglichkeiten. [http://www.buergerfonds.org/fileadmin/media/wissen-forschen/buergerfonds/2019\\_IW-Gutachten\\_Buergerfonds.pdf](http://www.buergerfonds.org/fileadmin/media/wissen-forschen/buergerfonds/2019_IW-Gutachten_Buergerfonds.pdf). Zugegriffen: 03. Dezember 2019.
- Hof Prädikow, Hrsg. 2021. Vision. <https://hof-praedikow.de/about>. Zugegriffen: 06. Januar 2021.
- Ministerium für Kultur und Wissenschaft des Landes Nordrhein-Westfalen (MKW NRW). 2021. Dritte Orte. <https://www.mkw.nrw/kultur/foerderungen/dritte-orte>. Zugegriffen: 20. Januar 2021.
- Klemenz, Franziska. 2018. Noch fehlt viel Kohle für heiße Luft. <https://www.saechsische.de/noch-fehlt-viel-kohle-fuer-heisse-luft-3964802.html>. Zugegriffen 28. Juni 2018.
- Nagel, Matthias, Hrsg. 2020. Erbbaurechte im Wohnungsmarkt. <https://www.jll.de/content/dam/jll-com/documents/pdf/research/emea/germany/de/Erbbaurechte-im-Wohnungsmarkt-JLL-Deutschland.pdf>. Zugegriffen: 06. Januar 2021.
- Netzwerk Immovielien e. V., Hrsg. 2021. Beispielsammlung Immovielien. <https://www.netzwerk-immovielien.de/immovielien/>. Zugegriffen: 06. Januar 2021.
- BVerfG, Beschluss vom 12.01.1967 – 1 BvR 169/6.
- Sammet, Kornelia, und Marc Breuer. 2019. Religiöse Akteure als Anbieter von sozialen Dienstleistungen im Wohlfahrtsstaat. *Zeitschrift für Religion, Gesellschaft und Politik Heft 3*, 199–210.
- Sebastian, Steffen, Dominik Wagner, und Carsten Fritz. 2019. Erbbaurecht als Anlageform für institutionelle Anleger. <https://link.springer.com/article/10.1365/s41056-020-00045-1>. Zugegriffen: 10. März 2020.
- Stiftung trias, Hrsg. 2013. *Nachbarschaften sind »Machbar«-schaften – Ideen und Beispiele für nachbarschaftliche Netzwerke*. Hattingen (Ruhr).
- Stiftung trias. 2014. Stiftung trias Projekt... StadtGut Blankenfelde, Berlin. [https://www.stiftung-trias.de/fileadmin/media/publikationen/Projektblaetter\\_Blankenfelde\\_2014\\_NET.pdf](https://www.stiftung-trias.de/fileadmin/media/publikationen/Projektblaetter_Blankenfelde_2014_NET.pdf). Zugegriffen: 06. Januar 2020.
- Stiftung trias, Arbeitsgemeinschaft Deutsche Fachwerkstädte e. V., und StadtLandGmbH, Hrsg. 2019. Bürgerfonds für Fachwerkstädte. [https://www.stiftung-trias.de/fileadmin/media/publikationen/2019\\_trias\\_Buergerfonds\\_Info-Broschuere.pdf](https://www.stiftung-trias.de/fileadmin/media/publikationen/2019_trias_Buergerfonds_Info-Broschuere.pdf). Zugegriffen: 26. April 2021.
- Thiel, Fabian. 2004. Das Erbbaurecht – Ein verkanntes Instrument zur Steuerung der kommunalen Flächennutzung. [https://www.ufz.de/export/data/2/84337\\_ufz\\_disk4\\_2004.pdf](https://www.ufz.de/export/data/2/84337_ufz_disk4_2004.pdf). Zugegriffen: 06. Januar 2021.

- Oefele, Helmut Freiherr von, und Karl Winkler. 2012. *Handbuch des Erbbaurechts*. München.
- Vogel, Hans-Jochen. 2019. *Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar*. Freiburg, Basel, Wien.
- Zentralwerk eG, Hrsg. 2020. KuPaPa. <https://zentralwerk.de/programm/kupapa/>. Zugegriffen: 06. Januar 2020.

**Christian Darr**, M. Sc. Energetisch-Ökologischer Stadtumbau, ist Referent für Bildung und Forschung der Stiftung trias. Er betreute das Forschungsvorhaben „Bürgerfonds“, aktuell das europäische Forschungsvorhaben „OpenHeritage“ sowie das Programm FAKTOR WOHNEN der Stiftung trias.

**Jörn Luft**, Dipl. Geogr., ist Vorstand der Stiftung trias und des Netzwerk Immovielen. Schwerpunkt seiner inhaltlichen Tätigkeiten ist die Entwicklung von Projekten und Formaten in den Themenfeldern gemeinschaftliches Wohnen, gemeinwohlorientierte Bodenpolitik und nachhaltiges Bauen und Wohnen.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.







---

# Koproduktion Grüner Infrastruktur: Erfahrungen aus dem Grünzug Östliches Emschertal

Axel Timpe und Katharina Christenn

---

## Zusammenfassung

Lebensmittelproduktion, Ökosystemleistungen, Freizeitangebot – Grünzüge sind Lebensgrundlage, Erholungsraum und Grüne Infrastruktur. Sie stellen ein wertvolles Gemeinschaftsgut dar, stehen aber durch angespannte kommunale Haushalte sowie durch soziale und demografische Transformation vor Herausforderungen. Um Grünzüge zu sichern und zu gestalten, sind Kommunen auf die Zusammenarbeit mit der lokalen Wirtschaft, insbesondere der Landwirtschaft als wichtigstem Landnutzer, und der zivilgesellschaftlich organisierten Bürgerschaft angewiesen. Koproduktion überwindet die klassische Arbeitsteilung zwischen Produzierenden und Konsumierenden: Beide arbeiten gemeinsam an der Herstellung und der Nutzung Grüner Infrastruktur. Das Forschungsprojekt CoProGrün hat am Beispiel des Grünzugs Östliches Emschertal untersucht, wie Grüne Infrastruktur durch die Einbindung dieser Akteure nachhaltig ausgerichtet, langfristig gesichert und attraktiv gestaltet werden kann.

---

A. Timpe (✉) · K. Christenn  
Institut und Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur, RWTH Aachen University, Aachen,  
Deutschland  
E-Mail: [timpe@la.rwth-aachen.de](mailto:timpe@la.rwth-aachen.de)  
K. Christenn  
E-Mail: [kchristenn@la.rwth-aachen.de](mailto:kchristenn@la.rwth-aachen.de)

© Der/die Autor(en) 2022  
J. Abt et al. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion*, Stadtforschung aktuell,  
[https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_15](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_15)

## **1 Grünzüge – Vom hoheitlichen Restriktionsraum zum lebendigen Stadtraum durch Koproduktion Grüner Infrastruktur**

Urbanes Grün prägt entscheidend die Lebensqualität von Städten. Seit Jahrzehnten kümmert sich daher die kommunale Planung um den Aufbau und die Pflege von Grünflächen und Netzwerken Grüner Infrastruktur. Parks, Kleingärten, Wälder und Äcker entfalten ihre volle Wohlfahrtswirkung allerdings erst im Verbund: Als Grünzüge gliedern sie die Stadt, bieten größere Erholungsräume, vernetzen Lebensräume von Tieren und Pflanzen und bringen Frischluft in überhitzte Quartiere. Und dennoch sind diese Flächen durch Siedlungsnutzungen bedroht und die Pflege der Freiräume lässt zu wünschen übrig. Geringe Wertschätzung für landwirtschaftliche Flächen führt dazu, dass diese für andere Nutzungen geopfert werden. Grünzüge müssen daher durch Planungsrecht gesichert, aber auch von den Bürgerinnen und Bürgern als wertvolle Stadträume erkannt und genutzt werden, ansonsten drohen mangelnde Akzeptanz und schwindender politischer Rückhalt für Schutz und Pflege der Grünen Infrastruktur.

Das Forschungsprojekt CoProGrün greift das Konzept der Urbanen Agrikultur auf und untersucht, wie Grüne Infrastruktur durch die Einbindung von Akteuren aus (Land-)Wirtschaft und Zivilgesellschaft nachhaltig ausgerichtet, langfristig gesichert und attraktiv gestaltet werden kann. Hierfür arbeiten Partner aus Kommunen, Landwirtschaft und Wissenschaft zusammen. So können Raum und Akteure aus unterschiedlicher Perspektive angesprochen und mit innovativen Methoden aktiviert werden. Dieses schafft Zugang zu städtischen Akteuren jenseits der Verwaltung, die sich aus ökonomischen oder sozialen Motiven in die Gestaltung und Nutzung grüner Stadträume einbringen.

CoProGrün untersucht, mit welchen Formaten die Akteure erfolgreich aktiviert werden können. Wann bedarf es des Küchentischgesprächs, wann der offenen Planungswerkstatt? Das transdisziplinäre Konsortium aus Landschaftsarchitekt\*innen und Agrarwirt\*innen aus der Forschung, dem Regionalverband Ruhr als Kommune sowie dem lokalen Verein „die Urbanisten e. V.“ bündelte die Akteur\*inneninteressen zu Optionspfaden und entwickelt daraus gemeinsam mit den Akteuren zehn Pilotprojekte der Koproduktion. Die Akteur\*innen konsumieren den Grünzug nicht nur, sondern koproduzieren ihn durch innovative Bewirtschaftungs- und Beteiligungsformen. Kommunen, Landwirt\*innen, urbane Gärtner\*innen, Stadtteilvereine, Sozialträger und andere Projektakteur\*innen bringen diese nun in die Umsetzung. Für die Zukunft stellt sich die Frage, wie Kommunen die Unterstützung von Koproduktion mit Wirtschaft und

Zivilgesellschaft in ihre alltägliche Praxis einbinden können. Am Beispiel des Grünzuges Östliches Emschertal wird gezeigt, wie Grüne Infrastruktur mit verschiedensten Akteur\*innen der Stadtgesellschaft koproduziert werden kann.

Der vorliegende Beitrag stellt dazu in Kap. „Beteiligen – einen Grundstein für gemeinschaftliche Aufgaben in der Stadt- und Regionalentwicklung legen“ zunächst die Bedeutung der Grünen Infrastruktur für die Daseinsvorsorge und den möglichen Beitrag Urbaner Agrikultur in den Mittelpunkt. Der Emscher Landschaftspark als Grüne Infrastruktur im Kern des Ruhrgebietes und der Grünzug Östliches Emschertal als Untersuchungsgebiet werden eingeführt. Kap. „Die Konstellationsanalyse als Instrument zur Strategieentwicklung für eine gemeinschaftliche Daseinsvorsorge“ legt das CoProGrün zu Grunde liegende Verständnis von Koproduktion dar und erläutert, wie dieses auf das komplexe Gemeinschaftsgut Grünzug angewandt werden kann. Die Erfahrungen mit der Anwendung dieses Konzeptes im Koproduktionsprozess für den Grünzug Östliches Emschertal und den daraus entwickelten Pilotprojekten beschreibt und reflektiert Kap. „Erfolgreiche Innenentwicklung durch Aktivierung privater Eigentümer\*innen“.

---

## **2 Grüne Infrastruktur als Daseinsvorsorge und öffentliches Gut**

### **2.1 Naturkapital als Grundlage der Daseinsvorsorge**

Die Daseinsvorsorge als gesellschaftliche Aufgabe beruht auf der Abhängigkeit des Menschen von Naturgütern: „Human society depends on the benefits provided by nature such as food, materials, clean water, clean air, climate regulation, flood prevention, pollination and recreation.“ (Europäische Kommission 2013b) Um den Gütercharakter dieser Leistungen der Natur zu betonen, werden sie von der Europäischen Kommission (EK) auch als Naturkapital bezeichnet.

Naturkapital stellt ein Gemeinschaftsgut dar (Décamps 2010, S. 14) und ist damit Risiken der Degradierung durch Übernutzung ausgesetzt, die durch gesellschaftlich legitimierte Planung verhindert werden sollen. Europaweit sind Schutz und Entwicklung des Naturkapitals notwendig: „In Europe we consequently continue to degrade our natural capital, jeopardising our long term sustainability and undermining our resilience to environmental shocks. [...] the failure to protect our natural capital and to give a proper value to ecosystem services will need to be addressed as part of the drive towards smart, sustainable

and inclusive growth which is the EU's priority Europe 2020.“ (Europäische Kommission 2013b) Um den genannten Gefahren zu begegnen, sieht das Millennium Ecosystem Assessment erhebliche Politikänderungen im Umgang mit Naturkapital als notwendig an: „The challenge of reversing the degradation of ecosystems while meeting increasing demands for their services can be partially met under some scenarios [...] but these involve significant changes in policies, institutions, and practices (...)“ (Millennium Ecosystem Assessment Board 2005, S. 1). Dieser Aufgabe stellt sich die EU u. a. mit dem Umweltaktionsprogramm „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ (Europäische Kommission 2012) und der dem Green Deal zu Grunde liegenden Clean Planet Strategy Europäische Kommission 2018) zur Vermeidung des Fortschreitens und der Auswirkungen des Klimawandels.

In der Umsetzung dieser europäischen Ziele kommt den Kommunen und den Bürger\*innen eine herausragende Rolle zu. Die übergeordneten Strategien zur Sicherung und Bewirtschaftung des Naturkapitals lassen sich nur dann erfolgreich umsetzen, wenn sie auf der lokalen Ebene von einer breiten Gemeinschaft verschiedenster Agierender getragen werden.

## 2.2 Grüne Infrastruktur

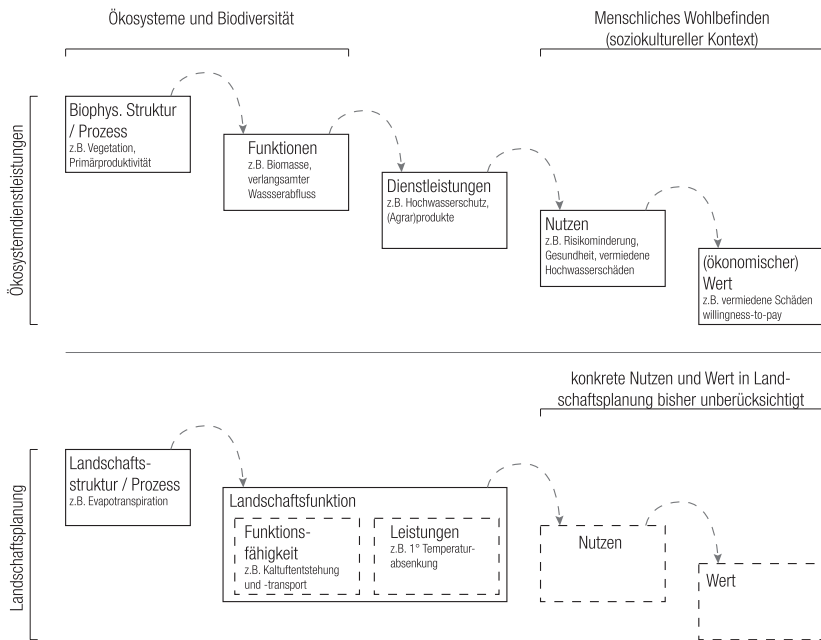
Um das Naturkapital angemessen zu berücksichtigen, ist es als Grüne Infrastruktur (GI) gleichrangig mit der grauen Infrastruktur und der sozialen Infrastruktur in die Daseinsvorsorge einzubinden. Die EK definiert GI als „strategically planned network of natural and semi-natural areas (...) designed and managed to deliver a wide range of ecosystem services. It incorporates green spaces (...) and other physical features in terrestrial (...) areas. On land GI is present in rural and urban settings.“ (Europäische Kommission 2013b).

Die Definition macht deutlich, dass GI sowohl eine funktionale, über Ökosystemdienstleistungen (ecosystem services) beschriebene Dimension besitzt als auch eine räumliche Dimension. Über Ökosystemdienstleistungen (ÖSD) wird dargestellt, welche positiven Effekte durch GI bereitgestellt werden. GI in ihrer räumlichen Dimension als das „network of natural and semi-natural areas“ bezeichnet die Flächen, die zur Erbringung dieser Leistungen notwendig sind. Als dritte Dimension kommt „strategically planned“ hinzu: Die funktionale und räumliche Dimension der GI soll absichtsvoll und gezielt, eben strategisch geplant sein. Damit ist GI auf der Ebene der kommunalen Planung eine wichtige Aufgabe.

### 2.2.1 Funktionale Dimension: Ökosystemdienstleistungen

Der Begriff der ÖSD macht den anthropozentrischen Ansatz deutlich. GI zielt nicht auf den Schutz von Natur um ihrer selbst willen, sondern auf den sinnvollen Einsatz ihrer für den Menschen nutzbaren Leistungen (vgl. Abb. 1 und Tab. 1). Wie das Bundesnaturschutzgesetz mit dem Ziel der Erhaltung und Entwicklung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes (§ 1 Absatz 1 BNatSchG) stellen ÖSD den Nutzen von Natur und Landschaft für den Menschen in den Mittelpunkt (Albert et al. 2012, S. 143).

Der Nutzen der Natur lässt sich über ÖSD in verschiedenen Leistungskategorien klassifizieren. Das Millennium Ecosystem Assessment (Millennium Ecosystem Assessment Board 2005), durch welches das Konzept der ÖSD weltweit



**Abb. 1** Das Kaskadenkonzept der ÖSD betont gegenüber der in Deutschland verankerten Landschaftsplanung die Bedeutung des Naturkapitals für das menschliche Wohlbefinden und damit seine Rolle in der Daseinsvorsorge. (Quelle: Eigene Darstellung nach Albert et al. 2012; Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt 2012; Hansen und Pauleit 2014)

**Tab. 1** Die Bedeutung der UA für die GI und ÖSD im städtischen und stadtnahen Raum. (Quelle: Timpe et al. 2015, S. 127)

Ecosystem Services Benefits Group (TEEB [o. J.])	Green Infrastructure Benefits (European Commission 06.05.2013b)	Possible Contribution of Urban Agriculture	Urban Agriculture Types Especially Relevant (Simon-Rojo et al. 2015)
Provisioning services	Multifunctional resilient agriculture and forestry	Providing food, fibre and biomass and enhancing pollination	Local food farms
	Investment and employment	Employment in agriculture, investment in agricultural enterprises and buildings, productive and maintained land as contributions to a better local image	All urban farming types
Cultural services	Tourism and recreation	Broad range of recreational activities on farms and in gardening associations, farms and gardens as a destination	Leisure farms, family gardens, allotment gardens, community gardens
	Education	Agriculture as a teaching resource and ‚natural laboratory‘	Educational farms and gardens, experimental farms, cultural heritage farms
	Health and wellbeing	Farm work and gardening as activities for physical and mental health, access to healthy food	All urban gardening types, social farms, therapeutic farms
Regulating services	Enhanced efficiency of natural resources	Maintenance of agricultural soil fertility, pollination through urban bee keeping	All types of UA

(Fortsetzung)

**Tab. 1** (Fortsetzung)

Ecosystem Services Benefits Group (TEEB [o. J.])	Green Infrastructure Benefits (European Commission 06.05.2013b)	Possible Contribution of Urban Agriculture	Urban Agriculture Types Especially Relevant (Simon-Rojo et al. 2015)
	Climate change mitigation and adaption	Cooling effect of agricultural areas, carbon storage in soils	All types of UA
	Water management	Groundwater recharge and purification under agricultural soils, stormwater retention	Many types, especially environmental farms
	Land and soil management	Reduction of soil erosion, maintaining/enhancing soil's organic matter, increasing soil fertility and productivity, mitigating land consumption, fragmentation and soil sealing	All types of UA
	Disaster prevention	Flood hazard reduction through stormwater retention and agricultural polders, erosion control	All types of UA
Supporting services	Conservation benefits	Maintenance of agrobiodiversity, maintenance of agricultural habitats	Environmental farms, cultural heritage farms
	Low-carbon transport and energy	Short chain food provision, local bio energy from agriculture	Local food farms

verbreitet wurde, die TEEB Initiative (*TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity*) und die von der EK definierten Nutzen von GI (Europäische Kommission 2013c) schlagen unterschiedliche Klassifizierungen vor. Alle strukturieren jedoch die ÖSD in mehrere Hauptgruppen:

- Versorgende ÖSD (provisioning services)
- Regulierende ÖSD (regulating services)
- Kulturelle ÖSD (cultural services)
- Unterstützende ÖSD (supporting services)

Für die in diesem Beitrag dargestellte Forschung zur Koproduktion von GI im städtischen und stadtnahen Raum lassen sich verschiedene Nutzen der GI besonders hervorheben, die in Verbindung mit der Urbanen Agrikultur erbracht werden. Urbane Agrikultur (UA) „spans all actors, communities, activities, places, and economies that focus on biological production in a spatial context, which – according to local standards – is categorized as ‚urban‘. Urban Agriculture takes place in intra-urban and peri-urban areas, and one of its key characteristics is that it is more deeply integrated in the urban system compared to other agriculture. Urban Agriculture is structurally embedded in the urban fabric; it is integrated into the social and cultural life, the economics, and the metabolism of the city“ (Vejre et al. 2015, S. 21) Während UA selbst zunächst zu den versorgenden ÖSD gehört, besitzt sie auch enge Verbindungen zu weiteren Gruppen von ÖSD. Einen Überblick der positiven Korrelationen zwischen UA, ÖSD nach TEEB (TEEB o. J.) und den GI Benefits laut EK (Europäische Kommission 2013c) gibt Tab. 1. Diese macht die Bedeutung einer Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft für den Erhalt und die Entwicklung von GI deutlich.

### 2.2.2 Räumliche Dimension: Grünsysteme und Grünzüge

Naturkapital existiert nie ohne Raumbezug, wie es bei anderen Formen von Kapital der Fall sein kann. GI ist immer raumgebunden und basiert auf physischen Elementen wie Land- oder Wasserflächen oder Landschaftsbestandteilen: „Physical Building Blocks [of GI]: the network of green spaces in which and through which natural functions and processes are sustained.“ Europäische Kommission 2013c) Eine breite Spanne unterschiedlich genutzter Flächen und Landschaftselemente kann „building block“ von GI sein: „On the local scale, biodiversity-rich parks, gardens, green roofs, ponds, streams, woods, hedgerows, meadows, restored brownfield sites and coastal sand-dunes can all contribute to GI [...] On the regional [...] scale, [...] river basins, high-nature value forests, extensive pasture, low intensity agricultural areas [...] are just a few of many



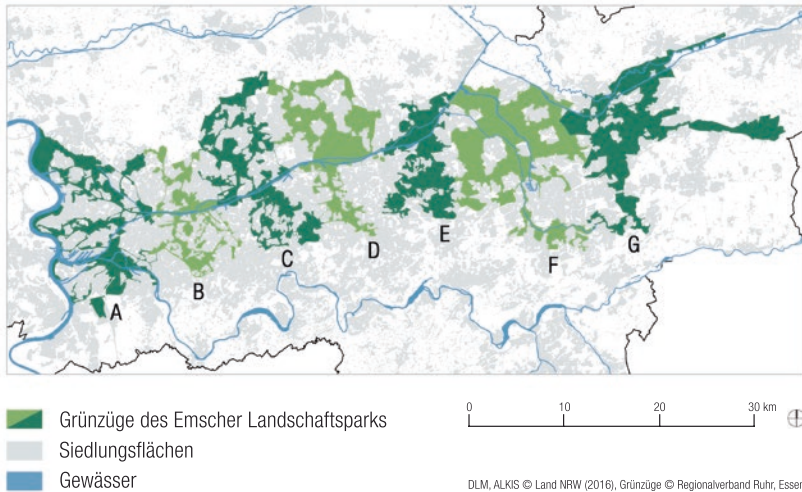
examples.“ Europäische Kommission 2013c) Die bloße Existenz der genannten Landschaftselemente und ihr Potenzial zur Bereitstellung von ÖSD reichen jedoch nicht aus, erst strategische Netzwerkplanung ermöglicht die Erbringung eines breiten Spektrums von ÖSD. Die Planung verknüpfter, multifunktionaler Raumsysteme ist somit eine Kernaufgabe für die Realisierung von GI. „(...) not all green spaces or environmental features necessarily qualify to be part of GI. In addition to being of high quality they must also form an integral part of an interconnected GI network and be capable of delivering more than simply ‚a green space‘. An urban park [...] for instance might well be considered an integral part of Green Infrastructure if it acts as a cool air corridor, absorbs excess water run-off and offers an attractive outdoor area for recreation and wildlife.“ (Europäische Kommission 2013a, S. 9).

### 2.2.3 GI-Netzwerk der Metropole Ruhr und Modellraum Grünzug F

In der heutigen Metropole Ruhr wurde die Bedeutung eines strategisch geplanten Freiraumnetzwerkes bereits früh erkannt. In seiner 1912 an der heutigen RWTH Aachen University verfassten Dissertation legte Robert Schmidt die ersten Ideen für einen General-Siedlungsplan vor, der die Siedlungsräume und Freiflächen des Ruhrgebietes festschreibt (Schmidt 1912). Mit der Gründung des Ruhrsiedlungsverbandes in den 1920er-Jahren, heute als Regionalverband Ruhr (RVR) fortgeführt, nahm die Idee regionaler Grünzüge zwischen den Ruhrgebietsstädten Gestalt an. Nach ihrer formalen Etablierung in Regionalplänen in den 1960er-Jahren erhielten sie in den 1990ern als Emscher Landschaftspark (ELP) anlässlich der Internationalen Bauausstellung ein neues Label. Der Masterplan ELP 2010 Projekt Ruhr GmbH 2005) und der Umbau der Emscher vom Abwasserkanal zum Fluss mit gutem ökologischen Potenzial komplettierten die sieben Nord-Süd-Grünzüge mit einer grün-blauen Infrastruktur in Ost-West-Ausrichtung wie sie Abb. 2 zeigt.

Der RVR schützt und entwickelt diese Grünzüge durch die Festschreibung im Regionalplan für die Metropole Ruhr, den Ankauf von Flächen und das Verzeichnis der Verbandsgrünflächen. Die Aufnahme in dieses Verzeichnis macht den RVR zum Träger öffentlicher Belange, der bei jeder diese Fläche betreffenden Planung zu beteiligen ist. Unter dem Label ELP werden die regionalen Grünzüge zudem konzeptionell weiterentwickelt, in Teilen durch den RVR gepflegt und touristisch vermarktet.

Trotz dieser Bemühungen haben die regionalen Grünzüge kontinuierliche Freiraumverluste zu verzeichnen, welche vor allem zu Lasten landwirtschaftlich genutzter Flächen gehen (Häpke 2012). Dies stellt eine erhebliche Gefährdung



**Abb. 2** Sieben Nord-Süd-Grünzüge und der Ost-West-Korridor entlang der Emscher bilden den ELP. Traditionell sind die Grünzüge mit Buchstaben bezeichnet, der Grünzug F erhält durch CoProGrün nun auch den Namen „Grünzug Östliches Emschertal“. (Quelle: Eigene Darstellung)

des regionalen Naturkapitals dar, obwohl die Grünzüge als GI in der Situation des Klimawandels besonders gefordert sind. Die Bedeutung der regulierenden ÖSD der Grünzüge für das Klima nimmt zu. Auf ihren Freiflächen entstehen Kalt- und Frischluft, diese werden durch die natürliche Luftbewegung in dicht bebaute Stadtteile transportiert, wo sie den Hitze- und Schadstoffstress mindern. Um die Lebensqualität der Städte bei zunehmender Erwärmung zu erhalten, spielen möglichst große, grüne und miteinander zu Grünzügen verbundene Grün- und Freiflächen eine zentrale Rolle. Dies gilt gerade in der Metropole Ruhr mit ihrer in Folge des postindustriellen Strukturwandels alternden Bevölkerung, die gegenüber Hitzestress besonders empfindlich ist. Ein seit den 1920er-Jahren im Ruhrgebiet erhaltenes Naturkapital bringt somit heute unter sich verändernden Umweltbedingungen zusätzliche Zinsen.

Wie die andauernden Freiraumverluste zeigen, reicht eine rein planungsrechtliche Sicherung von Grünzügen heute nicht mehr aus. Sollen sie widerstandsfähig gegen andere Nutzungsansprüche bleiben, müssen sie vom gemeinsamen Engagement von Kommunen, Wirtschaft und Zivilgesellschaft getragen sein, und

ihre wirtschaftliche Nutzung als Freiraum, z. B. durch die Landwirtschaft, muss gestärkt werden. An diesem Ziel hat von 2016 bis 2019 das Forschungsprojekt CoProGrün (Co-produzierte Grünzüge als nachhaltige kommunale Infrastruktur) gearbeitet. Als Reallabor diente dazu der Grünzug F am Oberlauf der Emscher (vgl. Abb. 3), der im Rahmen des Projektes den Namen „Grünzug östliches Emschertal“ erhielt.

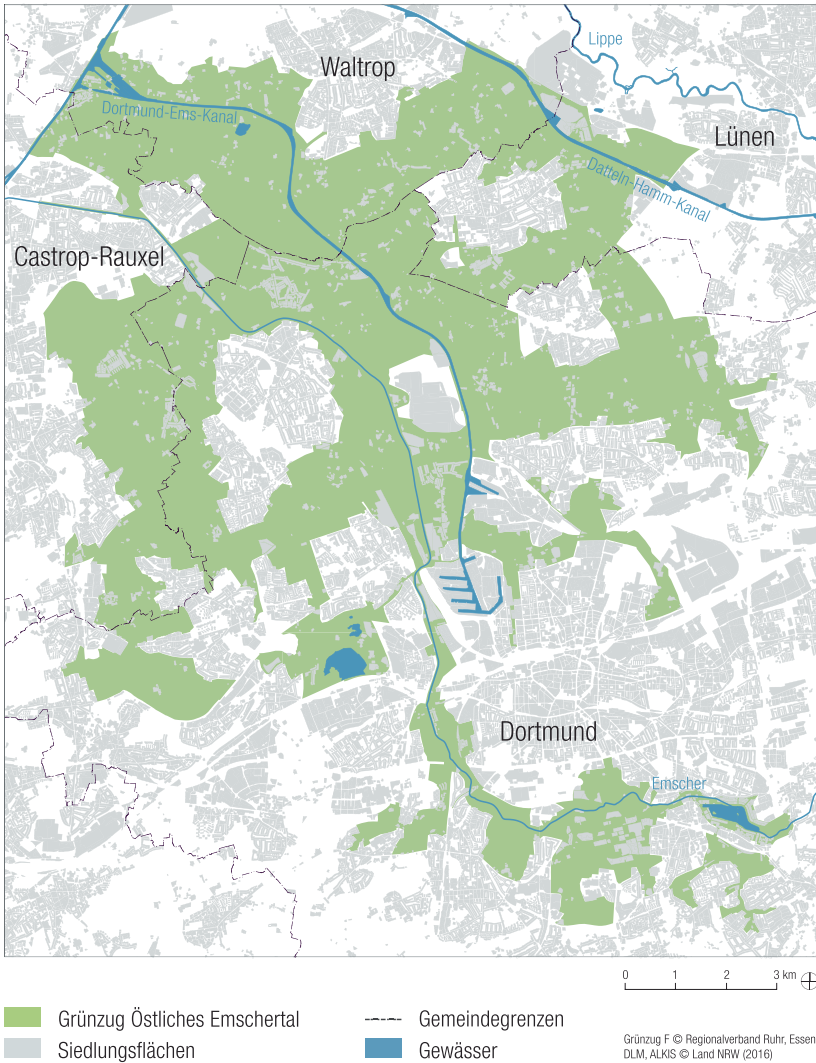
In einem transdisziplinären Ansatz versucht das Forschungsprojekt zu beantworten, wie durch einen Koproduktionsprozess GI gesichert und weiterentwickelt werden kann und wie ein breites Spektrum ihres Nutzens für die Daseinsvorsorge erschlossen wird. Neben den bereits genannten klimatischen Nutzen (regulierende Leistungen) der Grünzüge bezieht das Projekt in besonderer Weise die möglichen Nutzen für eine regionale Lebensmittelversorgung (versorgende Leistungen und CO<sub>2</sub>-Minderung), soziale Absicherung und soziales Leben und eine verbesserte Stadt-Land-Beziehung sowie Bildung (kulturelle Leistungen) ein.

Der Grünzug Östliches Emschertal eignet sich in besonderer Weise als Reallabor, da dieser und die umgebenden Quartiere verschiedene, für die Metropole Ruhr typische Raumkonfigurationen beinhalten. Abb. 4 gibt einen Überblick über diese Raumtypen und ihre Verteilung im Grünzug. Sie bilden exemplarisch die Stadtlandschaft der Metropole Ruhr ab und sind auch in den anderen Grünzügen identifizierbar, wenn auch in jeweils spezifischen Flächenanteilen.

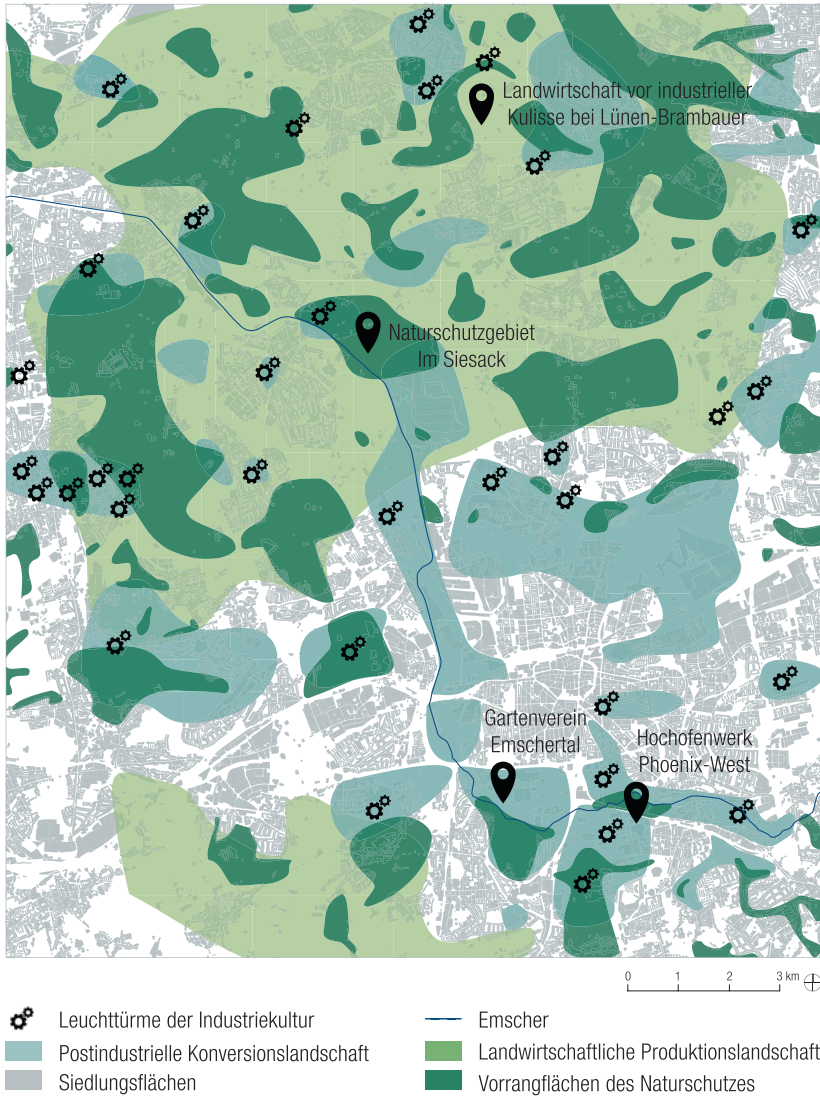
Im südlichen Bereich des Grünzuges finden sich städtisch geprägte Freiräume, vielfach in direkter Nachbarschaft zu dicht bebauten Stadtquartieren, von denen einige, wie die Dortmunder Nordstadt, einen hohen Erneuerungs- und Unterstützungsbedarf aufweisen. Abb. 5 zeigt Kleingärten am BVB-Stadion Dortmund als Beispiel für diesen Teil des Grünzuges.

Der nördliche Teil des Grünzuges zeigt sich als freier Landschaftsraum, welcher zahlreiche Siedlungen umschließt. Hier ist Landwirtschaft die dominante Flächennutzung, sie findet jedoch stets vor dem Hintergrund der städtisch-industriellen Prägung des Raumes statt (vgl. Abb. 6). Die Siedlungsflächen sind in diesem Teil weniger dicht bebaut und haben einen höheren Grünflächenanteil, häufig auch in privater, der Wohnung zugeordneter Form. Es bestehen jedoch ebenfalls Stadtteile mit besonderem Erneuerungs- und Unterstützungsbedarf. Darüber hinaus beinhaltet der nördliche Grünzug auch Flächen mit Naturschutzwert, z. B. das Naturschutzgebiet „Im Siesack“ (vgl. Abb. 7), den ökologischen Schwerpunkt des Emscherumbaus Ickern-Mengede und andere.

Über den gesamten Grünzug verteilt finden sich Leuchtturmstandorte der Industriekultur. Diese sind bereits zu neuen Nutzungen konvertiert, wie



**Abb. 3** Grünzug Östliches Emschertal im Siedlungskontext. (Quelle: Eigene Darstellung)



**Abb. 4** Der Grünzug weist verschiedene Raumtypen auf, die exemplarisch für die Stadtlandschaft der Metropole Ruhr sind. Die Ortsmarkierungen bezeichnen die Standorte der Fotos in den Abb. 5 bis 8. (Quelle: Eigene Darstellung)



**Abb. 5** Kleingärten im Grünzug am BVB-Stadion Dortmund. (Foto: A. Timpe, 2016)

der Phönixsee und Phönix-West (Abb. 8) im Dortmunder Süden, werden als Zeugnisse der Industriekultur erhalten wie das Industriemuseum Zeche Zollern in Bövinghausen oder befinden sich im Umbau wie die Kokerei Hansa in Huckarde, die Teil der Internationalen Gartenausstellung 2027 wird.

---

### 3 Koproduktion

Koproduktion beschreibt die Auflösung der Grenzen zwischen Produzent\*innen und Konsument\*innen bei privaten bzw. zwischen Produzent\*innen und Nutzer\*innen bei öffentlichen Gütern. Für GI in Form von Grünzügen besitzen, wie Abschn. 3.1 zeigt, beide Güterformen eine Bedeutung. Basierend auf einer Einführung in den Begriff der Koproduktion stellt das folgende Kapitel dar, wie Koproduktion in der Nahrungsmittelproduktion (private Güter) und in der Raumentwicklung (Gemeinschaftsgüter) eingesetzt werden kann – eine wichtige Grundlage für die Arbeit des Projektes CoProGrün im östlichen Emschertal.



**Abb. 6** Landwirtschaft vor industrieller Kulisse bei Lünen-Brambauer. (Foto: A. Timpe, 2016)



**Abb. 7** Das Naturschutzgebiet „Im Siesack“ in Dortmund wird als Hudewald bewirtschaftet. (Foto: A. Timpe, 2016)

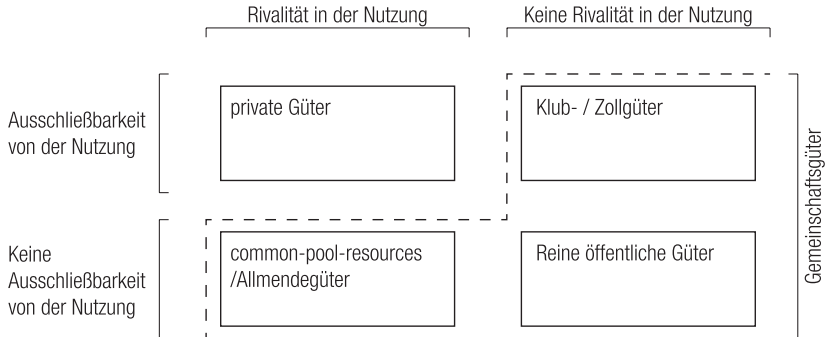


**Abb. 8** Ehemaliger Hochofen Phönix-West, ein Leuchtturmstandort der Industriekultur im Östlichen Emschertal. (Foto: R. Hansen, 2018)

### 3.1 Grüne Infrastruktur als Gemeinschaftsgut

Naturkapital und GI sind öffentliche Güter, von denen die Allgemeinheit profitiert. Die Güterbegriff umfasst hier sowohl materielle Güter als auch immaterielle Leistungen, wie es auch im Konzept der ÖSD (vgl. Abschn. 2.2.1) der Fall ist. Die in Abschn. 2.2.2 genannten „building blocks“ der GI machen deutlich, dass es sich bei dieser, anders als bei vielen anderen, monofunktionalen und im öffentlichen Besitz befindlichen Infrastrukturen, um eine multifunktionale, durch komplexe Eigentums- und Nutzungsstrukturen geprägte Infrastruktur handelt. Ähnlich wie von Röhring (2008) für die Kulturlandschaft beschrieben, sind Netzwerke von GI als komplexes Gemeinschaftsgut zu verstehen. Auch die durch GI erbrachten ÖSD sind zunächst „ein reines öffentliches Gut, an dem jeder partizipieren und von dem niemand ausgeschlossen werden kann.“ (Röhring 2008, S. 35) Viele der genannten building blocks der GI sind jedoch keine öffentlichen Güter, sondern fallen in andere Güterkategorien (vgl. Abb. 9) mit beschränktem Zugang und unter Verantwortung unterschiedlichster Akteure.





**Abb. 9** Unterteilung privater Güter und Gemeinschaftsgüter nach den Kriterien Rivalität und Ausschließbarkeit. (Quelle: Eigene Darstellung nach Röhring 2008)

Primärressourcen wie Wasser, Boden, Luft, Biodiversität oder Erholungsmöglichkeiten sind Gemeinschaftsgüter. Als knappe Ressourcen erfordern sie eine gemeinschaftliche Regelung ihrer Nutzung, die durch lokale, teilweise informelle Regelungen, Normen oder Traditionen, aber auch durch zentrale, formale Regelungen wie Gesetze erfolgen kann (ebd., S. 37–38). Die Festsetzung als Grünzug ist eine solche Regelungsmöglichkeit. Dessen Bestandteile wie Vegetationsstrukturen, Wald, Landwirtschaftsflächen wiederum sind private Güter, über die ihr\*e Eigentümer\*in oder Nutzungsberechtigte\*r eigenständig entscheiden kann. Auch diese privaten Güter weisen jedoch Gemeinschaftsgutfunktionen für die GI auf und sind Regelungen und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums unterworfen.

Häpke sieht in seiner Untersuchung zu Freiraumverlusten in der Metropole Ruhr folgende Agierende an der Aushandlung des Umgangs mit dem Gemeinschaftsgut Grünzug beteiligt (Häpke 2012, S. 288):

- kommunale Planung,
- übergeordnete Politik,
- Eigentümer\*innen,
- gemischte Eigentümer\*innen,
- bürgerschaftliche Eigentümer\*innen,
- produktive, produzierende Nutzende,
- Zusammenschlüsse von produktiv Nutzenden,
- reproduktiv Nutzende,
- Zusammenschlüsse von reproduktiv Nutzenden

Von besonderer Bedeutung für den ELP als GI des Ruhrgebietes ist dabei die produzierende Nutzung Landwirtschaft. Zusammen mit der Forstwirtschaft macht sie 53 % der Landnutzung im ELP aus (Projekt Ruhr GmbH 2005, S. 209). Ihre Arbeit fällt zunächst in den Bereich der privaten Güter: Auf Flächen in privatem Eigentum werden von den Besitzer\*innen Produkte für den Markt hergestellt. Zugleich befindet sich die Landwirtschaft jedoch in einem gegenseitigen Abhängigkeitsverhältnis mit der GI als öffentlichem Gut: Als externer Effekt ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit erhält und entwickelt sie ÖSD. Die Ausweisung als Grünzug schützt die Flächen der Landwirtschaft vor der Konkurrenz anderer Nutzungen, eine wirtschaftlich und ökologisch tragfähige Landwirtschaft ist dabei jedoch zugleich ein gewichtiges Argument, die planungsrechtliche Ausweisung als Grünzug nicht aufzugeben. Soll sich der Grünzug vom Planungsinstrument zu einer gemeinschaftlich getragenen GI entwickeln, ist die Landwirtschaft daher einer der wichtigsten Kooperationspartner\*innen.

### 3.2 Koproduktion privater Güter

Koproduktion privater Güter betrifft die Veränderung von Wertschöpfungsketten. Heute herkömmliche Wertschöpfungsketten entstanden in großem Stil erst mit der industriellen Revolution. Nach Toffler lässt sich Wirtschaft in zwei große Sektoren einteilen: In Sektor A produzieren Menschen unbezahlt für den eigenen Verbrauch und den ihrer Familie, in Sektor B werden Güter und Dienstleistungen für den Verkauf am Markt produziert (Kundel 2010, S. 63). Der Anteil der beiden Sektoren am Wirtschaftsleben hat sich in drei großen Wellen verändert (Kundel 2010, S. 63–65): In der Agrargesellschaft dominierte das subsistenzorientierte Wirtschaften in Sektor A. Produzent\*in und Konsument\*in waren in derselben Person oder Familie vereint. Mit der industriellen Revolution erlangte Sektor B die weitaus größere Bedeutung. Produktion und Verbrauch werden getrennt, es entstehen getrennte Rollen innerhalb einer industriellen Wertschöpfungskette (vgl. Abb. 10). Mit dem Übergang zur Informationsgesellschaft verliert die Trennlinie jedoch wieder an Deutlichkeit. Konsument\*innen übernehmen z. B. in der Medienproduktion Tätigkeiten, die zuvor den Produzent\*innen zugerechnet wurden, und werden so zu „Prosumer\*in“ oder „Prosument\*in“. Das Wort kann dabei sowohl als Zusammensetzung aus „produktiven Konsument\*innen“ als auch aus „professionellen Konsument\*innen“ verstanden werden (Bruns, S. 3).

Sowohl Produzierende als auch Prosumierende haben spezifische Motivationen, diese Kooperation und Aufgabenverlagerung zu vollziehen. Als Nutzen aller Beteiligten werden Kostensenkungen bzw. Produktivitäts-

Die industrielle Wertschöpfungskette:



Eingeschränktes Feedback in der Wertschöpfungskette:



Wertschöpfungskette der Prosumption:



**Abb. 10** Die Prosumption überwindet die Trennung zwischen Produzierenden und Konsumierenden. Verändert. (nach Quelle: Timpe 2017, S. 538)

steigerungen, Marktzuwächse, Qualitätssteigerungen, Zeitersparnisse, Aufbau bzw. Stärkung der Kernkompetenzen sowie Imagegewinne und Flow-Erlebnisse genannt (Grün und Brunner 2002, S. 32).

Die industrielle Produktion steht grundsätzlich vor dem Problem, dass die Informationen über die Bedürfnisse der Kund\*innen unzureichend sind. „Mangels geeigneter Verfahren wurden die Kundenwünsche in der Vergangenheit meist in einem iterativen, zeitaufwendigen und kostspieligen Versuch-Irrtum-Prozess geklärt: Der Kunde artikuliert seine Ansprüche nach bestem Wissen, der Produzent entwirft ein Produkt, das nach seiner Einschätzung den Kundenwünschen am besten entspricht. Diese Einschätzung erweist sich vielfach als

falsch oder der Kunde ändert die Produktspezifikation bzw. das Design. Die tatsächlichen Kundenwünsche können vielfach sogar erst nach Lieferung und im Zuge der Produktverwendung geklärt werden.“ (Grün und Brunner 2002, S. 22) Versuche, diese Informationsmängel über Marktforschung zu beheben, wie in Abb. 10 gezeigt, führen ebenfalls nur zu einem unzureichenden Feedback. Koproduktion kann diesen Mangel beheben und geht über eine Schließung der Feedbackkette deutlich hinaus. Zu den wichtigsten Motivationen für Koproduktion zählt heute die Verbesserung der Produktqualität, an der alle Beteiligten ein Interesse haben. Dazu ist eine Aufgabenverlagerung zwischen Produzierenden und Prosumierenden notwendig (Grün und Brunner 2002, S. 26). „Durch die Übernahme von Aufgaben des Produzenten wird der Kunde quasi zu dessen Dienstleister. Tatsächlich ist er Dienstleister in eigener Sache: Sein eigener Leistungsbeitrag ergibt in Kombination mit der Leistung des Produzenten das von ihm gewünschte Produkt.“ (Grün und Brunner 2002, S. 28). Die Produzierenden bringen ihr fachlich-technisches Wissen ein, während die Prosumierenden ihr Wissen in der Anwendung bzw. ihre Qualitätswünsche an das Produkt beitragen. „Kunden sind nicht mehr nur passive Konsumenten, sondern aktive Wertschöpfungspartner. Sie gestalten heute Produkte und Dienstleistungen aktiv mit und übernehmen teilweise sogar deren gesamte Entwicklung oder Herstellung.“ (Kundel 2010, S. 32–33).

Neben dem eigentlichen Nutzwert des verbesserten Produktes haben die Prosumierenden in der Koproduktion noch weitere Motivationen, z. B. Imagegewinne oder Flow-Erlebnisse. „Unter Flow-Erlebnissen versteht man Tätigkeiten mit selbststimulierendem Effekt.“ (Grün und Brunner 2002, S. 33) Flow beinhaltet „Tätigkeiten [...], die ohne materielle Belohnungen und ‚nicht als Vorbereitung für zukünftige Bedürfnisbefriedigungen‘ [...] freiwillig und gerne gemacht werden, die also intrinsisch motiviert sind.“ (Schultz 2014, S. 143) Prosumierende empfinden auch ohne äußere oder ökonomische Motivation Befriedigung und Freude an der Leistung der eigenen Mitarbeit (Kundel 2010, S. 44–45). Hinzu tritt das Kontrollmotiv: „Durch Co-Produktion gewinnt der Kunde den Eindruck, die Qualität kontrollieren zu können.“ (Kundel 2010, S. 45) Das Entstehen eines unter seiner Mitwirkung hergestellten und auf ihn zugeschnittenen Produktes befriedigt das Bedürfnis nach Selbstbestimmung und Individualität (Kundel 2010, S. 46). Auch das Bedürfnis nach sozialem Kontakt kann zur Mitwirkung an Koproduktion motivieren (Kundel 2010, S. 46).

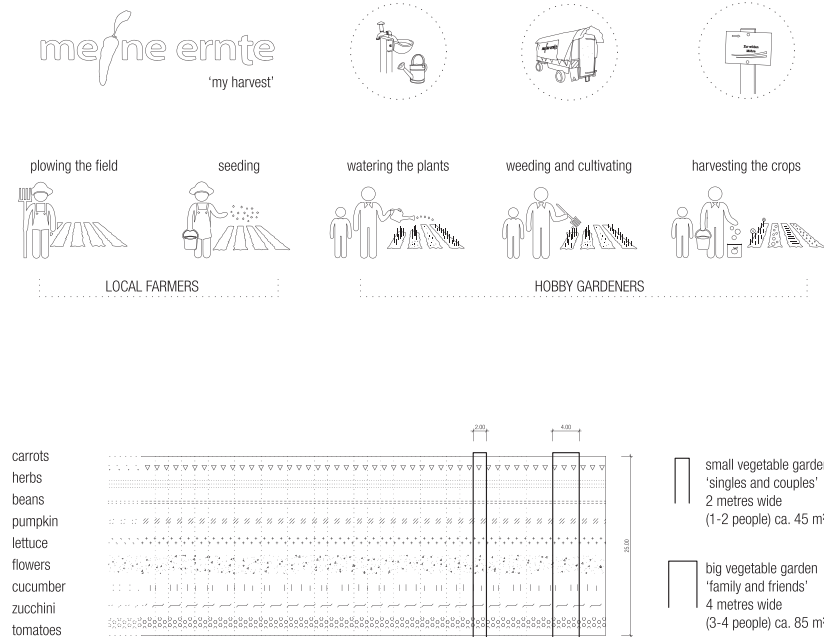
Die genannten psychologischen Motive zur Mitwirkung an der Koproduktion privater Güter lassen sich auf die Mitwirkung an Prozessen zur Raum- und Umweltgestaltung übertragen. Auch in diesem Feld lassen sich durch Teilnahme am Prozess Selbstbestätigung, Kontakt und Teilhabe erlangen.

### 3.2.1 Koproduktion von Nahrungsmitteln

Neuere Entwicklungen in der UA zeigen, dass auch die Produktion von Nahrungsmitteln, eine Produktgruppe, zu der alle Menschen eine starke, im konkreten Sinne körperliche Beziehung haben, einer koproduktiven Herangehensweise zugänglich ist.

Direktvermarktung über Verkaufsstände oder Hofläden kann als eine einfache Form der Koproduktion gelten, da Distributionsschritte durch den Weg der Konsumierenden auf den Hof substituiert werden. Größerer Einfluss wird Kund\*innen bei der Community Supported Agriculture eingeräumt. Gegen Zahlung eines Jahresbetrages erhalten sie einen Ernteanteil des landwirtschaftlichen Betriebes. Sie zahlen keinen Kaufpreis, sondern bringen Kapital in die Produktion ein, werden zu Genossenschaftsmitgliedern und leisten in den meisten Fällen auch die Distribution selbst. Zusätzlich erhalten sie Mitbestimmungsrechte bei der Auswahl der angebauten Früchte, üben also Kontrolle im Produktionsprozess aus. Für Landwirt\*innen als Produzent\*innen liegt der Nutzen in einem verringerten Aufwand bei der Vermarktung, der Absatzsicherheit und besserer Planbarkeit der Produktionsressourcen.

Ein weitergehendes Beispiel von Koproduktion in der Landwirtschaft sind die in Abb. 11 illustrierten Selbsterntegärten. Diese finden z. B. unter der deutschlandweiten Marke „meine ernte“ sowie unter lokalen Marken zunehmende Verbreitung. Prosument\*innen können eine bepflanzte Gartenparzelle mieten; sie erhalten die notwendige Infrastruktur, Werkzeuge zur Bearbeitung und Bewässerung sowie Bewirtschaftungswissen in Form von Beratung. Die Pflege der Beete und die Ernte der Gemüse übernehmen sie selbst. Für die Prosumierenden deckt diese Form der Koproduktion eine große Bandbreite der psychologischen Motivationen ab. Sie erhalten Kontrolle über die Qualität des Produktes und des Produktionsprozesses, sie können die eigene Leistung in der Aufzucht des Gemüses wahrnehmen und werden durch den Kontakt zu den Besitzer\*innen der benachbarten Parzellen Teil einer Gemeinschaft. Ein\*e Landwirt\*in spart gegenüber der klassischen Produktionsweise die Arbeitsschritte der Pflege, der Ernte, der Qualitätskontrolle, der Lagerung und der Weitergabe an die Distribution ein. Auch gegenüber einer Direktvermarktung werden Arbeitsschritte eingespart. Ein weiterer Nutzen liegt in der direkten Beziehung zu Kund\*innen. Oft sind die Selbsterntegärten nur eine Teilaktivität des landwirtschaftlichen Betriebes. Mit den Prosumierenden wird neue Kundschaft auch für den eigenen Hofladen oder andere Vermarktungswege gewonnen. Der direkte Kontakt erbringt Informationen über Kund\*innenwünsche an Produktqualitäten und -sortiment.



**Abb. 11** Selbsterntegärten sind ein Beispiel für die Koproduktion von Nahrungsmitteln. (Zeichnung: A. Timpe, H. Rafalsky, N. Schmalt, erstveröffentlicht in Lorleberg 2015, S. 81)

### 3.3 Koproduktion öffentlicher Güter

Für die Koproduktion öffentlicher Güter bestehen zwei grundsätzliche Möglichkeiten: Zum einen „die Verbindung der Bereitstellung eines öffentlichen mit einem privaten Gut“ (Kirchgässner 2000, S. 13) in einer Koppelproduktion oder englisch „joint production“ (OECD 2001, 16, 30–31); wie UA durch Koppelproduktion zur Bereitstellung von ÖSD beitragen kann, wurde bereits in Tab. 1 deutlich; zum anderen die tieferegehende und aktuell weitaus stärker diskutierte Koproduktion unter Beteiligung der Zivilgesellschaft und der öffentlichen Hand.

Wie in Abschn. 2.2.1 dargestellt, besteht bei der Bereitstellung und Bewirtschaftung von Gemeinschaftsgütern wie ÖSD das Risiko des Marktversagens. Die Verantwortung für GI wird daher in der Regel durch den Staat übernommen. Aus dieser Aufgabenteilung wird eine Trennung zwischen Staat und Markt oder auch zwischen Staat und Zivilgesellschaft konstruiert, welche jedoch ebenfalls zu

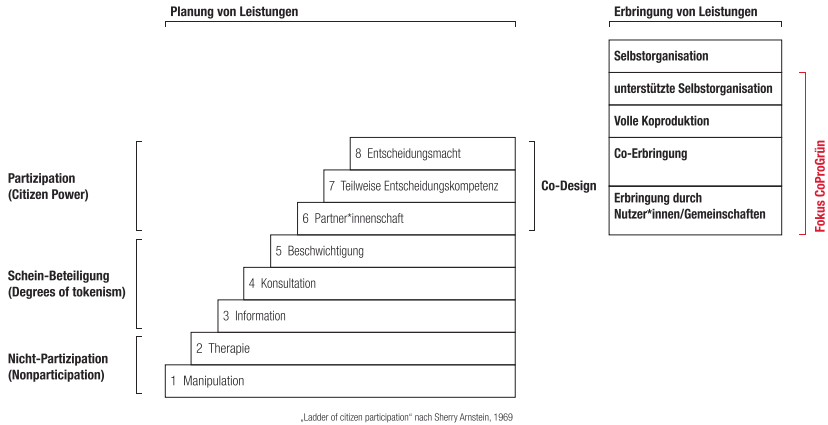
einer quantitativ und qualitativ unangemessenen Versorgung führen kann. Elinor Ostrom bezeichnet diese Trennung als „the great divide“ und postuliert dazu: „I think the great divide between the Market and the State or between Government and Civil Society is a conceptual trap arising from overly rigid disciplinary walls surrounding the study of human institutions.“ (Ostrom 1996, S. 1073).

In der Produktion öffentlicher Güter und Leistungen kann es durch die Trennung staatlicher Produzierender und zivilgesellschaftlicher Nutzender nicht nur zum Marktversagen, sondern durch Informationsdefizite aufseiten des Staates und fehlende Instrumente für die Umsetzung von Planungen auch zu Staatsversagen kommen (Kirchgässner 2000, S. 13). Hinzu kommt, dass staatliche Instanzen in der Bereitstellung öffentlicher Güter nicht unbegrenzt leistungsfähig sind, was besonders an der hohen (Schulden-)Belastung der kommunalen Haushalte in den letzten Jahren deutlich wird (Wessel 2015, S. 7–11). Auch im ELP ist dies nach Aussage des RVR an einem „Pflegetotstand“ der GI ablesbar.

Einen Ausweg aus den negativen Effekten des „great divide“ für die Produktion von Gemeinschaftsgütern kann die Koproduktion bieten, die Ostrom wie folgt definiert: „By coproduction I mean the process through which inputs used to produce a good or services are contributed by individuals who are not ‚in‘ the same organisation.“ (Ostrom 1996, S. 1073).

Neben den ökonomischen Gründen sprechen auch gesellschaftlich-politische Gründe für eine Koproduktion öffentlicher Güter. Der Weg weg von der staatlichen Daseinsvorsorge, hin zur Koproduktion erhöht die Selbstbestimmung der Beteiligten. „All public goods and services are potentially produced by the regular producer and by those who are frequently referred to as the client. The term ‚client‘ is a passive term. Clients are acted upon. Coproduction implies that citizens can play an active role in producing public goods and services of consequence to them.“ (Ostrom 1996, S. 1073).

Koproduktion im Sinne einer Emanzipation der Nutzer\*innen von der reinen Inanspruchnahme der Daseinsvorsorge geht über das gängige Verständnis von Bürger\*innenbeteiligung oder Mitbestimmung hinaus. Bürger\*innen werden in einer weit aktiveren Rolle benötigt: „The point is not to consult more, or involve people more in decisions; it is to encourage them to use the human skills and experience they have to help to deliver public or voluntary services. It is [...] about ‚broadening and deepening‘ public services so that they are no longer the preserve of professionals or commissioners, but a shared responsibility[.]“ (New Economics Foundation 2008, S. 10–11) Abb. 12 macht deutlich, dass das klassische Spektrum der Bürger\*innenbeteiligung nach Arnstein (1969) maximal das Level des Co-Designs staatlicher Leistungen erreicht. In der Koproduktion werden Bürger\*innen jedoch auch an der Erbringung der Leistungen der Daseinsvorsorge beteiligt. Hier legt CoProGrün seinen Schwerpunkt.



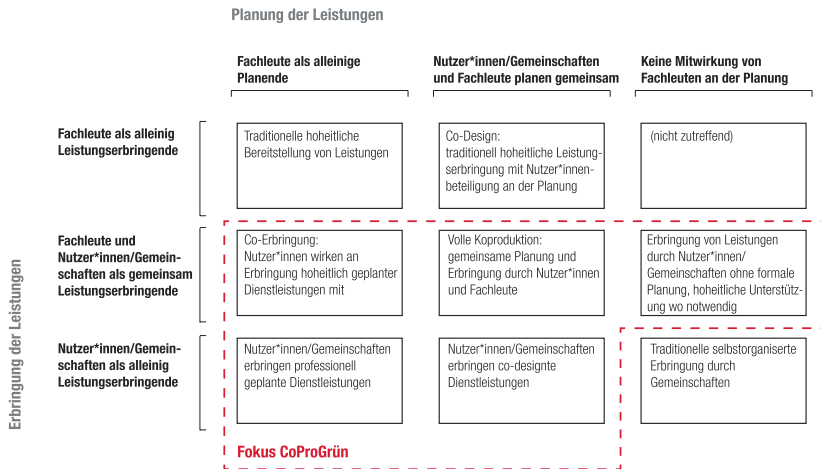
**Abb. 12** Koproduktion erweitert das Spektrum der klassischen Bürger\*innenbeteiligung um den Bereich der gemeinsamen Leistungserbringung. (Quelle: Eigene Darstellung)

Sowohl die Planung und Gestaltung eines öffentlichen Gutes als auch dessen letztendliche Herstellung sind in die Koproduktion einzubeziehen (Bovaird 2007). Abb. 13 zeigt die Bandbreite, die von der klassischen Bereitstellung öffentlicher Güter ohne Koproduktion (oben links) bis zur alleinigen Bereitstellung durch die Zivilgesellschaft (unten rechts) reicht und den durch CoProGrün gewählten Schwerpunkt auf gemeinsame Planung und Erbringung von GI.

### 3.4 Koproduktion in der Raumentwicklung

Vorhandene Literatur zur Koproduktion öffentlicher Güter bezieht sich in den meisten Fällen auf Güter der Daseinsvorsorge, z. B. Bildung oder Gesundheitswesen, die nur eine untergeordnete räumliche Dimension haben. Die Konzepte zur Koproduktion zielen darauf, öffentliche Güter wieder zu lokalisieren, sie stärker in eine örtliche Gemeinschaft einzubetten. Die koproduktive Gestaltung konkreter öffentlicher Räume ist dabei jedoch nur selten Teil der Debatte: „Die Möglichkeiten einer koproduktiven und nutzergetragenen Stadt- und Projektentwicklung, in der die lokalen Akteure [...] als Initiatoren und Träger urbaner Prozesse dauerhaft einbezogen werden, sind noch Neuland.“ (Buttenberg et al.





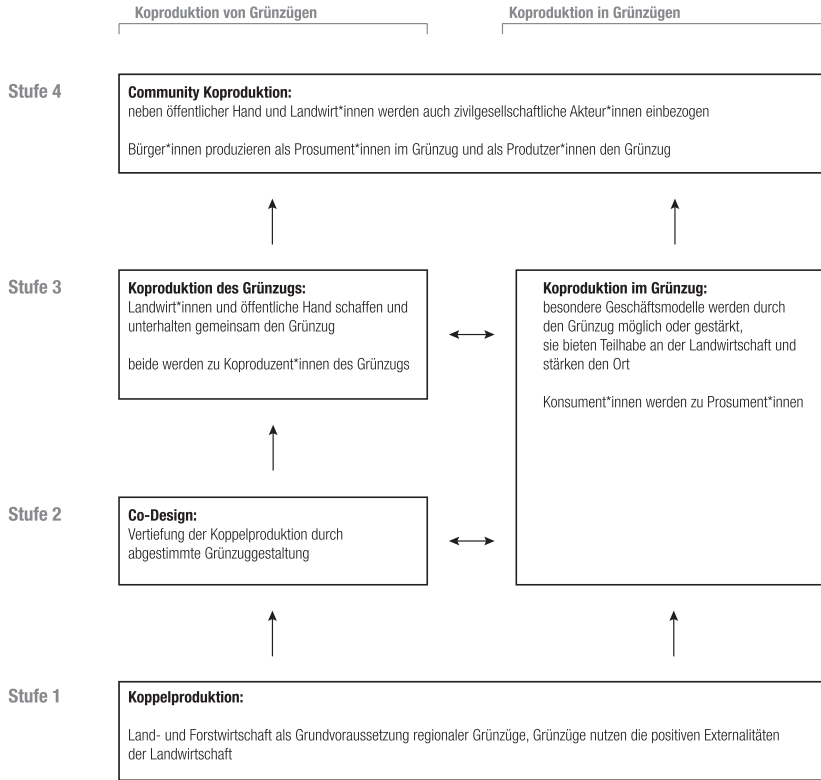
Übersetzt und überarbeitet nach Bovaird 2007, S. 848-850

**Abb. 13** Im Spektrum der Koproduktion öffentlicher Güter konzentriert sich CoProGrün auf den gestrichelt umrandeten Bereich. (Quelle: Eigene Darstellung nach Bovaird 2007, S. 848)

2014, S. 5) Doch Koproduktion wird auch in der räumlichen Entwicklung benötigt, um Gemeinschaftsgüter zu sichern und zu entwickeln, denn auch in diesem Bereich steht die Rolle des Staates in der Daseinsvorsorge infrage. „In den vergangenen Jahrzehnten hat sich der Staat zunehmend aus einer versorgenden Rolle zurückgezogen [...], die Stadtentwicklung zunehmend der Marktlogik von Angebot und Nachfrage überlassen. [...] In zahlreichen Projekten [...] werden die Grenzen zwischen Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft neu justiert.“ (Overmeyer 2015b, S. 2) Für Koproduktion in der Stadt- und Freiraumplanung ist auch bei Planer\*innen ein Umdenken notwendig: „Wir sind es gewohnt für Nutzer als Raumkonsumenten zu planen und zu gestalten. Zunehmend werden sich Menschen über den Zusammenhang zwischen Lebensumfeld und eigene Lebensweise bewusst. Relokalisierung ist ein Schlüssel der kommenden Stadt. Menschen als Koproduzenten für Stadt und Freiraumentwicklung zu gewinnen bedeutet, Möglichkeitsräume für selbstbestimmte Projekte in Planung zu integrieren und Projektmacher in ihrer Organisation zu unterstützen.“ (Overmeyer 2015a, S. 62).

CoProGrün strebt mit dem Grünzug Östliches Emschertal und den dort tätigen Akteuren als Reallabor eine Vertiefung der Koproduktion von GI an. Wie in Abb. 13 gezeigt, liegt der Fokus auf Formen in denen Nutzer\*innen und lokale Gemeinschaften an der Erbringung von GI beteiligt sind. Durch die in Abschn. 2.2.2 dargestellte Bedeutung der landwirtschaftlichen Nutzung steht zudem die mögliche Rolle von Landwirtschaft als der wichtigsten Flächen-nutzung im Fokus. Dass Stadtbewohner\*innen dem Thema regionaler und nachhaltiger Ernährung in den letzten Jahren zunehmende Bedeutung zumessen, macht die Koproduktion von Nahrungsmitteln zusätzlich zu einem vielversprechenden Ansatz. Abb. 14 zeigt das Modell möglicher Stufen von Koproduktion, die innerhalb des Projektes angestrebt werden. Diese sind unterteilt in die Koproduktion des Grünzugs als öffentliches Gut und die Koproduktion von Nahrungsmitteln im Grünzug als private Güter. Diese Trennung dient vor allem dem besseren Verständnis der unterschiedlichen Dimensionen der koproduzierten Güter. In der Praxis spielt sie in vielen Fällen keine Rolle, und es bestehen auf allen Stufen der Koproduktion enge Beziehungen zwischen „Koproduktion im Grünzug“ und „Koproduktion des Grünzugs“.

Basisstufe des Modells zu den möglichen Stufen der Koproduktion von Grünzügen (vgl. Abb. 14) ist die Koppelproduktion, auf der die Grünzüge von Beginn an beruhen: Die Landwirtschaft nutzt und gestaltet die Landfläche und schafft damit die als Grünzug ausgewiesene Landschaft. Die planungsrechtliche Festsetzung schützt somit auch die Aktivitäten der Landwirtschaft in besonderer Weise. Gegen den Veränderungsdruck und die Flächenkonkurrenz durch die Stadtentwicklung, dem sowohl die Grünzüge als auch die stadtnahe Landwirtschaft ausgesetzt sind, kann eine Vertiefung der Koppelproduktion auf den Stufen zwei und drei helfen: Eine ökonomisch stabilere lokale Landwirtschaft verteidigt hier den Grünzug gegen andere Nutzungsansprüche. Dabei helfen neue Geschäftsmodelle für die Koproduktion von Nahrungsmitteln im Grünzug, welche auch die Wertschätzung als Produktionsort in der Stadtbevölkerung steigern können und die Verbindung zwischen den Spalten „im Grünzug“ und „des Grünzuges“ herstellen. Die öffentliche Hand tritt hier als Koproduzent auf, indem sie die Abstimmung mit der Landwirtschaft sucht, gemeinsam mit Landwirt\*innen neue Geschäftsmodelle entwickelt oder durch Beratung unterstützt sowie bei der Suche nach geeigneten Flächen behilflich ist. Stufe vier der Koproduktion wird erreicht, wo öffentliche Hand, landwirtschaftliche Produzenten und lokale Zivilgesellschaft zusammenarbeiten. Hier entsteht aus den ursprünglich getrennten Rollen der Produzent\*innen, Konsument\*innen und Nutzer\*innen eine Gemeinschaft.



überarbeitet nach Timpe (2017) S. 554

**Abb. 14** Mögliche Stufen der Koproduktion von Grünzügen mit Landwirtschaft und Zivilgesellschaft. (Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Timpe 2017, S. 554)

## 4 Koproduktion: Initiierung, Erfahrungen und Ergebnisse in CoProGrün

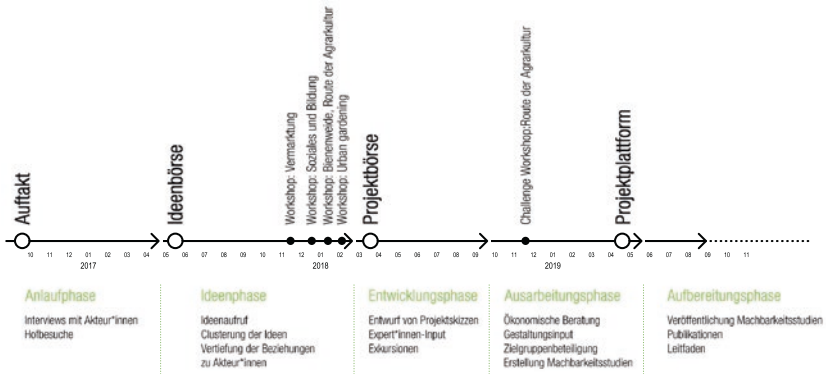
Das Projekt CoProGrün (Herbst 2016 bis Herbst 2019) hat sich zum Ziel gesetzt, einen Koproduktionsprozess am Beispiel des Grünzuges Östliches Emschertal zu initiieren, zu entwickeln und in umsetzbare Pilotprojekte für eine konkrete Koproduktion zu überführen. Zu diesem Zweck vereint das Konsortium verschiedene Fachexpertisen und Akteur\*innenzugänge:

- Der Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur der RWTH Aachen University fungiert als Verbundkoordinator und bringt seine Expertise zu den räumlichen Dimension von GI und UA sowie der Organisation von Agierendenprozessen ein
- Der Regionalverband Ruhr ist als Kommunalverband für die Sicherung, Entwicklung und Unterhaltung der regionalen Grünzüge des ELP zuständig. Er ist mit zahlreichen lokalen Akteuren eng verbunden.
- Der Fachbereich Agrarwirtschaft der Fachhochschule Südwestfalen besitzt einen Forschungsschwerpunkt UA und untersucht und entwickelt dort neue Betriebs- und Geschäftsmodelle der Landwirtschaft.
- Der Dortmunder Verein Die Urbanisten e.V. betreibt Stadtentwicklung von unten und ist spezialisiert in der Aktivierung von Akteur\*innen und der Organisation gemeinsamer Prozesse, z. B. im Bereich des urbanen Gärtnerns.
- Die Landwirtschaftskammer NRW, vertreten durch den Geschäftsbereich 2 „Standortentwicklung, Ländlicher Raum“, vertritt den Berufsstand der Landwirt\*innen. Sie unterstützt und berät diese in fachlichen und ökonomischen Fragen und stellt für CoProGrün die Verbindung in diese Berufsgruppe her.

Die Verbundpartner initiieren den Koproduktionsprozess unter dem Motto „Unser Grünzug ist schön und natürlich, erholsam und lecker, produktiv und rentabel“. Wie Abb. 15 zeigt, lässt sich der Prozess selbst dabei in vier Phasen aufteilen, zu denen als fünfte noch die Aufbereitung für die Wissenschaft und die Übertragbarkeit auf andere Standorte hinzukommt. Die Phasen beginnen und enden dabei in der Regel mit einer Meilensteinveranstaltung, bei der alle Prozessbeteiligte zusammenkommen. Daneben versammeln kleinere Veranstaltungen themenspezifische Akteur\*innengruppen.

## 4.1 Akteur\*innenansprache

Da der CoProGrün-Koproduktionsprozess anders als klassische Formen der Bürger\*innenbeteiligung nicht an eine konkrete Planung oder gar ein formales Planverfahren gebunden ist, auf welche Akteur\*innen reagieren, ist die Identifikation, Ansprache und Aktivierung der im Prozess Agierenden der erste wichtige Schritt zur Koproduktion. Durch die transdisziplinäre Ausrichtung der Projektpartner konnte mit einer Akteur\*innenrecherche und bereits bestehenden Kontakten ein breites Feld an Akteur\*innen identifiziert werden. Neben einer Einladung zur Auftaktveranstaltung im November 2016 erfolgte eine zielgruppen-

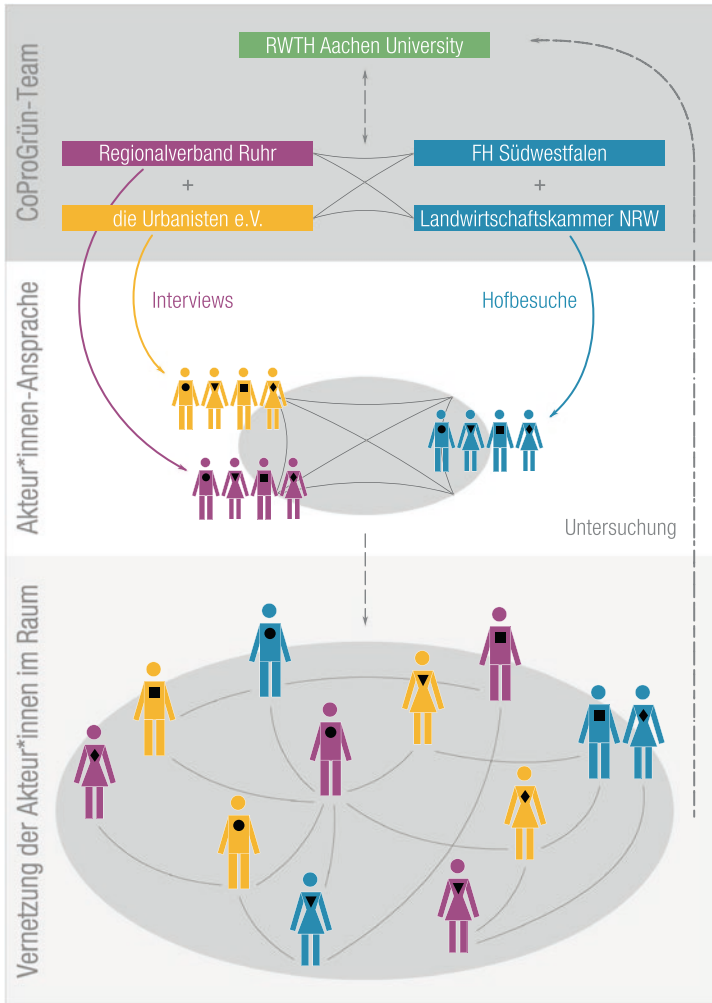


**Abb. 15** Ablauf des Koproduktionsprozesses in CoProGrün. (Quelle: Eigene Darstellung)

spezifische persönliche Ansprache. Während die Akteur\*innen der Stadt- und Raumentwicklung durch den RVR und die Urbanisten zumeist telefonisch oder per E-Mail kontaktiert und dann durch zahlreiche persönliche Interviews vertieft eingebunden wurden, erfolgte in der Landwirtschaft eine postalische Erstbenachrichtigung, welche bei positiver Reaktion durch einen Hofbesuch fortgesetzt wurde. In allen Fällen erweisen sich die persönliche Ansprache und auch der Besuch der Akteur\*innen vor Ort, in ihrem alltäglichen Arbeitsumfeld als ein wichtiger Schlüssel zu ihrer Einbindung. Dies ist mit einem hohen Aufwand verbunden, macht jedoch die Ernsthaftigkeit des Anliegens deutlich und kann das Führen der Interviews und Gespräche am konkreten Beispiel erleichtern. Interviews wurden dabei basierend auf einem Gesprächsleitfaden situativ angepasst geführt.

Die Ansprachepyramide in Abb. 16 zeigt, dass die transdisziplinäre Ausrichtung des Projektes bereits auf der Ebene der Verbundpartner zunächst potenzielle Akteur\*innen aus der eigenen Disziplin und Peer-Group anspricht. Dieses „Abholen“ innerhalb eines vertrauten Kontextes ist entscheidend, um im Prozess die Zusammenarbeit mit weiteren Partner\*innen außerhalb des gewohnten Umfeldes zu ermöglichen.

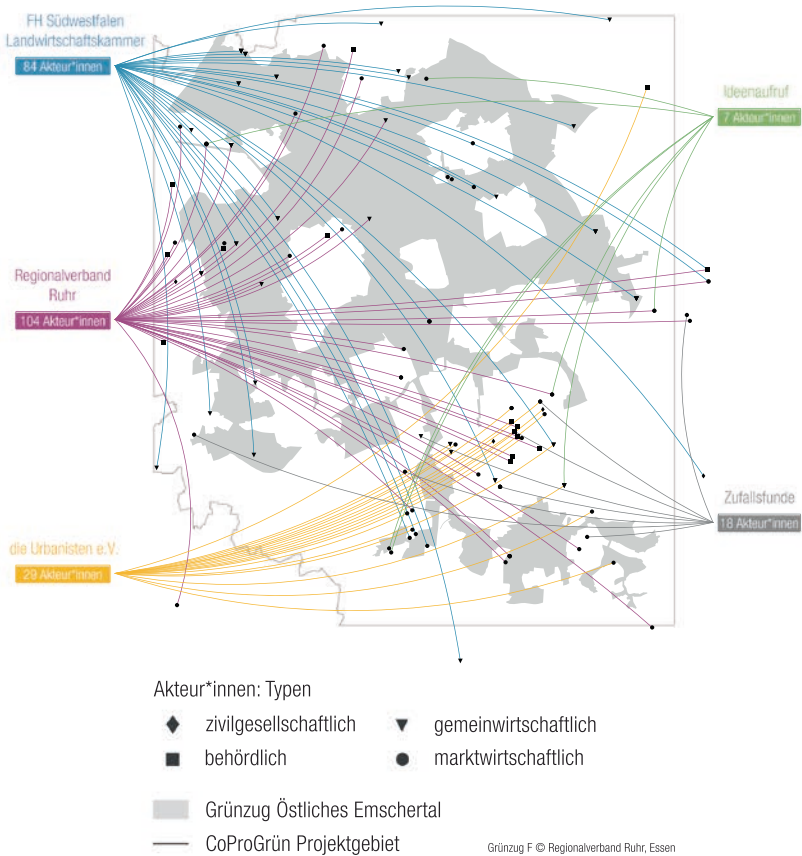
Die Darstellung der räumlichen Verteilung der aktivierten Agierenden im Verhältnis zum Grünzug in Abb. 17 bestätigt die Spezialisierung der Projektpartner auch im Verhältnis zu den in Abb. 4 gezeigten unterschiedlichen Raumcharakteren: Während die Urbanisten e. V. vor allem Akteur\*innen im städtischen



Akteur\*innen: Typen

◆ zivilgesellschaftlich ● gemeinwirtschaftlich ▼ marktwirtschaftlich ■ behördlich

**Abb. 16** Die Akteursansprache in CoProGrün führt Menschen zusammen, welche zwar im selben Raum agieren, bisher aber wenig Berührungspunkte hatten. (Quelle: Eigene Darstellung)



**Abb. 17** Räumliche Verteilung der aktivierten Akteur\*innen. (Quelle: Eigene Darstellung)

Raum von Dortmund zu aktivieren wissen, sind die von der FH Südwestfalen und der Landwirtschaftskammer aktivierten Landwirt\*innen vor allem im nördlichen Teil des Grünzugs und am südlichen Dortmunder Stadtrand zu finden. Der RVR als querschnittsorientierte Kommunalverwaltung wiederum weiß Agierende in allen Bereichen und den verschiedenen Kommunen des Grünzugs anzusprechen.

## 4.2 Akteur\*innenveranstaltungen

CoProGrün führt die individuell und im Feld ihrer eigenen Interessen an der Grünzugentwicklung angesprochenen Akteur\*innen in gemeinsamen Veranstaltungen zusammen. Hier entsteht das Forum, die unterschiedlichen Interessen und möglichen Beiträge zur Koproduktion zusammenzuführen und Synergien zwischen den Ideen und Projekten der Agierenden herzustellen. Für die Veranstaltungen wurden Orte gewählt, die exemplarisch für den Grünzug und seine Akteur\*innen stehen: eine ehemalige Werkhalle, die Scheune eines Landwirtschaftsbetriebes, ein Bürgerhaus und eine zum Dorfgemeinschaftshaus umgebaute Kirche. Auch die Verpflegung wurde von im Grünzug ansässigen Betrieben mit lokalen Produkten zubereitet. Im Einzelnen fanden die folgenden Meilensteinveranstaltungen statt:

- Die Auftaktveranstaltung im November 2016 informierte über das Vorhaben, die Entwicklungsabsichten für den Grünzug und das Verständnis von Koproduktion. Gäste aus anderen Metropolregionen berichteten von ihren Erfahrungen mit kooperativer Regionalentwicklung im Spannungsfeld von Landwirtschaft, GI und Siedlungsentwicklung
- Die Ideenbörse im Mai 2017 präsentierte die Ergebnisse der Akteur\*innenaktivierung und der räumlichen Analyse des Grünzugs. In mehreren Diskussionsrunden wurden die wichtigsten Themenstellungen für die Zukunft des Grünzugs, Ansätze für Koproduktion und auch ganz individuelle Projekt- und Entwicklungsvorhaben der Anwesenden zusammengetragen.
- Die Projektbörse im März 2018 gab den Agierenden und Agierendengruppen die Möglichkeit, ihre Projektvorschläge zu präsentieren. Ein Projektmarktplatz ermöglichte direkten Austausch. Hilfestellung für den Aufbau weiterer Kontakte gaben dabei die „Grünzugtaler“, Schokoladentaler mit aufgeklebten E-Mail-Adressen, für den Austausch zwischen Akteur\*innen (Christenn und Timpe 2020b). Im Anschluss wurden die Projekte in den einzelnen Projektgruppen mithilfe der CoProGrün-Partner vertieft ausgearbeitet und in Machbarkeitsstudien überführt.
- Die abschließende Projektplattform im April 2019 war die Gelegenheit, die ausgearbeiteten Pilotprojekte zu präsentieren und für den dauerhaften Betrieb um weitere Mitstreiter\*innen zu werben. Eine gemeinsame Radtour stellte im Anschluss einzelne Standorte sowie das übergreifende Projekt „Route der Agrarkultur“ vor.



Wichtig für den Erfolg waren verschiedene Elemente, die in allen Veranstaltungen in verschiedener Form vorkamen. Gemeinsame Aktionen wie das Zusammensetzen des bei der Anmeldung ausgegebenen Grünzugpuzzles während der Projektbörse 2018 (vgl. Abb. 18) stärkten den Gemeinschaftssinn unter den Akteur\*innen (Christenn und Timpe 2020a). Individuell muss den Akteur\*innen Raum gegeben werden, ihre Interessen und Pläne zum Ausdruck zu bringen. Geschah dies bei den Pitches der Projektbörse schon in sehr konkreter Form, so waren bei der vorhergehenden Ideenbörse noch zufällig zusammengestellte, moderierte Diskussionsgruppen das Mittel der Wahl (vgl. Abb. 19). Diese haben Themen und Interessen identifiziert, zu denen im zweiten Teil der Ideenbörse an Themenstationen erste Projekt- und Koproduktionsideen gesammelt wurden.

Wichtigste Aufgabe der CoProGrün-Projektpartner war der intensive Austausch mit den lokal Agierenden. In gemeinsamen Gesprächen wurden die Projektideen qualifiziert und in einem einheitlichen Layout für die Präsentation bei den Veranstaltungen aufbereitet (Christenn und Timpe 2020c). So wurde gewährleistet, dass die unterschiedlichsten Ideen und Akteur\*innen auf dem Marktplatz gleiche Chancen bei der Präsentation ihrer Vorschläge haben. Abb. 20



**Abb. 18** Der Grünzug als Gemeinschaftsaufgabe: Grünzugpuzzle auf der CoProGrün Projektbörse. (Foto: L. Ropelato, 2018)



**Abb. 19** Moderierte Gesprächsrunde der Ideenbörse auf dem Hof Niermann. (Foto: N. Karr, 2017)

zeigt ein Beispiel für die Marktplatzposter der Projektbörse. Das Musterlayout sah die folgenden Bereiche vor:

- Projektbeschreibung mit Umsetzungszeitraum, Verortung im Grünzug und Angabe der wichtigsten Ziele und aktuellen Hindernisse
- Beschreibung der Arbeitsweise mit dem vorhandenen Akteur\*innennetzwerk, den Kooperationsformen und den Kontaktdaten der Beteiligten
- Die Mitmach-Möglichkeiten mit den Kategorien „Wir suchen noch“, „Wir bieten Dir“ und „Wie kannst Du mitmachen“

Die Poster waren so angelegt, dass sie sowohl der eigenständigen Information der Betrachter\*innen dienen können als auch den Leitfaden für ein Akteur\*innengespräch darstellen können.

Die drei als Börsen organisierten Veranstaltungen bildeten Meilensteine des Koproduktionsprozesses, hier entstanden transdisziplinäre Zusammenarbeit und Vernetzung und der Anstoß zu Koproduktionsgemeinschaften wurde gegeben. Ebenso wichtig waren jedoch weitere Veranstaltungen in kleinerem Rahmen und

# Route der Agrarkultur

Dauerhafte Kooperationsstruktur durch die touristische Vernetzung der urbanen Landwirtschaft

## Unser Projekt

Die Route der Agrarkultur ist eine Freizeitfahrroute, die sich die Besonderheiten der urbanen Kulturlandschaft des Grünzugs F zu Nutze macht und zur Erlebbarkeit der urbanen Landwirtschaft in der Metropole Ruhr beiträgt. Drei Routen mit unterschiedlichem Schwerpunkt ermöglichen den direkten Kontakt zwischen produzierender Landwirtschaft und Verbraucher\*innen. Sie greift das moderne Freizeitverhalten der Bevölkerung und den Bedarf an attraktiven Radrouten in der Region auf und bringt die Bedeutung der regionalen Landwirtschaft mit allen ihren Facetten wieder zurück in die Köpfe der Menschen.

Die Routen vereinen landschaftlich attraktive Wegeverbindungen mit vielfältigen Stationen, die die Themenfelder Landwirtschaft, Genuss und Erbeins vereinen. Sie reichen vom Hofkafe über Direktmarkter, robuste Terrassen in Weidehaltung, Milchtankstellen, Selbsterntefeldern und einem Milmach-Weinberg bis hin zu Gemeinschaftsgärten.  
Die Route der Agrarkultur soll über unterschiedliche Kanäle (Blog, Freizeitportale, Radroutenplaner, ...) kommuniziert und veröffentlicht werden. Zudem soll ein Angebot für geführte Fahrradtouren und Hofbesichtigungen entstehen. Hofplaketten und analoge Karten sind geplant, jedoch abhängig von den finanziellen Möglichkeiten.



## Welche Ziele haben wir?

- Bewusstsein für die Bedeutung und Besonderheiten der urbanen Landwirtschaft schaffen
- direkten Kontakt zur Landwirtschaft ermöglichen (Verständnis schaffen)
- Grünzug und Kulturlandschaft erlebbar machen (Belange des Freiraums stärken)

## Welche Schwierigkeiten haben wir?

- Trägerricht und dauerhafte Koordination ungeklärt (z. B. jährliche Adressänderungen, Aktualisierung der Steckbriefe, Netzwerkpflge, Organisation von Netzwerktreffen und geführte Fahrradtouren)
- fehlende Finanzierung für das Endprodukt (Kartenmaterial, digitale Karten, Hofplakette,...)

## Standort und Vernetzung im Grünzug



## Wie arbeiten wir zusammen?

Die Zusammenarbeit während der Konzeptionsphase der Route der Agrarkultur lief v.a. über persönliche Treffen in unterschiedlicher Akteurskonstellation in Form von Workshops, AG-Treffen, Ortsbesichtigungen oder CoProGrün-Veranstaltungen. Damit alle Akteure auf dem neuesten Stand bleiben, wurden Veranstaltungsdokumentationen, Protokolle oder Mailings versandt. Dazu wurde ein Verteiler mit Interessierten, Multiplikatoren und Milmachern erstellt. In Zukunft soll eine dauerhafte Kooperationsstruktur entstehen, die auf dem bestehenden Netzwerk, das aus CoProGrün hervorgegangen ist, aufbaut. Die Zusammenarbeit mit den landwirtschaftlichen Betrieben könnte perspektivisch über eine Koordinationsstelle laufen, die z.B. geführte Fahrradtouren organisiert und Rücksprache mit den Betrieben hält, bei denen Hofbesichtigungen geplant sind.

## Projekt-Team und Kontakt

**RUHR** Elisabeth Lux  
lux@ruhr  
0201/2665-702

**Landwirtschaftsbüro Nordrhein-Westfalen** Eduard Eich  
eduard.eich@lwk.nrw.de  
02162/370883

**Paul Brogt und Klaus-Dieter Tesch**  
info@menschenandermacher.org

Darüber hinaus setzt sich das Team aus weiteren Kooperationspartnern wie zahlreichen landwirtschaftlichen Betrieben (u.a. Hof Kenkmann, Lembauerhof Schulte-Tiggens, Hof Schulte-Üebbing) und weiteren Interessierten Einzelpersonen und Verbänden zusammen.

## Wir suchen noch

- weitere Kooperationspartner\*innen
- Marketingertüherung
- aussagekräftiges Logo + Titel

## Wir bieten dir

- zusätzlichen Besucherverkehr und Umsatz (durch Bewerbung der Route der Agrarkultur und Ihrer Stationen/Gästigerbereichs)
- abgeschlossene Routenführung und ein bestehendes Netzwerk
- Hofvorstellung durch Informationsstreckerbrief und ggf. „Hofplakette“

## Wie kannst du mitmachen?

- wenn Dein Betrieb oder Verein (o.ä.) entlang der Routen liegt und Du zum Themenfeld Landwirtschaft, Kulturlandschaft, Primärproduktion... einen Beitrag leistest, dann melde Dich gerne bei uns.



Abb. 20 Beispiel eines Posters für den Projektmarkt, aufgeteilt in die Bereiche Projektbeschreibung, Arbeitsweise und Mitmachmöglichkeiten. (Quelle: Eigene Darstellung)

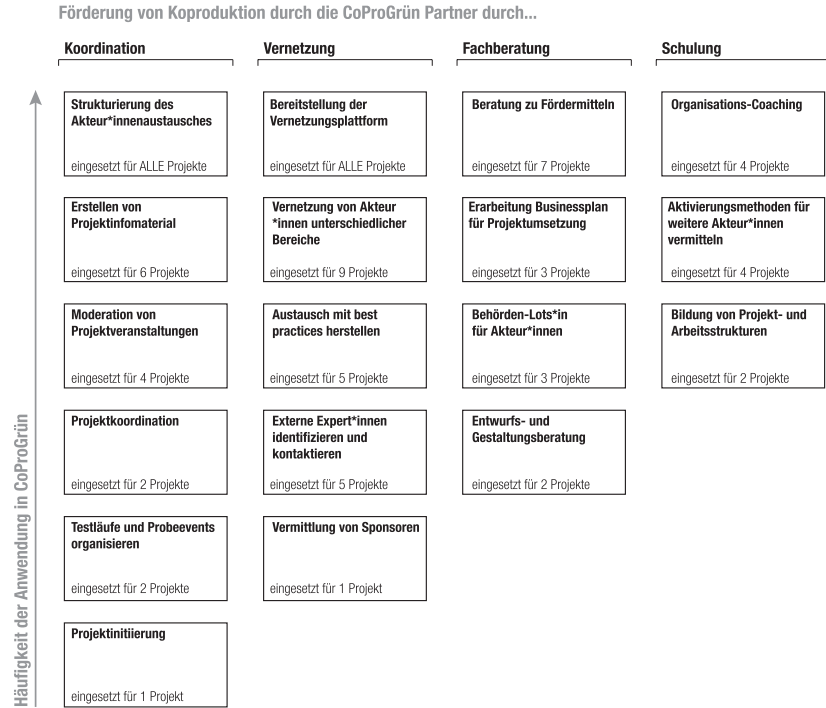
mit thematischem Fokus. Wie in Abb. 15 gezeigt, wurden in CoProGrün fünf sog. Clusterworkshops organisiert. Diese griffen jeweils eines der in der Ideenbörse aufgetragenen Themen auf und diskutierten Möglichkeiten von Projekten mit den interessierten Akteur\*innen und gezielt eingeladenen externen Expert\*innen. In diesen Veranstaltungen entstanden die konkreten Projektideen und Projektarbeitsgruppen, die in der Projektbörse präsentiert und dann in die Entwicklungs- und Ausarbeitungsphase überführt wurden.

### **4.3 Koproduktions-Coaching**

Die Entwicklungs- und Ausarbeitungsphase stellt den letzten Abschnitt auf dem Weg zu Koproduktion dar. In dieser Phase wandeln sich der Charakter der Zusammenarbeit und die Rolle der Projektpartner. Stand zu Beginn die Aktivierung von Agierenden und die Abfrage und Einbindung ihrer Interessen im Vordergrund, so arbeiten die Fachleute aus CoProGrün (hier die Verbundpartner) und die Projekttagierenden nun in offenen Teams intensiv zusammen. Die Fachleute übernehmen dabei häufig die Rolle von „Koproduktions-Coaches“. Sie helfen, Projektgruppen zu organisieren und deren Abläufe zu strukturieren, identifizieren und kontaktieren Expert\*innen aus anderen Regionen und organisieren einen Austausch, weisen den Weg zu Genehmigungsbehörden und möglichen Fördermitteln, bieten ihre Fachexpertise im räumlichen Entwerfen an, erarbeiten mit den Agierenden einen Businessplan für die langfristige Tragfähigkeit ihres Projektes oder schulen sie in der Selbstorganisation. In einzelnen Projekten, in denen die Initiierenden nicht die Möglichkeit dazu haben, übernehmen Coaches auch die Projektkoordination. Eine zusammenfassende Darstellung dieser Coaching-Aktivitäten und der Häufigkeit ihres Einsatzes in CoProGrün zeigt Abb. 21. Am Ende der Ausarbeitungsphase steht für jedes einzelne Projekt eine Machbarkeitsstudie für die weitere Umsetzung, welche in einzelnen Projekten auch bereits während der Laufzeit von CoProGrün gestartet wurde.

### **4.4 Ergebnisse: Pilotprojekte Koproduktion Grünzug Östliches Emschertal**

Als Ergebnis des Koproduktionsprozesses sind Machbarkeitsstudien für insgesamt zehn Projekte entstanden, deren Umsetzung startet (Stand Sommer 2019). Im Einzelnen wurden Projekte der folgenden drei Typen initiiert:



**Abb. 21** Als Coaches fördern die CoProGrün-Projektpartner die Koproduktion auf verschiedenen Wegen. (Quelle: Eigene Darstellung)

In Kooperation mit Landwirt\*innen und Zivilgesellschaft:

- Eine Route der Agrarkultur durch den Grünzug zur Intensivierung der Stadt-Land-Beziehungen
- Pflege von Infrastrukturflächen im Grünzug durch gefährdete Nutztierassen in Kooperation zwischen Straßen.NRW, der Emschergenossenschaft und einem Landwirtschaftsbetrieb
- Direktvermarktung, Mietgartenkonzepte und Gastronomie auf zwei Landwirtschaftsbetrieben im Grünzug
- Ein erweitertes Netzwerk für die Vermarktung von lokalen Produkten über eine Food Assembly

In Kooperation mit Stadtteilvereinen, Wohnungswirtschaft und Sozialträgern:

- Ein Konzept für Quartiersgärtner\*innen in der Victoriasiedlung Lünen
- Die Wiederbelebung des Stadtteilgartens in Castrop-Rauxel Deininghausen
- Der Aufbau eines Gemeinschaftsgartens am Sozialen Zentrum Dortmund

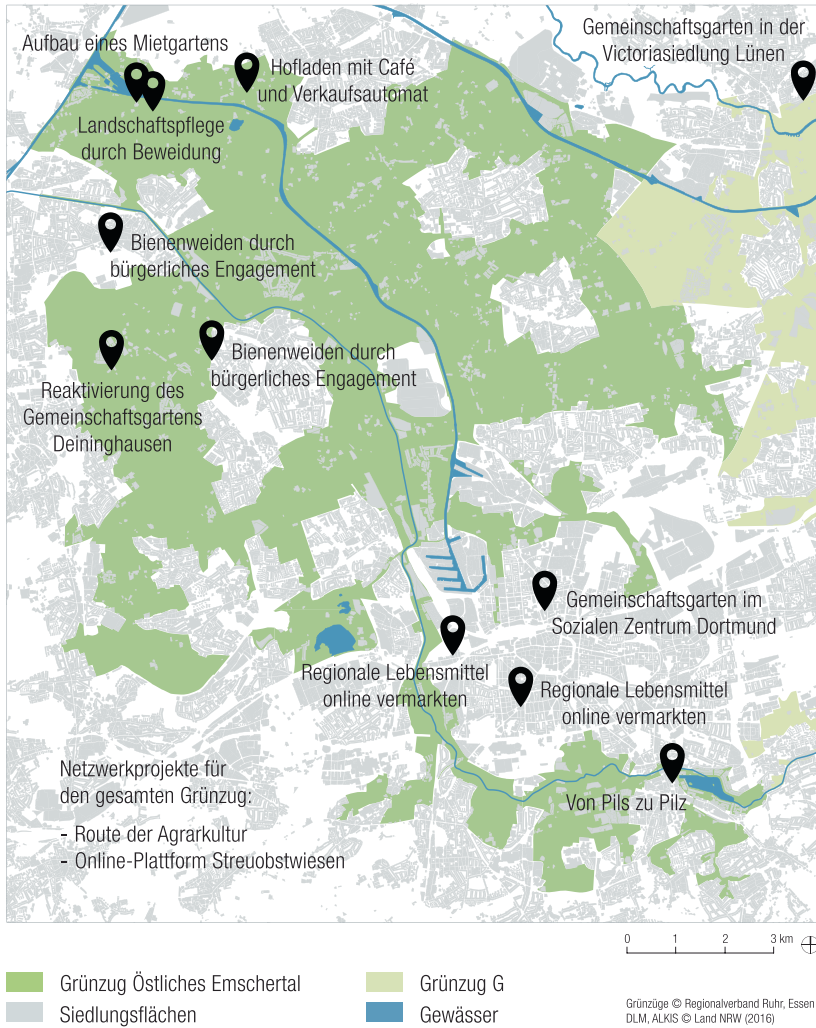
Als zivilgesellschaftliche Netzwerke für Grünzugpflege und Biodiversität:

- Ein Konzept für die Nutzung und Pflege von Streuobstwiesen im Grünzug inklusive einer Online-Plattform zur Standortkartierung, Vernetzung und Kommunikation
- Eine Anleitung für die Anlage von Insektenweiden im Grünzug

Weitere Projekte wurden im Prozess bearbeitet, es wurde jedoch keine Machbarkeit festgestellt oder die Projekte konnten in Eigeninitiative der Agierenden ohne vertiefte Koproduktion verwirklicht werden:

- Von Pils zu Pilz: Die Umnutzung eines Brauereikellers zur Produktion von Speisepilzen im Rahmen einer Beschäftigungsinitiative hat sich als nicht machbar herausgestellt.
- Weinbau im Emschertal: Der Plan zur Nutzung von Hangflächen an der Emscher musste nach ersten Beratungen aufgrund belasteter Böden am geplanten Standort aufgegeben werden.
- Volkspark Brambauer: Die Wiederbelebung des Gartendenkmals konnte vereinsgetragen lokal organisiert werden.
- Solidarische Landwirtschaft: Die Gründung neuer SoLaWi-Gemeinschaften fand nach Beratung mit CoProGrün in anderen Grünzügen des ELP statt.
- Insekten Come back! Die insektenfreundlichere Gestaltung des Hoeschparks in Dortmund kann in alleiniger Verantwortung des Fördervereins durchgeführt werden.

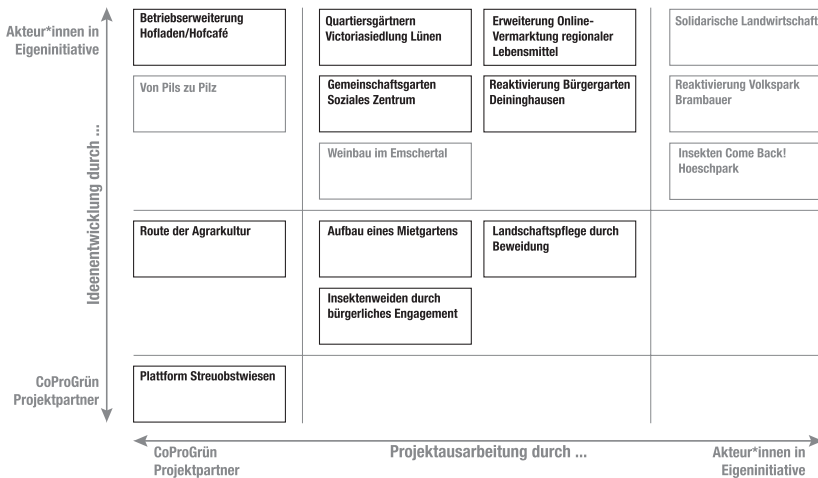
Alle Machbarkeitsstudien sind online verfügbar (*Machbarkeitsstudien Co-Produktionsprojekte – CoProGrün* 2020). Abb. 22 zeigt die räumliche Verteilung der Projekte. Neben Initiativen, welche sich mit einem Einzelstandort befassen, sind darunter auch Projekte, die an mehreren Standorten zur Umsetzung kommen (Bienenweiden) oder sich ohnehin als Netzwerk über den gesamten Grünzug hinweg organisieren (Route der Agrarkultur, Plattform Streuobstwiesen). Dass die Initiierung eines Koproduktionsprozesses auch über den ursprünglichen Fokusraum Auswirkungen haben kann, zeigt das Konzept zum Quartiersgärtner in der Victoriasiedlung in Lünen, welche bereits dem Grünzug G zuzurechnen ist.



**Abb. 22** In CoProGrün entwickelte Koproduktionsprojekte beziehen sich sowohl auf einzelne Standorte als auch auf den Grünzug als Ganzes. (Quelle: Eigene Darstellung)

In Anlehnung an Abb. 13 lässt sich die Rolle der Akteur\*innen und der CoProGrün-Partner im Prozess in verschiedene Stufen einteilen. Abb. 23 macht deutlich, dass in diesem transdisziplinären Forschungsprojekt die Projektpartner selbst auch in starkem Maße als Koproduzenten auftreten. Gerade in Projekten mit Bezug zum gesamten Grünzug sind einzelne Projektpartner stark involviert. Grau dargestellt sind Projekte, die nicht innerhalb von CoProGrün weiterverfolgt wurden. Im Falle der oben rechts eingeordneten Projekte ist die lokale Akteur\*innenkonstellation bereits so gut organisiert, dass keine Koproduktion für die Projektumsetzung notwendig ist.

Neben den Pilotprojekten als wesentliches Ergebnis in CoProGrün kann der Aufbau von Sozialkapital durch den Koproduktionsprozess als zusätzliches Ergebnis gesehen werden. Sozialkapital ist hier zu verstehen als sozio-emotionale Bindung zwischen Akteur\*innen, die Vertrauen, Solidarität und Kooperationsbereitschaft untereinander erhöhen (Fürst et al. 2004, S. 35). In CoProGrün wurde es durch die persönliche Ansprache potenzieller Akteur\*innen, die beschriebene Serie von Veranstaltungen und die intensive Zusammenarbeit und Verlässlichkeit der Projektpartner im Coaching aufgebaut. Austausch und Vernetzung gehen über die einzelnen Projektteams hinaus. Auch Akteur\*innen welche in CoProGrün



**Abb. 23** In der Ideenentwicklung und der Ausarbeitung der Pilotprojekte sind die Projektpartner und die aktivierten Akteur\*innen in unterschiedlichem Maße beteiligt. (Quelle: Eigene Darstellung)



kein gemeinsames Projekt aufgebaut haben, konnten ihre Beziehungen zueinander stärken und für zukünftige Vorhaben nutzen. Dabei ist die Zusammenarbeit über sektorale Grenzen hinweg von besonderem Wert. Abb. 24 zeigt die im Koproduktionsprozess neu entstandenen Kooperationen und Netzwerke, soweit diese für die Projektpartner sichtbar und nachvollziehbar wurden. Durch dieses neu entstandene Akteursnetzwerk rückt auch der Gemeinschaftsgutcharakter des Grünzugs als GI in das Blickfeld der Agierenden.

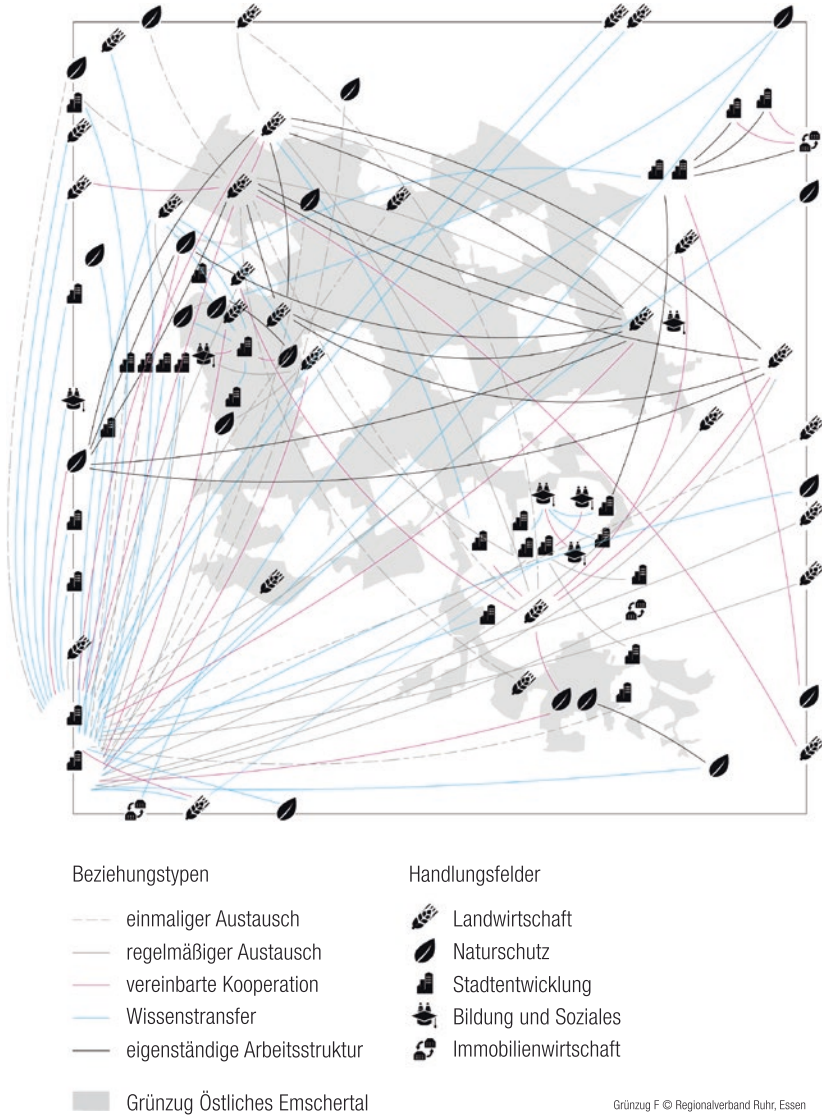
Der RVR als regionale Kommunalverwaltung mit Querschnittsaufgaben in der Raumentwicklung ist dabei naturgemäß besonders stark vernetzt. Dies deutet darauf hin, dass hier über die begrenzte Projektlaufzeit von CoProGrün hinaus Aufgaben der Koproduktionsförderung im Bereich der GI im Ruhrgebiet gut anzusiedeln wären.

## 4.5 Reflexion der Koproduktionsprozesse

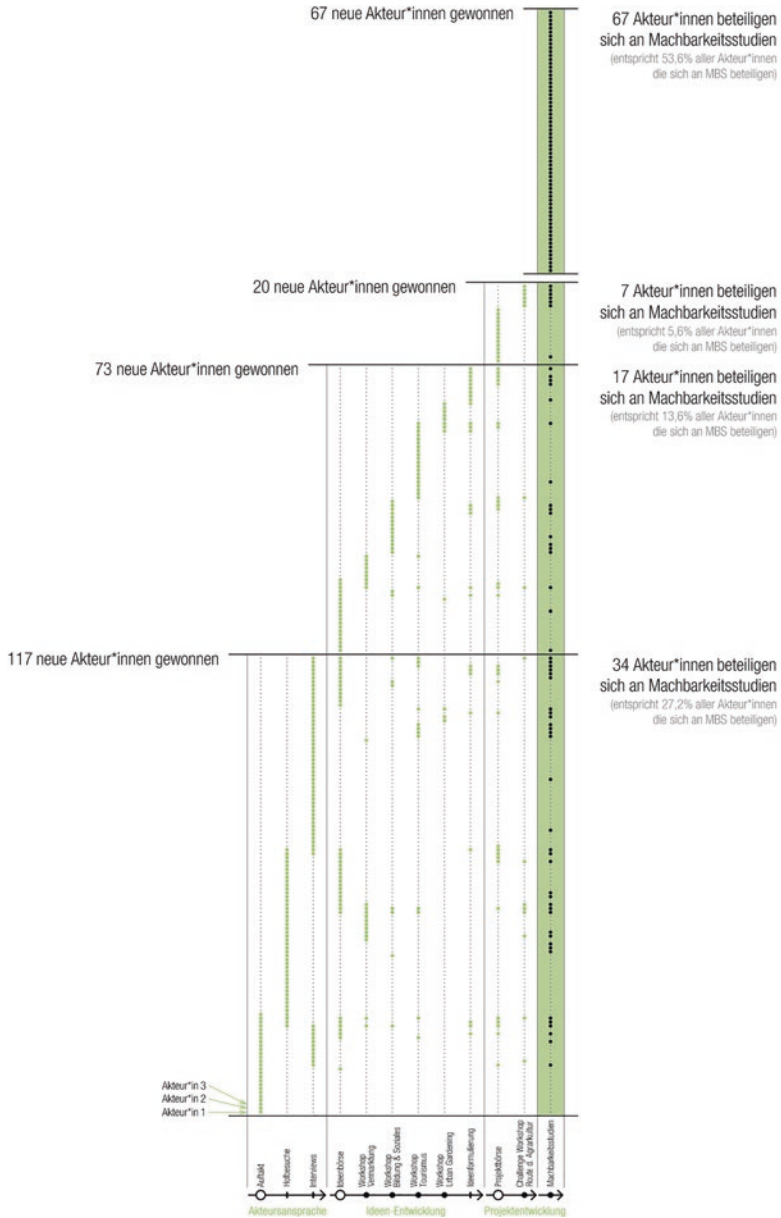
Die Pilotprojekte zeigen den Erfolg des Koproduktionsprozesses im Sinne der Projektziele von CoProGrün. Sie erhöhen die Bindung der lokal (Land-)Wirtschaft Betreibenden und unterschiedlicher Bürger\*innen und Bürger\*innengruppen mit der GI. Diese haben die Möglichkeit erhalten, ihre eigenen Vorstellungen von der Entwicklung des Grünzugs Östliches Emschertal umzusetzen und dabei unterschiedlichste Interessen von eigenwirtschaftlichen Gewinnzielen bis zum Naturschutz und dem Engagement für die Gemeinschaft zu verfolgen.

Die Vielfalt der Projekte zeigt den Beitrag von GI zu Gemeinwohl und Daseinsvorsorge in vielen Bereichen. Die Varianz in den Bezugsräumen und Handlungsmaßstäben macht deutlich, dass die Motivation zu Koproduktion sowohl aus einem konkreten Interesse an der Entwicklung „vor der eigenen Haustür“ als auch mit Bezug zu übergeordneten Zielen für die Entwicklung von Natur und Landschaft entstehen kann.

Abb. 25 macht das Engagement jeder einzelnen Akteursperson über den gesamten Koproduktionsprozess hinweg sichtbar. Hier wird deutlich, dass die Agierenden unterschiedliche Rollen spielen können. Aus der initialen Akteur\*innenansprache und den ersten Veranstaltungen bleiben nur wenige Personen durchgehend in der Projektarbeit aktiv. Diese entwickeln sich jedoch mit Unterstützung der Projektpartner zu tragenden Pfeilern für einzelne Projekte. Durch die Fortführung und Verlässlichkeit des Prozesses und seine Veranstaltungen können stetig weitere Personen für die Koproduktion gewonnen werden. Mit der abschließenden Konkretisierung der Projekte ergibt sich nochmal



**Abb. 24** Durch CoProGrün ist ein neues Akteur\*innennetzwerk im Grünzug entstanden. Akteur\*innen, die ihren Hauptsitz oder ihre Anschrift außerhalb des Projektgebietes haben, sind am Rand der Darstellung verortet, auch wenn sie innerhalb des Grünzuges agieren. (Quelle: Eigene Darstellung)



**Abb. 25** Engagement und Permanenz der individuellen Akteur\*innen über den gesamten Koproduktionsprozess. Jeder Punkt steht für eine Person, deren Teilnahme über die verschiedenen Arbeitsschritte hinweg in der horizontalen Linie verfolgt werden kann. Die Vertikale zeigt den Zuwachs an neuen Akteur\*innen über die Projektauflzeit. (Quelle: Eigene Darstellung)

ein starker Zuwachs an Mitwirkenden. Als Erkenntnis lässt sich festhalten, dass ein Koproduktionsprozess ein selbstförderndes Wachstum entfalten kann. Dies ist in CoProGrün erfolgreich, da es sich zwar um ein Projekt mit begrenzter Laufzeit handelt, nicht jedoch um ein Projekt mit anlassbezogener Beteiligung von Bürger\*innen. Die Offenheit für Themen und die Gestaltbarkeit durch die Agierenden auf der Basis ihrer eigenen Bedürfnisse ermöglichen den flexiblen Ein- und Ausstieg in die Koproduktion, statt den Prozess nach Klärung aller vorhabensrelevanten Fragen zum Erliegen kommen zu lassen.

In der Koproduktion sind somit nicht alle agierenden Personen stabile Teilhabende, der Prozess als Ganzes erweist sich jedoch als stabil und wachstumsfähig. Eine Schlüsselrolle spielt dabei mehr die permanente Begleitung des Prozesses und seiner Agierenden durch die Projektpartner. In CoProGrün wurde diese Kontinuität über die Projektlaufzeit von drei Jahren und die bereits im Raum verankerten und mit Teilen der lokalen Agierenden bereits verbundenen Projektpartner sichergestellt. So können die Akteur\*innen eine Kontinuität der aufgebauten Beziehungen auch über das Forschungsprojekt hinaus erwarten. Dies drückt sich auch in einer personellen Kontinuität aus, da zwei zunächst für das Projekt angestellte Mitarbeiterinnen des RVR dort nun dauerhaft tätig sind.

Ein Koproduktionsprozess lässt sich jedoch nicht zum Nulltarif initiieren. Für einen erfolgreichen Prozess braucht es zusätzliche Arbeitskapazität innerhalb der Kommunalverwaltung und auch bei den zivilgesellschaftlichen Partnern die Urbanisten e. V. und Landwirtschaftskammer NRW. Kosten für die Organisation von Veranstaltungen außerhalb des gewohnten Rahmens der Verwaltung, sowohl räumlich als auch in Bezug auf einen geselligen Teil und die Verpflegung der Teilnehmenden, sind aufzubringen, um Foren für den notwendigen persönlichen Austausch aller Agierenden zu ermöglichen. Für die Ausarbeitung der Projektideen sind Budgets für die Hinzuziehung externer Expert\*innen und die enge Begleitung der Projektteams durch die kommunale Seite der Koproduktion vorzusehen.

Koproduktion ist daher ein Prozess, in den die institutionalisierten Partner zunächst investieren müssen. Dem gegenüber steht im Falle der GI nicht zwangsläufig eine Senkung von Kosten an anderer Stelle, z. B. durch Ersparnis von Pflegeaufwand für GI, der nun durch Bürger\*innen oder Landwirtschaftsbetriebe übernommen wird. Der Gewinn der Koproduktion für die GI ist vor allem qualitativer Art. Durch die Gestaltung in einem gemeinsamen Prozess entsteht eine verbesserte Passung zwischen dem Angebot an GI und den Wünschen der Nutzer\*innen. Koproduktionsprozesse helfen, neue Wünsche an die Gestaltung des Lebensumfeldes, im Fall von CoProGrün beispielsweise ein stark gestiegenes Interesse an der Insektenbiodiversität, in die Gestaltung der GI einzubinden und

der Zivilgesellschaft dabei eine verantwortliche Rolle zu geben. Akteur\*innen die, wie Landwirt\*innen, zunächst eigenwirtschaftliche Interessen verfolgen, erhalten durch den Koproduktionsprozess die Möglichkeit, diese in die Entwicklung des Gemeinschaftsgutes einzubinden.

---

## Literatur

- Albert, Christian, Christina von Haaren, und Carolin Galler. 2012. Ökosystemdienstleistungen. Alter Wein in neuen Schläuchen oder ein Impuls für die Landschaftsplanung? *Naturschutz und Landschaftsplanung Heft 5*, 142–148.
- Arnstein, Sherry R. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners Heft 4*, 216–224.
- Bovaird, Tony. 2007. Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services. *Public Administration Review Heft 5*, 846–860. doi:<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00773.x>
- Bruns, Axel. 2010. Vom Prosumenten zum Produzter. In *Prosumer revisited*, Hrsg. Birgit Blättel-Mink, und Kai-Uwe Hellmann, 191–205. Wiesbaden.
- Buttenberg, Lisa, Klaus Overmeyer, und Guido Spars. 2014. Intro. Von Raumpionieren zu Raumunternehmen. In *Raumunternehmen. Wie Nutzer selbst Räume entwickeln*, Hrsg. Lisa Buttenberg, Klaus Overmeyer, und Guido Spars, 4–10. Berlin.
- Christenn, Katharina, und Axel Timpe, Hrsg. 2020a. Vernetzungswerkzeug Grünzug-Puzzle. <https://publications.rwth-aachen.de/record/804744>. Zugegriffen: 14. Juni 2021.
- Christenn, Katharina, und Axel Timpe, Hrsg. 2020b. Vernetzungswerkzeug Grünzug-Taler. <https://publications.rwth-aachen.de/record/804741>. Zugegriffen: 14. Juni 2021.
- Christenn, Katharina, und Axel Timpe, Hrsg. 2020c. Vernetzungswerkzeug Projekt-Poster. <https://publications.rwth-aachen.de/record/804740>. Zugegriffen: 14. Juni 2021.
- Décamps, Henri. 2010. Ecologues et paysagistes. Agir ensemble sous de nouveaux climats. *Les carnets du paysage Heft 19*, 13–27.
- Europäische Kommission. 2012. Vorschlag für einen Beschluss des Europäischen Parlamentes und des Rates über ein allgemeines Umweltaktionsprogramm der EU für die Zeit bis 2020: Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten. [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com%282012%290710\\_/com\\_com%282012%290710\\_de.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282012%290710_/com_com%282012%290710_de.pdf). Zugegriffen: 14. Juni 2021.
- Europäische Kommission. 2013a. Building a green infrastructure for Europe. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/738d80bb-7d10-47bc-b131-ba8110e7c2d6>. Zugegriffen: 14. Juni 2021.
- Europäische Kommission. 2013b. Green infrastructure (GI) – Enhancing Europe’s Natural Capital. COM (2013) 249 final. [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0014.03/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d41348f2-01d5-4abe-b817-4c73e6f1b2df.0014.03/DOC_1&format=PDF). Zugegriffen: 14. Juni 2021.
- Europäische Kommission. 2013c. Technical information on Green Infrastructure. SWD (2013) 155 final. [https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green\\_infrastructures/1\\_EN\\_autre\\_document\\_travail\\_service\\_part1\\_v2.pdf](https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/green_infrastructures/1_EN_autre_document_travail_service_part1_v2.pdf). Zugegriffen: 14. Juni 2021.

- Europäische Kommission. 2018. A Clean Planet for all: A European strategic long-term vision for a prosperous, modern, competitive and climate neutral economy. COM (2018) 773 final. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/eur183103.pdf>. Zugegriffen: 14. Juni 2021.
- Europäische Kommission, Generaldirektion Umwelt. 2012. *The Multifunctionality of Green Infrastructure*. [http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green\\_Infrastructure.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/docs/Green_Infrastructure.pdf). Zugegriffen: 14. Juni 2021.
- Fürst, Dietrich, Marion Lahner, und Karsten Zimmermann. 2004. *Neue Ansätze integrierter Stadtteilentwicklung. Placemaking und Local Governance. Beiträge zur anwendungsbezogenen Stadt- und Regionalforschung*. Erkner.
- Grün, Oskar, und Jean-Claude Brunner. 2002. *Der Kunde als Dienstleister. Von der Selbstbedienung zur Co-Produktion*. Wiesbaden.
- Hansen, Rieke, und Stephan Pauleit. 2014. From multifunctionality to multiple ecosystem services? A conceptual framework for multifunctionality in green infrastructure planning for urban areas. *Ambio Heft 4*, 516–529.
- Häpke, Ulrich. 2012. *Freiraumverluste und Freiraumschutz im Ruhrgebiet. Common-Property-Institutionen als Lösungsansatz?* Dortmund.
- Kirchgässner, Gebhard. 2000. Staatliche Bereitstellung von Gütern: Allokative und Distributive Aspekte. *Swiss Political Science Review Heft 1*, 9–28. doi:<https://doi.org/10.1002/j.1662-6370.2000.tb00284.x>.
- Kundel, Annika. 2010. *Selbst ist der Kunde. Co-Produktion im Dienstleistungsbereich*. München.
- Lorleberg, Wolf. 2015. Urban Agriculture Has an Economic Dimension. In *Urban Agriculture Europe*, Hrsg. Frank Lohrberg, Lilli Licka, Lionella Scazzosi, und Axel Timpe, 80–81. Berlin
- OECD. 2001. *Multifunctionality. Towards an analytical framework*. Paris.
- Millennium Ecosystem Assessment Board. 2005. *Ecosystems and Human Well-being. Current State and Trends*. Washington, Covelo, London.
- New Economics Foundation, Hrsg. 2008. *Co-production. A manifesto for growing the core economy*. London.
- Ostrom, Elinor. 1996. Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development. *World Development Heft 6*, 1073–1087. doi: [https://doi.org/10.1016/0305-750X\(96\)00023-X](https://doi.org/10.1016/0305-750X(96)00023-X).
- Overmeyer, Klaus. 2015a. Stadt anders planen – Kreative Räume in Transformation. *playground@landscape Heft 4*, 60–62.
- Overmeyer, Klaus. 2015b. Urban Pioneers: Kreative Milieus in der Stadtentwicklung. [Vortrag]. *Lübecker Stadtdiskurs* vom 17.06.2015. <http://www.luebeckerstadtdiskurs.de/>. Zugegriffen: 15. Juni 2021.
- Projekt Ruhr GmbH, Hrsg. 2005. *Masterplan Emscher Landschaftspark 2010*. Essen.
- Röhring, Andreas. 2008. Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft – Dilemma und Chancen der Kulturlandschaftsentwicklung. In *Kulturlandschaft als Handlungsraum. Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft*, Hrsg. Dietrich Fürst, Ludger Gailing, Kim Pollermann, und Andreas Röhring, 35–48. Dortmund.
- Schmidt, Robert. 1912. *Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf (rechtsrheinisch)*. (Dissertation, Technische Hochschule Aachen). Aachen.

- Schultz, Henrik. 2014. *Landschaften auf den Grund gehen. Wandern als Erkenntnis-methode beim großräumigen Landschaftsentwerfen*. Berlin.
- Simon Rojo, Maja, Xavier Recasens, Sonia Callau, Barbora Duží, Sebastian Eiter, Veronica Hernández Jiménez, Patricia Kettle, Raffaella Laviscio, R., Frank Lohrberg, Dona Pickard, Lionella Scazzosi, und Aurora Cavallo. 2015. From Urban Food Gardening to Urban Farming. In *Urban Agriculture Europe*, Hrsg. Frank Lohrberg, Lilli Licka, Lionella Scazzosi, und Axel Timpe, 22–28. Berlin
- TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity [o. J.]. <http://www.teebweb.org/>. Zugegriffen: 16. April 2021.
- TEEB – The Economics of Ecosystems and Biodiversity. [o. J.]. Ecosystem Services – TEEB. <http://www.teebweb.org/resources/ecosystem-services/>. Zugegriffen: 20. Mai 2015.
- Timpe, Axel. 2017. *Produktive Parks entwerfen. Geschichte und aktuelle Praxis biologischer Produktion in europäischen Parks*. (Dissertation, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen). Aachen.
- Timpe, Axel, Agata Cieszewska, Jan Supuka, und Attila Toth. 2015. Urban Agriculture goes Green Infrastructure. In *Urban Agriculture Europe*, Hrsg. Frank Lohrberg, Lilli Licka, Lionella Scazzosi, und Axel Timpe, 126–137. Berlin
- Vejre, Henrik, Sebastian Eiter, Veronica Hernández Jiménez, Frank Lohrberg, Isabel Loupa-Ramos, Xavier Recasens, Dona Pickard, Lionella Scazzosi, und Marian Simon Rojo. 2015. Can Agriculture Be Urban? In *Urban Agriculture Europe*, Hrsg. Frank Lohrberg, Lilli Licka, Lionella Scazzosi, und Axel Timpe, 18–21. Berlin.
- Wessel, Frank. 2015. *Die Ko-Produktion von freiwilligen kommunalen Aufgaben unter Einbeziehung finanzieller Bürgerbeteiligungsmodelle als ein Teilbereich der New Public Governance*. (Dissertation, Leuphana Universität). Lüneburg.

---

## Zum Weiterlesen

- Christenn, Katharina, und Axel Timpe, Hrsg. [o. J.]. Machbarkeitsstudien Co-Produktionsprojekte – CoProGrün. <http://www.coprogruen.de/produkte/machbarkeitsstudien-co-produktionsprojekte.html>. Zugegriffen: 02. November 2020.

**Dr.-Ing. Axel Timpe**, Landschaftsarchitekt, ist stellvertretender Institutsleiter am Institut für Landschaftsarchitektur der RWTH Aachen University. Seine Forschungsschwerpunkte sind urbane Land- und Forstwirtschaft, Grüne Infrastruktur und nature-based solutions.

**Katharina Christenn, M.A.**, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Landschaftsarchitektur der RWTH Aachen University und promoviert am Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur und Transformation der TU München. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Professionsgeschichte der Landschaftsarchitektur, Transformation des Rheinischen Reviers und Urban Agricultural Heritage.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.







---

# Kommunale Innovationslabore für eine nachhaltige Stadtgesellschaft

Eva Wascher

---

## Zusammenfassung

Die Städte Dortmund und Wuppertal haben in einem dreijährigen Projekt *kommunale Labore sozialer Innovation* als Orte und Prozesse zur Förderung neuer Praktiken in der Stadtgesellschaft aufgebaut. Der Beitrag ordnet diese Form von Innovationslabor im Bereich von Politik- und Verwaltungsinnovation sowie nachhaltigkeitsbezogener Innovationspolitik ein und beschreibt sie damit als Instrument einer *transformativen urbanen Governance*. Es wird darüber hinaus gezeigt, welche Elemente bei der Entwicklung *kommunaler Labore sozialer Innovation* bedeutsam sind, und anhand der Städtebeispiele veranschaulicht, wie mit dem Instrument in beiden Kommunen Nachhaltigkeitsinnovationen koproduktiv auf den Weg gebracht wurden.

---

## 1 Einleitung: Das Innovationslabor als Experimentierraum für Kollaboration

Technologisch-ökonomische Konnotationen bestimmen heute überwiegend das weltweite Verständnis von *Innovation*. Historische Studien zeigen jedoch, dass der Begriff und das Konzept von Innovation in der Geschichte der Menschheit

---

E. Wascher (✉)

Fakultät Sozialwissenschaften, Technische Universität Dortmund, Dortmund, Deutschland

E-Mail: [eva.wascher@tu-dortmund.de](mailto:eva.wascher@tu-dortmund.de)

© Der/die Autor(en) 2022

J. Abt et al. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion*, Stadtforschung aktuell, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_16](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_16)

435

in sehr unterschiedlichen Bedeutungen verwendet wurden – positiv wie negativ besetzt (Godin 2015). Die Forschung über Innovation hat sich in den letzten Jahrzehnten stark ausgeweitet und lenkt heute mehr als je ihre Aufmerksamkeit auf Innovationen, die nicht in erster Linie mit dem Aufkommen technologischer Artefakte zusammenhängen, sondern sich auf Phänomene wie kulturelle, institutionelle, systemische, integrative und soziale Innovation beziehen (Gillwald 2000; Howaldt und Jacobsen 2010; Ziegler 2020). Insbesondere der Begriff der *sozialen Innovation* hat in Politik und Forschung an Bedeutung gewonnen – zunehmend beeinflusst dies auch die Ausgestaltung von Innovationspolitik, nicht nur in Europa, sondern weltweit (Hassel et al. 2019; Howaldt 2019).

Aus sozialwissenschaftlicher Perspektive lassen sich soziale Innovationen als neue gesellschaftliche Praktiken und Institutionen verstehen (Howaldt und Schwarz 2010). Dabei entwickeln unterschiedliche Akteure neue Handlungsweisen mit dem Ziel, Probleme oder Bedürfnisse in einem spezifischen gesellschaftlichen Kontext besser zu lösen, als dies auf der Grundlage etablierter Praktiken möglich ist. Von einer Innovation wird dann gesprochen, wenn neue Praktiken in einem spezifischen gesellschaftlichen Kontext akzeptiert sind, d. h. durch vielfältige gesellschaftliche und oftmals politische Prozesse etabliert wurden. Soziale Innovationen des 20. Jahrhunderts sind beispielsweise Wohngemeinschaften, Homeoffice, Carsharing, Tauschläden sowie die progressive Steuergesetzgebung oder Kurzarbeit. Es besteht inzwischen Konsens in Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit, dass soziale Innovationen entscheidend sind, um gegenwärtige und zukünftige gesellschaftliche Herausforderungen wie die Alterung der Gesellschaft und den Klimawandel zu bewältigen. Denn durch technologische Innovation allein lassen sich diese komplexen Problemstellungen nicht lösen (Howaldt und Jacobsen 2010). Ein erweitertes Innovationsverständnis betont damit die transformative Bedeutung sozialer Innovation für gesellschaftlichen Wandel (Howaldt 2019).

Eine spannende Forschungsfrage ist vor diesem Hintergrund, wie die vielfältigen Kontexte der Entwicklung neuer Praktiken in der Gesellschaft aussehen und welche Rolle dabei Orte und Prozesse spielen, die auf die Ermöglichung sozialer Innovation fokussieren (Wascher 2021). Internationale Erfahrungen zeigen, dass bereits einige Städte soziale Innovationen als einen Treiber sozialer Kohäsion, institutionen- und sektorübergreifender Kooperation und komplexer Problemlösungen begreifen und entsprechende Infrastrukturen fördern. Ein *Innovationslabor* allein kann dabei nie eine soziale Innovation hervorbringen, aber es kann Möglichkeitsräume bereitstellen, in denen neue Praktiken entwickelt werden, die das Potenzial haben, zu einer sozialen Innovation heranzureifen. Beispiele dafür sind *Social Innovation Labs*, *Impact Hubs*, *Living Labs* oder

*Inkubatoren für Sozialunternehmen* – Einrichtungen mit ganz unterschiedlichen Profilen, aber allesamt sichtbare Orte für ein kreatives Zusammenwirken und eine Form der Koproduktion vieler unterschiedlicher Akteure.

Im Projekt „Kommunale Labore Sozialer Innovation“ (KoSI-Lab) wurden zwei Labore sozialer Innovation (SI-Labs) in den Städten Dortmund (Neuentwicklung eines Labors) und Wuppertal (Weiterentwicklung einer bestehenden Organisation) modellhaft entwickelt. Dazu wurde in einem realexperimentellen Ansatz in den Reallaboren Dortmund und Wuppertal erforscht, welchen Beitrag kommunale SI-Labs als neue Kooperationsmodelle und Unterstützungsinfrastrukturen zwischen Verwaltung und Zivilgesellschaft leisten können. In diesem Beitrag wird daher ein doppelter Laborbegriff verwendet: Zum einen geht es darum, mit dem Begriff des *Reallabors* einen Forschungsansatz der transdisziplinären (Nachhaltigkeits-)Forschung, d. h. das Forschungsformat des Projekts, zu beschreiben. Zum anderen war es Kern des Projekts KoSI-Lab, den Ansatz des *Innovationslabors* – verstanden als designbasierten Kooperationsprozess unterschiedlicher gesellschaftlicher Akteure – zu erproben, mit dem Ziel, Nachhaltigkeitsinnovationen lokal zu entwickeln und umzusetzen. Hierbei geht es um die Beschreibung des Forschungsgegenstands im Projekt.

Mit Bezug zur Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ lag der Fokus im Projekt KoSI-Lab auf der Schaffung von geeigneter Infrastruktur für Koproduktion. D. h. es ging darum zu untersuchen, wie Orte und Prozesse gestaltet sein müssen um die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu unterstützen, damit Probleme vor Ort gelöst werden können und bestenfalls neue Verantwortungsgemeinschaften entstehen. Wie eingangs in diesem Sammelband ausgeführt, ergeben sich im Zusammenhang von Koproduktion somit auch Fragen der Governance, insbesondere im Bereich *kollaborativer Governance*.

Das folgende zweite Kapitel ordnet daher kommunale Innovationslabore zunächst in den Kontext von Politik- und Verwaltungsinnovation sowie nachhaltigkeitsbezogener Innovationspolitik ein und beschreibt sie damit als Instrument einer *transformativen urbanen Governance*. Mit dem Begriff der transformativen Governance werden neuartige Verantwortungsverteilungen, Prinzipien, Verfahrensweisen und materielle Kriterien beschrieben, die entwickelt werden, um den gesellschaftlichen Transformationsprozess zu steuern (WBGU 2011, 2016). Transformation bezieht sich dahin gehend auf die Gestaltung des Wandels hin zu einer nachhaltigen Entwicklung. Auch eine nachhaltigkeitsbezogene Forschungs- und Innovationspolitik ist in diesem Zusammenhang bedeutsam, vor allem in Bezug auf die Förderung geeigneter Innovationsinfrastrukturen. Im dritten Kapitel werden anschließend Labore sozialer Innovation

in ihren wesentlichen Elementen als Organisationen, Prozesse, Räume und Netzwerke vorgestellt. Die Erkenntnisse basieren auf der Durchführung internationaler Fallstudien, die im Rahmen des Projekts KoSI-Lab parallel zur Entwicklung der beiden Reallabore Dortmund und Wuppertal durchgeführt wurden. Im vierten Kapitel wird daran anknüpfend gezeigt, wie in den beiden Kommunen Nachhaltigkeitsinnovationen auf den Weg gebracht wurden und wie die kommunalen Innovationslabore verstetigt werden konnten.

---

## **2 Räume für Koproduktion als Teil einer transformativen Governance**

### **2.1 Die Rolle kollaborativer Governance**

Auch wenn der Begriff der Kollaboration im deutschsprachigen Raum wenig Anwendung findet, erfährt er im englischsprachigen Diskurs über neue Innovationsparadigmen zunehmend an Bedeutung (Ansell und Torfing 2014; Ziegler 2020). Soziale Innovationen entstehen überwiegend *kollaborativ*, d. h. im Zusammenwirken bislang häufig getrennt agierender Akteure, beispielsweise in Form neuer Netzwerke oder Partnerschaften. Das Adjektiv kollaborativ unterstreicht dabei die Zusammenarbeit höchst unterschiedlicher Akteure, die teilweise sehr konträre Positionen einnehmen können (Ziegler 2020). Die Unterschiedlichkeit kann sich an vielen Kriterien festmachen, beispielsweise an den zugehörigen gesellschaftlichen Bereichen (Öffentliche Verwaltung, Privatwirtschaft, organisierte Zivilgesellschaft), an den zu betrachtenden Politikfeldern (Gesundheit, Bildung, Verkehr, Landwirtschaft etc.), Entscheidungsspielräumen und persönlichen Merkmalen wie Geschlecht, Herkunft etc.

Die kollaborative Zusammenarbeit verschiedener Akteure lässt sich zu einem gewissen Maße begleiten und steuern – auch im Bereich der Politikgestaltung. Die Themen *Collaborative Governance* und *Public Sector Innovation* gewinnen daher international in Praxis und Wissenschaft in den letzten Jahren stetig an Bedeutung (Bason 2018; Mulgan 2019; OECD 2019; Sørensen und Torfing 2016). Sie sind auch auf der Ebene von Innovationsprozessen innerhalb der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung von hoher Relevanz.

Internationale Studien zu *Public Sector Innovation* und *Policy Design* liefern dazu sowohl theoretische als auch zum Teil angewandt-methodische Erkenntnisse zur Durchführung von Innovationsprozessen mit dem Ziel der Entwicklung sozial innovativer Initiativen innerhalb oder mit Bezug zum öffentlichen Sektor (Bason 2018; Junginger 2017; McGann et al. 2018). In Deutschland ist dies

insgesamt noch ein junges, aber wachsendes Praxis- und Forschungsfeld (Hill 2016; Paulick-Thiel et al. 2020). Erfahrungen aus dem Bereich Open Government in Deutschland zeigen beispielsweise Möglichkeiten und Herausforderungen innovativer Politikgestaltung. *Open Government* meint die Öffnung der Politikgestaltung für die Interessen, Anforderungen und Fähigkeiten einer breiten Zivilgesellschaft auch auf kommunaler Ebene. Wesentliche Merkmale beziehen sich dabei allgemein auf das Thema Politik- und Verwaltungsinnovation und weisen auf die Bedeutung von – wie auch immer gestalteten und bezeichneten – Formen von Experimentierräumen hin (Beck und Stember 2019; Neutzner 2019). Politik- und Verwaltungsinnovation sind freiwillige Leistungen einer Kommune, womit häufig eine fehlende normative Selbstverpflichtung verbunden ist (Neutzner 2019). Vor allem im Bereich Organisation und Kooperation zeigt sich, dass es nicht um klassische administrative Veränderungsprozesse geht, sondern vielmehr um Haltungen und Orientierungen der Mitarbeitenden, die mit ergebnisoffenen Prozessen umgehen können. Vielfach werden gute Projektansätze durch eine unzureichende fach- und organisationsübergreifende Koordination und Zusammenarbeit innerhalb der Kommunalverwaltung behindert (Beck und Stember 2019; Mayer-Ries 2018). Das systemische und integrative Denken, das u. a. auch im Zusammenhang mit Open Government ein Schlüsselcharakteristikum entsprechender Handlungsansätze ist, steht im Kontrast zum „Silo-Denken“ (Mayer-Ries 2018). Politik- und Verwaltungsinnovation im Sinne des öffentlichen Gestaltens muss daher zugänglicher werden für Einflüsse von außen auf organisationsinterne Entwicklungen (Paulick-Thiel et al. 2020). Dazu müssen Entwicklungen, Abläufe und Rahmenbedingungen transparent gemacht werden. Die Öffnungsaufgaben in Bezug auf Organisationskultur und Veränderungsbereitschaft sind dabei eine große Herausforderung. Allerdings sind die Vorzüge innovativer Kommunen deutlich sichtbar, und eine hohe Veränderungsbereitschaft, die damit einhergeht, lässt darauf schließen, dass zukünftige Herausforderungen von diesen Kommunen besser bewältigt werden können (Neutzner 2019).

Zukünftige Herausforderungen drücken sich u. a. durch einen Änderungsbedarf der Bereitstellung kommunaler Leistungen aus. Je nach zu gestaltender kommunaler Leistung und den Rahmenbedingungen der Verwaltungsentwicklung wird die kollaborative Zusammenarbeit zur Lösung solcher Herausforderungen dabei unterschiedlich (gut) gestaltet sein. Dem Engagement von politischen Führungspersonen, tragfähigen Netzwerken sowie dem kreativen Potenzial der Stadtgesellschaft kommt gerade in Kommunen mit angespannter Haushalts- und Finanzlage besondere Bedeutung zu. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es das Ziel ist, nachhaltige Lösungen für den Erhalt von Infrastruktur und Diensten

zu finden und Projekte für eine zukunftsfähige Stadt zu entwickeln. Koalitionen zwischen privaten, öffentlichen und zivilgesellschaftlichen Interessen erhöhen die Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure, weil dadurch neue Ressourcen in der lokalen Raumproduktion erschlossen werden. Diese neuen Kooperationen erfordern jedoch auch ein verändertes Verwaltungshandeln und neue Formen der „städtischen Governance“ (Aderhold et al. 2015; Walter und Zimmer 2017). Laborkontexte eröffnen vor diesem Hintergrund die notwendigen Gestaltungsspielräume, entwickeln Veränderungsprozesse ergebnisoffen und ermöglichen Innovation. Sie bieten Plattformen für Koproduktion.

Offen bleibt dabei allerdings, wie diese neuen Formen städtischer Governance unterstützt und gefördert werden können und auf welche Innovationen sie sich fokussieren. Eine gezielte Forschungs- und Innovationspolitik, auch auf kommunaler Ebene, ist daher ein wichtiger Bestandteil transformativer urbaner Governance (BBSR 2020; WBGU 2016).

## 2.2 Kommunale Innovationspolitik für eine nachhaltige Entwicklung

Obwohl sowohl die deutsche Bundesregierung als auch einige Landesregierungen seit vielen Jahren über Nachhaltigkeitsstrategien verfügen, liegt die tatsächliche politische Relevanz einer *nachhaltigen Entwicklung* weit unter dem nötigen Maß, um die Bekenntnisse und Verpflichtungen aus internationalen Vereinbarungen wie den Agenda-2030-Zielen für eine nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals, SDGs), dem Pariser Klimaschutzabkommen oder der Konvention über Biologische Vielfalt zu erreichen (Boetius et al. 2020). Das wissenschaftliche Wissen über globale Megatrends, insbesondere die Veränderungen des Erdsystems, ist immens, und zahlreiche Empfehlungen für eine nachhaltige Stadtentwicklung wurden daraus abgeleitet (BBSR 2020; UFZ 2019; WBGU 2016). Im gesellschaftlichen Diskurs ergibt sich dadurch eine hohe Diskrepanz zwischen dem, was integrierte kommunale Nachhaltigkeitsstrategien beinhalten sollten (ausgehend von den SDGs) und dem, wie einzelne Aspekte der Globalen Nachhaltigkeitsziele thematisiert werden (Klima, Mobilität, Bildung, Armut, Wohnen, Stadt-Land usw.). In einer Studie im Auftrag des Interministeriellen Arbeitskreises der Bundesregierung „Nachhaltige Stadtentwicklung in nationaler und internationaler Perspektive“ (IMA Stadt) wird gezeigt, dass Kommunen bei der Umsetzung aller 17 Globalen Nachhaltigkeitsziele eine wichtige Rolle spielen (Assmann et al. 2018) und diese als zusammenhängendes System betrachtet werden sollten, in dem Verbindungen und Wechselwirkungen zwischen den

Zielen systematisch herausgearbeitet werden (Burger et al. 2017). Die Nationale und Europäische Stadtentwicklungspolitik müsste dazu die Rahmenbedingungen für die Handlungsfähigkeit von Kommunen, insbesondere den Kapazitätsaufbau, stärker fördern (BBSR 2020; WBGU 2016).

Diese Aufgabe erfordert zum einen, dass Kommunen befähigt werden, ihre Nachhaltigkeitsbestrebungen und -innovationen durch geeignete politische Rahmensetzungen, insbesondere Förderprogramme und Mechanismen für den Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen Kommunen, umzusetzen (BBSR 2020). Zum anderen braucht es eine gezielte Forschungs- und Innovationspolitik, die unter anderem auch die Bedeutung der Einrichtung von forschungsbasierten Reallaboren (Singer-Brodowski und Schneidewind 2019) und wissenschaftlich begleiteten Modellprojekten betont:

„Um lokale Transformationsprozesse besser zu durchdringen und damit zielgerichteter unterstützen zu können, bedarf es einer stärkeren Verzahnung von Wissenschaft und kommunaler Praxis. Hierfür sind neue Formen der Kooperation und ein verbesserter Wissenstransfer notwendig. Erprobung innovativer Kooperationsformate und Partnerschaften an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis, wie etwa die Förderung eines ‚Chief Scientific Adviser‘ in Kommunen, welcher lokale Transformationsprozesse mitgestaltet und wissenschaftlich begleitet oder der Ausbau von Reallaboren und Experimentierfeldern mithilfe des Instruments ‚Gute Praxis‘.“ (BBSR 2020, S. 7)

Kommunale Nachhaltigkeitsinnovationen setzen daher zu einem großen Teil eine entsprechende Innovationspolitik voraus, die es ermöglicht, Ressourcen in personeller und finanzieller Hinsicht für die Umsetzung nachhaltigkeitsbezogener Maßnahmen und Strategien einsetzen zu können. In einem aktuellen Impulspapier des Hightech-Forums über *Nachhaltigkeit im Innovationssystem* wird gefordert:

„[...] Nachhaltigkeit in all ihren Dimensionen konsequent als handlungsleitendes Ziel der Forschungs- und Innovationspolitik (FuI-Politik) zu berücksichtigen und gleichzeitig Hürden für nachhaltige Innovationen zu beseitigen“ (Boetius et al. 2020, S. 2).

Vor allem in der internationalen Nachhaltigkeits- und Transformationsforschung werden diese Themen unter dem Begriff *Transformative Innovation Policies* diskutiert (Kuhlmann und Rip 2018; Schot und Steinmueller 2018). Ausgehend von den von der EU formulierten *Grand Challenges*, d. h. der Vielfalt an globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel, dem demografischen Wandel, der Ressourcenknappheit u. v. w., wird festgestellt, dass das derzeitige Verständ-

nis sowie die eingesetzten Instrumente und Praktiken der Innovationspolitik nicht ausreichen, um große Herausforderungen anzugehen. Aufgrund der Heterogenität der Problemstellungen im Sinne von *wicked problems* (Danken et al. 2016), sind die entsprechenden Problemlösungen nicht über die bisherige Ausrichtung von Forschungs- und Innovationspolitik zu erreichen. Daher wird gefordert, neue Ansätze der Forschungs- und Innovationspolitik zu entwickeln, die unter anderem auch soziale Innovation umfassen (Kuhlmann und Rip 2018). Auch in dieser Debatte spielt der Begriff der *Kollaboration* eine wichtige Rolle. Neue *transformationsorientierte* innovationspolitische Ansätze erfordern die Beteiligung verschiedener Akteure, denn die Perspektiven darauf, was das Problem ist bzw. was es ausmacht und was mögliche Lösungen darstellen könnten, unterscheiden sich zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen. Daher sind offene, flexible und anpassungsfähige innovationspolitische Instrumente nötig, die vor allem ein Experimentieren, Lernen, Reflexivität und Reversibilität umfassen (Kuhlmann und Rip 2018). Für eine Nachhaltigkeitstransformation des Innovationssystems gilt es daher, alle Akteure des Innovationssystems einzubeziehen und entsprechende Kooperationsformen zu entwickeln (Kuhlmann und Rip 2018). Dies gilt nicht nur für internationale und nationale Innovationssysteme, sondern auch für die Entwicklung regionaler und lokaler Innovationssysteme, z. B. auf Ebene der Kommune.

Wichtige Fördermaßnahmen in dieser Hinsicht sind unter anderem das Programm „Zukunftsstadt“ sowie die Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ im Rahmen der Forschung für Nachhaltige Entwicklung (FONA) des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF). Die schwedische Innovationsagentur Vinnova fördert beispielsweise mit *Viable Cities* ein ähnlich ausgerichtetes Programm, in dem die *kollaborative* Zusammenarbeit städtischer Akteure unterstützt wird und transdisziplinäre Projekte als wichtiges Vehikel zur Unterstützung der Innovationskapazität von Kommunen angesehen werden. Diese Programme sind gekennzeichnet durch Prinzipien verantwortlicher Forschung und Innovation (*Responsible Research and Innovation*).

Zu einer Innovationspolitik für Nachhaltigkeitstransformationen auf lokaler Ebene gehört neben dem inhaltlichen Zielkorridor einer nachhaltigen Entwicklung und der Governance-Dimension auch die Frage des Zugangs zu bzw. nach den Voraussetzungen für Innovationsförderung. Die Ausrichtung auf Nachhaltigkeitsinnovationen erfordert eine intensive Auseinandersetzung mit den oben beschriebenen Agenden sowie Zeit und Mut, damit zu experimentieren und die nötigen Mittel dafür zu akquirieren. Kleineren Kommunen und Kommunen in strukturschwachen Regionen fehlt es oftmals an Personal, Unterstützung und Partner\*innen, um die nötigen Kapazitäten der erforderlichen (Dritt-)Mittelakquise aufzubauen (BBSR 2020; Berlin-Institut für Bevölkerung



und Entwicklung & Wüstenrot Stiftung 2020). Dieser Herausforderung trägt unter anderem die dritte Förderphase von „Kommunen innovativ“ Rechnung, die sich explizit an Kommunen in strukturschwachen Regionen richtet.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass vor Ort lokale Innovationssysteme gestärkt werden müssen, um Ermöglichungsräume für Nachhaltigkeitsinnovationen zu schaffen. Hier spielt auch die Bereitstellung von Infrastrukturen für gesellschaftliche „Experimentierräume“ zur Entwicklung sozialer Innovationen eine wichtige Rolle (Aderhold et al. 2015).

### 3 Innovationslabore als kollaborative Räume zur Entwicklung neuer Praktiken

Der Laborbegriff kann vieles bezeichnen. Von physisch abgegrenzten Räumlichkeiten, in denen klar definierte Experimente ablaufen, bis hin zu virtuellen Kooperationsplattformen, in denen Akteure an einer gemeinsamen Problemstellung arbeiten. Labore sozialer Innovation sollen hier verstanden werden als Orte und Prozesse, die unterschiedliche Akteure darin unterstützen, durch methodengestütztes gemeinschaftliches Bearbeiten einer komplexen Fragestellung zur Entwicklung neuer gesellschaftlicher Praktiken, d. h. zur Entstehung sozial innovativer Initiativen, beizutragen (Wascher et al. 2018). Sie können sowohl als einzelne Prozesse auftreten oder gebündelt im Sinne von Innovationszentren, in denen fortwährend verschiedene Prozesse zur Entwicklung sozial innovativer Initiativen angestoßen werden können.

Um detaillierte Erkenntnisse zur Entwicklung von Laboren sozialer Innovation zu erhalten, wurden im Projekt KoSI-Lab europäische und internationale Fallstudien über elf bestehende und drei nicht mehr bestehende Labore und Zentren sozialer Innovation durchgeführt (Wascher et al. 2018). Aus dieser Fallstudienarbeit konnten erste Erkenntnisse zu wesentlichen und kritischen Elementen der Entwicklung von Laboren sozialer Innovation abgeleitet werden, die im Folgenden tabellarisch dargestellt sind (vgl. Tab. 1).

**Tab. 1** Elemente zur Gestaltung kollaborativer Räume für soziale Innovation  
Quelle: Eigene Darstellung

Organisation	Prozess	Raum	Netzwerk
Struktur	Methoden	Standort	Intern
Kultur	Kompetenzen	Verortung	Lokal
Ressourcen	Mandat	Raumdesign	Regional
Legitimität	Wirkung		National
			Global

### 3.1 Das Labor als Organisation

Im Zuge der Fallstudienarbeit konnten vier idealtypische Organisationsformen identifiziert werden. Zur besseren Veranschaulichung werden hier jeweils Beispiele aus dem deutschsprachigen Raum angeführt. Die europäischen und internationalen Fallstudien, die innerhalb des Projekts untersucht wurden, sind in Kurzportraits im KoSI-Lab-Fallstudienbericht dargestellt (Wascher et al. 2018). Idealtypisch lassen sich folgende vier Labortypen unterscheiden:

*Labore für sozialunternehmerische Innovation* bieten einen gemeinsamen Arbeitsort für Initiativen, die sich mit gesellschaftlichen Fragestellungen befassen und die für die Gründung oder Weiterentwicklung ihrer Organisation Unterstützung benötigen. So entstehen z. B. neue Vereine oder gemeinnützige Unternehmen. *Labore für sozialunternehmerische Innovation* basieren daher häufig auf Geschäftsmodellen, die Angebote von Co-Working-Spaces und Gründungszentren mit der Förderung von Social Entrepreneurship verbinden (Bsp. Impact Hub Ruhr, Social Impact Labs).

*Labore für soziale Innovation an Hochschulen und Forschungseinrichtungen* fördern Projekte von Studierenden und Mitarbeitenden, in Zusammenarbeit mit außerhochschulischen Akteuren. Zielstellung ist es, Bildung und Innovation eng zu verknüpfen und Erkenntnisse aus der Wissenschaft gemeinschaftlich anzuwenden, zu reflektieren und ggf. weiterzuentwickeln. Es geht dabei vor allem um inter- und transdisziplinäre Zusammenarbeit, damit sozial innovative Initiativen entstehen können (Bsp. WITI Innovationslabor Speyer, DEZENTRALE – Gemeinschaftslabor für Zukunftsfragen Dortmund).

*Labore für zivilgesellschaftliche Innovation* sind Räume und Prozesse, die viele Akteure, z. B. aus einer Stadt oder einem Bezirk, in einen gemeinsamen Arbeitsprozess bringen, um konkrete, neue Maßnahmen zur Lösung gesellschaftlicher Herausforderungen zu entwickeln, beispielsweise für das Quartier. Diese Labore werden überwiegend von gemeinnützigen Organisationen getragen, die auf eine breite Beteiligung mit anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Bürger\*innen setzen (Bsp. KoFabrik Bochum, colabor Köln).

*Labore für Politik- und Verwaltungsinnovation* sind meist Organisationseinheiten der öffentlichen Verwaltung, die ressortübergreifende Zusammenarbeit fördern. „GovLabs“ (Government Labore) bringen Innovationen in Verwaltungsabläufe. Diese Innovationen können nach innen gerichtet sein, d. h. innerorganisatorische Prozesse betreffen, aber auch nach außen gerichtet sein und ermöglichen so verbesserte Verwaltungsabläufe für die unterschiedlichsten Stakeholder, d. h. Bürger\*innen, aber auch Unternehmen und zivilgesellschaftliche Akteure (Bsp. GovLab Arnsberg, GovLabAustria).

Die verschiedenen Organisationsformen unterscheiden sich hinsichtlich des gesellschaftlichen Bereichs, in dem sie tätig sind, bzw. ihrer Trägerschaft (Privatwirtschaft, Politik/Verwaltung, Wissenschaft/Forschung sowie Zivilgesellschaft). Darüber hinaus unterscheiden sie sich in ihrer inhaltlichen Ausrichtung (z. B. Förderung von Sozialunternehmertum, Verwaltungsmodernisierung, bürgerschaftliche Beteiligung). Nicht selten finden sich Elemente aus den vier Labortypen auch in Kombination. Ein Mix der unterschiedlichen Lab-Ansätze bzw. die Kooperation mit ähnlich interessierten Akteuren wird von vielen Organisationen als sehr wichtig angesehen (z. B. Social Entrepreneurship-Förderung verknüpft mit der Bereitstellung von Co-Working-Arbeitsplätzen sowie die Unterstützung von Multi-Stakeholder-Kollaborationsprozessen). Denn dies trägt dazu bei, ein lokales Ökosystem für soziale Innovation aufzubauen und dadurch die Wirkung einzelner Projekte insgesamt zu stärken.

Abgesehen von der Ausrichtung unterscheiden sich Labore sozialer Innovation auch hinsichtlich ihrer Rechtsform und Organisationsstruktur. Sie bilden zum Teil eigenständige Organisationen, z. B. als Verein, Genossenschaft oder gGmbH, oder sind Teil einer bestehenden Organisation in Form von Stabsstellen oder intraorganisationalen Netzwerken. Darüber hinaus können Labore sozialer Innovation auch als interorganisationale Netzwerke, zum Beispiel als Partnerschaft verschiedener Träger, organisiert werden.

Labore sozialer Innovation etablieren u. a. eine neue Arbeitskultur, für die Legitimität erst hergestellt werden muss, da sie oftmals von den bewährten Arbeitsroutinen einer Organisation abweicht. Wenn das Labor als neue Organisationseinheit in eine bestehende Organisation eingebettet werden soll, ist dazu die Unterstützung der Geschäftsführung meist zwingend erforderlich. Gibt es keine „Rückendeckung“ durch das Top-Management, egal ob im öffentlichen, privaten oder Nonprofit-Sektor, so wird das Laborteam seine Arbeitsweisen nicht erfolgreich etablieren können. Dies beinhaltet vor allem auch, dass das Labor als Organisationseinheit ein Mandat von übergeordneter Stelle erhält, z. B. durch (politische) Legitimation der Geschäftsführungsebene. Bei Laboren, die als eigenständige Organisation aufgebaut sind, ist die Legitimation durch eine bestimmte Community wichtig. Damit ist die gesamte Gemeinschaft des Ökosystems sozialer Innovation gemeint. Dies sind ggf. das Management, die Mitarbeitenden, die Fördermittelgebenden, die im Netzwerk Beteiligten und vor allem diejenigen Personen, die die Leistungen des Labors in Anspruch nehmen sollen.

## 3.2 Das Labor als Prozess

Die Kernkompetenz von Laboren sozialer Innovation liegt in ihrer Expertise zur Gestaltung von Arbeitsprozessen, die auf spezifischen Designs zur Durchführung von Innovationsprozessen basieren. D. h. es werden Prozesse der Zusammenarbeit initiiert, an deren Ende möglichst neue Handlungsweisen als prototypische Lösungen für konkrete Probleme resultieren. Gleichzeitig wird in der Literatur über Innovationslabore und -zentren betont, dass es keinen einfachen Weg gibt, kollaborative Zusammenarbeit im Sinne eines effektiven sektorübergreifenden Prozesses zu erreichen, d. h. Koproduktion zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Akteuren durch diese Formate herzustellen (Wascher 2021).

Die Entwicklung neuer Ideen innerhalb eines kreativen Problemlösungsprozesses kann aber durch Kreativitätstechniken und Problemlösungsmethoden unterstützt werden. Ansätze und Methoden, die in Laborprozessen verwendet werden, basieren teilweise auf Methoden des Produktdesigns (z. B. dem Ursprung des Design Thinking), Prototyping, Inkubation und Skalierung (Murray et al. 2010) sowie auch Ansätze im Bereich Service-Design, Human-Centred Design und Systemisches Design (Junginger 2017). Hierzu gehören Methoden wie Stakeholderanalysen, die Bildung von Zukunftsvisionen, Szenarioentwicklung, Personas u. v. w. (Puttick 2014; Westley und Laban 2015). Mittlerweile gibt es eine Vielzahl an Hand- und Methodenbüchern für Innovationsprozesse, unter anderem – für den Bereich Politik- und Verwaltungsinnovation – das OECD Observatory for Public Sector Innovation (<https://oecd-opsi.org/toolkit-navigator/>), das Repository der von der britischen Innovationsagentur Nesta initiierten Plattform States of Change (<https://states-of-change.org/>) sowie das *Handbuch Öffentliches Gestalten* (Paulick-Thiel et al. 2020).

Die ausgearbeiteten Innovationsprozesse sind dabei die Grundlage zur Ermöglichung von Koproduktion zwischen teilweise höchst unterschiedlichen Akteuren. Denn ein wichtiges Element dabei ist die Arbeit in interdisziplinären und damit in multiperspektivischen Teams. Hintergrund ist die Erkenntnis, z. B. aus der Forschung zu kollektiver Intelligenz und Diversität, dass die Problemlösungskompetenz einer Gruppe höher ist, die sich nicht nur aus fachspezifischen Expert\*innen, sondern aus sehr unterschiedlichen Fachkompetenzen und Wissenszugängen zusammensetzt (wissenschaftliches Wissen als auch Erfahrungswissen aus dem Arbeits- und Lebensalltag). Die Aufgabe der Koordination und Moderation ist es daher, die heterogene Gruppe der Stakeholder erfolgreich in ihrer Arbeit an der Fragestellung zu begleiten. Ausgangspunkte

sind dabei sowohl die jeweiligen (möglichen) institutionellen und persönlichen Interessen als auch unterschiedliche Systemlogiken der Teilnehmenden, die im Prozess berücksichtigt werden müssen.

Daraus lässt sich die Bedeutung eines Erwartungs- und auch Enttäuschungsmanagements ableiten. Denn für diese Form von Innovationsprozessen ist es wichtig, Vertrauen in der Gruppe herzustellen. Gleichermaßen ist es unrealistisch, von den Beteiligten zu erwarten, ihre jeweiligen persönlichen und institutionellen Interessen bei der Entwicklung von Lösungsmöglichkeiten außer Betracht zu lassen. Nicht zuletzt ist es darüber hinaus wichtig, bei den Teilnehmenden dafür zu werben, dass Innovationsprozesse zur Entwicklung neuer Handlungsweisen nicht linear verlaufen, sondern verschiedene Dynamiken beinhalten können. Dazu gehören auch Rückkopplungs- und Überarbeitungsschleifen sowie das Verwerfen von Ideen, die aus verschiedensten Gründen nicht weiterverfolgt werden können.

Für erfolgreiche Innovationsprozesse sind vor allem aufseiten des Organisationsteams Kompetenzen für Moderation und Begleitung systemischer Prozesse sowie Mediation erforderlich. Die Expertise für die Prozessentwicklung und -begleitung muss aber nicht allein beim Organisationsteam liegen. Vereinzelt wird zusätzliches Know-how über Beratungsaufträge hinzugezogen. Labore sozialer Innovation verfügen häufig über Teams mit hoher Diversität, d. h. eine Vielzahl an unterschiedlichen persönlichen und beruflichen Hintergründen. So wird ein Kompetenzpool geschaffen, der ein großes Leistungsspektrum abrufen kann (Amatullo 2015; Puttick et al. 2014).

Generell ist für Innovationsprozesse eine Standardisierung kaum möglich. Die Prozessentwicklung und -begleitung müssen je nach Kontext, finanziellem Umfang und politischen Abwägungen auf die einzusetzenden Methoden für ein Problem und die Auswahl der beteiligten Stakeholder abgestimmt sein. In diesem Zusammenhang ist eine besonders wichtige Frage, wie die Mandatierung für die Durchführung eines Innovationsprozesses erfolgt und wer die zu behandelnden Problemstellungen bestimmt (Steen et al. 2018).

### **3.3 Das Labor als Raum**

Für viele Labore ist der „Raum“ ein zentrales Element der Zusammenarbeit und der Förderung von Innovation. Dies umfasst den physischen Raum, in dem gearbeitet wird, aber auch den Standort, d. h. die Nachbarschaft und Umgebung. Organisationen, die über eigene Räumlichkeiten verfügen, gestalten diese häufig nach Prinzipien kreativer Arbeit. Dies bezieht sich auf räumliche Konzepte, die

sowohl große, offene Räume bieten, in denen sich Menschen informell treffen und austauschen können (Küchen, Cafés, Foyers, Lounges), als auch kleinere, geschlossene Räume für die Zusammenarbeit (Büros und Seminarräume). Kreative Arbeitsbereiche der Organisation sind auch für andere Akteure interessant und werden nach Möglichkeit vermietet. Labore, die eher als Netzwerk existieren und keinen festen Standort haben, mieten häufig solche „kreativen Orte“ zur Durchführung von Veranstaltungen an. Der physische Raum und Standort eines Labors kann auch Teil einer Markenstrategie sein. Dennoch sind viele Phasen innerhalb von Innovationsprozessen nicht physisch an einen Laborraum gebunden, sondern umfassen Aktivitäten an einer Vielzahl von Orten außerhalb des Büros (z. B. Feldarbeit, Exkursionen) (Tiesinga und Berkhout 2014).

### 3.4 Das Labor als Netzwerk

Im Vergleich der Labore zeigt sich, dass die Beteiligung in verschiedenen Netzwerken für die erfolgreiche Etablierung der Organisation oder der Organisationseinheit, aber auch für die Durchführung der einzelnen Innovationsprozesse sehr wichtig ist. Ist das Labor als eine Organisationseinheit aufgebaut, muss sich das Lab vor allem gut innerhalb der eigenen Organisation vernetzen, um als kompetenter Ansprechpartner zur Durchführung von Innovationsprozessen wahrgenommen zu werden und anerkannt zu sein. Die Kommunikation nach innen ist dabei ein eigenständiger Aufgabenbereich, der Mittel und Kompetenz erfordert. Häufig müssen zur Kommunikation über die Aufgaben des Labs neue Wege der Ansprache und Begriffe gefunden werden. Dafür ist ein gutes Kommunikationsdesign des Labs nötig (inklusive ggf. „Corporate Design“ für Website, Berichte, Präsentationen etc.). Für den Großteil der Organisationen ist auch eine Vernetzung am Ort und in der Stadt sehr wichtig, um Teil eines lokalen Ökosystems sozialer Innovation zu werden oder dieses maßgeblich mit aufzubauen. Neben einem städtischen und regionalen Netzwerk ist für viele die internationale Vernetzung in der Gemeinschaft von Laboren sozialer Innovation von großer Bedeutung. Kommunikation und Verankerung nach innen und außen sind die maßgeblichen Faktoren des Gelingens oder Scheiterns von Innovationslaboren (Junginger 2017).

Im folgenden Kapitel wird der Aufbau zweier Labore sozialer Innovation im Rahmen des Projekts KoSI-Lab veranschaulicht. Dabei werden vor allem die eben umrissenen Elemente der Organisation, des Prozesses, des Raumes und der Netzwerke betrachtet.

## **4 Koproduktion von Nachhaltigkeitsinnovationen im Projekt KoSI-Lab im Rahmen transdisziplinärer Forschung**

### **4.1 Der Reallaboransatz und die transdisziplinäre Wissensintegration**

Transdisziplinarität meint die Bewältigung realweltlicher Probleme in Kooperation zwischen Forschenden aus verschiedenen Disziplinen mit gesellschaftlichen Akteuren (Bergmann et al. 2010). Eine besondere Form transdisziplinärer Forschung ist die transformative Nachhaltigkeitsforschung (Bergmann et al. 2021; Defila und Di Giulio 2018). Sie ist zum einen transdisziplinär angelegt, indem sie unterschiedliche Wissenschaftsbestände integriert; ist nachhaltigkeitsbezogen, indem sie sich explizit normativ an der Idee einer nachhaltigen Entwicklung orientiert, und ist transformativ in Bezug auf die Generierung von umsetzbarem Wissen, d. h. die Entwicklung und Anwendung von Lösungen für konkrete Nachhaltigkeits Herausforderungen (Bergmann et al. 2021; Schäpke et al. 2018; Singer-Brodowski und Schneidewind 2019). Reallabore können als ein spezifisches Format transdisziplinärer und transformativer Forschung beschrieben werden. Mit diesem Forschungsformat werden erkenntnisbezogene Ziele (Forschungsziele) sowie auch transformative Ziele (Praxisziele) verfolgt. In diesem Sinne sind Reallabore partizipativ, d. h. auf die Beteiligung von Praxisakteuren angelegt (Defila und Di Giulio 2018). Realexperimente wiederum sind die Interventionen in Reallabor Kontexten. Ihr Setting ist insofern experimentell, als das Design, Durchführung sowie Dokumentation und anschließende Aus- und Verwertung offen sind für die kollaborative Zusammenarbeit verschiedener Akteure:

„Realexperimente sind ergebnisoffen angelegt. Durch diese Prozessoffenheit wird ein größeres Maß an Flexibilität und Aufwand benötigt, als dies in anderen Forschungsvorhaben der Fall ist; Planbarkeit ist nur begrenzt gegeben. Dies wird dadurch verschärft, dass ein Realexperiment in einer nicht zu kontrollierenden, eben realweltlichen Umgebung, stattfindet. Äußere politische Umschwünge, neue lokale Gegebenheiten, aber auch gruppeninterne Prozesse machen sie zu sensiblen und hochdynamischen Unternehmungen.“ (Trenks et al. 2018, S. 235)

In diesem Sinne lässt sich das Forschungsprojekt KoSI-Lab als transdisziplinäres und transformatives Projekt in einem Teilbereich urbaner Governance einordnen. KoSI-Lab wurde geleitet von der Sozialforschungsstelle der Technischen Universität Dortmund. Weitere wissenschaftliche Partner waren das Wuppertal

Institut für Klima, Umwelt, Energie sowie das ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, Dortmund. Praxispartner in Wuppertal waren zum einen die Stabsstelle Bürgerbeteiligung und Bürgerengagement der Stadt Wuppertal sowie die Ehrenamtsagentur Zentrum für gute Taten e. V. In Dortmund war die kommunale Wirtschaftsförderung Praxispartner. Dem transdisziplinären Ansatz entsprechend wurden die Arbeitspakete im Projekt entlang den Dimensionen *Problemkonstitution*, *Partizipation gesellschaftlicher Akteure*, *Wissensintegration* und *Übertragbarkeit der Ergebnisse* entwickelt und umgesetzt (Lux et al. 2019; Nagy et al. 2020). Um die Reallaborkontexte in beiden Städten zu konstituieren, wurden zu Beginn des Projekts die (Forschungs-)Fragen gemeinsam mit allen Partner\*innen reformuliert. Darüber hinaus wurden Aufgaben und Verantwortungen im Arbeitsprozess bestimmt, sowie Erwartungen, Möglichkeiten und Grenzen des Projektkontextes diskutiert. Die wissenschaftlichen Partner\*innen des Projekts entwickelten Vorstudien in Form von Projektberichten zu den Themen nachhaltige Stadtentwicklung, demografischer Wandel sowie Labore sozialer Innovation und Ökosysteme sozialer Innovation im urbanen Raum (Schultze et al. 2019). Des Weiteren erstellten die wissenschaftlichen Partner\*innen in Absprache mit den Praxispartner\*innen für beide Städte eine Kartierung bereits existierender, sozial innovativer Initiativen in Dortmund und Wuppertal. Die Erkenntnisse aus den Vorstudienberichten und der Kartierung flossen dann in die Vorbereitung von Stadtdialogen sowie in die Konzeptentwicklung für das KoSI-Lab Dortmund und das KoSI-Lab Wuppertal ein (Schultze et al. 2019). Im Zuge der Konzeptentwicklung wurden die Realexperimente für einzelne Innovationsprozesse innerhalb der KoSI-Labs vorgedacht. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass auch die Konzeptentwicklung selbst als Realexperiment verstanden werden kann.

## 4.2 Realexperimente im KoSI-Lab Wuppertal und KoSI-Lab Dortmund

Im Folgenden werden die im Forschungsprojekt KoSI-Lab durchgeführten Realexperimente kurz dargestellt. Eine ausführliche Beschreibung findet sich in der Projektabschlusspublikation *Drehbuch für den Aufbau kommunaler Labore sozialer Innovation* (Wascher et al. 2019) sowie in den einzelnen Projektberichten (Hasselkuß et al. 2018; Schmitt et al. 2019; Schmitt und Reutter 2019). Da sowohl das KoSI-Lab Wuppertal als auch das KoSI-Lab Dortmund verstetigt werden konnten, geht die Betrachtung der initiierten sozial innovativen Initiativen über den eigentlichen Projektkontext hinaus und veranschaulicht die



Entwicklungen bis Mitte 2020. Um den jeweiligen Innovationscharakter in Bezug auf eine nachhaltige kommunale Entwicklung zu verdeutlichen, werden die Realexperimente hier in ihrem Beitrag zu einem spezifischen Ziel und Teilziel der Globalen Nachhaltigkeitsziele sowie der darauf bezogenen SDG-Indikatorik zugeordnet (Assmann et al. 2018; Martens und Obenland 2017).

Übergeordnet lässt sich feststellen, dass bereits die Konzeptentwicklung der beiden KoSI-Labs als neue Struktur in Kooperation zwischen einem zivilgesellschaftlichen Partner und der Öffentlichen Verwaltung (KoSI-Lab Wuppertal) sowie die Entwicklung innerhalb einer kommunalen Wirtschaftsförderung (KoSI-Lab Dortmund) für sich genommen als Nachhaltigkeitsinnovation eingeordnet werden können. KoSI-Labs stellen als Instrument einer kollaborativen, urbanen Governance einen Beitrag zu *SDG 16 Inklusiv Gesellschaften und inklusive Institutionen auf allen Ebenen aufbauen*, insbesondere *SDG 16.7 Entscheidungsfindung auf allen Ebenen bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ gestalten* dar.

#### **4.2.1 Das Kommunale Labor sozialer Innovation in Wuppertal (KoSI-Lab Wuppertal)**

Das KoSI-Lab Wuppertal ist eine Neuentwicklung eines Arbeitsbereichs des Zentrums für gute Taten e. V., der Freiwilligenagentur Wuppertal. Es bietet eine Anlaufstelle für Menschen und Initiativen, die eigene, gemeinwohlorientierte Ideen für und in Wuppertal umsetzen möchten. Das KoSI-Lab-Team Wuppertal berät, begleitet, moderiert und organisiert dabei Innovationsprozesse unter Berücksichtigung der frühzeitigen Zusammenarbeit unterschiedlichster Akteure wie Bürger\*innen, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik (Schmitt et al. 2019). Der Fokus der Realexperimente ergab sich hier vor allem vor dem Hintergrund, dass zivilgesellschaftliches Engagement ein wichtiger Treiber einer nachhaltigen Entwicklung ist und Kommunen eine wichtige Rolle in der Förderung dieses Potenzials übernehmen können (Hasselkuß et al. 2018). Im Rahmen der Projektlaufzeit des Forschungsprojekts zwischen 2016 und 2019 wurden im KoSI-Lab Wuppertal vier Innovationsprozesse zur Generierung nachhaltigkeitswirksamer Praktiken entwickelt.

Der Pilotprozess des KoSI-Labs war die Errichtung einer Sitzbank in einem Quartier mit steilen Anstiegen. Besonders ältere Menschen sind in einer solchen Umgebung auf Möglichkeiten des Ausruhens angewiesen, wenn sie auch ohne Auto mobil bleiben möchten. Das KoSI-Lab Team unterstützte erfolgreich den Such- und Findungsprozess zwischen Bürger\*innen und Stadtverwaltung, sodass auch weitere bürgerschaftlich initiierte Sitzbänke aufgestellt werden können

(Schmitt et al. 2019). Dies ist ein Beitrag zu *SDG 11 Städte und Siedlungen inklusiv, sicher, widerstandsfähig und nachhaltig gestalten* und zielt insbesondere auf das Teilziel *SDG 11.2 Zugang zu sicheren, bezahlbaren und nachhaltigen Verkehrssystemen*. Dabei sollen v. a. auch die Bedürfnisse von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen berücksichtigt werden.

Der zweite KoSI-Lab Prozess befasste sich mit dem Aufbau einer Quartiersmobilstation. Dies meint eine Kombination verschiedenster Mobilitätsangebote, z. B. Fahrradgaragen zum sicheren und abschließbaren Parken von Fahrrädern und Pedelecs sowie Fahrradabstellplätze mit der Möglichkeit, das Fahrrad zu sichern, Carsharingplätze, Taxi-Stellplätze und eine unmittelbare Anbindung zum ÖPNV. Hier hat das KoSI-Lab Team insbesondere den Austausch zwischen der Stadtverwaltung und der Bürger\*inneninitiative „Mobiler Ölberg“ begleitet mit der erfolgreichen Umsetzung der ersten Quartiersmobilstation im Rahmen von mobil.NRW. Auch dieser Innovationsprozess ist ein Beitrag zu *SDG 11.2 Nachhaltige Verkehrssysteme*. Der Fokus liegt dabei vor allem auf der Erhöhung der Anteile des Fußverkehrs, Radverkehrs und ÖPNV am gesamten Verkehrsaufkommen mit Bezug zur Erreichung von Klimaneutralität in Kommunen.

Die Entwicklung und Umsetzung eines Pfandsystems für Mehrwegbecher statt der Nutzung von „Coffee-to-go“-Wegwerfbehältern war Ziel des dritten Innovationsprozesses. Das KoSI-Lab Team unterstützte hier die Vernetzung zwischen Organisationen der Zivilgesellschaft, der Stadtverwaltungen im Bergischen Städtedreieck (Wuppertal, Solingen, Remscheid), der Abfallwirtschaftssysteme und der Bäckereiwirtschaft. Im Herbst 2019 konnte der „MEERWERT-BECHER“ erfolgreich eingeführt werden. Dieser Innovationsprozess ist ein Beitrag zu *SDG 12.5 Abfallaufkommen durch Vermeidung, Verminderung, Wiederverwertung und Wiederverwendung deutlich verringern*.

Das vierte im Rahmen des KoSI-Lab Wuppertals durchgeführte Realexperiment innerhalb der Projektlaufzeit befasste sich mit der Wiederbelebung leerstehender Ladenlokale. Das Team unterstützte hier v. a. eine bürgerschaftliche Initiative gegen Leerstand von Gewerbeimmobilien im Stadtbezirk Heckinghausen. Es wurden neue Konzepte zur Gewerbenutzung entwickelt, eine Werbekampagne und weitere Aktionen umgesetzt. Dieser Prozess ist ein Beitrag zu *SDG 11.3 Verstärkung inklusiver und nachhaltiger Siedlungsplanung und Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung verstärken*.

Zusammenfassend ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse für das KoSI-Lab Wuppertal (vgl. Tab. 2):

**Tab. 2** Elemente des KoSI-Lab Wuppertals im Zentrum für gute Taten e. V. (Quelle: Eigene Darstellung)

<b>Organisation</b>	Das Innovationslabor KoSI-Lab Wuppertal wurde als eines von drei Geschäftsfeldern im bestehenden unabhängigen Zentrum für gute Taten e. V. etabliert. Der zentrale Ausgangspunkt war die gemeinsame Entwicklung eines Leitbildes für das KoSI-Lab Wuppertal durch das Zentrum für gute Taten, die Stadt Wuppertal und das Wuppertal Institut. Die Kooperation von Stadt und KoSI-Lab wird durch eine Mitarbeiter*innenstelle der Stabsstelle Bürger*innenbeteiligung und Bürger*innenengagement, zurzeit in Personalunion mit der Geschäftsführerin des Zentrums für gute Taten e. V., abgesichert ( <a href="https://www.zentrumfuergutetaten.de/kosilab">https://www.zentrumfuergutetaten.de/kosilab</a> )
<b>Prozess</b>	KoSI-Lab Wuppertal berät, begleitet, moderiert und organisiert Innovationsprozesse unter Berücksichtigung der frühzeitigen Zusammenarbeit unterschiedlichster Akteure wie Bürger*innen, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik. In zahlreichen Runden Tischen mit der Stadtgesellschaft und der Stadtverwaltung Wuppertal und in Arbeitsgruppen wurden KoSI-Lab-Pilotprozesse umgesetzt bzw. auf den Weg gebracht. Darüber hinaus initiierte das KoSI-Lab Wuppertal mit, dass in der Stadtverwaltung Wuppertal eine kommunale Engagementstrategie begonnen wurde
<b>Raum</b>	Das KoSI-Lab Wuppertal begreift sich als „Raumgeber“ und Moderator. Räumliche Anlaufstelle für Kontakte sind die Büroräume des Zentrums für gute Taten e. V., innerhalb dessen das KoSI-Lab angesiedelt ist (in Wuppertal-Barmen)
<b>Netzwerk</b>	Die städtische Engagementstrategie soll u. a. potenzielle städtische Ansprechpartner*innen für KoSI-Lab-Projekte benennen, um den Dialog zwischen Stadtverwaltung und KoSI-Lab zu optimieren. Wirtschaftsunternehmen können zur Förderung von KoSI-Lab Projekten beteiligt werden, z. B. durch Spenden, Know-how oder Arbeitskraft. Bestehende Kooperationen zwischen dem Zentrum für gute Taten e. V. und Wuppertaler Unternehmen sollen ausgebaut werden. Die Wissenschaft, insbesondere das Wuppertal Institut, kann als Inputgeber für KoSI-Lab-Projekte fungieren sowie Verfahren und Methoden zur Verfügung stellen

#### 4.2.2 Das Kommunale Labor sozialer Innovation in Dortmund (KoSI-Lab Dortmund)

Das KoSI-Lab Dortmund konnte während der Projektlaufzeit 2016 bis 2019 zunächst zur Entwicklung einer *Stabsstelle soziale Innovation* innerhalb der kommunalen Wirtschaftsförderung Dortmund beitragen und ist seit Mitte 2019 konstituiert als *Team Social Innovation Center* (SIC-Do) innerhalb der Wirtschaftsförderung (Stadt Dortmund 2019). Ausgehend von ersten Überlegungen

während der Konzeptentwicklung zu einem möglichen KoSI-Lab Dortmund als Organisation wurden verschiedene Optionen in der Kommunalverwaltung und innerhalb der Wirtschaftsförderung sowie mit unterschiedlichen Akteuren der Stadtgesellschaft diskutiert. Im Ergebnis musste sich das Konzept den Möglichkeiten und Grenzen vor Ort anpassen und sich im Prozess der Arbeit stets neu definieren. KoSI-Lab Dortmund hat daher für die eigenen Rahmenbedingungen ein dynamisches Verstetigungskonzept unter dem Titel *Social Innovation Center Dortmund* entworfen (Schultze et al. 2019).

In der Konzeptentwicklung zum KoSI-Lab Dortmund als Prozess wurde des Weiteren ein halbstandardisiertes Innovationsverfahren entwickelt, das als Grundlage zur Durchführung eines Pilotprozesses diente (Wascher et al. 2019). Als Thematik für den Pilotprozess wurde die Schulbegleitung, d. h. die schulische Begleitung durch Inklusionshelfende für Kinder und Jugendliche, als stadtgesellschaftliche Herausforderung ausgewählt. Die Mandatierung des Prozesses erfolgte in mehreren Schritten (Schultze et al. 2019). Das KoSI-Lab-Team Dortmund begleitete dabei einen Austausch zwischen Stadtverwaltung, Trägerorganisationen von Schulbegleitung sowie zivilgesellschaftlichen Initiativen. Dieser Innovationsprozess kann dem *SDG 4 Hochwertige Bildung* zugeordnet werden mit Fokus auf *SDG 4a Bildungseinrichtungen bauen und ausbauen, die kinder-, behinderten- und geschlechtergerecht sind und eine sichere, gewaltfreie, inklusive und effektive Lernumgebung für alle bieten*.

Bereits während der Projektlaufzeit wurden Ideen für weitere inhaltliche Aktionsfelder des Social Innovation Center Dortmund entwickelt. Nach Ende des KoSI-Lab-Forschungsprojekts wird im SIC-Do unter anderem an folgenden Projekten gearbeitet:

Im Bereich „Schule & Wirtschaft“ startete im August 2020 das Programm „Mit Hauptschulabschluss durchstarten in die duale Ausbildung“. Es ist einzuordnen als Beitrag zu *SDG 8.6 Den Anteil junger Menschen, die ohne Beschäftigung sind und keine Schul- oder Berufsausbildung durchlaufen, erheblich verringern* sowie *SDG 4.4 Die Zahl der Jugendlichen und Erwachsenen wesentlich erhöhen, die über die entsprechenden Qualifikationen einschließlich fachlicher und beruflicher Qualifikationen für eine Beschäftigung oder Selbstständigkeit verfügen*.

Für den Bereich „Arbeit & Quartier“ liegt der Fokus auf der Weiterentwicklung der Dortmunder Quartiersbüros „BergAUF“ in Eving und „Meilenstein“ in Marten. Dies ist ein Beitrag zu *SDG 11.3 Verstädterung inklusiver und nachhaltiger gestalten und die Kapazitäten für eine partizipatorische, integrierte und nachhaltige Siedlungsplanung und -steuerung verstärken*.

Für den Bereich „Work & Care“ ist das Projekt „Betriebsnahe Kinderbetreuung auf PHOENIX West“ in Umsetzung. Dies ist ein Beitrag zu *SDG 4.2 Sicherstellen, dass alle Mädchen und Jungen Zugang zu hochwertiger frühkindlicher Erziehung, Betreuung und Vorschulbildung erhalten, damit sie auf die Grundschule vorbereitet sind.*

Darüber hinaus wurde bereits 2013 das CSR-Netzwerk Dortmund gegründet mit dem Ziel, gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen wahrzunehmen und die Region Dortmund zu stärken. Seit 2019 ist das CSR-Netzwerk als Verein „Bewusst wie e. V.“ konstituiert und ein wichtiger Netzwerkbaustein für das SIC-Do innerhalb der Wirtschaftsförderung. Dies ist ein Beitrag zu *SDG 12.6 Die Unternehmen, insbesondere große und transnationale Unternehmen, dazu ermutigen, nachhaltige Verfahren einzuführen und in ihre Berichterstattung Nachhaltigkeitsinformationen aufzunehmen.*

Zusammenfassend ergeben sich folgende zentrale Ergebnisse für das Social Innovation Center Dortmund (SIC-Do) (vgl. Tab. 3):

**Tab. 3** Elemente des Social Innovation Center Dortmund. (Quelle: Eigene Darstellung)

<b>Organisation</b>	Verankerung des SIC-Do in den organisatorischen und personellen Regelstrukturen der Wirtschaftsförderung Dortmund ( <a href="https://www.wirtschaftsfoerderung-dortmund.de/trend-innovation/social-innovation-center">https://www.wirtschaftsfoerderung-dortmund.de/trend-innovation/social-innovation-center</a> )
<b>Prozess</b>	Das Mandat für jeden Prozess wird neu erworben. Es werden vielfältige Innovationsprozessdesigns genutzt (z. B. virtuelle <i>Helpathons</i> während der Corona-Pandemie). Der thematische Fokus liegt zunächst auf den Bereichen „Arbeit und Quartier“, „Work und Care“, „Schule und Wirtschaft“ sowie „Unternehmerische Verantwortung (CSR-Netzwerk)“
<b>Raum</b>	Während der KoSI-Lab Projektlaufzeit wurde der Aspekt „Raum/Ort“ zwar als bedeutsamer Erfolgsfaktor für ein Social Innovation Lab eingeschätzt, konnte aber im Rahmen der Projektgrenzen nicht nachhaltig aufgebaut werden. Es wurde daher im Projekt auf eigene Räumlichkeiten oder Räumlichkeiten des erweiterten Netzwerkes zurückgegriffen. Das SIC-Do nutzt überwiegend die neuen Räumlichkeiten der Wirtschaftsförderung sowie virtuelle Räume
<b>Netzwerk</b>	Aktiver, breiter Netzwerkaufbau für soziale Innovationen und soziale Gründer*innen in Dortmund, bestehend aus sozialen Innovator*innen, Wissenschaft, Wirtschaft, Zivilgesellschaft sowie Politik und Verwaltung. Insbesondere zielt der Netzwerkaufbau auch auf den Bereich Stiftungen sowie unternehmerische Verantwortung (CSR-Netzwerk)

### 4.3 Reflexion der Chancen und Herausforderungen der erprobten Realexperimente im Kontext der Reallabore Dortmund und Wuppertal

Für die Reflexion über die Realexperimente im Projekt KoSI-Lab wurden verschiedene Methoden genutzt (Trenks et al. 2018). Unter anderem gab es eine jährliche Supervision, d. h. eine Befragung durch die Wissenschaftler\*innen des ILS im Rahmen von Fokusgruppengesprächen mit den Projektteilnehmer\*innen. Darüber hinaus wurden die Protokolle projektinterner Arbeitstreffen genutzt sowie die Veranstaltungsdokumentation öffentlicher Veranstaltungen und Workshops sowie der Runden Tische in Wuppertal (Wascher et al. 2019).

Für die Reflexion der Realexperimente in Wuppertal lässt sich festhalten, dass zum einen die *kollaborative Zusammenarbeit aller Beteiligten* des KoSI-Lab Projektteams, d. h. zwischen dem Zentrum für gute Taten e. V., der Stadtverwaltung Wuppertal und dem Wuppertal Institut, ein zentraler Faktor für den Projekterfolg war. Dies gilt auch bezogen auf die Kooperation mit dem gesamten Projektverbund (Praxispartner\*innen Wuppertal und Dortmund und wissenschaftliche Partner\*innen) sowie den Vertreter\*innen der zivilgesellschaftlichen Initiativen vor Ort. Kollaborative Zusammenarbeit meint hierbei, dass die besonderen Akteurskonstellationen und unterschiedlichen Perspektiven gebündelt werden konnten (aus Zivilgesellschaft, Verwaltung und Wissenschaft) (Schmitt und Reutter 2019). Die einzelnen Innovationsprozesse des KoSI-Labs Wuppertal konnten so durch den Zuspruch von Stakeholdern, Begünstigten und der Allgemeinheit eine breite Akzeptanz finden. In der experimentellen Erprobung wurde deutlich, dass dabei vor allem die gesellschaftlichen Bedarfe verschiedener zivilgesellschaftlicher Initiativen und weiterer Akteure als Ausgangsbasis für Innovationsprozesse von Belang sind.

„Die erfolgreich umgesetzten bzw. angestoßenen Aktivitäten veranschaulichen, was an Potenzial freigesetzt werden kann, wenn sich die verschiedenen Akteur\*innen vernetzen und gemeinsame Ziele verfolgen. Das KoSI-Lab Projekt hat also einen Bedarf gedeckt, den die an sozialer Innovation beteiligten Akteur\*innen vorher nicht gedeckt haben bzw. nicht decken konnten.“ (Schmitt und Reutter 2019, S. 18)

Ähnliche Ergebnisse haben sich auch in Dortmund gezeigt. Kommunale Innovationslabore brauchen Vertrauen und Rückhalt in der Stadtgesellschaft und ein robustes Mandat für die intendierten Prozesse. Dabei braucht es kommunale Infrastrukturen und eine verlässliche Institutionalisierung. Dies bezieht sich u. a. auf die

Herstellung der Voraussetzungen zur Einrichtung solcher Innovationsräume, d. h. insbesondere die Zustimmung kommunaler Entscheidungsträger\*innen. Darüber hinaus beinhaltet es auch die notwendige Unterstützung kollaborativer Arbeitsprozesse durch entsprechende Methodenkompetenz der Mitarbeitenden. Die Ergebnisse dieser Innovationsprozesse wiederum benötigen ein sozial innovatives Umfeld, in dem Ideen weiterentwickelt werden können und sich als soziale Innovation in einer Stadtgesellschaft verbreiten können. Für das KoSI-Lab Dortmund lässt sich feststellen, dass kommunale Innovationsprozesse, die auf sozial innovative Initiativen ausgerichtet sind, neue Lern- und Beteiligungsmöglichkeiten für Akteure schaffen. Auch wenn dies Verwaltungsentscheidungen nicht ersetzen und ggf. nur zum Teil verändern kann, können trotzdem Versuchsräume entstehen, durch die Akteure neue Perspektiven in den städtischen Diskurs um konkrete Herausforderungen einbringen können (Wascher, Elias, Reutter et al. 2019). Die Idee, mit dem Social Innovation Center Dortmund ein Innovationsmanagement zwischen öffentlicher Verwaltung und Stadtgesellschaft auf den Weg zu bringen, hat damit nach Projektabschluss eine konkrete Form angenommen.

„Und vor allem hat es gezeigt: Ob als Labor, Stabsstelle oder Social Innovation Center, um die Entwicklung sozialer Innovationen an den stadtgesellschaftlichen Herausforderungen auszurichten, sind kommunale Infrastrukturen unabdingbar. Diese können dann auch vor Ort eine Koordinierungsfunktion für die vielfältigen Ansätze übernehmen.“ (Stadt Dortmund 2019, S. 33)

Zukünftig soll das Social Innovation Center Dortmund daher die Bearbeitung von identifizierten, komplexen stadtgesellschaftlichen Problemen koordinieren bzw. mit unterstützen. Dafür schafft das SIC-Do-Team Diskussionsräume und moderiert Prozesse für das gemeinschaftliche Erarbeiten von Lösungen in multiperspektivischen Gruppen. Abhängig vom jeweiligen konkreten Problemzusammenhang sind Vertreter\*innen und Beschäftigte der öffentlichen Verwaltung und der Privatwirtschaft ebenso beteiligt wie zivilgesellschaftliche Organisationen sowie Wissenschaft und Forschung, insbesondere die Dortmunder Hochschulen.

Zentrales Ergebnis aus der Erprobung ist, dass es gelungen ist, in beiden Städten, Dortmund und Wuppertal, eine entsprechende kommunale Infrastruktur für „Orte der Koproduktion“ zu etablieren.

## 5 Innovationslabore als Instrument einer transformativen Governance in Kommunen

Ausgehend von der eingangs beschriebenen Einordnung kommunaler Innovationslabore in den Kontext von Politik- und Verwaltungsinnovation sowie nachhaltigkeitsbezogener Innovationspolitik, wurde gezeigt, dass Nachhaltigkeitsinnovationen vor allem dann koproduktiv erfolgreich auf den Weg gebracht werden können, wenn dafür eine geeignete Infrastruktur zur Verfügung steht. Denn intermediäre Einrichtungen, wie Labore oder Zentren sozialer Innovation, tragen dazu bei, soziale Innovationsprozesse zu initiieren, zu moderieren und methodisch zu gestalten. Sie unterstützen darin, komplexe Probleme zu bewältigen, insbesondere solche, für die (zunächst) keine klare formale Zuständigkeit gegeben ist. Labore sozialer Innovation als kollaborative Räume bieten Gelegenheit und Methoden, um Herausforderungen zu begegnen, die sich insbesondere aus dem breiten Themenspektrum zur Förderung nachhaltiger Kommunen ergeben. Durch neue Kooperationsformen zwischen städtischen Akteuren können diese Herausforderungen, wie etwa die Weiterentwicklung kommunaler Mobilitätssysteme oder die Revitalisierung von Immobilienleerständen, erfolgversprechend und zukunftsfähig bewältigt werden. Innovationslabore leisten so einen Beitrag zu einer kollaborativen Governance in Kommunen. Im Sinne einer partizipativen Governance und vor dem Hintergrund der Möglichkeiten und Grenzen von Bürger\*innenbeteiligung (Neunecker 2016) muss kommunale Governance verstärkt die Kooperation zwischen den verschiedensten institutionellen Akteuren fokussieren (darunter die organisierte Zivilgesellschaft, Privatwirtschaft, aber v. a. auch diverse Organisationen der Kommunalverwaltung selbst).

Bei der Einrichtung von Innovationslaboren und den darin geförderten Innovationsprozessen müssen bereits in der Phase der Problemidentifikation und Mandatierung ausdrücklich auch Schwerpunkte auf die Entwicklung gesellschaftlicher Praktiken für nachhaltige Stadtentwicklung gelegt werden, um eine Wirkung in Bezug auf nachhaltige Kommunen erreichen zu können. Dies bezieht sich zum einen auf die Auswahl der Themenstellung für einen Innovationsprozess, gleichzeitig aber auch auf die Rahmenbedingungen und Finanzierungsmöglichkeiten, über die der Innovationsprozess gefördert werden kann.

Selbstverständlich macht „*ein* Innovationslabor für Nachhaltigkeitsinnovationen“ für sich genommen keine nachhaltige Stadtgesellschaft aus. Aber jedes Labor bzw. jeder Experimentierraum für Nachhaltigkeitsinnovationen ist ein – wenn auch kleiner – Baustein in einem Konglomerat an nachhaltigkeitsbezogenen Initiativen einer Kommune. Um das Transformationspotenzial



einzelner Nachhaltigkeitsinnovationen zu erhöhen, müssen Kommunen verstärkt die Wechselwirkungen zwischen Nischenlösungen, d. h. separat vorangetriebenen Vorhaben (z. B. Einzelprojekte, spezifisch zeitlich begrenzte Förderprogramme und Initiativen), strategisch unterstützen und vernetzen (BBSR 2020; Wirth und Levin-Keitel 2020). Darüber hinaus muss eine Anbindung der Nachhaltigkeitsexperimente an lokalpolitische Entscheidungsmechanismen möglich werden, vor allem auch in Bezug auf langfristige Strategien der Kommunalverwaltung und -politik (Mukhtar-Landgren et al. 2019). Beispiele sind integrierte kommunale Masterpläne sowie andere systemperspektivisch kombinierte Formen ordnungsrechtlicher, planerischer, informativer und fiskalischer Maßnahmen und Instrumente (Aderhold et al. 2015). Eine wichtige Frage der Forschung zu transformativer urbaner Governance lautet daher, ob und wie es gelingen kann, dass *Innovation* und *nachhaltige Entwicklung* stärker im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben und freiwilliger Leistungen wahrgenommen und ggf. verankert werden können (WBGU 2016). Die Einrichtung geeigneter kommunaler Innovationsinfrastrukturen ist dabei ein wichtiger Schritt.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine gezielte Innovationspolitik für die Entwicklung nachhaltiger Kommunen notwendig ist. Sie ist ein wesentlicher Bestandteil der Befähigung von Kommunen, Transformationspfade einschlagen zu können und diese in breiter Partnerschaft und mit koproduktiven Elementen umzusetzen. International wird diese Form der Befähigung unter den Stichworten *Transformative Literacy* und *(Urban) Transformative Capacity* diskutiert (Schneidewind 2013; Wolfram et al. 2019). Es geht dabei um die Ermöglichung von Lernumgebungen, durch die Nachhaltigkeitstransformationen initiiert und verbreitet werden können. Die Schaffung vielfältiger Diskussionsräume in Städten, u. a. in Form von Innovationslaboren und -zentren, ist dabei ein Bestandteil einer transformativen Governance.

Der transformative Effekt zivilgesellschaftlicher wie auch kommunaler Aktivitäten kann durch die Verknüpfung mit wissenschaftlicher Expertise verstärkt werden (WBGU 2016). Hochschulen und außeruniversitären Forschungseinrichtungen wird hier eine besondere Rolle zugetragen, denn sie verfügen über interdisziplinäre Expertise und sind in vielfältige Wissensräume eingebunden (WBGU 2016; Wolfram et al. 2019). Das Wissen um die Entwicklung und erfolgreiche Durchführung transdisziplinärer Forschungsprojekte wächst, und es wird für interessierte Wissenschaftler\*innen zunehmend einfacher, auf Erkenntnisse zu einer gelungenen Verbindung von Forschungs- und Praxisdesigns in solchen Projektkontexten zurückzugreifen (Bergmann et al. 2021; Defila und Di Giulio 2018). Wege der Transformation hin zu nachhaltigen Kommunen müssen nicht notwendigerweise wissenschaftlich begleitet oder gar durch

Wissenschaftseinrichtungen initiiert werden. Aber verschiedene transdisziplinäre Forschungsprojekte können diesen Prozess in einer Kommune wesentlich unterstützen. Denn Kommunen können ohne geeignete innovationspolitische Rahmenbedingungen, die sowohl nachhaltigkeitsbezogene Zielkorridore (mit)formulieren und entsprechende Ressourcen bereitstellen, die diversen Barrieren hin zu einer nachhaltigen Transformation kaum allein bewältigen (BBSR 2020; BMBF 2015; WBGU 2016).

---

## Literatur

- Aderhold, Jens, Carsten Mann, Jana Rückert-John, und Martina Schäfer. 2015. *Experimentierraum Stadt. Good Governance für soziale Innovationen auf dem Weg zur Nachhaltigkeitstransformation*. Dessau-Roßlau.
- Amatullo, Mariana. 2015. *Design attitude and social innovation. Empirical studies of the return on design*. Dissertation. Cleveland, Ohio.
- Ansell, Christopher, und Jacob Torfing, Hrsg. 2014. *Public Innovation through Collaboration and Design*. London, New York.
- Assmann, Dirk, Jasmin Honold, Busso Grabow, und Jochen Roose. 2018. *SDG-Indikatoren für Kommunen. Indikatoren zur Abbildung der Sustainable Development Goals der Vereinten Nationen in deutschen Kommunen*. Gütersloh.
- Bason, Christian. 2018. *Leading public sector innovation (second edition)*. Bristol University Press.
- BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Hrsg. 2020. *Globale urbane Transformation. Einbindung von New Urban Agenda, SDGs und Pariser Klimaschutzabkommen in die kommunale und nationale Stadtentwicklung in Deutschland*. Bonn.
- Beck, Joachim, und Jürgen Stember. 2019. *Modellkommune Open Government: Projektbericht*. Berlin.
- Bergmann, Matthias, Niko Schöpke, Oskar Marg, Franziska Stelzer, Daniel J Lang, Michael Bossert, Marius Gantert, Elke Häußler, Editha Marquardt, Felix M Piontek, Thomas Potthast, Regina Rhodius, Matthias Rudolph, Michael Ruddat, Andreas Seebacher, und Nico Sußmann. 2021. Transdisciplinary sustainability research in real-world labs: success factors and methods for change. *Sustainability Science*. <https://doi.org/10.1007/s11625-020-00886-8>.
- Bergmann, Matthias, Thomas Jahn, Tobias Knobloch, Wolfgang Krohn, Christian Pohl, und Engelbert Schramm, Hrsg. 2010. *Methoden transdisziplinärer Forschung. Ein Überblick mit Anwendungsbeispielen*. Frankfurt am Main, New York.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung, und Wüstenrot Stiftung, Hrsg. 2020. *Wer schon viel hat, dem wird noch mehr gegeben. Warum der Eigenanteil bei Förderprogrammen strukturschwache Kommunen benachteiligt*. Ludwigsburg, Berlin.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung, Hrsg. 2015. *Zukunftsstadt. Strategische Innovations- und Forschungsagenda (FINA)*. Berlin.
- Boetius, Antje, Martin Brudermüller, Wolfgang Lücke, Patrizia Nanz, Johannes Oswald, und Julia Römer. 2020. *Nachhaltigkeit im Innovationssystem. Ein Impulspapier aus dem Hightech-Forum\**. Berlin.

- Burger, Annika, Peter Ulrich, und Stefan Kuhn. 2017. *Auswertung der Agenda 2030 und Folgeaktivitäten hinsichtlich ihres kommunalen Bezugs*. Dessau-Roßlau.
- Danken, Thomas, Katrin Dribbisch, und Anne Lange. 2016. Studying Wicked Problems Forty Years On. Towards a Synthesis of a Fragmented Debate. *dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* Heft 1, 15–33.
- Defila, Rico, und Antonietta Di Giulio, Hrsg. 2018. *Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung*. Wiesbaden.
- Gillwald, Katrin. 2000. *Konzepte sozialer Innovation*. Berlin
- Godin, Benoît. 2015. *Innovation contested. The idea of innovation over the centuries*. New York.
- Hassel, Anke, Manfred Prenzel, Julia Römer, Birgitta Wolff, und Christiane Wooten. 2019. Soziale Innovationen. Ein Impulspapier für das Hightech-Forum. [https://www.hightech-forum.de/wp-content/uploads/hightech-forum\\_impulspapier\\_soziale\\_innovationen-4.pdf](https://www.hightech-forum.de/wp-content/uploads/hightech-forum_impulspapier_soziale_innovationen-4.pdf). Zugegriffen: 17. Mai 2021.
- Hasselkuß, Marco, Martina Schmitt, Till Heller, und Oscar Reutter. 2018. *Kartierung bürgerschaftlicher Initiativen in Wuppertal*. Wuppertal.
- Hill, Hermann. 2016. Innovation Labs. Neue Wege zu Innovation im öffentlichen Sektor. *Die öffentliche Verwaltung* Heft 12, 493–501.
- Howaldt, Jürgen. 2019. Soziale Innovation im Fokus nachhaltiger Entwicklung. Die Bedeutung von Kooperationen und Netzwerken für den Erfolg sozialer Innovationen. In *Netzwerke und soziale Innovationen. Lösungsansätze für gesellschaftliche Herausforderungen?*, Hrsg. Christian Neugebauer, Sebastian Pawel, und Helena Biritz, 13–30. Wiesbaden.
- Howaldt, Jürgen, und Heike Jacobsen, Hrsg. 2010. *Soziale Innovation. Auf dem Weg zu einem postindustriellen Innovationsparadigma*. Wiesbaden.
- Howaldt, Jürgen, und Michael Schwarz. 2010. *Soziale Innovation im Fokus. Skizze eines gesellschaftstheoretisch inspirierten Forschungskonzepts*. Bielefeld.
- Junginger, Sabine. 2017. *Transforming public services by design. Re-orienting policies, organizations, and services around people*. Abingdon, Oxon.
- Lux, Alexandra, Martina Schäfer, Matthias Bergmann, Thomas Jahn, Oskar Marg, Emilia Nagy, Anna Ransiek und Lena Theiler. 2019. Societal effects of transdisciplinary sustainability research – How can they be strengthened during the research process? *Environmental Science & Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.08.012>.
- Martens, Jens, und Wolfgang Obenland. 2017. *Die Agenda 2030. Globale Zukunftsziele für nachhaltige Entwicklung*. Bonn, Osnabrück.
- Mayer-Ries, Jörg. 2018. *Government Innovation Lab: Ein Vorschlag zur Stärkung der ministerienübergreifenden Erschließung von Zukunftsthemen*. Potsdam.
- McGann, Michael, Emma Blomkamp, und Jenny M. Lewis. 2018. The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy. *Policy Sciences* 51. <https://doi.org/10.1007/s11077-018-9315-7>.
- Mukhtar-Landgren, Dalia, Annica Kronsell, Yuliya Voytenko Palgan und Timo von Wirth. 2019. Municipalities as enablers in urban experimentation. *Journal of Environmental Policy & Planning*. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2019.1672525>.
- Mulgan, Geoff. 2019. *Social Innovation. How Societies Find the Power to Change*. Bristol, Ann Arbor, Michigan.

- Murray, Robin., Julie Caulier-Grice, und Geoff Mulgan. 2010. The open book of social innovation. NESTA. <https://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/The-Open-Book-of-Social-Innovation.pdf>. Zugegriffen: 17. Mai 2021.
- Nagy, Emilia, Anna Ransiek, Martina Schäfer, Alexandra Lux, Matthias Bergmann, Thomas Jahn, Oskar Marg und Lena Theiler. 2020. Transfer as a reciprocal process: How to foster receptivity to results of transdisciplinary research. *Environmental Science & Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2019.11.007>.
- Neunecker, Martina. 2016. *Partizipation trifft Repräsentation. Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen*. Dissertation. Wiesbaden.
- Neutzner, Matthias. 2019. *Kommunales Open Government. Gebrauchsanleitung für eine Utopie*. Berlin.
- OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development. 2019. Embracing Innovation in Government. Global Trends 2019. <https://trends.oecd-opsi.org/embracing-innovation-in-government-global-trends-2019.pdf>. Zugegriffen: 17. Mai 2021.
- Paulick-Thiel, Caroline, Henrike Arlt, und Bettina Köbler. 2020. *Öffentliches Gestalten. Handbuch für innovatives Arbeiten in der Verwaltung*. Berlin.
- Puttick, Ruth. 2014. *Innovation Teams and Labs. A Practice Guide*. [https://media.nesta.org.uk/documents/innovation\\_teams\\_and\\_labs\\_a\\_practice\\_guide.pdf](https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_teams_and_labs_a_practice_guide.pdf). Zugegriffen: 17. Mai 2021.
- Puttick, Ruth, Peter Baeck, und Philip Colligan. 2014. The teams and funds making innovation happen in governments around the world. <https://alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/old/4363/i-teams.pdf>. Zugegriffen: 17. Mai 2021.
- Schäpke, Niko, Franziska Stelzer, Guido Caniglia, Matthias Bergmann, Matthias Wanner, Mandy Singer-Brodowski, Derk Loorbach, Per Olsson, Carolin Baedeker, und Daniel J. Lang. 2018. Jointly Experimenting for Transformation? Shaping Real-World Laboratories by Comparing Them. *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society*. doi: <https://doi.org/10.14512/gaia.27.S1.16>.
- Schmitt, Martina, und Oscar Reutter. 2019. *KoSI-Lab Wuppertal. Erprobung und Reflexion. Projektbericht KoSI-Lab*. Wuppertal.
- Schmitt, Martina, Oscar Reutter, und Marco Hasselkuß. 2019. *KoSI-Lab Wuppertal. Das Konzept. Projektbericht KoSI-Lab*. Wuppertal.
- Schneidewind, Uwe. 2013. Transformative Literacy. Gesellschaftliche Veränderungsprozesse verstehen und gestalten. *GAiA – Ökologische Perspektiven für Wissenschaft und Gesellschaft Heft 2*, 82–86.
- Schot, Johan und Edward Steinnmueller. 2018. Three frames for innovation policy: R&D, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>.
- Schultze, Jürgen, Joachim Beyer, Arne Elias, Marco Hasselkuß, Florian Hebel, Charlotte Höfinghoff, Angelika Kaletka, Oscar Reutter, Martina Schmitt, Clara Utsch, Mona Wallraff, Eva Wascher, und Ralf Zimmer-Hegmann. 2019. Kommunale Labore Sozialer Innovation (KoSI-Lab). Schlussbericht. *Sozialforschungsstelle Dortmund*. <https://doi.org/10.2314/KXP:1744389039>.
- Singer-Brodowski, Mandy, und Uwe Schneidewind. 2019. Transformative Wissenschaft: zurück ins Labor. *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society*. <https://doi.org/10.14512/gaia.28.1.8>.

- Sørensen, Eva, und Jacob Torfing. 2016. Collaborative Innovation in the Public Sector. In *Enhancing public innovation by transforming public governance*, Hrsg. Jacob Torfing, und Peter Triantafyllou, 117–139. Cambridge.
- Stadt Dortmund, Hrsg. 2019. *Seite an Seite. Dortmunds Magazin für Soziale Innovation Heft 6*. Dortmund.
- Steen, Trui, Taco Brandsen, und Bram Verschuere. 2018. The Dark Side of Co-Creation and Co-Production: Seven Evils. In *Co-production and co-creation. Engaging citizens in public services*, Hrsg. Taco Brandsen, Trui Steen und Bram Verschuere, 284–293. New York.
- Stefan Kuhlmann Arie Rip 2018 Next-Generation Innovation Policy and Grand Challenges Science and Public Policy <https://doi.org/10.1093/scipol/scy011>
- Tiesinga, Hendrik, und Remko Berkhout. 2014. *Labcraft. How social labs cultivate change through innovation and collaboration*. London, San Francisco.
- Trenks, Helena, Colette Waitz, Sarah Meyer-Soylu, und Oliver Parodi. 2018. Mit einer Realexperimentreihe Impulse für soziale Innovationen setzen. Realexperimente initiieren, begleiten und beforschen. In *Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung*, Hrsg. Rico Defila, und Antonietta Di Giulio, 233–268. Wiesbaden.
- UFZ – Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung, Hrsg. 2019. *Das „Globale Assessment“ des Weltbiodiversitätsrates IPBES. Die umfassendste Beschreibung des Zustands unserer Ökosysteme und ihrer Artenvielfalt seit 2005 – Chancen für die Zukunft. Auszüge aus dem “Summary for policymakers” (SPM)*. Leipzig.
- Walter, Andrea, und Annette Zimmer. 2017. Soziale Innovation. Auf die Verwaltung kommt es an. In *Urbane Innovation*, Hrsg. Norbert Kersting, 57–81. Wiesbaden.
- Wascher, Eva. 2021. Collaborative Spaces for Social Innovation. In *Research Agenda for Social Innovation*, Hrsg. Jürgen Howaldt, Christoph Kaletka, und Antonius Schröder. Cheltenham, UK, Northampton, MA.
- Wascher, Eva, Arne Elias, Christoph Kaletka, Oscar Reutter, Martina Schmitt, Jürgen Schultze, Mona Wallraff, Ralf Zimmer-Hegmann, Ralf Keller, und Angelika Leipnitz. 2019. *Drehbuch zum Aufbau kommunaler Labore sozialer Innovation. Abschlusspublikation Projekt KoSI-Lab*. Dortmund.
- Wascher, Eva, Arne Elias, Oscar Reutter, Martina Schmitt, und Jürgen Schultze. 2019. Beteiligung in kommunalen Innovationslaboren. In *Kursbuch Bürgerbeteiligung #3*, Hrsg. Jörg Sommer. Berlin.
- Wascher, Eva, Florian Hebel, Jürgen Schultze, und Christoph Kaletka. 2018. *Labore sozialer Innovation. Bericht über internationale Fallstudien*. Dortmund.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Hrsg. 2011. *Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Hauptgutachten*. Berlin.
- WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, Hrsg. 2016. *Der Umzug der Menschheit. Die transformative Kraft der Städte. Hauptgutachten*. Berlin.
- Westley, Frances, und Sam Laban. 2015. Social Innovation Lab Guide. <https://www.rockefellerfoundation.org/report/social-innovation-lab-guide/>. Zugegriffen: 17. Mai 2021.

- Wolfram, Marc, Sara Borgström, und Megan Farrelly. 2019. Urban transformative capacity: From concept to practice. *Ambio*. <https://doi.org/10.1007/s13280-019-01169-y>.
- Wirth, Timo von, und Meike Levin-Keitel. 2020. Lokale Nachhaltigkeitsexperimente als raumwirksame Interventionen: Theoretische Grundlagen und Handlungskonzepte. *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society*. <https://doi.org/10.14512/gaia.29.2.7>.
- Ziegler, Rafael. 2020. *Innovation, ethics and our common futures. A collaborative philosophy*. Cheltenham, UK, Northampton, MA.

**Eva Wascher** ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Sozialforschungsstelle der Technischen Universität Dortmund. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Soziale Innovation, kollaborative Governance sowie in der Transformativen Nachhaltigkeitsforschung.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.





---

# Planspiele als Methode der gemeinsamen Zielfindung und Instrumentenentwicklung

Dario Gödecke

---

## Zusammenfassung

Bedingt durch den demografischen Wandel stehen kommunale Akteure ländlicher Räume verstärkt unter dem Druck, die Vitalität von Kommunen aufrechtzuerhalten. Hierfür ist zunehmend ein kollektives und abgestimmtes Handeln notwendig. Planspiele können hierbei unter bestimmten Voraussetzungen eine effektive Methode darstellen, um eine gemeinsame Zielfindung und Instrumentenentwicklung zu erreichen. Der Beitrag stellt ein Planspiel vor, bei dem kommunale Akteure ein innovatives Instrument zur Stärkung der Innenentwicklung erarbeitet und anschließend in die kommunale Praxis überführt haben. Dabei wird aufgezeigt, welches Potenzial Planspiele für Koproduktionen bieten können.

---

## 1 Einleitung: Ein neues Instrument der Innenentwicklung – ermöglicht durch den Einsatz der Planspielmethode

Auch wenn die langfristige Vorteilhaftigkeit der Innen- im Vergleich zur Außenentwicklung vielen kommunalen Akteuren im ländlichen Raum bewusst ist, ist sie doch kurzfristig oftmals mit höheren Kosten verbunden. Diese fallen

---

D. Gödecke (✉)

Georg-August-Universität Göttingen, Göttingen, Deutschland

E-Mail: [dario.goedecke@wiwi.uni-goettingen.de](mailto:dario.goedecke@wiwi.uni-goettingen.de)

© Der/die Autor(en) 2022

J. Abt et al. (Hrsg.), *Von Beteiligung zur Koproduktion*, Stadtforschung aktuell, [https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-658-36181-5_17)

465

nicht nur an, wenn ein Abriss der vorhandenen Bausubstanz notwendig wird, sondern auch wenn die Mobilisierung innerörtlicher Flächenpotenziale erschwert ist. Dies kann beispielsweise durch fehlende Kooperationsbereitschaft bzw. nicht marktkonforme Wertvorstellungen des Eigentümers oder der Eigentümerin einer leerstehenden Immobilie oder durch baurechtliche Vorgaben über die zulässige Nutzungsart hervorgerufen werden (Kötter 2009; Stemmler 2009). Darüber hinaus kann eine nachhaltige Siedlungsentwicklung einer gesamten Region nur dann erreicht werden, wenn Innenentwicklung interkommunal gedacht wird und sich Gemeinden zu diesem Zweck zusammenschließen.

Diesbezüglich war das Ziel des Forschungsprojekts „Kommunaler Innenentwicklungsfonds“ (kurz: KIF), die Voraussetzungen für einen Fonds zu untersuchen, welcher finanzielle Anreize für die Innenentwicklung setzt und dabei auf der interkommunalen Zusammenarbeit der Gemeinden einer Region aufbaut. Der KIF stellt einen innovativen Ansatz dar, nicht zuletzt weil er auf die Solidargemeinschaft der Kommunen aufbaut: Die Finanzierung des Fonds erfolgt durch die Städte und Gemeinden, die gleichzeitig auch als Antragstellerinnen auftreten und mit ihren Innenentwicklungsprojekten, die zueinander im Wettbewerb stehen, um die gemeinsamen Finanzmittel konkurrieren. Die Gründung eines solchen Verbundes auf freiwilliger Basis ist dabei nur möglich, wenn die Zielfindung und die Entwicklung des Fonds gemeinsam erfolgen und diesbezüglich ein Konsens unter den beteiligten Akteuren hergestellt werden kann. Zu diesem Zweck wurden im Forschungsprojekt zwei Planspiele eingesetzt, bei denen ein solcher Fonds in den beiden niedersächsischen Landkreisen Nienburg/Weser und Gifhorn simuliert wurde. Im Anschluss kam es im Landkreis Nienburg/Weser zu einer Implementierung des KIF in die kommunale Praxis. Das zuvor durchgeführte Planspiel bildete hierfür eine entscheidende Grundlage, da die Akteure das Instrument hier erproben und an ihre Bedarfe anpassen konnten.

Der Einsatz der Planspiele im Forschungsprojekt und die damit gemachten Erfahrungen als Methode der gemeinsamen Zielfindung und Instrumentenentwicklung bilden die Grundlage für diesen Beitrag. Zu diesem Zweck wird im Abschn. 2 zunächst erörtert, was unter einem Planspiel zu verstehen ist und welche Möglichkeiten und Grenzen mit der Methode einhergehen. Das Abschn. 3 stellt das Forschungsprojekt kurz vor und geht darauf ein, unter welchen Rahmenbedingungen die Planspiele in den beiden Landkreisen stattgefunden haben und wie erfolgreich sie waren. Um das theoretisch skizzierte Konzept der Planspiele plastisch zu machen, werden hier exemplarisch die Konzeption und der Ablauf des KIF-Planspiels im Landkreis Nienburg/Weser beschrieben.

Innerhalb des Forschungsprojektes wurde diskutiert, ob der Fonds, welcher durch die Städte und Gemeinden finanziert wird, private Antragsteller\*innen



und damit auch zivilgesellschaftliche Akteure bedienen und einbinden soll. Da diese oftmals Eigentümer\*innen von Grundstücken und Immobilien sind, die sich besonders für eine Innenentwicklung eignen, war diese Diskussion nahelegend. Im Projekt stellte sich jedoch heraus, dass die politischen Akteure divergierende Einschätzungen zur Vorteilhaftigkeit einer gemeinsamen Fondslösung hatten, weswegen sich bei der Entwicklung des Fonds zunächst gegen die Einbindung weiterer Akteursgruppen ausgesprochen wurde. Der gegründete KIF im Landkreis Nienburg/Weser sieht zukünftig jedoch vor, auch private Akteure einzubinden, was die Anpassung des Instruments auch an die Bedürfnisse der Zivilgesellschaft erforderlich macht. In diesem Zusammenhang diskutiert der Beitrag im letzten Kapitel, inwieweit sich Planspiele als Instrument der Koproduktion, im Sinne einer gemeinschaftlichen Zielfindung und Instrumentenentwicklung zwischen Kommunalpolitik und Zivilgesellschaft, eignen. Diesbezüglich wird am Beispiel der Innenentwicklung aufgezeigt, welche Potenziale Planspiele für Koproduktionen bieten und wo ihre Grenzen liegen.

---

## **2 Das Planspiel – eine kommunikative Planungsmethode**

### **2.1 Ursprung, Anwendungsgebiete, Begriffsbestimmung und allgemeiner Ablauf**

Planspiele sind keinesfalls ein neues Phänomen, sondern haben Ihren Ursprung bereits im 18. und 19. Jahrhundert und wurden zunächst für militärische Zwecke eingesetzt, um Kriegsstrategien und deren möglichen Ausgänge erfahrbar zu machen (Capaul und Ulrich 2010, S. 15). Die Entwicklung des modernen Planspiels setzte nach dem Zweiten Weltkrieg ein, indem die Methode zunächst auf den Unternehmenskontext übertragen und weiterentwickelt wurde, um Entscheidungssituationen für Manager abzubilden (Vagt 1983, S. 15 ff.; Blötz 2015, S. 15). Bis heute hat sich die Methode im wirtschaftswissenschaftlichen Kontext stark ausdifferenziert, sodass beispielsweise Börsenplanspiele oder Planspiele zur Personalentwicklung existieren, welche zu Fort- und Weiterbildungszwecken in Wissenschaft und Praxis zur Anwendung kommen (Graf 1992, S. 95 ff.). Darüber hinaus hat sich die Methode in einer Vielzahl weiterer Bereiche, allen voran in der politischen Bildung, etabliert. Hierbei wird sie sowohl im schulischen wie außerschulischen Bereich angewandt und thematisiert unterschiedlichste Politikerebenen und -bereiche (Petrik und Rappenglück 2017). Planspiele im politischen Bereich beschränken sich dabei nicht nur auf die Vermittlung von Wissen, wie

etwa den Ablauf eines Gesetzgebungsverfahrens, sondern nehmen zunehmend auch die Vermittlung von Kompetenzen in den Fokus, um die Partizipationsfähigkeit der Zivilgesellschaft zu erhöhen (Raiser et al. 2015).

Eine eindeutige Definition und Abgrenzung der Methode des Planspieles existieren in der Literatur nicht, was daran liegt, dass sie heutzutage in verschiedenen Fachdisziplinen mit jeweils unterschiedlichen Zielen zum Einsatz kommt und dabei jeweils verschieden interpretiert und angewendet wird (Meßner et al. 2018, S. 14). Neben der inhaltlichen Dimension können Planspiele zudem verschiedenste Formen aufweisen und sich so beispielsweise hinsichtlich der Rolle eines\*r Planspielleiter\*in, der Interaktion der Teilnehmenden, der Komplexität der abgebildeten Entscheidungssituation oder des Spielortes (virtuell oder in Präsenz) unterscheiden (Capaul und Ulrich 2010, S. 24 f.; Blötz 2015, S. 13).

Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich, sofern nicht anders angegeben, auf Kriz (2009), der einen umfangreichen Überblick über die Methode liefert. Denn auch wenn in der Fachliteratur keine einheitliche Definition besteht, weisen alle Planspiele einige Gemeinsamkeiten auf: So wird im Planspiel eine *Simulation der Realität* vorgenommen, die oftmals komplexe Situationen vereinfacht darstellt und auf wesentliche Konflikt- und Entscheidungssituationen beschränkt, um damit die Systemabläufe erfahrbar zu machen. Dabei wird versucht, die Simulation so anzulegen, dass sie reale Zusammenhänge möglichst nah abbildet. Darüber hinaus ist den Planspielen gemein, dass sie immer auch eine *spielerische Komponente* mit entsprechenden *Spielregeln* aufweisen. Diese Regeln legen fest, was im Planspiel erlaubt oder nicht erlaubt ist und strukturieren so auch die Abläufe. Die beiden Dimensionen *Simulation* und *Spiel* sind somit wesentliche Elemente eines jeden Planspiels. Merkmal des klassischen Planspiels ist zudem, dass die Teilnehmenden eine *Rolle* übernehmen. Im Gegensatz zum *Rollenspiel* werden die Spieler des Planspiels in einer simulierten Umwelt aktiv dazu aufgefordert, bestimmte Handlungen und Aktionen durchzuführen. Die Simulation der Realität und die Entscheidungsprozesse der Spielenden sind im Planspiel, anders als im Rollenspiel, daher von zentraler Bedeutung. Allgemein gesprochen sind in der Planspielmethode Elemente der *Simulation*, des *Regel-* und des *Rollenspiels* enthalten.

Die im Forschungsprojekt zur Anwendung gekommenen Planspiele stellen dabei eine Sonderform der eben skizzierten Methode dar, weil hier bewusst auf das Element der *Rolle* verzichtet wurde, den Teilnehmenden also keine „fremden“ Rollen zugeschrieben wurden. Die Teilnehmenden durchspielen die Simulation somit in den Rollen, die sie aus ihrem natürlichen (Arbeits-)Alltag kennen. So nimmt beispielsweise ein\*e ehrenamtliche\*r Bürgermeister\*in einer Gemeinde

genau in dieser Funktion am Spiel teil, wird hier jedoch mit einer *Simulation* und mit *Spielregeln* konfrontiert, die so aus der natürlichen Umgebung (noch) nicht bekannt sind. Diese Form der Planspielmethode, bei der das Erlernen bestimmter Handlungskompetenzen für den Alltag der Teilnehmenden vordergründig ist, wird als *performance simulation* bezeichnet.

Der Planspielprozess gliedert sich in drei Phasen: Briefing (Instruktionsphase), Spieldurchführung (Spiel-/Simulationsphase) und Debriefing (Auswertungs- und Reflexionsphase) (Birgmayr 2011, S. 43). Gerade das Debriefing sollte beim Einsatz der Planspielmethode unbedingt durchgeführt werden, um die Erkenntnisse aus dem Planspiel in die (kommunale) Praxis zu übertragen und sie langfristig verwertbar zu machen (Peters und Vissers 2004; Pastor 2015). Die Simulation- bzw. Spielphase selbst besteht meist aus mehreren (Spiel-)Runden, in denen unterschiedliche Entscheidungssituationen abgebildet werden. Dabei sind gewisse Spielregeln gesetzt, welche die Spieldurchführung zwar strukturieren, jedoch den Planspielteilnehmenden ausreichend Handlungsspielraum geben, um ihre Präferenzen in den Verhandlungen und Entscheidungen der Simulationsphase einzubinden.

Eine für den Forschungszweck passende Beschreibung eines typischen Planspiels, liefern Capaul und Ullrich (2010), welche die Prozesshaftigkeit der Methode sowie die Relevanz der Auswertungs- und Reflexionsphase deutlich machen:

*„Das Planspiel versetzt die Teilnehmerinnen in eine fiktive Situation, die ein vereinfachtes Abbild einer speziell ausgewählten, realen oder hypothetischen Situation ist. Während mehrerer Spielrunden machen sich die Teilnehmerinnen mit dem Szenario vertraut, sie analysieren die Ausgangslage und die Ziele, führen Verhandlungen und fällen konkrete Entscheidungen. Daraus wird mithilfe des Planspielmodells die Ausgangslage für die nächste Spielrunde ermittelt. [...] Während der anschließenden Transferphase werden die Erfahrungen aus dem Planspiel mit der Realität verbunden. Während dieser Reflexionsarbeit entwickeln die Teilnehmerinnen ihre handfesten Erfahrungen aus dem Planspiel zu praxiswirksamen Handlungswissen weiter.“* (Capaul und Ulrich 2010, S. 16)

## 2.2 Möglichkeiten und Grenzen der Planspielmethode

Die kommunikativen Planungsmethoden, zu denen das Planspiel zählt, haben den Konsens der beteiligten Akteure zum Ziel. Die Kommunikation ist daher so zu gestalten, dass eine Einigkeit bei der Ziel- und Instrumentenentwicklung herbeigeführt werden kann. Sind politische Entscheidungen Gegenstand eines

Planspiels, so ist das Ergebnis stets offen und nicht vorhersehbar, da die Konsensfindung vorrangig ist (Duke 2011). Die Ergebnisse der kommunikativen Planungsmethoden werden in der Folge als gerechter und stabiler wahrgenommen, da die unterschiedlichen Präferenzen der Akteure berücksichtigt werden. Zudem führt die Einbindung der relevanten Akteure und ihrer Wissensbestände dazu, dass das jeweilige Entscheidungsproblem genauer definiert werden kann und die Lösungen eine höhere Qualität aufweisen. Zu diesen Ergebnissen kommen Innes und Booher (1999) und identifizieren in diesem Zusammenhang eine Reihe weiterer Ergebnisse, die mit einer Konsensentscheidung einhergehen können (vgl. Tab. 1).

Die möglichen Ergebnisse von Konsensentscheidungen und den darauf hienzielenden Prozessen geben Anhaltspunkte für die Vorteile, die sich durch den Einsatz der Planspielmethode ergeben können. Jedoch muss hierbei kritisch bemerkt werden, dass diese sich nur dann einstellen, wenn das Planspiel tatsächlich eine Konsensentscheidung unter den Teilnehmenden hervorruft. Darüber hinaus können nur die Ergebnisse erster Ordnung als mögliche Vorteile der Methode im engeren Sinn angesehen werden, da der Konsens im Planspiel nicht bindend für die Praxis ist und sich somit die Ergebnisse zweiter und dritter Ordnung während des Planspiels weniger stark bis gar nicht ausprägen können. Diese Ergebnisse treten erst dann in Erscheinung, wenn die Konsensentscheidung des Planspiels im Nachgang in die kommunale Praxis überführt wird.

Die Planspielmethode bringt jedoch weitere Vorteile mit sich, die unabhängig von der Konsensentscheidung an sich sind und im Folgenden beispielhaft

**Tab. 1** Mögliche Ergebnisse von Konsensentscheidungen

Ergebnisse erster Ordnung	Ergebnisse zweiter Ordnung	Ergebnisse dritter Ordnung
Sozialkapital: Vertrauen, Beziehungen Intellektuelles Kapital: wechselseitiges Verständnis, gemeinsame Problemwahrnehmung Politisches Kapital: Fähigkeit der Zusammenarbeit hinsichtlich abgestimmter Ziele Hochwertige Übereinkünfte Innovative Strategien	Neue Partnerschaften Koordination und gemeinsame Aktion Gemeinsames Lernen der gesamten Gemeinschaft Implementierung von gemeinsamen Vereinbarungen Änderungen in der Praxis Änderungen in der Wahrnehmung	Neue Kooperationen Mehr Koevolution, weniger destruktive Konflikte Ergebnisse vor Ort: Anpassung von Städten, Regionen, Ressourcen, Dienstleistungen Neue Institutionen Neue Normen und Heuristiken Neue Diskurse

Quelle: Innes und Booher 1999, S. 419

skizziert werden: Ein wesentlicher Vorteil der Methode liegt darin, dass komplexe oder intransparente Entscheidungssituationen aus der Realität im Planspiel vereinfacht dargestellt und somit von den Akteuren besser nachvollzogen werden können (Blötz 2015, S. 14). Diese notwendige Reduktion der Realität kann sich jedoch bei einer starken Dekontextualisierung auch nachteilig auswirken, da die Ergebnisse hierdurch nur eine begrenzte Aussagekraft haben und nur unter Beachtung der Rahmenbedingungen interpretiert werden können (Ebert 1992, S. 38). Oftmals wird dabei kritisiert, dass die im Planspiel gemachten Entscheidungen wenig Aussagekraft für die Realität haben, da diese in einem geschützten Raum ohne reale Konsequenzen getroffen werden. Dies führt jedoch umgekehrt dazu, dass die Teilnehmenden ihre Kritikpunkte offen und schnell benennen können, gerade weil sie keine Konsequenzen zu befürchten haben.

Zudem ist es in Planspielen möglich, Entscheidungssituationen abzubilden, die in der Praxis noch nicht in Erscheinung getreten sind, weshalb sich die Methode gerade für die Entwicklung neuer Instrumente eignet. Dabei liegt ein zentraler Vorteil darin, dass die im Planspiel geschaffene Lernumgebung Fehler ohne schwerwiegende Konsequenzen zulässt und so auch Strategien und Handlungen ausprobiert werden können, die in der Realität, etwa aufgrund zu hoher Kosten, nicht durchführbar sind (Kriz 2009, S. 574; Engartner et al. 2015, S. 197). Diesbezüglich bietet die Methode auch die Möglichkeit, Langzeiteffekte durch Zeitraffungen erfahrbar zu machen.

Planspiele bilden eine gute Lernumgebung ab, in der es möglich ist, eigene Entscheidungen und deren Auswirkungen selbst zu erleben. Hiermit wird ein sogenanntes erfahrungsbasiertes Lernen ermöglicht, wodurch neues (Fach-) Wissen generiert wird, welches in realen Handlungssituation gut abgerufen und angewendet werden kann (Capaul und Ulrich 2010, S. 37 f.). Der kurzfristige Wissenserwerb durch Planspiele ist vielfach belegt, jedoch ist der langfristige Lernerfolg der Methode noch unzureichend erforscht (Schedelik 2018, S. 79). Die Lernumgebung kann neben der Aneignung von neuem Wissen zudem den Erwerb und Ausbau methodisch-strategischer sowie sozial-kommunikativer Kompetenzen fördern (Engartner et al. 2015, S. 197; Kaiser 1992, S. 73 ff.).

Hinsichtlich verschiedener Lernbedürfnisse und Ausgangsvoraussetzungen der Teilnehmenden kann sich die Methode flexibel anpassen, sodass unterschiedliche Zielgruppen am gleichen Planspiel partizipieren und jeweils einen Mehrwert für sich erzielen können. Solange kein hochwissenschaftliches Fachwissen und spezielle Erfahrungen notwendig sind, gilt das Planspiel demnach als relativ offene Methode, die unterschiedliche Akteure gleichermaßen einbinden kann.

Planspiele weisen jedoch auch eine Reihe von Nachteile auf, welche die Grenzen der Methode verdeutlichen und hier ebenfalls nur skizziert werden können: Die Konzeption, Durchführung und Auswertung eines Planspiels ist sehr zeitaufwendig und erfordert zudem eine Reihe methodischer Kompetenzen in allen drei Phasen (Kriz 2009, S. 575). So ist für einen erfolgreichen Einsatz der Methode eine geschulte Planspielleitung essentiell, die neben inhaltlichem Wissen über den Planspielgegenstand auch weitere Kompetenzen, wie etwa kommunikative oder soziale Fähigkeiten, mitbringen muss (Blötz 2015, S. 46; Kriz 2018, S. 44 ff.). Auch der Ergebnistransfer in die Realität, welcher ein wesentliches Erfolgskriterium darstellt, ist größtenteils von den Kompetenzen der Planspielleitung abhängig, welche den Prozess des Debriefings anleitet und moderiert. Der Einsatz der Planspielmethode sollte daher immer fachlich durch externe Expert\*innen begleitet werden.

Ein weiterer Nachteil der Methode ist, dass sich die Ergebnisse eines Planspiels nur schwer replizieren lassen und somit nicht unmittelbar auf andere Akteursgruppen übertragen werden können. Dass der Ausgang ein und desselben Planspiels variiert, hängt neben der Motivation und Dynamik der Teilnehmenden auch von der Planspielleitung und dem äußeren Umfeld (Stellenwert der behandelten Thematik, vorgelagerte Ereignisse usw.) ab (Capaul und Ulrich 2010, S. 32 f.). Die Vielzahl an Variablen und Beziehungen, die zum Teil nicht zu ermitteln sind, macht es zudem schwierig, die Ergebnisse klar zu kommunizieren. Diese beiden Aspekte führen in der Wissenschaft zu einer geringen Akzeptanz der Methode, da die Ergebnisse nur schwer überprüft und nachvollzogen werden können (Kriz 2009, S. 575).

Obwohl die Methode der Planspiele bei öffentlichen Verwaltungen und privaten Institutionen, die sich mit Themen der Raumplanung beschäftigen, durchaus bekannt ist, kommt Sie in der kommunalen Praxis nur äußerst selten zum Einsatz. Ein möglicher Grund für diese Diskrepanz ist, dass die Methode von den meisten Akteuren als nicht besonders effizient (zeitlicher/finanzieller Aufwand im Verhältnis zum Nutzen) eingestuft wird (Diller 2009, S. 47). Es sollte daher von Fall zu Fall entschieden werden, ob sich der vergleichsweise hohe Aufwand für die Erreichung eines gesetzten Ziels lohnt. Planspiele eignen sich daher nur unter bestimmten Voraussetzungen, um gemeinsam neue Ziele und Instrumente zu entwickeln. Nachfolgend soll daher mithilfe der beiden Planspiele des Forschungsprojekts KIF beispielhaft aufgezeigt werden, unter welchen Bedingungen der Einsatz der Methode zu Ergebnissen führen kann, die einen deutlichen Mehrwert für die kommunale Praxis bieten.

### **3 Die Planspiele im Rahmen des Forschungsprojektes KIF**

#### **3.1 Das Forschungsprojekt „Kommunaler Innenentwicklungsfonds“**

Der eingangs erwähnte Fonds existierte vor Beginn des Forschungsprojektes „Kommunaler Innenentwicklungsfonds“, welches durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen der Fördermaßnahme „Kommunen innovativ“ gefördert wurde, noch nicht. Ziel war es daher, die Voraussetzungen für die Einrichtung eines auf freiwilliger Basis eigenverantworteten und selbst organisierten Innenentwicklungsfonds zu untersuchen, um eine Implementation in die kommunale Praxis vorzubereiten. Das Forschungsprojekt wurde von der Georg-August-Universität Göttingen und den beiden niedersächsischen Landkreisen Nienburg/Weser und Gifhorn von Juli 2016 bis November 2019 in enger Zusammenarbeit mit kommunalen Akteuren aus den beiden Landkreisen durchgeführt.

Der Fonds kann als freiwilliges Instrument der regionalen Entwicklung angesehen werden, das darauf abzielt, finanzielle Anreize für eine Innenentwicklung zu setzen. Die Freiwilligkeit an einer späteren Teilnahme an einem KIF stellte das Projekt dabei vor die Herausforderung, den Fonds so auszugestalten, dass die unterschiedlichen Bedarfe der beteiligten Städte und Gemeinden berücksichtigt werden, gleichzeitig jedoch ein Konsens zwischen ihnen hergestellt werden musste. Um dies bei der Entwicklung des Fonds zu gewährleisten, wurden in den beiden Landkreisen Nienburg/Weser und Gifhorn Planspiele durchgeführt. Diese standen jedoch nicht am Beginn des Projektes, sondern waren in eine Reihe weiterer Veranstaltungen und Interviews eingebettet. Hierbei wurden die kommunalen Akteure immer wieder für das Thema Innenentwicklung sensibilisiert und konnten ihre Bedarfe und Anforderungen an einen solchen Fonds äußern. Um dann jedoch einen Konsens zwischen den Akteuren herzustellen und den bis dahin erarbeiteten Fondsansatz auf seine Praxistauglichkeit zu testen, wurde im Herbst 2018 jeweils ein Planspiel in den beiden Landkreisen durchgeführt.

Das Planspiel im Landkreis Nienburg/Weser hat es den kommunalen Akteuren ermöglicht, ein neues Instrument zu entwickeln, welches im Nachgang eine Änderung in der kommunalen Praxis hervorgerufen hat. Die Implementierung des Fonds im Frühjahr 2020 kann als Folge des erfolgreichen Einsatzes der

Planspielmethode angesehen werden. Hierfür spricht, dass der Großteil der im Planspiel erarbeiteten und getroffenen Vereinbarungen von den Akteuren auch bei der Gründung des Fonds übernommen wurde. So sind beispielsweise das Antrags- und Bewertungsverfahren wie auch die Zusammensetzung des Entscheidungsgremiums so umgesetzt, wie es im Planspiel zur Anwendung kam. Misst man den Erfolg der KIF-Planspiele also daran, ob das neu entwickelte Fondsinstrument im Anschluss in die kommunale Praxis überführt wurde, kann dieser Erfolg im Landkreis Nienburg/Weser verbucht werden. Im Landkreis Gifhorn hingegen dauern die Gespräche zu einer Umsetzung noch an und es kam bislang noch zu keiner Umsetzung. Grund für den unterschiedlichen Erfolg der Methode sind vermutlich die ungleichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen, die sich in beiden Landkreisen feststellen ließen. Diese sollen am Ende des Kapitels nochmals thematisiert und diskutiert werden. Um jedoch zunächst das zuvor skizzierte Konzept der Planspiele greifbar zu machen, werden zunächst der Prozess und der Ablauf des KIF-Planspiels Nienburg/Weser erörtert.

### **3.2 Ziele der Planspiele**

Im Kontext des Forschungsvorhabens dienten die Planspiele vor allem der partizipativen Entwicklung und Erprobung des bis dahin erarbeiteten Fondsmodells. Diesbezüglich sollten sowohl Abstimmungs- und Entscheidungsprozesse als auch die Langzeitwirkung des Fonds untersucht werden. Dabei sollte der Fonds im Rahmen der Planspiele so an die Bedarfe der politischen Akteure angepasst werden, dass eine Implementation in die kommunale Praxis ermöglicht wird. Hierfür war es auch nötig, Konsensentscheidungen herbeizuführen. Ziel war somit, die Voraussetzungen für die Reife- und Praxistauglichkeit zu identifizieren, indem spezifische Erfolgsbedingungen untersucht wurden.

Aus den Planspielen ergaben sich Hinweise darauf, unter welchen Bedingungen die Städte und Gemeinden freiwillig zu einem solchen Zusammenschluss bereit waren. Gleichzeitig konnten die Teilnehmenden eine klarere Vorstellung davon entwickeln, welche Innenentwicklungsmaßnahmen von einem solchen Fonds gefördert werden könnten und auf welcher Grundlage die Bewertung und damit die Priorisierung von konkurrierenden Anträgen erfolgen kann. Damit sollten die Funktionsweise des Fonds und der damit einhergehende Mehrwert für die Gemeinschaft erfahrbar gemacht werden.



### 3.3 Der gesamte Planungsprozess: Von der Vorarbeit über die Konzeption bis zur Ergebnisverwertung

Ein Planspiel ist keine Methode, welche zu Beginn eines Planungsprozesses angewandt werden sollte. Die Stärke der Methode liegt in der Zielfindung und Instrumentenentwicklung, weshalb sie erst eingesetzt werden sollte, wenn ein Problem von den Akteuren hinreichend erkannt worden ist und benannt werden kann. Auch sollte im Vorfeld bereits eine erste Bestandsaufnahme der aktuellen Situation zu einem Planspiel durchgeführt worden sein. Im Forschungsprojekt wurden daher zu Beginn erste Kennzahlen zu den Regionen erhoben und eine Startveranstaltung mit den kommunalen Akteuren durchgeführt. Hier wurden die gemeinsamen Problemlagen und Bedarfe in Zusammenhang mit der Innenentwicklung identifiziert. Diese wurden anschließend in Einzelinterviews mit den Hauptverwaltungsbeamt\*innen und Ortsbürgermeister\*innen der am Planspiel beteiligten Einheits- und Samtgemeinden vertieft. Die Universität Göttingen erstellte im Vorfeld ein einfaches und transparentes Bewertungsverfahren, um Innenentwicklungsmaßnahmen zu bewerten. Dieses wurde in den Interviews mit den Akteuren besprochen und angepasst. Ein gemeinsamer Workshop mit diesen Akteuren führte die Erkenntnisse zusammen und ermöglichte einen offenen Diskurs über die gemeinsame Problemlage im Vorfeld des Planspiels.

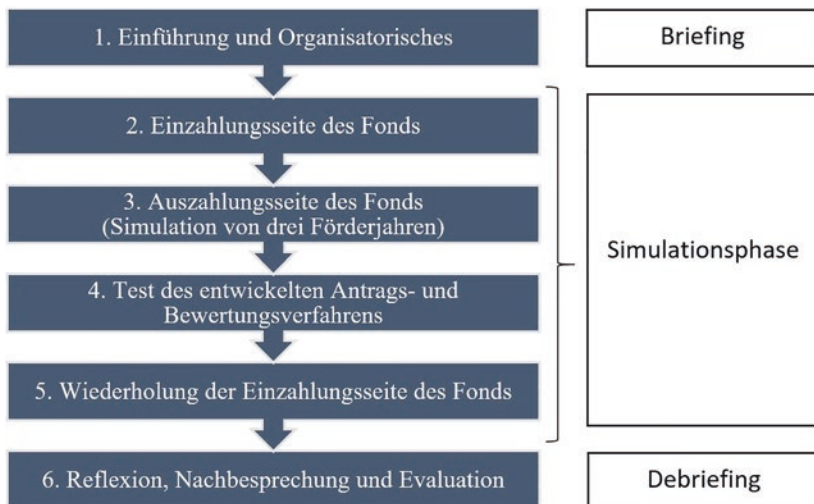
Das eigentliche Planspiel wurde so konzipiert, dass es der Entscheidungsrealität der Teilnehmenden möglichst nahe kam. Ein Aspekt dabei war, dass bewusst auf die Zuschreibung fremder Rollen verzichtet und sich damit für eine *performance simulation* entschieden wurde. Dies war wichtig, da die Teilnehmenden auch für die spätere Implementation in die kommunale Praxis verantwortlich sind. Um auch inhaltlich die Problemlagen vor Ort im Planspiel abzubilden, wurden mithilfe eines modelhaft erarbeiteten Antragsverfahrens realitätsnahe, geplante Innenentwicklungsmaßnahmen der kommunalen Akteure eingeholt und in das spätere Planspiel integriert. Der Ablauf des Planspiels wird im nachfolgenden Abschnitt genauer beschrieben.

Aufbauend auf den Beobachtungen des Planspiels fand wenige Wochen nach der Durchführung eine Ergebnismeldung statt. In einem weiteren Workshop im Landkreis Nienburg/Weser wurden die Ergebnisse mit den kommunalen Akteuren diskutiert und daraus Eckpunkte für eine Zweckvereinbarung und Förderrichtlinie herausgearbeitet. Hierdurch wurden konkrete Handlungsempfehlungen für die politische Umsetzungspraxis erarbeitet, die im Landkreis Nienburg/Weser in die tatsächliche Gründung des Fonds mündeten.

### 3.4 Ablauf des KIF-Planspiels im Landkreis Nienburg/Weser

Das Planspiel im Landkreis Nienburg/Weser wurde im Herbst 2018 über ein- einhalb Tage durchgeführt. Es haben insgesamt 29 Vertreter\*innen aus der Kommunalpolitik und -verwaltung der Städte und Gemeinden, des Landkreises sowie des Kreistages daran teilgenommen. Dabei waren aus jeder Einheits- oder Samtgemeinde des Landkreises Vertreter\*innen anwesend, sodass der Großteil aller relevanten Akteure eingebunden war. Im Planspiel wurden die Einzahlungs- und die Auszahlungsseite eines KIF erprobt und entwickelt. Insgesamt gliederte es sich in sechs aufeinander folgende Phasen, die der Abb. 1 entnommen werden können.

Die Phasen 2 bis 5 stellen dabei die eigentliche Durchführung des Planspiels und damit die Simulationsphase dar, der eine Briefingphase vorausging und auf die eine Debriefingphase folgte. Nachfolgend werden die sechs Phasen des Planspiels im Einzelnen kurz skizziert.



**Abb. 1** Ablauf des Planspiels KIF. (Quelle: Eigene Darstellung)

### **3.4.1 Einführung und Organisatorisches (Briefingphase)**

Um alle Teilnehmenden auf den gleichen Wissensstand zu bringen, wurden zunächst die bisherigen Ergebnisse des Forschungsprojektes dargelegt und die grundsätzliche Idee des KIF skizziert. Anschließend wurden die allgemeinen Regeln des Planspiels benannt. Dazu zählte u. a., dass jede\*r Teilnehmende seine/ihre Rolle aus dem „echten Leben“ behält. Da es im KIF-Planspiel darum ging, ein neues, in der Realität unbekanntes Instrument gemeinsam mit den kommunalen Akteuren zu entwickeln, wäre eine fremde Rollenzuschreibung kontraproduktiv gewesen, weil die Einbindung des personengebundenen (Fach-)wissens über die örtlichen Bedarfe und Gegebenheiten in das Planspiel dadurch erschwert gewesen wäre. Eine weitere Regel war, dass die Entscheidungen aus dem Planspiel nicht bindend für die Wirklichkeit sind, weshalb es sich bei dem Planspiel um einen geschützten Raum handelt, in dem jede\*r frei diskutieren und entscheiden kann. Die Teilnehmenden wurden jedoch darauf hingewiesen, die Inhalte und Entscheidungen ernst zu nehmen, da aus den Ergebnissen Empfehlungen für die kommunale Praxis abgeleitet werden.

Den Teilnehmenden wurde in diesem Zusammenhang auch deutlich gemacht, dass die Rahmenbedingungen des Planspiels zunächst gesetzt sind (beispielsweise die Vorgabe des vorher abgestimmten Bewertungsbogens), sie jedoch im gesamten Verlauf des Planspiels die volle Entscheidungsgewalt haben und in letzter Konsequenz auch die Rahmenbedingung gemeinschaftlich ändern können.

### **3.4.2 Einzahlungsseite des Fonds**

Da die Idee des KIF ist, dass die Gemeinden gemeinsam den Fonds finanzieren, stellte die Festlegung der Einzahlungsbeträge den Beginn der Simulationsphase dar. Für die Einzahlungsseite waren unterschiedliche Einzahlungsschlüssel denkbar, die im Vorfeld mit den Planspielteilnehmenden diskutiert wurden. Auf der Basis dieser Gespräche wurde eine Beschlussvorlage formuliert und zur Abstimmung gestellt, welche die Einzahlungen für die jeweiligen Gemeinden anhand der beiden Größen „Einwohner\*innenzahl“ und „Steuerkraft“ vorsah. Die Abstimmung wurde geheim durchgeführt, und unabhängig von der jeweiligen Rolle sowie dem Einzahlungsbetrag hatte jede\*r genau eine Stimme. Auch wenn die Abstimmungen über die Gründung eines solchen Fonds in der Praxis in politischen Gremien gefällt werden, war es im Planspiel unerlässlich, eine derart gestaltete Wahl durchzuführen, um einen Konsens aller Planspielteilnehmenden über die Höhe des Fonds zu erhalten. Dieser Betrag stellte den Ausgangspunkt

für die Auszahlungsseite dar, der pro Förderjahr für die Finanzierung der eingereichten Innenentwicklungsmaßnahmen zur Verfügung stand.

### **3.4.3 Auszahlungsseite des Fonds (Simulation von drei Förderjahren)**

Wesentlicher Teil des Planspiels war die Entscheidung darüber, welche der in das Planspiel eingebrachten Innenentwicklungsmaßnahmen aus dem Fonds gefördert werden sollen und welche nicht. Um diese unterschiedlichen Maßnahmen zu bewerten und zu priorisieren, wandten die Teilnehmenden das vorab entwickelte Antrags- und Bewertungsverfahren an. Dabei war es jederzeit möglich, das erlernte Verfahren an die Präferenzen der Teilnehmenden anzupassen: Neue Zielkriterien konnten hinzugezogen, andere nicht mehr beachtet werden, Zielgewichtungen konnten verändert werden.

Um eine ausführliche Auseinandersetzung und Diskussion der Teilnehmenden zu ermöglichen und die Dynamik des Planspiels zu erhöhen, wurden die Teilnehmenden für die Auszahlungsseite in drei Gruppen eingeteilt, die miteinander interagierten. Zwei Gruppen stellten dabei Antragsgruppen dar, deren Aufgabe darin bestand, aus den unterschiedlichen Innenentwicklungsmaßnahmen eine Vorauswahl zu treffen und diese dem Entscheidungsgremium, der dritten Gruppe, zu übermitteln. In den beiden Antragsgruppen saßen die ehrenamtlichen Bürgermeister\*innen der Gemeinden, da diese auch bei einer möglichen Praxisumsetzung des Fonds antragsberechtigt wären. Ihnen zur Seite standen die Bauamtsleiter\*innen der jeweils zugehörigen Samtgemeinden, da diese bei Fragen der Innenentwicklung über Fachwissen verfügen und auch in der Realität eine Art Beratungsfunktion ausüben können. Eine Aufteilung dieser Akteure auf die beiden Gruppen erfolgt lediglich aufgrund der geografischen Lage, sodass Vertreter\*innen der südlichen und nördlichen (Samt-)Gemeinden jeweils zusammen eine Gruppe bildeten. Die dritte Gruppe war das Entscheidungsgremium, dessen Aufgabe darin bestand, die eingereichten Maßnahmen untereinander zu diskutieren und zu bewerten, um schließlich die Förderentscheidung vorzunehmen. Mitglieder dieser Gruppe waren die Hauptverwaltungsbeamt\*innen der Gemeinden (Samtgemeindebürgermeister\*innen, Bürgermeister\*innen der Einheitsgemeinden), Kreistagsabgeordnete, der Landrat und die Leiterin des Fachbereichs Bauen des Kreises. Diese Zuordnung fand statt, da die Mehrheit der Gruppenmitglieder auch in der kommunalen Praxis als Entscheider\*innen fungieren soll.

Insgesamt wurden drei Förderjahre im Planspiel simuliert. In jedem Jahr übermittelten die beiden Antragstellergruppen jeweils zwei Maßnahmen an das Entscheidungsgremium, so dass zwölf Innenentwicklungsmaßnahmen diskutiert und

bewertet wurden. Die Gruppenbewertung des Entscheidungsgremiums mündete in einer für das Planspiel bindenden Förderentscheidung, die per „Pressemitteilung“ planspielöffentlich kommuniziert wurde. Finanzmittel des Fonds, die in einer Runde bzw. einem Jahr nicht abgerufen worden waren, standen in der nächsten Runde zur Verfügung. Eingereichte, jedoch abgelehnte Projekte konnten von der Antragstellergruppe überarbeitet und erneut eingereicht werden.

Während dieser Phase des Planspiels fand eine intensive Auseinandersetzung mit dem Antrags- und Bewertungsverfahren statt, wodurch eine kritische Bewertung des Verfahrens vorgenommen wurde. Um Änderungswünsche einzubringen, erfolgte in jeder Gruppe am Ende einer jeden Förderperiode eine Diskussion über das angewandte Verfahren, welches dann modifiziert werden konnte.

#### **3.4.4 Test des entwickelten Antrags- und Bewertungsverfahrens**

Nach der Simulation der drei Förderjahre wurde das (im Planspiel durch die kommunalen Akteure tatsächlich geänderte) Antrags- und Bewertungsverfahren einem Test unterzogen. Zu diesem Zweck wurden die beiden Antragstellergruppen aufgefordert, sogenannte „Kreativprojekte“ zu generieren. Vorgabe für diese Aufgabe war, ein Projekt anzulegen, von dem die Teilnehmenden sich wünschten, dass dies unbedingt durch den Fonds gefördert werden solle. Die beiden Kreativprojekte wurden anschließend vom Entscheidungsgremium diskutiert und bewertet.

#### **3.4.5 Wiederholung der Einzahlungsseite des Fonds**

Am Ende der Simulationsphase wurde eine erneute Wiederholung der Einzahlungsseite durchgeführt. Abermals fand eine geheime Abstimmung über die am ersten Tag vorgelegte Beschlussvorlage statt. Hiermit sollte überprüft werden, ob die Erfahrungen mit der simulierten Auszahlungsseite einen Einfluss auf die Bereitschaft zur Gründung eines Fonds haben.

#### **3.4.6 Reflexion (Debriefingphase)**

Direkt im Anschluss an die Simulationsphase fand das Debriefing statt, um die unmittelbaren Erfahrungen der beteiligten Akteure einzubeziehen. Hierbei wurden der Ablauf und die Handlungen des Planspiels mittels einer Gruppendiskussion und einer schriftlichen Abschlussevaluation reflektiert. Auch wurden die in dem Planspiel gemachten Entscheidungen in Handlungsempfehlungen für die politische Praxis übersetzt, indem ein Entwurf für eine gemeinsame Förderrichtlinie vorgestellt wurde. Diese fasste die im Konsens gefundenen Ergebnisse zusammen.

### 3.5 Ergebnisse des KIF-Planspiels im Landkreis Nienburg/Weser

Im Forschungsprojekt stellte sich das Planspiel im Landkreis Nienburg/Weser als geeignete Methode dar, eine gemeinsame Zielfindung und Instrumentenentwicklung voranzutreiben. Im Folgenden werden die Planspielergebnisse vorgestellt, die diese Aussage untermauern.

Die Eignung der Methode für die gemeinsame Instrumentenentwicklung wird dadurch deutlich, dass im Planspiel gemeinschaftlich eine Reihe von Änderungen am Fondsmodell vorgenommen wurde. Zwar baute das ins Planspiel eingebrachte Modell auf den im Vorfeld geführten Interviews mit den kommunalen Akteuren auf, allerdings ließ sich das neue Instrument erst im Planspiel richtig entwickeln. Zum einen konnten erst hier die zum Teil unterschiedlichen Präferenzen der Akteure zusammengebracht und ein Austausch darüber ermöglicht werden. Zum anderen brachte erst die Simulation des Fonds die Schwächen in der Anwendung hervor, die einer Modifizierung bedurften. So wurden beispielsweise neue Regelungen hinsichtlich der Förderquote getroffen oder eine maximale Fördersumme festgelegt, die eine Kommune innerhalb eines Förderjahrs erhalten kann.

Zwar ist das übergeordnete Ziel des KIF, die Stärkung der Innenentwicklung, bereits vor dem Planspiel bekannt gewesen, allerdings lassen sich in der Innenentwicklung unterschiedliche Schwerpunkte setzen, die mit unterschiedlichen Zielen einhergehen. Dass die Methode auch für eine gemeinsame Zielfindung geeignet ist, zeigen daher die Festlegungen und Modifikationen der Zielkriterien und -gewichtungen des Bewertungsverfahrens: Einigkeit herrschte darüber, dass unterschiedlichste Innenentwicklungsmaßnahmen gefördert werden sollen, weshalb an den Zielkriterien für die vier Handlungsfelder *Wohnen*, *Soziale Infrastruktur*, *Lokale Wirtschaft* und *Freiraum* festgehalten wurde. Auch die beiden übergeordneten Kriterien *Kooperationsprojekt* und *Nutzung innerörtlicher Flächenpotenziale* wurden von den Akteuren als zielführend angesehen und daher beibehalten. Das Ziel, mit den Maßnahmen *strukturellen Leerstand* zu beseitigen, ging den Akteuren nicht weit genug, weshalb es modifiziert wurde und nun nicht nur strukturellen, sondern auch potenziellen Leerstand berücksichtigt. Die Hälfte der zum Planspielstart eingebrachten übergeordneten Zielkriterien stellten sich in der Anwendung als ungeeignet heraus und wurden gestrichen, da diese von den Teilnehmenden als zu unhandlich oder zu unkonkret wahrgenommen wurden. Hierzu zählten der *Erhalt der orts- und landschaftstypischer Baukultur*, die *Einbindung in übergeordnete Zielkonzepte* und die *Überörtliche Wirksamkeit*. Neu hinzu kam hingegen das Zielkriterium *Überörtliche Beispielhaftigkeit*.

Das Bewertungsverfahren des KIF ist von zentraler Bedeutung für die Akzeptanz und somit für den Erfolg des Modells. Die Förderentscheidung, die auf das Ergebnis des Bewertungsverfahrens aufbaut, muss von der Mehrheit der Akteure mitgetragen werden, damit die Solidargemeinschaft auf Dauer Bestand hat. Ob die Zielkriterien und die Zielgewichtung ein solches Ergebnis hervorbringen, lässt sich jedoch erst feststellen, wenn es auch zur Anwendung kommt, weshalb ein Testlauf in einem Planspiel zwingend erforderlich war. Gefragt wurden die Teilnehmenden, ob das Bewertungsverfahren geeignet sei, diejenigen Innenentwicklungsmaßnahmen zu identifizieren, die der KIF ihrer Meinung nach vorrangig unterstützen soll. Die Zustimmung zu dieser Aussage war zwar bereits nach der ersten Spielrunde groß, konnte jedoch durch die Modifikation nochmals deutlich gesteigert werden. Gaben zu Beginn noch über 30 % an, der Aussage nur teils/teils zuzustimmen, lag dieser Wert am Ende des Planspiels bei unter 10 %. Alle anderen stimmten der Aussage dabei jeweils „eher zu“ oder „stark zu“.

Die große Mehrheit der Teilnehmenden gab an, dass sie ihre Argumente in die Diskussionen einbringen konnte. Es kann also davon ausgegangen werden, dass die Entscheidungen zur Ausgestaltung des Fonds größtenteils im Konsens vollzogen wurden. Hierfür lassen sich darüber hinaus weitere Hinweise finden. So waren die Mitglieder der beiden Antragstellergruppen mit der Auswahl der Projekte, die an das Entscheidungsgremium überreicht wurden, in allen drei Runden mehrheitlich zufrieden. Die Mitglieder des Entscheidungsgremiums wiederum waren mit der gemeinschaftlichen Förderentscheidung stets mehrheitlich zufrieden. Diese große Zustimmung kann als Indiz dafür gesehen werden, dass die Konsensentscheidungen des Planspiels unterstützt werden und stabil sind. Hierfür sprechen auch die Antworten auf die offene Frage der Abschlussevaluation „Was hat Ihnen am Planspiel besonders gefallen?“. So werden das „*sehr gute*“ bzw. „*konstruktive Miteinander*“ lobend erwähnt. „*Zielführende Kriterienentwicklung/-anpassung; ergebnisorientiert, dialogstark, hat die Konsensfähigkeit befördert*“, lautet eine weitere Antwort. Auch bei der offenen Frage, welche neuen Erkenntnisse aus dem Planspiel gewonnen wurden, lassen sich Indizien für Konsensentscheidungen und, damit einhergehend, ein gestiegenes Sozialkapital erkennen: „*gutes Miteinander, wenig Egoismus*“; „*positiver Eindruck von den Einstellungen der Spielpartner aus den anderen Gemeinden*“.

Am Ende des Planspiels gaben über 90 % der Teilnehmenden an, dass genügend Realitätsbezug vorhanden war. Bei der offenen Frage, was am Planspiel besonders gefallen habe, wurde der Praxis- bzw. Realitätsbezug oft genannt, wobei besonders die praxisnahe Entwicklung und Überprüfung der Bewertungskriterien hervorgehoben wurde.

Damit kann folgendes Ergebnis festgehalten werden: Weisen Planspiele einen hohen Realitätsbezug auf und geben sie die Möglichkeit, Konsensentscheidungen hervorzubringen, können hierdurch das Interesse an einer Thematik gefördert und, mehr noch, eine Änderung in der Realität angestoßen werden. So gaben rund 92 % an, dass das Planspiel ihr Interesse am Thema KIF gefördert habe. 75 % der Teilnehmenden gaben an, dass das Planspiel die Einstellung zur Gründung eines KIF verbessert habe. Diese hohe Zustimmung lässt sich auch aus einer Antwort auf die offene Frage, welche neuen Erkenntnisse aus dem Planspiel gewonnen wurden, herauslesen: *„Nach [dem] Planspiel habe ich meine Meinung geändert und stehe dem KIF positiv gegenüber.“* Allerdings müssen für den erfolgreichen Einsatz gewisse Rahmenbedingungen erfüllt sein, die jenseits der eigentlichen Planspielmethode liegen und abschließend erläutert werden sollen.

### **3.6 Rahmenbedingungen und Bewertung der beiden KIF-Planspiele**

Wie eingangs erwähnt, waren die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen in den beiden Landkreisen bereits vor und während des Forschungsprojektes unterschiedlich. Dies führte dazu, dass auch die Planspiele unterschiedlich konzipiert werden mussten. Schon die grundsätzliche Bereitschaft, am Forschungsprojekt und damit auch an der Gestaltung eines solchen Fonds mitzuwirken, war bei den kommunalen Vertreter\*innen der Landkreise sehr unterschiedlich. Waren im Landkreis Nienburg/Weser Vertreter\*innen aller Städte und Gemeinden dazu bereit, konnten im Landkreis Gifhorn nur 9 der 41 Städte und Gemeinden als sogenannte „Praxispartner“ gewonnen werden. Zwar ließen sich bis zum Planspiel in Gifhorn zwei weitere Gemeindevertreter\*innen für die Thematik des KIF begeistern, allerdings kann nicht davon gesprochen werden, dass die Notwendigkeit der Innenentwicklung als gemeinsame Aufgabe von allen relevanten Akteuren des Landkreises erkannt worden ist. Im Landkreis Nienburg/Weser hatten demgegenüber die meisten Teilnehmenden ein Verständnis darüber, dass Innenentwicklung der einzelnen Gemeinden als regionale Aufgabe verstanden werden muss. Auch war hier bereits die interkommunale Zusammenarbeit stärker erprobt, und so bestand ein grundsätzliches Vertrauen zwischen den Akteuren im Landkreis Nienburg/Weser. Zusätzlich war hier ein großes Engagement des Landkreises festzustellen, wodurch der Entwicklungsprozess insgesamt sehr gestärkt wurde.

Auch wenn die am Forschungsprojekt partizipierenden Akteure alle eine grundsätzliche Bereitschaft mitbrachten, für die gemeinsame Innenentwicklung ein passendes, neues Instrument zu erarbeiten, einzusetzen und langfristig zu



nutzen, muss festgehalten werden, dass die Akteure des Landkreises Nienburg/Weser hier ein stärkeres Interesse mitbrachten. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass hier die Problemlage hinsichtlich der Innenentwicklung insgesamt größer und homogener war und damit von fast allen ein Handlungsdruck wahrgenommen wurde. Bei den teilnehmenden Gemeinden aus Gifhorn ließ sich dagegen ein unterschiedlich starker Handlungsdruck zwischen den verschiedenen Akteuren identifizieren, was nicht zuletzt auf die unterschiedlichen Siedlungsentwicklungen der Gemeinden zurückzuführen ist.

Festgestellt werden konnte im Nachgang zum Planspiel auch, dass die Akteure des Landkreises Nienburg/Weser einen stärkeren Bedarf hatten, die Ergebnisse des Planspiels in konkrete politische Handlungsempfehlung zu überführen. So kam es nur im Landkreis Nienburg/Weser zu einem weiteren Workshop, bei dem die Planspielergebnisse in eine Zweckvereinbarung und Förderrichtlinie überführt wurden. Diese bildeten die Grundlage für die spätere Implementierung des Fonds.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass beide Planspiele für das Thema sensibilisiert haben. In beiden Landkreisen haben die Teilnehmenden erkannt, dass das neue Instrument der Innenentwicklung funktioniert und sinnvoll ist. Jedoch ist es nur im Planspiel des Landkreises Nienburg/Weser gelungen, dass die Teilnehmenden an einer konkreten und passgenauen Ausgestaltung des Instruments gearbeitet haben. Dies liegt vor allem an den besseren Rahmenbedingungen. So waren hier u. a. der gesamte Prozess schon fortgeschrittener, die Zusammenarbeit schon eingeübt und der Handlungsdruck stärker ausgeprägt. Hiermit ergeben sich wichtige Hinweise, unter welchen Bedingungen Planspiele sinnvoll eingesetzt werden können, um neue Instrumente zu entwickeln.

---

## **4 Koproduktion durch Planspiele am Beispiel der Innenentwicklung**

Das oben beschriebene Planspiel hat Akteure der kommunalen Politik und Verwaltung eingebunden, jedoch aufgrund der Ausgangslage weitere Akteure der Wirtschaft oder Zivilgesellschaft nicht adressiert. Der 2020 implementierte Fonds im Landkreis Nienburg/Weser sieht jedoch vor, dass zukünftig auch zivilgesellschaftliche Akteure als Antragsteller auftreten können. Es stellt sich somit die Frage, inwieweit Planspiele auch hier ein sinnvolles Instrument sein können, um eine gemeinsame Zielfindung und Weiterentwicklung des Fonds gemeinsam mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zu erreichen. Abschließend soll daher erörtert werden, welches Potenzial Planspiele bieten, um Koproduktionen zwischen kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu ermöglichen.

## **4.1 Anwendungsbeispiele – Planspiele unter Beteiligung der Zivilgesellschaft, der Kommunalverwaltung und -politik im Kontext kommunaler Entwicklung**

Voraussetzung dafür, dass Planspiele Koproduktionen befördern, ist, dass Akteure aus den unterschiedlichen Bereichen (Kommunalpolitik, kommunale Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft) daran partizipieren. Planspiele, die gleichermaßen kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure einbinden, sind jedoch nicht weit verbreitet, weshalb zunächst auch auf Planspiele eingegangen wird, die nicht alle diese Akteursgruppen gleichermaßen adressieren. Im Zusammenhang mit dem eben vorgestellten Planspiel KIF liegt der Fokus dabei auf Planspielen, die sich vorrangig der kommunalen Entwicklung widmen.

Der Großteil der Planspiele, die sich an die Zivilgesellschaft richten und Kommunalentwicklung thematisieren, sind dem Bereich der politischen Bildung zuzuordnen und vorrangig für Schüler\*innen konzipiert (Tischner 2010; Saaro und Lehmann 2017; Heil et al. 2018; Rappenglück 2018). Ziel solcher Planspiele ist es, das Interesse an der Kommunalpolitik zu fördern, um politische Beteiligung anzustoßen. Planspiele können aber auch für Studierende der Stadt- und Raumplanung eingesetzt werden, um sich mit Handlungsfeldern und Akteuren einer integrierten Stadtentwicklung vertraut zu machen, wodurch Fachwissen für die Planungspraxis erlangt werden kann (Jarass et al. 2018).

Da eine Gesetzesfolgenabschätzung vor Einführung neuer Regelungen sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene vorgeschrieben ist, werden auch hier Planspiele unter Beteiligung kommunaler Verwaltungsakteure eingesetzt. Gesetzesnovellen können somit unter realitätsnahen Bedingungen getestet werden, was den besonderen Vorteil mit sich bringt, dass Praxisakteure ihre Expertise in das Gesetzgebungsverfahren einbringen können, indem sie sich intensiv mit den neuen Vorschriften und Handlungssituationen auseinandersetzen (Führ et al. 2018, S. 84). Planspiele bringen somit deutlich fundiertere Ergebnisse hinsichtlich neuer Gesetze hervor als reine Anhörungsverfahren (ebd.). In diesem Zusammenhang wurde 2012 auch das „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ in einem Planspiel getestet, bei dem Akteure aus unterschiedlichen Kommunen und Verwaltungsbereichen teilnahmen (Deutsches Institut für Urbanistik – Difu 2012). Planspiele mit unterschiedlichen Akteuren der Kommunalverwaltung kommen jedoch auch zum Einsatz, wenn neue Handlungsstrategien, etwa der Siedlungsrückzug als effektive Hochwasservorsorge (Greiving et al. 2018), oder neue Instrumente, wie der Einsatz

von Flächenzertifikaten zur Reduzierung des Flächenverbrauchs und Stärkung der Innenentwicklung (Umweltbundesamt 2019), vor ihrem Einsatz getestet werden.

Das „Planspiel Innenstadt“, welches 2000/2001 vom Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung in den Städten Celle und Halle (Saale) zum Einsatz kam, stellt nach jetzigem Kenntnisstand das einzige Planspiel dar, welches sich im Themenfeld kommunale Entwicklung bzw. Innenentwicklung verorten lässt und gleichsam kommunale, wirtschaftliche sowie zivilgesellschaftliche Akteure einbindet (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2001). Ziel war es dabei, Strategien für eine nachhaltige Innenstadtentwicklung auf ihre Praxistauglichkeit zu testen. Dabei haben Bürger\*innen und zivilgesellschaftliche Organisationen gemeinsam mit kommunalen Akteuren Projektideen erarbeitet und Planungs- und Umsetzungsvorschläge eingebracht. Dabei konnten u. a. folgende Ergebnisse erzielt werden (vgl. ebd. S. 15 ff.): Sensibilisierung für stadtentwicklungspolitische Zusammenhänge; Initiierung und Förderung der Bürger\*innenmitwirkung; Erarbeitung eines Innenstadtentwicklungsprogramms sowie konfliktfreie und zeitlich beschleunigte Erarbeitung von Projektvorschlägen. Auf der Grundlage der Erfahrungen aus den KIF-Planspielen und den Ergebnissen des „Planspiel Innenstadt“ sollen im Hinblick auf Koproduktionen abschließend Möglichkeiten und Grenzen der Planspielmethode diskutiert werden.

## 4.2 Möglichkeiten und Grenzen am Beispiel der Innenentwicklung

Im Hinblick auf zivilgesellschaftliche Akteure können Planspiele die politische Partizipation fördern, indem Kenntnisse über Partizipationsmöglichkeiten sowie Fähigkeiten vermittelt und, mehr noch, die Bereitschaft zur Partizipation ausgebaut werden (Engartner et al. 2015, S. 208). Ob sich hierdurch die politische Partizipation in der Realität erhöht, ist jedoch stark davon abhängig, wie bürgernah und einfach die Partizipationsmöglichkeiten im Planspiel präsentiert werden bzw. tatsächlich sind und ob sich die Teilnehmenden der Zivilgesellschaft die Partizipation auch zutrauen. Im Extremfall kann das Ergebnis eines Planspiels sein, dass diese Akteure zu dem Schluss kommen, dass eine Mitgestaltung zu viele Kompetenzen und Ressourcen benötigt, weshalb sie allein den politischen Akteuren überlassen werden sollte (Petric 2018, S. 126 f.). An diesem Aspekt zeigt sich sehr gut, dass ein Planspiel auf die Bedürfnisse und Vorerfahrungen der Teilnehmenden zugeschnitten werden muss, wenn es Partizipation und mehr noch Koproduktion fördern will.

Eine notwendige Bedingung für das Hervorbringen von Koproduktionen durch Planspiele ist, dass sowohl kommunale, als auch zivilgesellschaftliche und/oder wirtschaftliche Akteure gemeinsam daran partizipieren. Die bloße Teilnahme kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure führt jedoch nicht zwangsläufig auch zu Koproduktionen, im Sinne einer gemeinsamen Entscheidung, Planung und Bewertung in der Praxis. Um zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv in kommunalpolitische Entscheidungs- und Planungsprozesse einzubeziehen und damit neue Formen der Zusammenarbeit zu fördern, müssen Planspiele daher gut organisiert sein und Koproduktionen aktiv als Ziel verfolgen.

Das „Planspiel Innenstadt“ hat gezeigt, dass Planspiele zur Thematik der Innenentwicklung zwar grundsätzlich dafür geeignet sind, Koproduktion hervorzurufen, diese jedoch unterschiedliche stark in Erscheinung treten oder auch gar nicht erst befördert werden können. Dabei können folgende vier Ziele eines Planspiels zur Innenentwicklung identifiziert werden, die sich in Hinblick auf eine Koproduktion unterschiedlich stark auswirken:

1. Sensibilisierung für die Thematik Innenentwicklung  
(keine Koproduktion)
2. Fähigkeiten und Bereitschaft zur Partizipation verbessern/Zusammenarbeit stärken (z. B. durch das Kennenlernen von Förderprogrammen und Instrumenten der Innenentwicklung)  
(Koproduktion durch verbesserte Zusammenarbeit)
3. Gemeinsame Entwicklung von Innenentwicklungsmaßnahmen  
(Koproduktion von Ideen/Maßnahmen)
4. Gemeinsame Entwicklung oder Modifizierung von (bestehenden) Instrumenten der Innenentwicklung (z. B. KIF)  
(Koproduktion von Innovationen)

Die Auswahl des jeweiligen Ziels ist dabei nicht nur von der Planerin bzw. vom Planer oder der Gemeinde abhängig, die ein entsprechendes Planspiel anstößt, sondern maßgeblich auch von den Akteuren, die eingebunden werden sollen. Je nachdem wie groß die Vorerfahrungen, emotionale Verbundenheit zur Thematik und die Motivation sind, können unterschiedliche Ziele in einem Planspiel gesetzt und erreicht werden.

Die unterschiedlichen Ziele der Planspiele zur Innenentwicklung machen deutlich, dass die gemeinsame Einbindung kommunaler und zivilgesellschaftlicher Akteure nicht per se auch als Methode der Koproduktion angesehen werden kann. Vielmehr ist entscheidend, ob im Planspiel eine verbesserte Zusammenarbeit gefördert wird oder Konzepte, Maßnahmen oder gar Instrumente gemeinschaftlich

entwickelt werden. Planspiele, die kommunalpolitische sowie zivilgesellschaftliche Akteure gleichberechtigt einbinden, zeigen jedoch, dass hieraus innovative Projekte und Ideen für die Entwicklung von Kommunen generiert werden und zugleich neue Formen der Zusammenarbeit und damit kommunale Netzwerke aufgebaut werden können (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2001; Mayer et al. 2004). In diesem Sinne wäre auch ein KIF-Planspiel grundsätzlich geeignet, zukünftig zivilgesellschaftliche Akteure aktiv und gleichberechtigt einzubinden, um damit Koproduktionen anzustoßen. So könnten beispielsweise Innenentwicklungsmaßnahmen gemeinsam erarbeitet (Koproduktion von Ideen/Maßnahmen) und der KIF damit auf seine Praxistauglichkeit hinsichtlich zivilgesellschaftlicher Projektanträge getestet werden. Auf diese praxisnahen Erfahrungen aufbauend, könnte der Fonds folglich an die Bedarfe der Zivilgesellschaft angepasst werden (Koproduktion von Innovationen).

Da Planspiele auch immer zu einer Perspektivenvielfalt verhelfen (Kriz 2009, S. 574), sind sie für Koproduktionen besonders geeignet. Zudem können die unterschiedlichen Akteursgruppen verschiedene Alternativen einer Problemlösung einbringen und ausprobieren (ebd.). Dies eignet sich gerade dann, wenn sich die Lösungsansätze der kommunalen und zivilgesellschaftlichen Akteure stark voneinander unterscheiden und ein Konsens in der Realität erschwert ist.

Ein erfolgreicher Einsatz der Methode zur Förderung von Koproduktionen ist jedoch nur dann möglich, wenn aufseiten der kommunalen Vertreter\*innen die Bereitschaft zur gemeinschaftlichen Entwicklung und Umsetzung neuer Ideen oder innovativer Instrumente besteht. Denn auch wenn sich die unterschiedlichen Akteursgruppen im Planspiel auf Augenhöhe begegnen, liegt die Entscheidungs- und Umsetzungsgewalt in der Praxis (zunächst noch) bei den kommunalen Akteuren. Auf der Seite der Zivilgesellschaft muss hingegen eine Grundbereitschaft bestehen, sich aktiv beteiligen und einbringen zu wollen, damit die Planspielmethode sinnvoll eingesetzt werden kann. Allerdings können Planspiele auch dazu verhelfen, die Partizipationsbereitschaft selbst zu fördern, indem Partizipationsmöglichkeiten überhaupt erst sichtbar werden oder die Teilnehmenden Kompetenzen erwerben, die für eine erfolgreiche Mitarbeit notwendig sind.

Planspiele erfordern einen sehr hohen Planungs-, Durchführungs- und Auswertungsaufwand. Der Einsatz der Methode setzt also einen starken Willen der kommunalen Akteure und entsprechende Ressourcen voraus, um diesen Aufwand zu betreiben und somit Koproduktion zu ermöglichen. Je nach Ziel und Vorerfahrung der Beteiligten ist auch die bloße Teilnahme am Planspiel mit hohem Aufwand verbunden (bei KIF z. B. anderthalb Tage pro Teilnehmendem), weshalb der Mehrwert der Methode im Vorfeld deutlich kommuniziert werden muss. In

diesem Zusammenhang sollte auch abgewogen werden, ob das Planspiel grundsätzlich für alle zivilgesellschaftlichen Akteure zugänglich gemacht werden soll oder nur ausgewählte Personen und Organisationen daran beteiligt werden. Während sich bei den bisherigen KIF-Planspielen die angesprochenen Akteure klar definieren ließen, ist dies bei offenen Strukturen der Zivilgesellschaft weniger gut möglich. Der Einsatz der Planspielmethode kann hier dennoch sinnvoll sein, um einerseits Bedarfe der Zivilgesellschaft zu integrieren und um andererseits die zivilgesellschaftlichen Akteure zur Teilhabe in der kommunalen Praxis zu befähigen. Allerdings muss hierbei beachtet werden, dass die Planspielergebnisse vermutlich nur weniger stark verbindlich sein können. Grund hierfür ist, dass die (weiter)entwickelten Instrumente so ausgestaltet werden müssen, dass sie im Sinne einer partizipationsfördernden Politik auch jene zivilgesellschaftlichen Akteursgruppen adressieren, die am Planspiel selbst nicht mitgewirkt haben.

Trotz all dieser Grenzen liegt der große Mehrwert der Methode in der aktiven Beteiligung der Zivilgesellschaft bei kommunalpolitischen Entscheidungen. Hierdurch ergibt sich eine Reihe von Vorteilen (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2001, S. 22): Das zivilgesellschaftliche Interesse an der Kommunalpolitik kann gestärkt und damit können Distanzen zwischen den beiden Akteursgruppen abgebaut werden. Kommunalpolitische Entscheidungen werden durch die Beteiligung der Zivilgesellschaft legitimiert und Entscheidungsprozesse transparenter gemacht. Die offene und diskussionsfreudige Planspielmethode fördert zudem innovative Ideen und Lösungsstrategien. Der offene Austausch baut ein wechselseitiges Verständnis und Vertrauen unter den Akteuren auf, stärkt damit die Kooperationsbereitschaft und begünstigt Konsensentscheidungen.

Kritisch anzumerken ist abschließend jedoch, dass viele dieser Vorteile auch durch kostengünstigere Formate, wie etwa Bürgerforen, erreicht werden können. Es sollte daher im Vorfeld gut abgewogen werden, ob ein Planspiel und die damit einhergehenden Kosten notwendig sind, um die entsprechenden Ziele zu erreichen. Wie bereits erläutert, liegt die Stärke der Planspielmethode in der gemeinsamen Zielentwicklung, -anpassung und der Entwicklung von Alternativen, sodass sie sich besonders bei neuen Instrumenten und Lösungen eignet. Sie sollte jedoch niemals zu Beginn eines Planungsprozesses eingesetzt werden, da auch hier andere, weniger aufwendigere Formate wie z. B. Workshops oder Bürgerforen zunächst zweckdienlicher sind. Das KIF-Planspiel aus dem Landkreis Gifhorn hat dabei gezeigt, dass die Methode eher ungeeignet ist, wenn ein Problem noch nicht von allen relevanten Akteuren gleichermaßen erkannt ist und es zunächst um eine (erste) Problemdefinition und Bestandsaufnahme für ein bestimmtes Thema gehen soll. Darüber hinaus haben die KIF-Planspiele aus Nienburg verdeutlicht, dass die Methode umso erfolgreicher ist, je besser sich die Akteure untereinander kennen

und je eingeübter die Zusammenarbeit schon vor dem eigentlichen Planspiel ist. Dieser Aspekt kann den Einsatz der Planspielmethode mit zivilgesellschaftlichen Akteuren zusätzlich limitieren. Sind sich die unterschiedlichen Akteure noch wenig bekannt und vertraut, sollte auch hier (zunächst) auf andere Formate zurückgegriffen werden, bevor ein Planspiel durchgeführt wird.

„An das Thema [KIF] muss unbedingt durch so einen Workshop herangeführt werden“, lautete das Fazit eines Teilnehmers in der Abschlussevaluation des Planspiels in Nienburg/Weser. Hiermit wird deutlich, dass vor allem neue Instrumente einen offenen Raum des Ausprobierens benötigen und erfahrbar gemacht werden sollten, bevor sie in die kommunale Praxis überführt werden. Planspiele, die auf den jeweiligen Kontext zugeschnitten sind und eine gleichberechtigte Teilhabe unterschiedlicher Akteursgruppen berücksichtigen, können unter bestimmten Voraussetzungen Koproduktionen initiieren und damit eine Reihe positiver Effekte für die beteiligten Akteure hervorbringen. Dabei beschränkt sich der Einsatzbereich nicht nur auf Fragen der Innenentwicklung. Die Methode lässt sich auf viele weitere Themen und Handlungsfelder der Kommunalpolitik übertragen, in denen neue Formen der Zusammenarbeit angestoßen werden sollen.

---

## Literatur

- Birgmayr, Renate. 2011. Planspielleistungen beurteilen – ein Widerspruch? In *Planspiele – Qualität und Innovation. Neue Ansätze aus Theorie und Praxis*, Hrsg. Sebastian Hitzler, Birgit Zürn, und Friedrich Trautwein, 39–56. Norderstedt.
- Blötz, Ulrich. 2015. *Planspiele und Serious Games in der beruflichen Bildung. Auswahl, Konzepte, Lernarrangements, Erfahrungen – Aktueller Katalog für Planspiele und Serious Games 2015*. Bielefeld.
- Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Hrsg. 2001. *Planspiel Innenstadt in Celle und Halle (Saale). Endbericht*. Bonn.
- Capaul, Roman, und Markus Ulrich. 2010. *Planspiele. Simulationsspiele für Unterricht und Training*. Altstätten.
- Deutsches Institut für Urbanistik – Difu, Hrsg. 2012. Planspiel zur Novellierung des Bauplanungsrechts. Entwurf des „Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“. Endbericht. <https://repository.difu.de/jspui/bitstream/difu/210685/1/DB1981.pdf>. Zugegriffen: 20. September 2020.
- Diller, Christian. 2009. Methoden der Raumplanung in der Praxis. Ergebnisse einer bundesweiten Befragung in Raumplanungssituationen. <https://depositonce.tu-berlin.de/handle/11303/2659>. Zugegriffen: 31. Mai 2021.
- Duke, Richard D. 2011. Origin and Evolution of Policy Simulation: A Personal Journey. *Simulation & Gaming Heft 3*, 342–358.

- Ebert, Günther. 1992. Planspiel. Eine aktive und attraktive Lehrmethode. In *Planspiel, Rollenspiel, Fallstudie. Zur Praxis und Theorie lernaktiver Methoden*, Hrsg. Helmut Keim, 25–42. Köln.
- Engartner, Tim, Markus B. Siewert, Maria Th. Meßner, und Christiane Borchert. 2015. Politische Partizipation ‚spielend‘ fördern? Charakteristika von Planspielen als didaktisch-Charakteristika von Planspielen als didaktisch-methodische Arrangements handlungsorientierten Lernens. *ZPol – Zeitschrift für Politikwissenschaft Heft 2*, 189–217.
- Führ, Martin, Jaqui Dopfer, Kilian Bizer, Julian Schenten, Stefan Balla, Sven Schicketanz, und Thomas Bunge. 2018. Planspiele in der Gesetzesfolgenabschätzung. Teil 2 – Empfehlungen anhand ausgewählter Planspiele. *UVP-report Heft 2*, 79–86.
- Graf, Jürgen. 1992. *Planspiele, simulierte Realitäten für den Chef von morgen. Mit Planspiel-Marktübersicht*. Speyer.
- Greiving, Stefan, Florian Hurth, Christina Gollmann, Madeleine Kirstein, Mark Fleischhauer, Andrea Hartz, und Sascha Saad. 2018. Siedlungsrückzug als planerische Strategie zur Reduzierung von Hochwasserrisiken. *Raumforschung und Raumordnung Heft 3*, 193–209.
- Heil, Caroline E., Andreas Kost, und Bettina Schmitt. 2018. *Kommunalpolitik in meiner Stadt*. Stuttgart.
- Innes, Judith E., und David E. Booher. 1999. Consensus Building and Complex Adaptive Systems. A Framework for Evaluating Collaborative Planning. *Journal of the American Planning Association Heft 4*, 412–423.
- Jarass, Julia, Mei-Ing Ruprecht, Jan Üblacker, Anja Müller, und Simone Planinsek. 2018. Spielerische Ansätze des Wissenstransfers im Handlungsfeld „Wohnen“. In *Wohnen in städtischen Räumen – Ansätze für eine integrierte Entwicklung*, Hrsg. Mei-Ing Ruprecht, und Judith Marie Böttcher, 59–73. Hannover.
- Kaiser, Franz-Josef. 1992. Der Beitrag aktiver partizipativer Methoden. Fallstudie, Rollenspiel und Planspiel zur Vermittlung von Schlüsselqualifikationen. In *Planspiel, Rollenspiel, Fallstudie. Zur Praxis und Theorie lernaktiver Methoden*, Hrsg. Helmut Keim, 62–90. Köln.
- Kötter, Theo. 2009. Von der Dorfentwicklung zum Dorfumbau. *Ländlicher Raum Heft 3*, 4–10.
- Kriz, Willy Christian. 2009. Planspiel. In *Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und Qualitative Methoden*, Hrsg. Stefan Kühl, 558–579. Wiesbaden.
- Kriz, Willy Christian. 2018. Planspiele als Trainingsmethode in der Hochschuldidaktik: Zur Funktion der Planspielanleitung. In *Handbuch Planspiele in der sozialwissenschaftlichen Hochschullehre*, Hrsg. Maria Theresa Meßner, Michael Schedelik, und Tim Engartner, 43–56. Frankfurt/M.
- Mayer, Igor S., Linda Carton, Martin de Jong, Martijn Leijten, und Ed Dammers. 2004. Gaming the future of an urban network. *Futures Heft 3*, 311–333.
- Meßner, Maria Theresa, Michael Schedelik, und Tim Engartner. 2018. Zur Relevanz von Planspielen in der sozialwissenschaftlichen Hochschullehre. In *Handbuch Planspiele in der sozialwissenschaftlichen Hochschullehre*, Hrsg. Maria Theresa Meßner, Michael Schedelik, und Tim Engartner, 11–26. Frankfurt/M.
- Pastor, Eric. 2015. *Die unterschätzte Bedeutung des Debriefing nach Planspielen: Ein Plädoyer anhand des Planspiels Politik und Internationale Sicherheit (POL&IS)*. Hamburg.



- Peters, Vincent A. M., Geert A. N. Vissers. 2004. A Simple Classification Model for Debriefing Simulation Games. *Simulation & Gaming Heft 1*, 70–84.
- Petrik, Andreas, und Stefan Rappenglück, Hrsg. 2017. *Handbuch Planspiele in der politischen Bildung*. Berlin.
- Petrik, Andreas. 2018. Mit Studierenden ein Planspiel didaktisch analysieren. Zur fallorientierten Erschließung politikdidaktischer Konzeptionen und politischer Kompetenzen in der Lehrerbildung. In *Handbuch Planspiele in der sozialwissenschaftlichen Hochschullehre*, Hrsg. Maria Theresa Meßner, Michael Schedelik, und Tim Engartner, 115–129. Frankfurt/M.
- Raiser, Simon, Annegret Schneider, und Björn Warkalla. 2015. Simulating Europe: Choosing the right learning objectives for simulation games. *European Political Science Heft 3*, 228–240.
- Rappenglück, Stefan. 2018. *Unterbringung von Geflüchteten in „Hamburg-Elbstedt“*. Ein Planspiel von Stefan Rappenglück. Hamburg.
- Saaro, Daniela, und Yvonne Lehmann. 2017. *Planspiel Kommunalpolitik. Ohne Jugend ist kein Staat zu machen. Projektbeschreibung*. Berlin.
- Schedelik, Michael. 2018. Was wird in Planspielen gelernt? Eine Zusammenschau theoretischer und empirischer Erkenntnisse. In *Handbuch Planspiele in der sozialwissenschaftlichen Hochschullehre*, Hrsg. Maria Theresa Meßner, Michael Schedelik, und Tim Engartner, 71–84. Frankfurt/M.
- Stemmler, Joachim. 2009. Das öffentliche Baurecht als Katalysator der dörflichen Innenentwicklung? *Ländlicher Raum Heft 3*, 49–52.
- Tischner, Christian. 2010. Planspiel Kommunalpolitik. Soziales Handeln und Kommunalpolitik verstehen durch Planspiele. *GWP – Gesellschaft. Wirtschaft. Politik Heft 3*, 391–405.
- Umweltbundesamt, Hrsg. 2019. Modellversuch Flächenzertifikatehandel. Realitätsnahes Planspiel zur Erprobung eines überregionalen Handelssystems mit Flächenausweisungszertifikaten für eine begrenzte Anzahl ausgewählter Kommunen. Abschlussbericht. [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02\\_texte\\_116-2019\\_modellversuch-flaechenzertifikatehandel.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-10-02_texte_116-2019_modellversuch-flaechenzertifikatehandel.pdf). Zugegriffen: 20. September 2020.
- Vagt, Rainer. 1983. *Planspiel – Konfliktsimulation und soziales Lernen. Eine Einführung in die Planspielmethode*. Heidelberg.

**Dario Gödecke**, M. Sc., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung der Georg-August-Universität Göttingen. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Regionalökonomik und Kulturökonomik.

**Open Access** Dieses Kapitel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>) veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Kapitel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen.

