



Kommunale Akteure verstehen: Komplexe Entscheidungswege in Kommunen beachten

Monika Gonser, Jan Riel, Jochen Eckart, Thorsten Erl & Elke Häußler

Herausforderungen bei der Analyse kommunaler Akteure in Reallaboren

Kommunen spielen in Reallaboren und in der transdisziplinären und transformativen Forschung allgemein oft eine zentrale Rolle. Aufbau und Organisation einer Kommune sind durchaus komplex und können von jeweils ortsspezifischen Besonderheiten geprägt sein. Insofern ist ein besseres Verständnis von Kommunen und insbesondere den einzelnen Akteuren innerhalb einer Kommune (Fachverwaltung, Verwaltungsspitze, politische Entscheidungsträger) von maßgeblicher Bedeutung für das Gelingen der Zusammenarbeit in solchen Projekten.

Für das bessere Verständnis der kommunalen Akteure in Reallaboren und in anderen transdisziplinären und transformativen Forschungsvorhaben bietet sich das Instrument der Akteursanalyse an (Eckart et al. 2018). Die Akteursanalyse hat sich aus Ansätzen der Politikfeldanalyse (Blum und Schubert 2011), des Strategic Management (Freeman 1984) sowie der Partizipationsforschung (Reed et al. 2009; Zimmermann 2006) entwickelt. Auch im Forschungskontext wird die Akteursanalyse bereits angewandt (Butterworth et al. 2011). Sie dient als Instrument, um die Einbindung der Praxisakteure in transdisziplinären und transformativen Forschungsvorhaben im Detail zu planen. Im Rahmen der Akteursanalyse sind die für die Forschungs-, Praxis- und Bildungsziele eines Vorhabens erforderlichen Akteure (Beecroft et al. 2018) zu identifizieren. Die Akteursanalyse befasst sich zudem mit den Erwartungen der Akteure darüber, wie und in welchem Umfang sie sich an einem Vorhaben beteiligen können oder sollen sowie mit den Möglichkeiten und Grenzen der Akteure. Damit eine Akteursanalyse gelingen kann und in der Folge die Zusammenarbeit in einem Projekt fruchtbar verläuft, ist es wichtig, den Besonderheiten der analysierten Akteure Rechnung zu tragen und nicht mit verkürztem Blick an die Analyse heranzugehen. Es ist also, mit anderen Worten, ein Bewusstsein nötig für mögliche ‚blinde Flecken‘, die die Qualität einer Akteursanalyse beeinträchtigen könnten.

Basierend auf Erfahrungen aus den vom Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg (MWK) seit 2015 geförderten 14 Reallaboren der Förderlinien „Reallabore“ und „Reallabore Stadt“ (im Folgenden BaWü-Labs)¹ und bezogen auf den Akteur Kommune wird dargestellt, inwiefern ‚blinde Flecken‘ existieren können, also Wissenslücken auf Seiten der Wissenschaftler(innen) über die Funktionsweise von und die Arbeit mit verschiedenen kommunalen Akteuren. Diese ‚blinden Flecken‘ können in der Akteursanalyse sowie in der eigentlichen Forschungsarbeit zu empfindlichen Komplikationen führen – sei es, weil nicht die richtigen Ansprechpartner gefunden, weil vorgegebene Entscheidungswege nicht beachtet oder weil ohnehin vorbelastete Beziehungen zwischen Akteuren aus Unkenntnis überstrapaziert werden.

Diesen ‚blinden Flecken‘ sind in diesem Buch drei Kurzbeiträge gewidmet: Ein Beitrag widmet sich der Vorgeschichte kommunaler Akteure und zeigt, warum es wichtig ist, sich mit dieser auseinanderzusetzen (Eckart et al. 2019 in diesem Buch). Ein Beitrag beschreibt die Verteilung von Wissensbeständen innerhalb von Kommunen und inwiefern Kommunen nicht nur als ein (homogener) Ansprechpartner (miss)zu verstehen sind (Erl et al. 2019 in diesem Buch). Im vorliegenden Beitrag werden die komplexen Entscheidungswege innerhalb kommunaler Strukturen dargestellt, deren Kenntnis für das Gelingen der Zusammenarbeit von besonderer Bedeutung ist.

1 Entscheidungsinstanzen in der Kommune

Zum Verständnis der inneren Strukturen einer Kommune ist zunächst deren grundsätzlicher Aufbau, wie er durch die rechtlichen Grundlagen gegeben ist, zu verstehen. Dieser Aufbau besteht in aller Regel aus mehreren Ebenen, die getrennt, aber auch in Zusammenarbeit handeln. Dies wird vorliegend gezeigt am Beispiel von Kommunen in Baden-Württemberg, da die Erfahrungen der BaWü-Labs in diesem Bundesland gewonnen wurden. Typische Kommunen in Baden-Württemberg sind in drei Ebenen gegliedert:

Gemeinderat/Stadtrat: Der Gemeinde- bzw. Stadtrat setzt sich aus gewählten Bürger(inne)n zusammen. Diese gewählten Gemeinde- bzw. Stadträt(inn)e(n) sind meistens parteigebunden und in Fraktionen oder Fraktionsgemeinschaften organisiert. Auf Basis von Informationen vor allem durch die Fachämter entscheidet der Gemeinde- bzw. Stadtrat in letzter (kommunaler) Instanz über wesentliche kommunale Angelegenheiten.

1 Für Informationen zu den beiden Förderlinien siehe <http://www.reallabore-bw.de> (zugriffen am 20.05.2019).

(Ober-)Bürgermeister(in): Die (Ober-)Bürgermeister(innen) sind je nach Gebietskörperschaft und Größe verschieden benannt, sie agieren jedoch stets als Verwaltungsspitze und als Vorsitzende des Gemeinde- bzw. Stadtrats. In Stadtkreisen und großen Kreisstädten werden Oberbürgermeister(innen) und mehrere nachgeordnete Bürgermeister(innen) mit spezifischen Zuständigkeitsgebieten (Dezernaten) gewählt. Während Oberbürgermeister(innen) direkt von Bürger(inne)n gewählt werden, werden nachgeordnete Bürgermeister(innen) vom Gemeinde- bzw. Stadtrat gewählt. (Ober-)Bürgermeister(innen) genießen große Entscheidungskompetenzen für ihre jeweiligen Dezernate, auch wenn sie an die Beschlüsse des Gemeinde- bzw. Stadtrats gebunden sind.

Verwaltung und Fachämter: Die Fachämter betreiben die eigentliche inhaltliche Arbeit in den Kommunen. Je größer die Kommune, desto größer und spezialisierter sind in der Regel die Fachämter. Sie sind auf der Fachebene nach Fachthemen untergliedert und werden von einer Amtsleitung geführt. Die Fachämter haben innerhalb ihres thematischen Zuständigkeitsbereichs eine beachtliche Entscheidungskompetenz und können Prozesse maßgeblich unterstützen oder blockieren.

2 Entscheidungsprinzipien in der Kommune

Die Vergegenwärtigung des Aufbaus einer Kommune hilft bei der Beantwortung der Frage, welche kommunalen Akteure für die betrachtete Themenstellung eines Projekts die relevanten Entscheidungen treffen. Die Antwort auf diese Frage richtet sich dabei weniger nach inhaltlichen, als vielmehr nach Kriterien der Reichweite von Entscheidungen und danach, ob es sich um legislative, exekutive oder operative Entscheidungen handelt. Die Zuordnung kann fließend sein und wird aufgrund lokaler Gegebenheiten nicht in Gänze der hier vorgestellten Schematisierung entsprechen.

Grundsatzentscheidungen durch das oberste politische Gremium: Grundsatzentscheidungen werden vom Gemeinde- bzw. Stadtrat unter Vorsitz der jeweiligen (Ober-)Bürgermeister(innen) als oberstem Entscheidungsgremium der Kommune getroffen. Langfristige politische Schwerpunkte sowie der städtische Haushalt werden vom Gemeinde- bzw. Stadtrat entschieden. Dieser beschäftigt sich meist nicht im Detail mit Themenstellungen (auch nicht von Reallaboren), sondern überlässt dies den (Ober-)Bürgermeister(inne)n und insbesondere den Fachämtern der Verwaltung. In der Antragsphase eines Projekts ist eine Interessenbekundung der Kommune zur Zusammenarbeit wichtig. Im besten Fall wird diese als Grundsatzentscheidung durch den Gemeinde- bzw. Stadtrat oder als strategische Entscheidung durch den bzw. die (Ober-)Bürgermeister(in) getroffen.

Strategische Entscheidungen durch Führungspositionen: Die Quervernetzung zwischen verschiedenen (Zuständigkeits-)Bereichen wird im Alltag von Personen in Führungspositionen wahrgenommen. Je nach Größe der Kommunen können dies Amtsleiter(innen), Bürgermeister(innen) oder auch Oberbürgermeister(innen) sein. Dieser Personenkreis ist es, der strategische Entscheidungen trifft und auf deren Konsistenz achtet. Unter strategische Entscheidungen können sowohl inhaltliche Setzungen fallen als auch die Zuteilung von Ressourcen im Rahmen des vorgegebenen Haushalts.

Entscheidungen im Arbeitsprozess in den Fachämtern: Entscheidungen über alltägliche, rein operative und routinemäßige Fragen werden in den Fachämtern durch die zuständigen Sachbearbeiter(innen) getroffen, weitreichendere inhaltliche Entscheidungen durch die Abteilungs- oder Amtsleiter(innen). Dabei können die Fachämter – neben der fachlichen Einbindung – auch eine moderierende Rolle einnehmen. Eine moderierende Rolle kommt der Kommune vor allem dann zu, wenn diese nicht der direkte Ansprechpartner ist, sondern nur bei strategischen Fragen eingeschaltet wird (z. B. unterstehen in Baden-Württemberg die Schulgebäude der Kommune als Schulbauträger, während die Lehrer(innen) beim Land angestellt sind).

3 Herausforderungen im Hinblick auf Entscheidungswege in Kommunen

Ist ein Projekt wie z. B. ein Reallabor bzw. die Zusammenarbeit mit einem Projekt entschieden, wird die operative Zusammenarbeit in der Regel mit der ‚tiefsten‘ zuständigen Ebene erfolgen, also z. B. mit den Fachämtern. Die Entscheidungswege spielen aber auch in der operativen Umsetzung eine Rolle, es kann also ein Fehler sein, diese nur bezogen auf die Grundsatzentscheidung im Blick zu haben.

Relevanz von Hierarchien: Allgemein sind kommunale Verwaltungen stark hierarchieorientiert. Deshalb ist es besonders wichtig, keinen relevanten Entscheidungsträger zu übergehen. Generell ist eine Entscheidung weniger angreifbar, wenn sie sich aus Entscheidungen einer höheren Entscheidungsinstanz ableiten lässt. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, anstehende (Teil-)Projekte jeweils mit der nächsthöheren Entscheidungsinstanz abzusprechen, die dann den Gestaltungs- oder Arbeitsauftrag an die Ebene gibt, mit der externe Akteure wie Wissenschaftler(innen) zusammenarbeiten. Gleichzeitig sollte die Entscheidung zur Unterstützung eines (Teil-)Projekts nicht nur ‚top down‘ und – im ungünstigsten Fall gegen den Willen der operativen Ebene – getroffen werden, da das Engagement in der Zusammenarbeit dann möglicherweise auf ein Minimum reduziert wird. Es kann also durchaus sinnvoll sein, mit möglichst vielen kommunalen Akteuren auf

allen Ebenen im Gespräch zu sein, um Verständnis und Unterstützung für das (Teil-)Projekt zu schaffen. Dabei sollte der korrekte Entscheidungsprozess jedoch durchgängig eingehalten werden.

Entwicklung einer einheitlichen Verwaltungsposition durch die übergeordnete Ebene: Grundsätzlich können in allen Phasen eines Projekts unterschiedliche Positionen von unterschiedlichen Akteuren innerhalb der Kommune zutage treten. Lassen sich Differenzen innerhalb einer Ebene nicht ausräumen, muss eine Entscheidung durch eine ‚höhere Instanz‘ getroffen werden. Dieser Zustand sollte jedoch möglichst vermieden werden, da der ‚unterlegene‘ Akteur dann möglicherweise weniger engagiert oder sogar gegen das Projekt arbeiten könnte.

Kompetenz zur Zuordnung von Ressourcen: Insbesondere für Tätigkeiten, die sich auf der operativen Ebene nicht im Rahmen des Tagesgeschäfts erledigen lassen, ist eine Klärung der Ressourcenzuteilung (für Arbeitszeit, Materialien, Veranstaltungen etc.) wichtig. Dies kann häufig nicht auf der Arbeitsebene, sondern nur von den übergeordneten Führungspositionen entschieden werden. Dabei sind vor allem in kleinen Gemeinden mit kleinen Ämtern die Kommunikations- und Entscheidungswege kurz. Die Bürgermeister(innen) sind in der Regel über aktuelle Tätigkeiten der Fachämter inhaltlich informiert und können beurteilen, welche zusätzlichen Aktivitäten möglich sowie mit der Verwaltungshaltung vereinbar sind. In größeren Gemeinden dagegen sind Bürgermeister(innen) – oder gar Oberbürgermeister(innen) – weniger in das Tagesgeschäft der Fachämter eingebunden.

Existenz von Vetoplayern: Schließlich sollte bei der Analyse der Akteure in einer Kommune beachtet werden, dass vor allem aus den Ebenen Gemeinde- bzw. Stadtrat sowie (Ober-)Bürgermeister(in) Vetoplayer kommen können: Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie ein Vorhaben komplett blockieren können, weil ohne deren Unterstützung und Beteiligung das Vorhaben nicht umgesetzt werden kann (Zimmermann 2006). So kann z. B. der Gemeinde- bzw. Stadtrat durch seine Entscheidungen von der Verwaltung vorgeschlagene Aktivitäten bestätigen, modifizieren oder auch gegen deren Wunsch verhindern bzw. durchsetzen, weswegen es sinnvoll sein kann, auch mit einzelnen Gemeinde- bzw. Stadträt(inn)en oder mit den Fraktionen im Gespräch zu sein.

4 Berücksichtigung der Entscheidungswege in der Akteursanalyse

Anhand der Akteursanalyse ist zu verstehen, wie Entscheidungen in der Kommune zustande kommen und welche Akteure dabei welche Rolle spielen. Hierbei ist beispielsweise die Identifikation von Vetoplayern ein wesentlicher Baustein, da diese in der Lage sind, ein Vorhaben erheblich zu verzögern bzw. gänzlich zu

blockieren. Im Idealfall hingegen wirken diese unterstützend auf das Projekt ein. Weiter ist der Frage, an welcher Stelle zeitliche, finanzielle und personelle Ressourcen für das Projekt genutzt werden können, Aufmerksamkeit zu schenken, um gegebenenfalls gezielt an dieser Stelle Entscheidungswege zu beeinflussen. Um Entscheidungswege nachvollziehen zu können und gegebenenfalls auf diese einzuwirken, ist es sinnvoll, sich mit den Entscheidungsprinzipien und Entscheidungsinstanzen in der Kommune vertraut zu machen. Hierbei kann natürlich das Organigramm der Kommune eine Hilfe sein, das beispielsweise die kommunalen Verwaltungshierarchien abbildet. Sich lediglich auf das Organigramm zu stützen, wäre aber nicht sinnvoll, sondern würde zu ‚blinden Flecken‘ führen. Es gilt, auch dem ungeschriebenen ‚Protokoll‘ einer Kommune nachzuspüren. Dieses wiederum kann nur im direkten Gespräch erfragt werden, indem man sich nach den in der Kommune üblichen Vorgehens- und Entscheidungswegen erkundigt. Besteht bereits Kontakt zu einzelnen Mitarbeiter(inne)n in der Kommune, fällt dies leichter, als wenn die Kontakte zuerst noch aufgebaut werden müssen.

Literatur

- Becroft, R., Trenks, H., Rhodius, R., Benighaus, C., & Parodi, O. (2018). Reallabore als Rahmen transformativer und transdisziplinärer Forschung: Ziele und Designprinzipien. In R. Defila & A. Di Giulio (Hrsg.), *Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung*. (S. 75–100). Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-658-21530-9_4.
- Blum, S., & Schubert, K. (2011). *Politikfeldanalyse*. Wiesbaden: Springer VS.
- Butterworth, J., McIntyre, P., & da Silva Wells, C. (Hrsg.). (2011). *Switch in the City: Putting Urban Water Management to the Test*. Den Haag: IRC International Water and Sanitation Centre.
- Eckart, J., Ley, A., Häußler, E., & Erl, Th. (2018). Leitfragen für die Gestaltung von Partizipationsprozessen in Reallaboren. In R. Defila & A. Di Giulio (Hrsg.), *Transdisziplinär und transformativ forschen. Eine Methodensammlung* (S. 105–135). Wiesbaden: Springer VS. doi: 10.1007/978-3-658-21530-9_6.
- Freeman, R. E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.
- Reed, M. S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., & Morris, J. (2009). Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management*, 90, (S. 1933–1949).
- Zimmermann, A. (2006). *Instrumente zur Akteursanalyse – 10 Bausteine für die partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen*. Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ).

Die zwei weiteren Beiträge in diesem Buch zu ‚blinden Flecken‘

Eckart, J., Häußler, E., Erl, Th., Gonser, M., & Riel, J. (2019). Kommunale Akteure verstehen: Vorgeschichte der Arbeit in Kommunen beachten. In R. Defila & A. Di Giulio (Hrsg.), *Transdisziplinär und transformativ forschen, Band 2. Eine Methodensammlung* (S. 33-38). Wiesbaden: Springer VS.

Erl, Th., Gonser, M., Eckart, J., Häußler, E., & Riel, J. (2019). Kommunale Akteure verstehen: Verteilte Wissensbestände in Kommunen. In R. Defila & A. Di Giulio (Hrsg.), *Transdisziplinär und transformativ forschen, Band 2. Eine Methodensammlung* (S. 139-145). Wiesbaden: Springer VS.

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.

