



Franziska Ehnert, Markus Egermann, Christian Höcke

Neue Partnerschaften in der nachhaltigen Stadtentwicklung?

Kooperationsansätze zwischen Transition-Town-Initiativen und Kommunen



In Anbetracht wachsender Umweltprobleme haben Wissenschaftler die Begriffe der „Grenzen des Wachstums“ (Meadows u.a. 1972) und der „Grenzen des Planeten“ (planetary boundaries) geprägt (Rockström u.a. 2009; Steffen u.a. 2015). Sie argumentieren, dass tiefgreifende Transformationsprozesse nötig sind, um eine nachhaltige Entwicklung innerhalb der planetaren Grenzen zu erreichen. Städte werden zum einen als Orte der Ursachen, zum anderen aber auch der Lösungen für die umweltpolitischen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts beschrieben (Bulkeley u.a. 2013). Der Beitrag wirft einen Blick auf Transition-Town-Initiativen und deren Potenziale sowie Herausforderungen bei der Zusammenarbeit mit Kommunalpolitik und -verwaltung.¹

Während in Städten einerseits die meisten Ressourcen verbraucht werden, bilden sie andererseits den Raum für Experimente und Innovationen zur nachhaltigen Entwicklung. Dabei ist nachhaltige Stadtentwicklung eine Querschnittsaufgabe, die eine Vermittlung und Übersetzung erfordert zwischen:

- nachhaltigen und nicht nachhaltigen Denkweisen, Organisationsstrukturen und Handlungspraktiken,
- einer Vielzahl von thematischen Handlungsfeldern wie Energie, Wohnen und Bauen,
- einer Vielzahl von Akteuren in der Stadtgesellschaft wie Kommunalpolitik und -verwaltung, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft,
- verschiedenen Governance-Ebenen von der lokalen bis zur internationalen Ebene.

Es bedarf daher Akteure, die als Vermittler und Übersetzer (Intermediäre) wirken. Aus der Zivilgesellschaft heraus möchte die Transition-Bewegung eine solche Rolle einnehmen.

Die Transition-Bewegung und der Wandel der Städte von unten

Mit der Transition-Bewegung hat sich ein zivilgesellschaftlicher Akteur entwickelt, der Transformationsprozesse von unten anstoßen möchte. Als Graswurzelbewegung im Vereinigten Kö-

nigreich im Jahr 2006 entstanden, hat sie sich seither zu einer weltweiten Bewegung formiert. In Deutschland haben sich die ersten Transition-Town-Initiativen (TTI) seit 2008 gebildet. Bisher sind über 120 Initiativen im deutschsprachigen Raum entstanden (Transition Initiativen 2018). Seit 2010 hat sich ein deutschlandweites Transition Netzwerk etabliert, das sich 2014 auch offiziell als Transition Netzwerk e.V. im Vereinsregister registriert hat.

Die Transition-Bewegung sieht die gegenwärtige Gesellschaft maßgeblich durch drei Krisen bedroht: das Ölfördermaximum, den Klimawandel und die erlebte sowie mögliche zukünftige Finanzkrisen (Feola/Nunes 2014; Kenis/Mathijs 2014). Sie setzt sich für einen gesellschaftlichen Wandel ein, der über einen akteursorientierten Ansatz gestaltet werden soll. Sie adressiert dabei Veränderungsprozesse, die sich durch proaktives Gestalten auszeichnen und eine konstruktive Gesellschaftsvision abbilden (Seyfang/Haxeltine 2012). Den Entwicklungen von Wirtschaftswachstum, Konsumismus und Ressourcenausbeutung setzt die Transition-Bewegung die Leitbilder des Postwachstums, der Suffizienz und der Resilienz entgegen (Feola/Nunes 2014; Henfrey/Giangrande 2017) und versucht damit unter anderem materielle durch immaterielle Werte zu ersetzen. Wie der Begriff Transition Town impliziert, betrachtet sie das Lokale als die zentrale Handlungsebene, auf der sowohl die Ursachen als auch die Lösungsansätze für gesellschaftliche Probleme zu finden sind (Maschkowski/Wanner 2014; Seyfang/Haxeltine 2012). Die Transition-Bewegung versteht sich dabei als eine sozialökologische Bewegung, die eine integrative Perspektive auf die ökologische, die soziale und die ökonomische Frage entwickeln möchte.

¹ Im vorliegenden Artikel werden die Kernergebnisse des vhw-Projektes „Neue Partnerschaften für die nachhaltige Stadtentwicklung? Potenziale von Transition-Town-Initiativen“ vorgestellt. Laufzeit: 2018/2019. Die inhaltliche Verantwortung des Artikels und der Ergebnisse liegt beim IÖR. Review und Projektbegleitung: vhw



Um die Potenziale und Herausforderungen von TTI als Akteure und Partner für eine nachhaltige Stadtentwicklung zu eruieren, wurden in einem Projekt des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. durch das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (Dresden) die Aktivitäten von TTI in vier Städten beispielhaft untersucht. Dies sind die Initiativen „Transition Town Hannover“ (gegründet 2010), „Bluepingu“ in Nürnberg (gegründet 2008), „Göttingen im Wandel“ (gegründet 2010) und „Transition Town Kassel“ (gegründet 2011). Dabei wurde insbesondere darauf geschaut, inwiefern es den TTI in diesen Städten gelungen ist, als Vermittler und Übersetzer die Rolle eines intermediären Akteurs einzunehmen und so Partnerschaften zwischen Zivilgesellschaft und Stadtverwaltung/-politik aufzubauen. Während Transition Town (TT) Hannover und Bluepingu bereits auf verschiedenen Wegen Partnerschaften mit den Kommunen etablieren konnten, ist dies Göttingen im Wandel und TT Kassel nur begrenzt gelungen. Warum dies so ist, wird nachfolgend skizziert.

Unterschiedliche Voraussetzungen in vier Städten bei Stadtpolitik und -verwaltung

Kommunen besitzen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung Gestaltungsmacht, die sie in die Partnerschaften für eine nachhaltige Stadtentwicklung einbringen können. Abhängig vom politischen Willen und den verfügbaren Ressourcen besteht somit die Möglichkeit, kommunale Aufgaben im Sinne der Nachhaltigkeit zu gestalten. Sowohl in Hannover als auch in Nürnberg gibt es ein politisches Votum, das Nachhaltigkeit zu einer Priorität der Stadtentwicklung erklärt hat. Für ihre Aktivitäten wurden die Städte im Jahr 2016 und 2018 als „Nachhaltige Großstadt“ von der Stiftung Deutscher Nachhaltigkeitspreis ausgezeichnet. Ein entsprechender politischer Rückhalt für nachhaltige Stadtentwicklung fehlt bisher in Göttingen und Kassel. Dies hat auch Auswirkungen auf die Institutionalisierung der nachhaltigen Stadtentwicklung in den vier Städten und die damit verbundenen Fördermöglichkeiten und Schnittstellen zur Zivilgesellschaft.

Die Landeshauptstadt Hannover hat ein eigenes Agenda 21 und Nachhaltigkeitsbüro als horizontale Stabsstelle geschaffen, das verschiedene Austauschformate, wie das Agendaplenum oder ein Freiwilligen-Netzwerk, anbietet. In Nürnberg fungiert das Agenda 21 Büro als Verbindungselement zwischen der Kommune und der Zivilgesellschaft. Es veranstaltet regelmäßige Austauschforen zur nachhaltigen Stadtentwicklung und hat mit dem Agenda 21 Topf einen Fördertopf für die zivilgesellschaftlichen Initiativen zur Verfügung, mit dem es auch die Nürnberger Transition Town Initiative Bluepingu finanziell unterstützt. Die Stadt Göttingen besitzt keine eigene Lokale Agenda 21. Vielmehr übernimmt diese Rolle die Stabsstelle Klimaschutz und Energie (Klimaschutzbüro). In Kassel besitzt die Lokale Agenda 21 eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Dort hat vor allem das ehemalige Zukunftsbüro

(2008 bis 2018) als Vermittler zwischen der Kommunalverwaltung und den zivilgesellschaftlichen Initiativen gewirkt. Es war aber keine Organisationseinheit, die den Auftrag gehabt hätte, nachhaltige Stadtentwicklung zu befördern.

Die unterschiedliche politische Priorisierung und Institutionalisierung auf Seiten der Kommunen hat somit maßgeblich dazu beigetragen, dass die TTI in Hannover und Bluepingu in Nürnberg auf einer vergleichsweise besseren finanziellen Basis, einem höheren Grad an Legitimation sowie auf passendere Schnittstellen zu Politik und Verwaltung aufbauen konnten, als dies in Kassel und Göttingen der Fall war.

Für die Kooperation der Kommunen mit den TTI spielt außerdem das Engagement von Individuen, die versuchen Institutionen von innen heraus zu verändern, eine bedeutende Rolle. In der Landeshauptstadt Hannover hat der langjährige Umwelt- (1989–2013) und Wirtschaftsdezernent (2005–2013) sehr früh das Potenzial der TT Hannover erkannt und ihr die Türen zur Kommunalpolitik und -verwaltung geöffnet. Zudem hat er die TT Hannover dabei unterstützt, eine institutionelle Förderung aus dem Zuwendungstopf des Umwelt- und Wirtschaftsdezernats zu erhalten. Auf ähnliche Weise haben in der Stadt Nürnberg der Leiter des Referats für Umwelt und Gesundheit und dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vielfach die Initiative ergriffen, um Projekte wie die BioMetropole oder die Kulturhauptstadt voranzubringen und die Kooperation mit Bluepingu zu stärken.

Die Städte unterscheiden sich zudem in der Förderung einer urbanen, ökologischen Landwirtschaft und der Integration kultureller Elemente in Stadtentwicklungsprozesse. Beide Aspekte sind insofern relevant, als dass TTI einen starken Bezug zwischen einer nachhaltigen Entwicklung und der Ernährung einerseits sowie Kultur und kulturellen Wandel als einen Schlüssel zur Nachhaltigkeit andererseits sehen. So haben beispielsweise die Städte Hannover und Nürnberg in der Vergangenheit mit dem Agrikulturprogramm (2017) und der BioMetropole (2003) Programme entwickelt, die große inhaltliche Überschneidungen zu den Aktivitäten der TTI eröffnet und die Entwicklung von Kooperationen begünstigt haben. Im Rahmen der Bewerbung zur Kulturhauptstadt 2025 setzt die Stadt Nürnberg auf einen umfassenden Stadtentwicklungsprozess, der transformative Elemente von Kunst und Kultur betont und damit ebenfalls vielfältige Anknüpfungspunkte für Bluepingu bietet und Austauschprozesse befördert hat.

Weitere Handlungspotenziale ergeben sich für die TTI aus ihrer Verankerung in einem Kontext der Mehrebenen-Governance. Sie können diese vielschichtigen Governance-Strukturen nutzen, um auf der lokalen Ebene Impulse zu setzen. Die übergeordneten Governance-Ebenen formulieren wichtige Leitlinien und stellen finanzielle Förderprogramme für die nachhaltige Stadtentwicklung bereit. Besonders bedeutend ist dabei das Programm „Kurze Wege für den Klimaschutz“, das seit 2016 ein zentrales Instrument des Bundesministeri-



ums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zur Förderung von lokalen Aktivitäten, wie sie die TTI verfolgen, ist. Zudem integrieren die TTI Handlungsansätze anderer lokaler Initiativen wie Repair Cafés oder Regionalwährungen in ihre Aktivitäten, über die sie sich im Transition Netzwerk oder anderen themenverwandten Netzwerken austauschen. Diese Leitlinien, Förderprogramme und innovativen Ideen schaffen für die TTI eine Legitimation und gewisse Freiräume gegenüber den Kommunen. Die TTI transportieren die normativen Ziele der internationalen, europäischen oder nationalen Ebene in die Städte und verwirklichen diese in konkreten Projekten vor Ort. Für die Nutzung dieser Netzwerke und Förderstrukturen spielt die Professionalisierung individueller Intermediärer innerhalb der TTI eine entscheidende Rolle. So sind die Schlüsselfiguren der TT Hannover und der Nürnberger Transition Town Initiative Bluepingu durch ihre individuellen Fähigkeiten und beruflichen Erfahrungen sehr professionell darin in Netzwerken zu agieren und sich Förderstrukturen zu erschließen.

Herausforderungen für Transition-Town-Initiativen als Vermittler und Übersetzer

Bei der Entwicklung von Partnerschaften für eine nachhaltige Stadtentwicklung stehen die TTI vor der Herausforderung der Übersetzung zwischen den unterschiedlichen Logiken von Formalität und Konformität versus Offenheit und Flexibilität. Kommunalverwaltungen sind inhärent darauf ausgerichtet die bestehende Rechtsordnung zu implementieren und folgen dabei bestimmten institutionellen Routinen und Handlungslogiken, während die TTI oftmals genau diese Routinen und Handlungslogiken kritisieren (z.B. die Art und Weise wie Beteiligungsprozesse gestaltet werden) oder auch den bestehenden Rechtsrahmen hinterfragen (z.B. Gemeinnützigkeitsrecht, Stellplatzverordnung). Auch passen die Projektideen der TTI häufig nicht in die etablierte Spezialisierung vieler Kommunalverwaltungen, sondern adressieren Querschnittsthemen, die auf die Fachressorts der Verwaltung übertragen werden müssen.

Wie erfolgreich sich eine Kooperation zwischen TTI und Kommunen gestaltet, hängt dabei auch vom jeweiligen Themenfeld und den entsprechend dazugehörigen hoheitlichen Aufgaben ab. Folglich ist eine Zusammenarbeit der TTI mit der Kommune in einigen Themenfeldern essenziell, also eine notwendige Bedingung, während die Kommune in anderen Themenfeldern unterstützend wirken kann, aber nicht zwingend involviert sein muss. Die Unterschiede lassen sich gut an den Themenfeldern Mobilität und urbaner Landwirtschaft verdeutlichen. Das Leitbild der autogerechten Stadt hat die



Abb. 1: Küchengärten Linden, Hannover (Foto: Anna Betsch, IÖR)

gegenwärtige Verkehrsinfrastruktur der Kommunen geprägt. Da die Planung der lokalen Verkehrsinfrastruktur zum öffentlichen Hoheitsgebiet der Kommune gehört, sind sowohl die TTI als auch die Kommune abhängig von politischen Mehrheiten, wenn sie grundlegende Veränderungsprozesse im Mobilitätsbereich anstoßen möchten. Dies zu tun und dafür Mehrheiten zu organisieren birgt ein großes Konfliktpotenzial, da es das bestehende Mobilitäts- und Verkehrssystem infrage stellt (z.B. Rückbau von Verkehrsinfrastruktur), mit vielen Unsicherheiten behaftet ist (z.B. Rückhalt in der Bevölkerung) und in der Konsequenz eine grundlegend andere Verkehrspolitik und -planung erfordern würde. In Kenntnis dieser Situation weichen TTI auf Aktivitäten aus, die weniger starke Konsequenzen für die hoheitliche Aufgabenerfüllung der Kommune bedeuten, indem sie beispielsweise parallel nachhaltige Mobilitätsformen aufbauen, wie es durch die Förderung von Lastenfahrrädern oder Leihfahrrädern geschieht.

Eine urbane Landwirtschaft hingegen lässt sich auch durch Gemeinschaftsgärten auf privaten Flächen verwirklichen, womit die Kommune in ihren Aufgaben kaum berührt wird, da Ernährung bzw. Nahrungsmittelproduktion keinen hoheitlichen Aufgabenbereich darstellt. Berührungspunkte entstehen vor allen dann, wenn öffentliche Flächen zu diesem Zwecke genutzt werden sollen, was dann der Unterstützung oder zumindest Duldung durch die Verwaltung bedarf, jedoch, anders als im Mobilitätsbereich, weniger tiefgreifende Veränderungen und Anpassungen auf Seite der Kommune erfordert. Während der Kontext der Mehrebenen-Governance einerseits Handlungspotenziale für die TTI eröffnet, führt er andererseits aber auch zu Herausforderungen. Die rechtlichen Rahmenbedingungen, die durch die EU-, Bundes- und Landespolitik



definiert werden, können eine nachhaltige Stadtentwicklung behindern, wenn sie das nicht nachhaltige Handeln regulatorisch festschreiben (z.B. Stellplatzverordnung).

Die Hoheit über die Änderung dieser rechtlichen Rahmenbedingungen liegt bei der EU, dem Bund oder den Bundesländern und daher sind sowohl die TTI als auch die Kommunen auf deren politischen Rückhalt angewiesen. Beispielsweise ist die nachhaltige Stadtentwicklung noch immer keine Pflichtaufgabe der Kommunen, sondern beruht auf Freiwilligkeit und der jeweiligen Prioritätensetzung der politischen Parteien. Für Kommunen unter schwierigen strukturellen Rahmenbedingungen kann das bedeuten, dass für die nachhaltige Stadtentwicklung Fördermöglichkeiten und Handlungsspielräume fehlen, was sich auch auf Kooperationen und Partnerschaften mit der Zivilgesellschaft auswirkt. So hatte im Projekt die Stadt Kassel durch den im Rahmen des Schutzschirms des Bundeslandes Hessen von 2012 bis 2017 stattgefundenen Schuldenabbau nur wenige Ressourcen zur Kooperation mit der lokalen TTI zur Verfügung. Begrenzte Ressourcen und Kapazitäten stellen aber auch für die TTI selbst eine Herausforderung dar, da ihr Engagement als zivilgesellschaftlicher Akteur vor allem auf ehrenamtlicher Arbeit beruht.

Diskussion und Ausblick

Wie die Ergebnisse des Projektes und die in den vier Städten untersuchten Partnerschaften zwischen den TTI und Kommunen zeigen, erfordert die nachhaltige Stadtentwicklung kollektives Handeln. Sie muss sich daher unausweichlich mit den politischen Konflikten und sozioökonomischen Verteilungsfragen zwischen den Befürwortern und Gegnern eines Wandels zur Nachhaltigkeit auseinandersetzen. Während die TTI versuchen nachhaltige Alternativen aufzubauen, bleiben sie zurückhaltend, die etablierten Institutionen der Nicht-Nachhaltigkeit aufzubrechen. Die Entwicklung nachhaltiger Alternativen lässt sich politisch einfacher durchsetzen als die Veränderung etablierter Institutionen, welche hochpolitisiert und mit größeren Verteilungskonflikten verbunden sind. Je mehr die Anliegen der TTI öffentliche Infrastrukturen berühren und je größer der Anspruch ihrer Projekte ist, desto mehr sind sie vom politischen Rückhalt durch die Stadtgesellschaft abhängig. Dabei treffen TTI häufig auf Vertreterinnen und Vertreter etablierter Institutionen, die ihre eigene machtpolitische bzw. sozioökonomische Position gefährdet sehen und daher häufig an bestehenden Routinen und Entwicklungspfaden festhalten.

Vor dem Hintergrund dieser Probleme kollektiven Handelns lässt sich nachhaltige Stadtentwicklung als ein gesamtgesellschaftliches Projekt beschreiben, das über den Untersuchungsgegenstand hinaus auch die Mitwirkung und Interaktion von TTI und Kommune mit Wirtschaft und Wissenschaft erfordert. Der Wandel zu einer nachhaltigen Stadt bedarf deshalb der Verbindung eines Wandels von unten durch die Zivilgesellschaft und eines Wandels von oben durch die Kommune.

Neue Strukturen der Governance für nachhaltige Stadtentwicklung bedürfen daher der Kombination verschiedener Intermediärer zum Übersetzen und Vermitteln, die sowohl in der Zivilgesellschaft, als auch in Kommunalpolitik und -verwaltung (sowie in Wirtschaft und Wissenschaft) angesiedelt sind. Zivilgesellschaftliche Intermediäre wie die TTI besitzen dabei mehr Unabhängigkeit, Freiheit und Kreativität, um unkonventionelle und innovative Ideen zu entwickeln. Intermediäre innerhalb der Kommune verfügen über wichtiges Fach- und Prozesswissen, um politische Konzepte und Projekte zu formulieren und zu implementieren. Durch diese Expertise wissen sie, wie innovative Ideen in etablierte Institutionen kommuniziert und institutionalisiert werden können. Nachhaltige Stadtentwicklung bedarf folglich dem stärkeren Zusammenwirken dieser unterschiedlichen Akteure.

Dr. Franziska Ehnert, Mitarbeiterin am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Dr. Markus Egermann, Projektleiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Dresden

Christian Höcke, Wissenschaftler und Projektleiter beim vhw e. V., Berlin

Quellen:

- Bulkeley, H./Broto, V.C./Hodson, M./Marvin, S. (2013): *Cities and Low Carbon Transitions*. Routledge, London.
- Feola, G./Nunes, R. (2014): Success and Failure of Grassroots Innovations for Addressing Climate Change: The Case of the Transition Movement. *Global Environmental Change* 24, S. 232–250.
<https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.11.011>
- Henfrey, T./Giangrande, N. (2017): Resilience and Community Action in the Transition Movement, in: Henfrey, T./Maschkowski, G./Penha-Lopes, G. (Hrsg.): *Resilience, Community Action and Societal Transformation: People, Place, Practice, Power, Politics and Possibility in Transition*. Permanent Publications, East Meon, Hampshire, UK, S. 87–112.
- Kenis, A./Mathijs, E. (2014): (De)politicising the local: The case of the Transition Towns movement in Flanders (Belgium). *Journal of Rural Studies* 34, S. 172–183.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.01.013>
- Maschkowski, G./Wanner, M. (2014): Die Transition-Town-Bewegung: Empowerment für die große Transformation? *Planung neu denken online* 2.
- Meadows, D.H./Meadows, D.L./Randers, J./Behrens, W.W. (1972): *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. Universe Books, New York.
- Rockström, J./Steffen, W./Noone, K./Persson, A./Chapin, F.S./Lambin, E.F./Lenton, T.M./Scheffer, M./Folke, C./Schellnhuber, H.J.J./Nykvist, B./de Wit, C.A./Hughes, T./van der Leeuw, S./Rodhe, H./Sörlin, S./Snyder, P.K./Costanza, R./Svedin, U./Falkenmark, M./Karlberg, L./Corell, R.W./Fabry, V.J./Hansen, J./Walker, B./Liverman, D./Richardson, K./Crutzen, P./Foley, J.A. (2009): A safe operating space for humanity. *Nature* 461, S. 472–475. <https://doi.org/10.1038/461472a>
- Seyfang, G./Haxeltine, A. (2012): Growing grassroots innovations: exploring the role of community-based initiatives in governing sustainable energy transitions. *Environment and Planning C: Government and Policy* 30, S. 381–400. <https://doi.org/10.1068/c10222>
- Steffen, W./Richardson, K./Rockstrom, J./Cornell, S.E./Fetzer, I./Bennett, E.M./Biggs, R./Carpenter, S.R./de Vries, W./de Wit, C.A./Folke, C./Gerten, D./Heinke, J./Mace, G.M./Persson, L.M./Ramanathan, V./Reyers, B./Sörlin, S. (2015): Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet. *Science* 347, 1259855-1-1259855-10. <https://doi.org/10.1126/science.1259855>
- Transition Initiativen (2018): Transition eine Geschichte [Online]. URL <https://www.transition-initiativen.de/transition-eine-geschichte> (Letzter Zugriff: 28.05.18).