







PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Inhaltsverzeichnis

Foyer

Editorial

John Friedmann: Planning in the Public Domain: twenty Years on.

Walter Siebel: Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung

Klaus J. Beckmann: Gewandeltes Planungs- und Steuerungsverständnis in der kommunalen und regionalen Verkehrsplanung

Michael Krautzberger: Innovationsanstöße durch die Europäisierung des Bau- und Planungsrechts

Volker Lindner: Schrumpfungserfahrungen. Steuerungsmöglichkeiten des Strukturwandels

Stephan Reiß-Schmidt: Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement

Fokus 1 | Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung

Editorial

Lesehinweise

»Menschen machen Geschichte ... Geschichte prägt Menschen.« Klaus Selle zu einem Artikel von Andreas Molitor.

»Viel gemacht – wenig bewirkt?« Marion Klemme zu einem Beitrag von Volker Lindner.

»Irritation und Innovation ... « Marion Stock zu einem Beitrag von Uwe-Jens Walther.

»Wahrnehmungs- und Akzeptanzprobleme jenseits einer „kommunikativen Steuerung“?« Marion Klemme zu einem Beitrag von Anja Farke.

»Die Wahrheit liegt in der Mitte, sagt man. Warum eigentlich? Einsteins Wahrheiten liegen alle am Rand. Wäre Kolumbus der Meinungsmitte gefolgt, hätte er Amerika nicht entdeckt ... doch glaubte Kolumbus nicht einen kürzeren Seeweg nach Asien erkundet zu haben? Und verheißt die konsensuale Mitte stets einen behaglichen Ort der Ruhe?« Hinweis zu einem Artikel von Wolfram Weimer.

»... die rb-Lagen haben teilweise Probleme, für die man Konzepte entwickeln müsste. Aber das kostet Mühe, und die Hilfe der ECE in Form eines fertigen Stückes Innenstadt kostet den Stadtrat nicht einmal einen Anruf - sie kommt von allein. ... « Marion Klemme zu einem Beitrag von Gert Kähler.

Resonanzen

Rezensionen zu »Planen.Steuern.Entwickeln« und den Bänden »Planung neu denken« Bd. I und II



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Foyer

Editorial

Das Themenspektrum der Texte in diese Rubrik ist breit. Es umfasst die räumliche Entwicklung im schon oft beschriebenen doppelten Sinne:

- sich entwickeln: Wie verändern sich Quartiere, Städte und Regionen, welche Ursachen, welche Wirkungen sind zu beobachten?
- entwickelt werden: Wie wirken einzelne Akteure an der Entwicklung der Städte mit? Wie verhalten sich ihre Aktivitäten zum Handeln anderer? Wie werden Zusammenhänge – im Sinne von Governanceprozessen – hergestellt und gestaltet? Etc.

Die neuen Texte, die auch älteren Datums sein können (wenn sie heute noch oder wieder von Bedeutung sind), werden von der Redaktion ausgewählt und kommentiert. Dabei soll und wird es »bunt« zugehen – thematisch wie formal. Denn nach unserer Auffassung besteht eine wichtige Funktion dieser Plattform darin, auch ungewöhnliche Inhalte, Fragestellungen, Denk- und Darstellungsweisen in die wissenschaftliche Diskussion einzubringen.

Und so sollen ausdrücklich auch Beiträge, die nicht aus Fachpublikationen stammen, hier aufgenommen werden. Es scheint als könnten wir, könnten diejenigen, die sich wissenschaftlich mit der Entwicklung der Städte und der Fachdiskussion darüber auseinandersetzen, zum Beispiel von journalistischen Zugängen viel lernen – sowohl was die Themen wie die Art der Darstellung betrifft. Gemessen an den abstrakten und realitätsfernen Darstellungen insbesondere vieler planungstheoretischer Arbeiten wird hier sehr viel mehr »Wirklichkeit transportiert«, erfährt man anschaulich etwas darüber, die Stadtentwicklung »funktioniert«, auf welche Weise Akteursgruppen und Einzelpersonen an der Entwicklung der Städte mitwirken.

Bei alledem lebt die Arbeit der Redaktion aber ganz wesentlich von Anregungen und Hinweisen. Daher erneuern wir hier unsere Einladung an Autorinnen und Autoren, aber auch an Interessierte, die uns auf wichtige Texte hinweisen, an der Weiterentwicklung des Projektes mitzuwirken.

Diese Ausgabe umfasst eine Sammlung von Texten, die in ihrer Kurzfassung bereits in den Bänden 1|2 zu »Planung neu denken« erschienen sind. Da die Buchform auch mit Platzbeschränkungen verbunden ist, war es

uns nicht möglich, die Texte in ihrer Langfassung dort aufzunehmen. Wir freuen uns, Ihnen diese Beiträge hier vorstellen zu können und damit manche Themen der erschienenen Bände zu vertiefen. (ks)



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung



Prof. Dr. Walter Siebel leitet die Arbeitsgruppe Stadtforschung am Institut für Soziologie der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg.

(Langfassung aus: Klaus Selle (Hrsg.), 2006: Planung neu denken|Bd. 1, Zur räumlichen Entwicklung beitragen, Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, S. 195-209)

Planung ist, was Planer tun. Der einfache Satz wirft Fragen auf: Wer ist Planer und was unterscheidet die Tätigkeit des Planens von anderen Formen sozialen Handelns? Der Angestellte, der über seinen nächsten Urlaub nachdenkt, der Global Player, der eine Produktion in ein Land mit niedrigen Steuern und noch niedrigeren Löhnen verlagert, der Spin-Doktor, der die nächste Wahlkampagne vorbereitet – sie alle planen. Planung meint einen besonderen Typus sozialen Handelns, der sich von anderen Formen sozialen Handelns durch seinen Rationalitätsanspruch unterscheidet. Dieser Handlungstypus kommt in allen gesellschaftlichen Bereichen vor. Allerdings gibt es eine akademisch ausgebildete Profession der Planer nur in der Stadt- und Regionalplanung bzw. genereller der Raumplanung. Im Folgenden wird nur vom Tun dieser professionellen Planer die Rede sein. Die Geschichte der Planung soll daher anhand von zwei Fragen dargestellt werden: Was tun Stadt- bzw. Raumplaner (1) und welchen Rationalitätskriterien unterliegt ihr Handeln (2)? Die Anforderungen an Planung und die Kriterien ihrer Rationalität sind nicht frei von Widersprüchen. Sie sollen zum Schluss als Dilemmata von Planung benannt werden (3).

1. Was tun Stadt- und Raumplaner?

*Zu fragmentarisch ist Welt und Leben
Ich muß mich zum deutschen Professor begeben
Der weiß das Leben zusammensetzen
Und er macht ein verständlich System daraus
Mit seinen Nachtmützen und Schlafrockfetzen
Stopft er die Lücken des Weltenbaus*

Heinrich Heine

Dem theoretisch unbewehrten Blick muss die soziale Welt »zu fragmentarisch« scheinen. Würde man ohne Fragestellung und Begriff nur aufschreiben, was Planer alltäglich tun, es ergäbe ein diffuses Gemenge verschiedenster Tätigkeiten: abendliche Auftritte in Bürger-

versammlungen, Verhandlungen mit Grundstückseigentümern, Rumsitzen in behördeninternen Abstimmungsgesprächen, die 14. Überarbeitung des Bebauungsplans für ein Gewerbegebiet usw. Und wenn es sich um stadtentwicklungspolitisch wichtige Angelegenheiten handelt, dann entscheiden Politiker, Developer, Juristen und die Betriebswirte aus der Wirtschaftsförderung, nicht die Planer. Will man dennoch aus all dem, was Planer tun, »ein verständlich System« machen, d.h. der Vielfalt von Einzelheiten eine verallgemeinerbare Aussage abgewinnen, bedarf es der theoretischen Abstraktion. Max Weber hat dazu den Weg der idealtypisierenden Begriffsbildung gewiesen. Seine Idealtypen beinhal-

ten nicht ein Ideal im Sinne des normativ Gewünschten und auch nicht das Typische im Sinne des statistisch Repräsentativen. Idealtypen sind begriffliche Konstruktionen, denen in der Wirklichkeit kein einziger Fall eins zu eins entsprechen muss. Idealtypen werden gebildet, indem man aus der grundsätzlich unendlichen Fülle des empirischen Materials das herausgreift, was bezogen auf eine bestimmte Fragestellung relevant ist. Wenn im Folgenden der Versuch gemacht wird, anhand von Aufgabenstellungen und planerischen Denkmustern Phasen der Planung idealtypisierend zu unterscheiden, so ist damit also nicht gemeint, dass die jeweils zur Charakterisierung einer Phase herangezogene Aufgabe die einzige in der entsprechenden Phase sei, nicht einmal dass diese die alltägliche Arbeit des Planers dominiere. Behauptet wird nur, dass diese Aufgabe diese Phase von den anderen Planungsphasen zu unterscheiden erlaube.

Planung kann beschrieben werden als doppelt konstituiert: zum einen durch die Aufgaben, die eine Gesellschaft der Planung stellt und die Bedingungen, unter denen diese Aufgaben gestellt werden – die objektive Konstitution von Planung, zum andern durch die Interpretation ihrer Aufgaben seitens der planenden Profession – die subjektive Konstitution von Planung (vgl. hierzu Albers in Selle (Hg.) 2006, Planung neu denken Bd.1). Was Planer tun, ist das komplexe Produkt aus dem, was sie tun müssen, und dem, was sie denken tun zu sollen. Beides ist nicht unabhängig von einander. Die Geschichte der Planung ist daher als wechselseitige Beeinflussung von gesellschaftlicher Entwicklung und Selbstverständnis der planenden Profession zu schreiben.

In der Geschichte der Planung in der BRD lassen sich fünf Phasen unterscheiden:

1. *Wiederaufbau*: Als Folge des Weltkriegs dominierte bis Anfang der 50iger Jahre der Wiederaufbau der zerstörten Städte. Reparatur und Rekonstruktion bewegten sich mit wenigen Ausnahmen entlang der alten Linien, nicht so sehr aus Nostalgie – es gab durchaus Pläne für einen radikalen Neuanfang. Sie wurden formuliert von einer Planerelite, die – mit wenigen Ausnahmen – bereits während des zweiten Weltkriegs und geprägt vom totalitären Planungsanspruch des dritten Reichs die Zerstörungen durch den Krieg als Chance begriffen hatte, endlich die Stadt der Moderne zu errichten oder doch wenigstens grundsätzliche Lehren aus dem Luftkrieg zu ziehen

(Durth/Gutschow 1988). Aber diese Pläne scheiterten nach 1945 an der noch weitgehend intakten »unterirdischen« Stadt der technischen Infrastrukturen, am Geldmangel, an fehlenden Kapazitäten der Bauindustrie und vor allem an den eigentumsrechtlichen Verhältnissen: das Grundbuch ist der *cantus firmus* der Stadtentwicklung, nicht die Mauern einer Stadt. In dieser Phase genügten die Wiederaufbaugesetze der Länder. Das Planer selbstverständnis war geprägt aus einem Nebeneinander von Restbeständen autoritärer Planungen, die sich auch hie und da in großen Straßendurchbrüchen zeigen konnten, und einem ad-hoc Pragmatismus, der die jeweils drückendsten Engpässe beseitigte.

2. *Extensive Urbanisierung* (Häußemann/Siebel 1994): Seit Beginn der Industrialisierung war Stadtentwicklung identisch mit räumlicher Expansion. Nach der abnormen Zeit des Kriegs und des Wiederaufbaus begann ab Mitte der fünfziger Jahre wieder eine stürmische Expansionsphase industrieller Urbanisierung. Die Wirtschaft wuchs mit Raten um die 8 %. Ungenutzte Produktionsfaktoren – Arbeitskräfte und Flächen – wurden mobilisiert und bislang außerhalb des Markts durch informelle Arbeit und Selbstversorgung hergestellte Güter wurden in den formellen Produktionsprozess einbezogen (Lutz 1984). Die teilweise auch noch nicht ganz wiederaufgebauten Städte boten nicht genügend Raum für die Massen der Stadtbewohner und der Flüchtlinge, die zunächst außerhalb der zerstörten Städte untergebracht waren und die nun wieder zurück in die Städte strömten. Es mussten Wohnungen auf der grünen Wiese errichtet werden, ebenso Gewerbegebiete für die expandierenden Betriebe, Wohnfolgeeinrichtungen und Verkehrsanlagen. Stadtplanung war Stadterweiterung. In dieser Phase wurde das Bundesbaugesetz konzipiert und beschlossen. Es entspricht dem, was Albers (1969) als Auffangplanung beschrieben hat. Die Bundesrepublik – so schien es – war auf dem Weg in eine ökonomisch prosperierende, sozial gerechte und kulturell integrierte Gesellschaft. Mehr als eine Auffangplanung, die den autonomen Wachstumskräften im Wortsinne Raum verschaffte, war da nicht nötig.

3. *Intensive Urbanisierung*: In der zweiten Hälfte der 60iger Jahre kündigte sich das Ende des »Traums immerwährender Prosperität« (Lutz) an. Im Ruhrgebiet, während der 50iger Jahre der Motor des extensiven Wachstums, zeigten sich erste Anzeichen eines Endes der industriellen Urbanisierung. In der nun sich

entfaltenden Dienstleistungsgesellschaft nahmen die Büroarbeitsplätze zu. Sie wurden bevorzugt in den Kernstädten angesiedelt. Gleichzeitig schrumpften die industriellen und gewerblichen Arbeitsmärkte. Das durchschnittliche Wachstum halbierte sich in den 70iger Jahren auf 4%. Die erste Konjunkturkrise in der zweiten Hälfte der 60iger hatte vorübergehend zu einer halben Million Arbeitslosen geführt. Beides, sinkende Prosperität und die Verlagerung der Wachstumsdynamik von der Industrie auf den tertiären Sektor und damit auch in die Kernstädte, führte zu einer Umorientierung der Stadtpolitik. Sie wurde in den Dienst einer wachstumsorientierten Strukturpolitik genommen, die Wachstum fördern sollte, indem sie die Mobilität der Produktionsfaktoren erhöhte. Der Stadtpolitik fiel dabei die Aufgabe zu, durch Stadtumbau den Produktionsfaktor Fläche zu mobilisieren, d.h. Flächen den jeweils produktivsten Nutzungen zuzuführen, also insbesondere innerstädtische Wohnflächen und Flächen unrentablen Gewerbes für tertiäre Nutzungen verfügbar zu machen (Siebel 1974). Der Umbau der Städte durch Flächen-sanierung und Modernisierung der Bausubstanz wurde zur dominanten Aufgabe erklärt. Um sie zu bewältigen, wurden weit reichende Änderungen des Instrumentariums der Planung diskutiert, die eine Änderung des Grundgesetzes erforderlich machten, auf deren Grundlage 1972 das Städtebauförderungsgesetz beschlossen werden konnte.

Stadtumbau aber verletzt anders als Stadterweiterung auf der grünen Wiese unmittelbar die Interessen von Menschen, da er das gewohnte Bild der Stadt verändert, bestehende Nutzungen beseitigt und in gewohnte Lebensverhältnisse eingreift. Deshalb beginnt mit dem Stadtumbau auch der Widerstand gegen einzelne Aspekte der Stadtentwicklung. Die ersten Bürgerinitiativen in Bremen und München kämpften gegen die Zerstörung eines Wohnviertels und eines Palais durch innerstädtische Schnellstraßen. Nicht nur bei den Jusos wird über die Grenzen des Wachstums diskutiert, womit zunächst soziale, später auch ökologische Nebenfolgen erstmals thematisiert werden. Aber die Orientierung auf eine Lenkung von ökonomischen und physischen Wachstumsprozessen bleibt ungebrochen, ja in der Forcierung des Wachstums wird auch die Bewältigung seiner negativen Folgen gesucht. Wachstumsförderung verschafft mit den erhöhten wirtschaftlichen Zuwachsraten zugleich einem regulativen Sozialstaat die finanziellen Mittel, um die negativen Neben-

folgen des Wachstums auszugleichen. Das Städtebauförderungsgesetz ist Ausdruck solcher »Simultanpolitik« (Offe). Es soll dazu dienen, die Stadtentwicklungspolitik für eine wachstumsorientierte Strukturpolitik zu instrumentalisieren und zugleich mit »vorbereitenden Untersuchungen« und dem »Sozialplan« seine sozialen Nebenfolgen zu vermeiden oder zu mildern. Damit wird zum ersten Mal die soziale Dimension städtischer Entwicklung im Instrumentarium der Planung berücksichtigt, allerdings nur als ein Bereich – unbeabsichtigter – Nebenfolgen. In dieser Phase seit Mitte der 60iger Jahre bis Mitte der 70iger sind zumindest das Selbstverständnis der Planer aber auch die Reorganisationsbemühungen der planenden Verwaltung dominiert vom Konzept der Entwicklungsplanung, die durch Integration aller Ressortaktivitäten einschließlich der Finanzpolitik die Entwicklung der ganzen Stadt umfassend und effektiv steuern soll.

4. *Desurbanisierung*: Mitte der 70iger Jahre wurden die Anzeichen eines Endes der industriellen Urbanisierung unübersehbar. War bislang Strukturschwäche ein Phänomen vorwiegend ländlich-agrarisch strukturierter Regionen, so zeigten sich nun strukturelle Probleme in hoch industrialisierten und urbanisierten Regionen: den Werftstandorten an der norddeutschen Küste und den Standorten der Schwerindustrie an der Ruhr und im Saarland. Es entstanden großräumige Ungleichgewichte zwischen den vorwiegend südlichen Agglomerationen, die während der industriellen Urbanisierung keine große Rolle gespielt hatten und nun für die neue Dienstleistungsgesellschaft im wörtlichen und im übertragenen Sinne unverbrauchte Standorte boten, und dem Norden, der von Deindustrialisierung, Abwanderung und sinkenden Steuereinnahmen geprägt wurde (Friedrichs et al 1986). Gleichzeitig beschleunigte und erweiterte sich innerhalb der großstädtischen Agglomerationen der Prozess der Suburbanisierung. Nicht nur die Wohnbevölkerung und die industriellen Arbeitsplätze sondern zunehmend auch tertiäre Funktionen Handel, haushaltsbezogene Dienstleistungen und »back-offices« – drängten ins Umland. Die Kernstädte insbesondere in den alten Industrieregionen verloren Funktionen, Arbeitsplätze und Menschen. Hier wurde bereits in den 80iger Jahren des vorigen Jahrhunderts ein neuer Typus von Stadtentwicklung sichtbar: Stadtentwicklung durch Schrumpfen. Aber der verführerische Traum immerwährender Prosperität war noch so lebendig, dass die Ein-

sicht in die Unabwendbarkeit von Schrumpfen sofort wieder verdrängt wurde beim ersten Anschein eines neuen Wachstums, das der kurze Vereinigungsboom gerade den alten Industrien bescherte.

Die quantitativen Verluste an Arbeitsplätzen und Einwohnern gingen einher mit qualitativen Verschiebungen zulasten der Kernstädte, denn es wanderten vorwiegend diejenigen ab, die sich Mobilität leisten konnten, d.h. die expandierenden und ertragreichen Betriebe und die jungen und besser verdienenden Familien. In den Kernstädten dagegen blieben die Armen, die Alten, die Arbeitslosen zurück, und wenn die Kernstädte noch Bevölkerungsgewinne hatten, dann bei jungen Menschen in der Ausbildung und durch Zuwanderung aus dem Ausland. Dagegen gewann das Umland zunehmend an Unabhängigkeit. Sein Wachstum resultierte immer weniger aus den Wanderungsgewinnen gegenüber der Kernstadt als aus der Eigendynamik der bereits ansässigen jungen Haushalte und wettbewerbsfähigen Betriebe. Auch funktional verselbständigte sich »Suburbia«, was sich im Rückgang der zentripetalen zugunsten tangentialer Pendlerbewegungen ausdrückte. Damit änderte sich zumindest in den altindustriellen Regionen aber auch in manchen Kernstädten die Aufgabenstellung der Planung erneut (Mayer/Siebel 2000; Siebel/Ibert/Mayer 2001). Solange Strukturchwäche ein Phänomen gering industrialisierter Räume gewesen war, hatte sich die Strukturpolitik auf Umverteilungsmaßnahmen beschränken können, um den Zurückgebliebenen auf die Beine zu helfen, damit sie schneller auf dem allgemeinen Weg industrieller Urbanisierung vorankämen. Mit der Krise des Ruhrgebiets aber war eine neue Problematik sichtbar geworden. Hier handelte es sich um eine hoch urbanisierte und industrialisierte Region, deren einstige Modernität in einer Sackgasse geendet war. Strukturpolitik hatte hier nicht die vorhandenen Strukturen zu stärken – die waren gerade das Problem –, sie mussten vielmehr grundlegend geändert werden. Es ging nicht um schnelleres Vorankommen auf einer vorgegebenen Bahn sondern um das, was Schumpeter als Innovation definiert hat: »Die Veränderung der Bahn« (zit. nach Svedberg 1994, 55). Eine solche Planung greift schwer fassbare soziale und kulturelle Themen auf unter der ebenso schwer fassbaren Zielsetzung der Organisation von Innovation. Planung zielt sehr viel stärker als früher auf weiche Standortfaktoren, und sie setzt auf weiche Strategien: Ko-

operieren, Verhandeln, Koordinieren, aber auch Begeistern und Mobilisierung der eigenen Kräfte – die »Verführung durch das Projekt« (Ganser). Unter dem Stichwort der Projektorientierung konzentriert sich die Planung auf ein inhaltlich, zeitlich und räumlich eng umschriebenes Vorhaben, das Projekt, etwa die Umnutzung einer Industriebranche oder die Veranstaltung einer Weltausstellung. Dabei wird die zeitliche und akteursmäßige Trennung von Zielformulierung und Durchführung aufgehoben in vielfältigen Kooperationsformen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. Planung nimmt sich einerseits zurück im Vergleich zum Anspruch der Entwicklungsplanung auf umfassende, flächendeckende und langfristige Steuerung der gesamten Stadtentwicklung. Andererseits aber erweitert sie ihren Aktionsraum, indem sie die klassische Arbeitsteilung zwischen rahmensetzender staatlicher Steuerung und privater Umsetzung überwindet.

Zwei Strategien markieren die Extreme einer Planung durch Projekte, wobei daran zu erinnern ist, dass es sich um eine idealtypisierende Unterscheidung handelt, in der Praxis zeigen sich nur unterschiedliche Mischungsverhältnisse von Elementen beider Strategien: Die Faustschlag-Strategie der Festivalisierung, die durch die Veranstaltung eines Großereignisses verkrustete Strukturen aufbrechen, die Akteure mobilisieren und Kapital sowie Subventionen von außen in die Region/Stadt umlenken soll, und die Mobilisierung der endogenen Potentiale mit einer Strategie der tausend Blumen, die eine Vielzahl von Projekten initiiert, in denen beispielhafte Lösungen für die verschiedenen Probleme einer Region/Stadt entwickelt werden, die über eine Propaganda der guten Tat die Akteure mobilisieren und zu neuen Denkweisen und Verhalten anregen sollen.

Die entscheidende Veränderung liegt in dieser weitgehenden Verschiebung des Gegenstands der Planung weg von der physischen Planung, die Raum für die Kräfte des Wachstums schafft, hin zu einem anderen Management des Bestandes, zu weichen Standortfaktoren, institutionellen Regelungen und Organisationsformen. Planung wird pädagogisch, sie versucht, Denk- und Verhaltensweisen zu verändern, sie zielt auf Werte, Einstellungen und Mentalitäten, gleichsam auf den Intimbereich der Gesellschaft. Der »communicative turn« in der Planung, die Betonung von Verhandlung, Moderation und Kooperation hat hier eine ihrer Ursachen. Lernprozesse lassen

sich nicht hierarchisch organisieren. Man kann schließlich den Akteuren einer Stadtregion nicht befehlen, sich als endogene Potentiale zu definieren, ihr Verhalten und Denken zu ändern und umgehend innovativ zu werden. Dazu braucht es einerseits Projekte, die zum Mitmachen begeistern, und andererseits Verfahren, in denen die Akteure die Chance erhalten, ihre Interessen einzubringen, also Verhandlung, Beteiligung, Kooperation.

5. *Reurbanisierung und Schrumpfen*: Nach 150 Jahren industrieller Urbanisierung war in der Krise der alten Industrieregionen zum ersten Mal ein gänzlich neuer Typus der Stadtentwicklung sichtbar geworden: Stadtentwicklung durch Schrumpfen, Schrumpfen der Arbeitsmärkte, der Flächennutzung, der Einwohnerzahlen und des Steueraufkommens (Häußermann/Siebel 1987). Nach der Wiedervereinigung ist dieser Typus in den Neuen Bundesländern dominant geworden. Die Deindustrialisierung, die in den alten Ländern bereits in den 60iger Jahren begonnen hatte und sich abgefedert durch enorme Subventionen seitdem über Jahrzehnte hinzog, verläuft in den NBL verdichtet auf einen sehr viel kürzeren Zeitraum. Sie wird überlagert durch Entmilitarisierung und den Abbau eines systembedingt aufgeblähten öffentlichen Dienstes. Alle drei Entwicklungen haben die Arbeitsmärkte in einzelnen Regionen regelrecht zusammenbrechen lassen. In der Folge wandern vor allem die Jungen, die Qualifizierten und die Frauen in die alten Bundesländer, was die Chancen auf langfristige Stabilisierung auf niedrigerem Niveau infrage stellt. Denn die Abwanderung der jungen und qualifizierten Arbeitskräfte schwächt die Attraktivität einer Region für Investitionen, und wenn überdurchschnittlich viele junge Frauen abwandern, dann gehen der Region die künftigen Mütter verloren, was bedeutet, dass dort in Zukunft noch weniger Kinder geboren werden. Großräumige Wanderungen zusammen mit einer nachholenden Suburbanisierung führen zu massiven Bevölkerungsverlusten der Städte. Leipzig hat in den 90iger Jahren jeden sechsten, Halle jeden dritten Einwohner verloren. Die Folgen sind ausgedehnte Industriebrachen, Wohnungsleerstände und eine Ausdünnung der privat und öffentlich organisierten Güter- und Dienstleistungsangebote, was weitere Abwanderung auslöst – Schrumpfen droht in einen Teufelskreis zu münden, der die Forderung nach gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Abwanderungsregionen unrealisierbar macht.

Allerdings werden voraussichtlich die Kernstädte von Gegentendenzen profitieren. Einmal schwächen sich die ökonomischen und sozialen Kräfte, die die Suburbanisierung getragen haben, ab. Zum andern gibt es ökonomische und soziale Argumente für eine wieder steigende Attraktivität der Kernstädte als Arbeits- und Lebensort. In der Wissensgesellschaft gewinnt das sog. tacit knowledge, das für die sinnvolle Interpretation von Informationen notwendige Hintergrundwissen, wachsende Bedeutung (Läpple 2003). Dieses Wissen ist für seine Produktion und Vermittlung anscheinend an urbane Milieus gebunden. Die großen und differenzierten Arbeitsmärkte sind für karriereorientierte qualifizierte Arbeitskräfte attraktiv und bieten vielfältige Kooperationsmöglichkeiten bei komplizierten Projekten. Außerdem sind heute, wo es kaum noch traditionelle Hausfrauen (und ebenso wenige neue Hausmänner) gibt, berufsorientierte Männer wie Frauen auf das Leben in einer Stadt angewiesen, denn die Stadtmaschine mit ihrer Überfülle an Güter- und Dienstleistungsangeboten kann von all den außerberuflichen Verpflichtungen entlasten, für die früher der private Haushalt resp. die Hausfrau zuständig waren (Siebel 2004a, 45f). Eine Wanderung von berufsorientiert lebenden, allein stehenden und kinderlosen Erwachsenen in hochwertige innerstädtische Wohngebiete und in Szene-Quartiere lässt sich seit einiger Zeit beobachten. Sie sind neben den Ausbildungswanderern und den Zuwanderern aus dem Ausland die dritte Nachfragegruppe nach Innenstadt als Wohn- und Lebensort. Damit können sich die Kernstädte sozialräumlich polarisieren zwischen aufgewerteten und heruntergekommenen Quartieren, in denen sich die Armen, Arbeitslosen und die nicht integrierten Ausländer konzentrieren.

Es wird also ein Nebeneinander von Schrumpfen und Reurbanisierung bei starken strukturellen Veränderungen zwischen und innerhalb von Regionen und Städten geben. Damit stellen sich für die physische Planung neben Aufwertung und Modernisierung vor allem Aufgaben des Rückbaus. Wo die Leerstände in den Beständen großer Wohnungsbaugesellschaften auftreten, ist das leichter als in den innerstädtischen Altbauvierteln mit zersplittertem Grundeigentum, weil dort kooperationsfähige oder -willige Akteure schwierig zu finden sind. Rückbau wird dort zu einer mühseligen Suche nach Kooperationspartnern und soweit diese überhaupt existieren werden langwierige Verhandlungen mit einer Viel-

zahl von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und Handlungsmöglichkeiten notwendig. Diese Art von Stadtpolitik wird sehr viel mehr Ähnlichkeiten mit der Tätigkeit von Immobilienmaklern und Finanzberatern als mit Bauleitplanung haben. Gleichzeitig werden Modernisierung, Aufwertung des Wohnumfelds und höherwertige Infrastruktur nötig, um die Stadt attraktiv für die Lebensstile berufsorientierter Singles zu machen, Maßnahmen also, die seit längerem zum Repertoire der Stadtpolitik gehören. Ansonsten aber wird die Attraktivität einer Stadt für die modernen produktionsorientierten Dienstleistungen von ihren Freizeit-, Bildungs- und Kulturangeboten bestimmt. Den Menschen in überforderten Nachbarschaften und sozialen Brennpunkten wiederum hilft man nicht mit Steinen sondern mit andern Menschen: Gemeinwesenarbeitern, Pädagogen und Stadtteilmanagern. Und Integration von Zuwanderern ist in erster Linie Sache von Schule und Betrieb. Stadtpolitik unter Bedingungen des Schrumpfens und der Reurbanisierung wird weniger Neubau und mehr intelligentes Bestandsmanagement, weniger physische Planung und mehr Marketing, Sozial-, Bildungs- und Kulturpolitik sein müssen.

Der Wandel der Planung spiegelt aber nicht nur den Wandel der Planungsaufgaben sondern auch die Veränderungen der Rahmenbedingungen, unter denen diese Aufgaben bewältigt werden müssen. Mit dem Übergang von der »Auffangplanung« zur »Entwicklungsplanung« (Albers) war die Hoffnung auf gestiegene Handlungsmöglichkeiten verbunden gewesen. Diese Hoffnung war illusorisch. Die neuen Organisationsformen, Verfahrensweisen und Instrumente der Stadtplanung, die unter diesem Stichwort zusammengefasst wurden, sind ebenso gut als Reaktionen zu interpretieren, um angesichts einer wachsenden Diskrepanz zwischen Anforderungen und Ressourcen gegebene Spielräume wenigstens zu bewahren (Siebel 1974). Bund und Länder schieben den Kommunen Aufgaben zu, ohne sie mit entsprechenden Finanzmitteln auszustatten, andererseits werden die kommunalen Handlungsspielräume durch zentralstaatliche Vorgaben beschnitten, und die Klagen über die kommunale Finanzmisere sind fast so alt wie die kommunale Selbstverwaltung. Auf der Seite der Privatwirtschaft treten den Kommunen in Gestalt von Großkonzernen, international tätigen Developern und Investmentgesellschaften Akteure gegenüber, deren finanzielle und planerische Potentiale ausreichen, um

Standorte auch gegen die kommunalen Planungen zu entwickeln, und deren globale Handlungsräume ihnen erlauben, jederzeit vor lokal gesetzten Restriktionen auf andere Standorte auszuweichen. Das entwertet die beiden klassischen Instrumente der Steuerung durch die öffentliche Hand: Recht und Geld. In dem Maße, in dem den Investoren Ausweichmöglichkeiten offen stehen, versagen Gebote und Verbote, denn sie gelten nur im Hoheitsgebiet der planenden Instanz, und Geld steht den öffentlichen Händen immer weniger zur Verfügung, jedenfalls nicht in dem Umfang, wie notwendig, um angesichts der Finanzmacht der neuen Akteure der Stadtentwicklung und der gestiegenen Investitionskosten für einzelne Projekte von steuerungsrelevantem Gewicht zu sein. In dieser Klemme zwischen von oben und von außen gesetzten Restriktionen und eigener Finanzmisere schwinden die Handlungsspielräume der Kommunen.

Die Überzeugungskraft dieser Erklärung wird nur dadurch geschwächt, dass sie immer angeführt wird. Wenn heute von einer »Renaissance« der Stadtentwicklungsplanung gesprochen wird (Deutscher Bundestag 2004, 47), dann wird das wieder als notwendige Reaktion auf gewachsene Restriktionen begründet: »Knapper gewordene Ressourcen der öffentlichen Hand verlangen, mit den vorhandenen Mitteln rationaler umzugehen« (dasselbst, 47f). Und die selbe Begründung kann auch angeführt werden, um gegenwärtige Veränderungen im Sinne des communicative turn der Planung oder des Wandels zu local governance zu erklären: »Die Mischung aus privatwirtschaftlichen Großinvestitionen, Pluralisierung der Entscheidungszentren und sinkende fiskalische Handlungsspielräume der öffentlichen Hände« (Fürst 2004, 67) führe zu einem Wandel des Steuerungsbegriffs von »intervenieren« und »Handlungen erzwingen« zum »Management von Interdependenzen« und »Einwerben von Kooperationsleistungen« (dasselbst, 69). Seit über kommunale Planung diskutiert wird, verschärfen sich die Probleme und sinken die Handlungsspielräume, so dass eigentlich die Versuche der Problembewältigung durch Planung längst aufgegeben sein müssten.

Sieht man ab von der Ausnahmesituation nach dem zweiten Weltkrieg, so hatte Stadtpolitik seit Beginn der Industrialisierung Wachstumsvorgänge zu steuern, zunächst vornehmlich als Stadterweiterung, dann als Suburbanisierung, seit den 70iger Jahren als Stadt-

umbau und Desurbanisierung. Mit der Krise des Ruhrgebiets und der Kumulation von Deindustrialisierung, Transformationsfolgen, Rückgang der Geburten und Abwanderung in den NBL wird es nun zur dominanten Aufgabe der Stadtentwicklungspolitik, das Schrumpfen zu steuern. Das wird zu einer Rehierarchisierung der Planung beitragen. Unter den Bedingungen von Wachstum ließen sich Konflikte vergleichsweise leicht durch Verhandlungen und Konsens lösen. Wachstum ermöglicht Win-Win-Situationen, in denen für jeden etwas abfällt. Trotzdem war die Bürgermeisterkonkurrenz etwa um die Ansiedlung von großflächigen Betriebstätten des Einzelhandels in interkommunalen Abstimmungen kaum auszuschalten. Unter Bedingungen des Schrumpfens werden kooperative Abstimmungsprozesse noch seltener gelingen, denn Schrumpfen beinhaltet, dass auch Verluste verteilt werden müssen. In Verhandlungen unter autonomen Kommunen wird allenfalls in glücklichen Ausnahmefällen im Konsens darüber entschieden werden können, wo in einer Stadtregion Wohnungen abgerissen und Schulen geschlossen werden. Zur Bewältigung der negativen Verteilungskonflikte in schrumpfenden Stadtregionen ist eine politisch legitimierte, rechtlich kompetente und finanziell handlungsfähige regionale Planungsinstanz notwendig. Damit stellt sich in den Regionen ein Problem ähnlich wie im Zuge des europäischen Einigungsprozesses: Zentralisierung von Mitteln und Kompetenzen, ohne die historisch gewachsenen Identitäten der Nationalstaaten (resp. der einzelnen Gemeinden) zu verletzen und ohne demokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten einzuschränken. Das Pendel der Planungsdiskussion wird wieder einmal zurückschwingen, diesmal von Projekt und Moderation zu Hierarchie und integrierten Entwicklungsplanungen. Und was an diesen Planungen »Entwicklung« heißt, wird stärker sozial-, bildungs- und kulturpolitische Aufgaben beinhalten.

2. Zur Rationalität von Planung

Planen unterscheidet sich von anderen Formen sozialen Handelns durch den Anspruch auf besondere Rationalität. Eine geplante Handlung ist eine besonders sorgfältig kalkulierte Handlung. Was kennzeichnet dieses Kalkül? Auf die Frage nach der Rationalität planenden Handelns gibt es drei Antworten (das Folgende nach Siebel 1995): Die erste ist die des geschlossenen Planungsmodells. Danach ist Planung in dem Maße rational, wie sie

- vollständige Informationen besitzt,
- widerspruchsfreie Ziele verfolgt und
- über alle Mittel verfügt, das Geplante zu verwirklichen.

In einer etwas altertümlichen Sprache ausgedrückt: Planung ist rational, wenn sie allwissend, allmächtig und jenseits von Gut und Böse handelt. An diesem Gott-Vater-Modell der Planung haben sich die sozialistischen Staaten orientiert, aber auch die Diskussion über die umfassende Entwicklungsplanung in der Bundesrepublik Anfang der 70iger Jahre. In der Phase der extensiven Urbanisierung, als es vorrangig um Stadterweiterungen ging, wäre die Orientierung am geschlossenen Planungsmodell noch halbwegs realistisch gewesen: »auf der grünen Wiese« gab es kaum Widerstände, die großen Wohnungsbaugesellschaften verfügten über ausreichende Mittel, die Flächen konnten leicht in eine Hand gebracht werden, und die Aufgabe, Raum zu schaffen für ein vor allem quantitatives Mehr an Wohnen, Gewerbe und Verkehr war von überschaubarer Komplexität. Das änderte sich grundsätzlich in der Phase der intensiven Urbanisierung. Nun ging es um die sehr viel komplexere Aufgabe qualitativer Änderung vorhandener Strukturen. Und obendrein war die Planung mit dem Stadtumbau in dicht vermintes Gebiet geraten: zersplitterte Grundstücksverhältnisse, harte, an die bestehenden Standorte gebundene ökonomische Interessen, historisch verankerte Identitäten und lang gewohnte Lebensverhältnisse. Die Flächenanierungen liefen sich fest im Widerstand der Bewohner, Eigentümer und Nutzer, und um all das einfach auszukufen, dafür fehlten dann doch die rechtlichen und finanziellen Mittel. In der DDR konnten solche Widerstände überwältigt werden, dafür wurden die Städte zerstört oder doch verfallen gelassen und die neu errichteten Strukturen waren von bedrückender Tristesse. Im Westen dagegen holten sich die Planer bei dem Versuch, in den Innenstädten gleichsam mit Gewalt die Tabula rasa Situation auf der Grünen Wiese herzustellen, blutige Köpfe.

Das ließ das Pendel der Planungsdiskussion zurück schwingen zum offenen Planungsmodell des Inkrementalismus, das in beinahe allem das glatte Gegenteil zum geschlossenen Modell beinhaltet: Planung beschränkt sich danach auf punktuelle Maßnahmen, auf einzelne Projekte, verzichtet auf hoheitliche Eingriffe zugunsten von Verhandlungslösungen

und bedient sich privatrechtlicher Organisationsformen und informeller Verfahren. Planung ist nicht die Tätigkeit eines souveränen Subjekts sondern einer Vielzahl von privatwirtschaftlichen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren mit unterschiedlichen Ressourcen und teilweise gegensätzlichen Interessen. Aus dem hoheitlich agierenden Souverän wird der Moderator von Aushandlungsprozessen. Eine offene Planung gelingt dann, wenn alle wichtigen Akteure mitmachen. Erfolgskriterium ist nicht wie beim geschlossenen Modell die Effizienz, mit der ein souveränes Planungssubjekt das einmal für richtig Erkannte auch gegen Widerstände durchsetzt, sondern die Zustimmung der Beteiligten.

Im Zuge der Diskussion über den ökologischen Umbau der Gesellschaft ist noch eine dritte Antwort auf die Frage nach der Rationalität planenden Handelns formuliert worden. Johannessen hat sie den »prinzipiellen Irrtumsvorbehalt« genannt. Danach ist Planung in dem Maße rational, wie sie Irrtümer und Fehler erlaubt, ihre Ergebnisse also auch wieder zurückgenommen werden können. Spektakulärer Anlass für dieses Rationalitätskriterium sind die Risiken der Atomtechnik, bei der Irrtum tödlich sein kann und die Konsequenzen dieser Technik über einen Zeitraum von 10.000 Jahren hinausreichen. Die Atomtechnik ist nach dem Kriterium des prinzipiellen Irrtumsvorbehalts irrational: sie ist nicht revidierbar, also nicht fehlerfreundlich.

Es lässt sich nun zeigen, dass alle drei Antworten in bestimmten Planungssituationen gültig sind, in anderen falsch, und dass alle drei sich an einer Utopie orientieren.

Gott Vater ist vielleicht auch für selbstbewusste Stadtplaner ein etwas hochgegriffenes Vorbild. Aber das Gott-Vater-Modell bietet bei bestimmten Aufgaben den richtigen Orientierungsrahmen. Man kann nicht von rationaler Planung sprechen, wenn ein Brückenbauer mangels Informationen die Statik ungenau berechnet, die Ästhetik zu Lasten der Stabilität optimiert und aus Geldmangel am Beton spart. Vollständige Information, widerspruchsfreie Ziele und Verfügung über die Mittel sind die gültigen Maßstäbe bei ingenieurwissenschaftlichen Aufgaben. Sie definieren die technische Rationalität der Planung.

Aber selbst in diesem Bezugsrahmen sind diese Bedingungen niemals ganz erfüllbar. Auch im Gegenstandsbereich der Naturwis-

senschaften gibt es chaotische Prozesse, die sich ex definitione der technischen Kontrolle entziehen. Das Klimasystem der Erde reagiert nicht linear sondern ruckhaft und disproportional, so dass menschliche Eingriffe zu abrupten Veränderungen führen können, deren Zeitpunkt, Lokalität und Ausmaß nicht berechenbar sind (Schellnhuber 2001). Die technische Rationalität der Planung kann erst in einer Utopie eingelöst werden: der Utopie der vollständigen Beherrschung der Natur.

Umso mehr muss die technische Rationalität der Planung in sozialen Situationen scheitern, und Stadtplanung findet in sozialen Situationen statt. Soziale Systeme sind durch komplexe Wechselwirkungen und nicht-lineare Reaktionen gekennzeichnet, die eine vollständige Berechnung von Folgewirkungen planerischer Eingriffe illusorisch machen. Rittel (1992) hat deshalb soziale Probleme »böartig« genannt: Sie sind stets einzigartig, also kann man aus ihnen nicht für die Zukunft lernen, es gibt keine eindeutig richtige Lösung sondern eine Vielzahl mehr oder weniger schlechte, sie lassen sich nicht definieren ohne Vorentscheidungen über ihre Lösung, und jede Lösung produziert Folgeprobleme. Diese Folgeprobleme sind nicht berechenbar schon aus dem einfachen Grund, dass zur Informationsbeschaffung Zeit aufgewendet werden muss, während der neue Daten entstehen, zu deren Beschaffung wiederum Zeit aufgewendet werden muss, so dass der Versuch vollständiger Information in einen Regress unendlicher Informationsbeschaffung mündet. Und schließlich produziert auch die Bearbeitung von Folgeproblemen ihrerseits wieder Folgeprobleme, ein Regress ins Unendliche.

Die technische Rationalität bietet den angemessenen Maßstab bei ingenieurwissenschaftlichen Problemstellungen, sie ist unangemessen in sozialen und politischen Situationen, und sie orientiert sich an der Utopie vollständiger Beherrschung von Natur.

Ähnlich verhält es sich mit der politischen Rationalität von Planung. Das offene Planungsmodell formuliert einen politischen Rationalitätsmaßstab: den demokratischen Konsens. Das offene Planungsmodell ist dort angemessen, wo Menschen aktiviert werden sollen, wo es um Innovationen und Änderungen von Verhalten und Mentalitäten geht. Konsens aber kommt nicht zustande bei ungleicher Machtverteilung und bei gegensätzlichen Interessen. Starke Interessen brauchen

die Zustimmung der Schwachen nicht und gegensätzliche Interessen führen zu gegenseitigen Blockaden. Konsens ist möglich, wenn die Akteure prinzipiell kompromissfähige Interessen verfolgen und wenn sie annähernd über gleiche Macht verfügen – Klaus Selle nennt das das Prinzip der gleichlangen Spieße –, man könnte auch sagen: Konsens kommt zustande, wenn alle Akteure gleichermaßen machtlos sind. Das gleiche gilt für die Organisation von Lernprozessen: gelernt wird in nicht-hierarchischen Situationen. Macht ist das Privileg, nicht lernen zu müssen, und selbst den Schwächsten kann man Innovationsfähigkeit, also verhaltens- und mentalitätsändernde Lernprozesse nicht befehlen. Damit verweist auch der Konsens der Beteiligten als Kriterium rationaler Planung auf eine Utopie: die verwirklichte demokratische Gesellschaft.

Diese politische Utopie ist ebenso wenig Realität wie die technische Utopie der Naturbeherrschung. Deshalb stößt auch das offene, konsensorientierte Planungsmodell an harte Grenzen. Wo machtvolle Interessen im Spiel sind, läuft offene Planung darauf hinaus, hochflexibel zurückzuweichen, und harte Interessenkonflikte, z.B. alle Fragen der Umverteilung, werden von ihr meist weiträumig umgangen. Die moderne, projektorientierte Planung lebt auch von einer Strategie des Nicht-Entscheidens. Die Konzentration auf Projekte bietet ja gerade den Vorteil, konfliktträchtige Felder zu meiden und dort tätig zu werden, wo die Akteure kooperationsbereit, die Flächen verfügbar und die Themen weniger kontrovers sind. Das offene Planungsmodell hat einen Bias zugunsten des Status quo.

Das sind empirische Einwände gegen die Realitätstüchtigkeit des offenen Planungsmodells. Aber wie die technische Rationalität des geschlossenen Modells ihre theoretische Grenze in der Nicht-Linearität natürlicher und sozialer Prozesse findet, so hat auch die politische Rationalität des offenen Modells neben seinen unrealistischen Voraussetzungen eine grundsätzliche, theoretisch zu begründende Schranke. Selbst in der realisierten Utopie durchgesetzter Demokratie gibt es Irrationalitäten politischer Willensbildung: »Wenn etwa im Kontext der Nachhaltigkeit von den Bedürfnissen künftiger Generationen gesprochen wird: Sie zu antizipieren hieße sie zu konstruieren, also die Entwicklung des Planeten so zu lenken, dass unseren Nachkommen nichts anderes übrig bliebe, als die Wünsche und Ansprüche, die wir für sie im wahrsten

Sinne des Wortes vorgesehen haben, tatsächlich zu haben« (Schellnhuber 2001).

Deshalb unterliegt Planung noch einem dritten, dem ökologischen Rationalitätskriterium. Es erscheint auf den ersten Blick sehr bescheiden, geradezu antiutopisch, denn es bestimmt die Rationalität von Planung nach dem Ausmaß, mit dem sie Irrtümer zulässt, also nach dem Grad der Revidierbarkeit des Geplanten: statt einer Planung für die Ewigkeit, Planung für den späteren Umbau. Robert Musil hat diese Rationalität dem Schöpfer-Gott selber zugeschrieben. Ulrich, der Held seines Romans »Mann ohne Eigenschaften« schreibt in einem Schulaufsatz: » ... dass Gott von seiner Welt am liebsten im Conjunctivus potentialis spreche (hic dixerit quispiam – hier könnte einer einwenden ...), denn Gott macht die Welt und denkt dabei, es könnte eben so gut anders sein« (Musil 1958, 19). Ulrich fliegt deshalb fast von der Schule. Aber für Planer mag es vielleicht doch tröstlich sein, dass – folgt man Musil – selbst Gott unter prinzipiellem Irrtumsvorbehalt gehandelt hat, jedenfalls bei der Erschaffung der Welt, und das war ja – schon rein vom planerischen Standpunkt betrachtet – keine kleine Aufgabe.

Die auf diesem Umweg doch wieder erreichte Nähe des Planers zu Gott verweist aber darauf, dass selbst die so bescheiden klingende Rationalität der Revidierbarkeit ein utopisches Moment enthält: die Vorstellung, dass jeder Eingriff in die Natur wieder rückgängig gemacht oder auf den Eingriff gänzlich verzichtet werden könnte: die Utopie der Versöhnung des Menschen mit der Natur. Der Versuch, die ökologische Hinterlassenschaft der industriellen Vergangenheit aus der Welt zu schaffen, ist illusionär. Das Gift ist in der Welt. Man kann nur noch versuchen, es unter Kontrolle zu halten. Nach 150 Jahren Industriegesellschaft und demnächst zehn Milliarden Menschen auf der Erde wäre die Vorstellung, wieder in den Stand der Unschuld zurückkehren zu können, selber höchst folgenreich, nicht nur wegen der Ernährungsprobleme, auch angesichts vergifteter Böden und verseuchter Gewässer. Es muss heute auch dann gehandelt werden, wenn man nicht weiß, ob man die Folgeprobleme kontrollieren kann.

3. Dilemmata und Widersprüche

Das Gott-Vater-Modell der Planung muss versagen, wo es um Innovation und Motivation geht, also bei allen Strategien der Erneuerung innerhalb bestehender gesellschaftlicher

Strukturen. Das offene konsensorientierte Modell versagt, wo es darum geht, schwache Gruppen vor der Verdrängung durch Stärkere zu schützen, die Interessen künftiger Generationen an einer lebenswerten Umwelt zu sichern und Reichtum zugunsten der an den Rand der Gesellschaft Gedrängten umzuverteilen. Das Prinzip der Revidierbarkeit von Eingriffen in die Natur schließlich versagt, wo diese Eingriffe längst geschehen sind und wir es mit deren Folgeproblemen zu tun haben, und der Verzicht auf Eingriffe kann wiederum Interessenverletzungen, also Folgeprobleme beinhalten, zum Beispiel wenn der ökologisch begründete Verzicht auf die Erschließung neuer Flächen für den Wohnungsbau in Widerspruch gerät zu den Interessen derer, die unter Wohnungsnot leiden.

Die Aufgaben, Schwache zu schützen, für künftige Generationen Vorsorge zu tragen und den gesellschaftlichen Reichtum zugunsten der Benachteiligten umzuverteilen, setzen den starken, zentralistischen Interventionsstaat voraus. Im Bereich der Ökologie und der Sozialpolitik, bei harten Konflikten um die Flächennutzung, aber auch angesichts der Unumgänglichkeit negativer Verteilungsentscheidungen unter Bedingungen des Schrumpfens wird eine Planung, die sich als bloße Moderation versteht, sehr schnell scheitern. Umgekehrt versagt die hierarchische Intervention von oben, wo es um Innovation und um Aktivierung von Menschen geht.

Die Aufgaben der Planung sind widersprüchlich, deshalb muss sie sich auch an widersprüchlichen Rationalitäten orientieren. Notwendig ist die Orientierung an allen drei Idealtypen der Planung: das souveräne, durchsetzungsstarke Planungssubjekt, die kooperative, konsensorientierte Moderation und die fehlerfreundliche, revidierbare Maßnahme. Die technische, die politische und die ökologische Rationalität der Planung haben jede ihre Aufgabengebiete, in denen sie Gültigkeit als orientierende Modelle der Planung beanspruchen können, aber jede hat auch ihre blinden Flecken und grundsätzlichen Grenzen.

Damit ist Planung eingebunden in eine Pluralität von Rationalitäten, die sich ergänzen können, die sich aber auch widersprechen. Die drei Rationalitäten der Planung lassen sich nicht in postmoderner Beliebbarkeit einfach aufaddieren. Also muss es noch eine vierte Rationalität geben, und diese besteht darin, die Widersprüche zwischen den Anforderungen der übrigen drei auszuhalten.

Die Internationale Bauausstellung Emscher-Park bietet ein gutes Beispiel hierfür. Sie agierte mit dem Rückhalt eines Beschlusses der Landesregierung, wonach die Projekte der IBA vorrangig gefördert wurden. Die IBA handelte also auf der Basis einer durchaus hierarchischen Entscheidung zur Umverteilung von Geldern zugunsten ihrer Projekte. Die IBA steuerte zumindest indirekt auch mit einem sehr kräftigen goldenen Zügel. Sie gab die Themen vor, die behandelt, und die, die nicht behandelt werden sollten, und sie setzte Qualitätsstandards, denen man sich unterwerfen musste, wollte man bei der IBA mitmachen. Zugleich aber war die IBA privatrechtlich als GmbH organisiert und sie handelte informell als ein dezentral organisiertes, verhandlungsorientiertes, offenes und lernendes System. Das IBA-Planungsmodell ist das widersprüchliche Modell eines demokratisch aufgeklärten Absolutismus.

Die Wahrheit dieser Formulierung liegt gerade in ihrer Paradoxie. Treffende Beschreibungen moderner Planungsprozesse sind stets paradoxe Formulierungen: perspektivischer Inkrementalismus, eine Vision im Kopf haben und das Nahe liegende tun, die Mobilisierung demokratischer Initiativen von unten durch hierarchische Intervention von oben, oder wie Niethammer die IBA charakterisiert hat: Überredungsdirigismus.

Eine Planungsstrategie, wenn sie der Wirklichkeit angemessen, also gut ist, muss paradox konstruiert sein. Die vierte, die eigentliche Rationalität der Planung, liegt in ihrer Fähigkeit, zwischen widersprüchlichen Aufgaben zu lavieren, sich gleichsam in der Schwebe zu halten im Spannungsfeld verschiedener Rationalitäten. Etwas heroischer ausgedrückt: das Geschäft der Planung ist die Quadratur des Kreises. Und es ist das Geschäft der Theorie, dies bewusst zu halten, nicht um Planung zu verhindern, sondern als Bedingung rationaler Planung.

Dilemmata und Widersprüche sind nicht leicht auszuhalten. Sie werden gerne in einem übersteigerten Selbstbewusstsein verdrängt. Es ist das Verdienst der Arbeiten von Werner Durth und Niels Gutschow (1988), die Gefahren solcher Verdrängung bewusst gemacht zu haben (das Folgende nach Siebel 2004b). In ihren beiden Bänden von »Träume in Trümmern« wird auf erschreckende Weise deutlich, wie viel personelle und konzeptionelle Kontinuität in der Stadtplanung über die

behaupeten Brüche von 1933 und 1945 hinweg besteht:

- die gleiche Geschichtsvergessenheit von Taut und Corbusier über die Nationalsozialisten bis zu den Flächensanierungen in der BRD und der DDR, deren Planer die Kriegszerstörungen als Chance begriffen, sich endlich von dem Plunder der alten Stadt zu befreien, und die die übrig gebliebenen Reste am liebsten auch noch abreißen wollten, um Platz zu schaffen für eine neue Ordnung;
- der gleiche autoritäre Gestus einer aufgesetzten Hierarchisierung der Stadt von Taut's leuchtenden Stadtkronen über die Gauforen der Nazis bis zu den städtebaulichen Dominanten der 60iger Jahre,
- die gleiche aggressive Verleugnung von Einzigartigkeit, Differenz und Widersprüchlichkeit der Stadt in der Addition identischer Siedlungseinheiten, egal, ob sie nun Ortsgruppe, Siedlungsknolle oder Nachbarschaftseinheit hießen.

Gerd Albers hat mich zu Recht darauf hingewiesen, dass Taut, Corbusier, die Nazis und die Planer im Nachkriegsdeutschland aus sehr unterschiedlichen Motiven gehandelt haben, und dass beispielsweise die Abwehr gegen das historisch Überkommene nach der Jahrhundertwende ein typischer Gestus progressiver Intellektueller und Künstler, keineswegs nur der Architekten, war. In der Tat sind solche Pauschalaussagen wie die obigen immer Vergrößerungen. Aber sie haben einen harten Kern. Dass sich selbst bei der künstlerischen und intellektuellen Avantgarde durchaus Überschneidungen mit faschistischen Denkmustern zeigten, erklärt ja gerade den Erfolg der Nazis. Und bei der Frage nach den Kontinuitäten geht es weniger um die Motive, die Planer ihren Plänen zuschreiben als um den Gehalt der Pläne. Die Sprache des Architekten sind seine Pläne, nicht die Worte, die er drunter schreibt. Es mussten, schreiben die Autoren, »nur einige Vokabeln ausgetauscht ... werden, um die Konzepte sprachlich zu entnazifizieren« (Durth/Gutschow 194). Aber verflüchtigt sind damit auch der Gehalt an Autoritarismus, Geschichtsfeindlichkeit und Gleichschaltung aus den Plänen? Reicht es angesichts der inhaltlichen Kontinuitäten, nur die Legende unter den Plänen zu ändern? Und woher rührt diese Kontinuität in den Konzepten? Durth und Gutschow verweisen einmal auf die personellen Kontinuitäten einer »technokratischen Funktionselite« (da-

selbst 9) zwischen Speer's »Arbeitsstab Wiederaufbauplanung« und jenen, die nach dem Krieg den Wiederaufbau tatsächlich planten. Als zweite Erklärung verweisen sie auf die Kontinuität der ökonomischen Strukturen. Erst in den 60iger Jahren, als die noch aus dem dritten Reich stammende Planergeneration abtrat und sich zugleich das Ende des Fordismus abzeichnete, konnten sich allmählich andere Planungen durchsetzen.

Doch die Erinnerungsarbeit von Durth und Gutschow hat jenseits von Personen und gesellschaftlichen Interessen eine Kontinuität planerischen Denkens sichtbar werden lassen, das mit der räumlichen Ordnung soziale Ordnung herstellen will (vgl. auch Albers in diesem Band). Damit stellt sich die beunruhigende Frage, ob solche Kontinuität der Pläne über 33 und 45 hinweg nicht auch in einer Affinität planerischen Denkens zu autoritären Regimen begründet sein könnte. Eine Erklärung dafür ist nahe liegend: der Verweis auf die heimliche Sehnsucht des Architektenplaners nach dem machtvollen Bauherrn, der seinen Entwürfen auch gegen Widerstände zur Wirklichkeit verhilft. Aber die Architekten hatten Teil am »Cäsarenwahn« des dritten Reichs (dasselbst 21) noch in einem anderen, tieferen Sinn:

Die europäische Stadt ist durch Planung geordnete Stadt, und nicht zuletzt die chaotischen Zustände in den industriellen Großstädten des 19.Jhh. und die gelegentlich auftretenden Choleraepidemien haben eine ordnende Planung der Stadt unabweisbar gemacht. Über solche funktionalen Notwendigkeiten hinaus verdankt sich die moderne Stadtplanung dem Bestreben, die Welt schöner und damit lebenswerter zu machen. Stadtplanung ist auch ein Kind der Aufklärung, wonach die Welt von Menschen gemacht ist und deshalb auch von Menschen besser gemacht werden kann. Aber mit eben diesem emanzipatorischen Anspruch ist Aufklärung in eine Dialektik verstrickt, eine Dialektik, vor der lange vor Horkheimer und Adorno schon Heinrich Heine erschrocken ist, und Heine war weiß Gott kein Feind der Aufklärung:

»Aber ach: jeder Zoll, den die Menschheit vorwärts rückt, kostet Ströme Blutes, und ist das nicht etwa zu teuer? Ist das Leben des Individuums nicht vielleicht eben so viel wert wie das des ganzen Geschlechtes? Denn jeder einzelne Mensch ist schon eine Welt, die mit ihm geboren wird und mit ihm stirbt, unter

jedem Grabstein liegt eine Weltgeschichte« (Reise von München nach Genua).

Als Kind der Aufklärung hat Stadtplanung auch Teil an der Dialektik der Aufklärung, und dieser Dialektik unterliegt noch die wohlmeinendste Planung. Ist nicht jeder Versuch des ordnenden Eingriffs, so unabweisbar notwendig er sein mag, immer auch ein Akt der Herrschaft, durch den, was sich dieser Ordnung nicht fügt, als Chaos oder Hässlichkeit aus der Welt geschafft oder als Sittenverfall und Abweichung ausgegrenzt wird? Gleich, ob nun die Notwendigkeit von Ordnung ästhetisch (»Schönheit ruht in der Ordnung«, Schmitthenner) oder funktional begründet wird, – und wie gesagt: diese Begründungen sind durch und durch stichhaltig – immer ist der Versuch, dieses unendlich komplexe und widersprüchliche Artefakt Stadt zu ordnen, untrennbar verbunden mit der Reduktion von Komplexität, mit dem Ausschluss von Differenz und Widerspruch und mit dem Stillstellen von Wandel, also mit der repressiven Seite von Herrschaft.

Durth's und Gutschow's Studien haben auf bedrückende Weise deutlich gemacht, wie sehr gerade auch Architekten und Städtebauer im Dritten Reich den Verführungen der Macht unterlagen. Diese Verführbarkeit war auch begründet in der »Sehnsucht nach ... einer höheren Ordnung, in der jedes Ding und jeder Mensch an seinem zuvor bestimmten Platz steht, den der Planer schließlich nach seinen Regeln zuzuweisen hat« (daselbst, 8). Von dieser Sehnsucht des Planers nach Prinzipien einer überhistorischen Ordnung war es anscheinend nur ein Schritt zu den Konzepten für eine »totale Planung«, wie sie zwischen 1933 und 1945 entworfen worden sind, und die auf »totale Regulierung des Lebens« (daselbst, 161) zielten.

Es ist die Aufgabe einer kritischen Theorie der Planung, das Bewusstsein für die Widersprüche und Dilemmata der Planung wach zu halten, denn solches Bewusstsein ist nicht zuletzt notwendig als Schutz gegen die autoritären Versuchungen der Planung.¹

¹ Ich bedanke mich für kritische Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Beitrags bei Gerd Albers und Klaus Selle. Ich habe mich bemüht, ihnen Rechnung zu tragen.

Der Herausgeber hat mich aufgefordert, einen Beitrag zur Geschichte der Planung in der BRD zu verfassen. Seit meiner Dissertation habe ich mich immer wieder an Diagnosen zur Planung versucht. So hat mich die Aufforderung zu einem Exzess des Selbstzitierens verleitet. Ich entschuldige mich für so manche Wiederholung bei

Literatur

Albers, Gerd (1967): Vom Fluchtlinienplan zum Stadtentwicklungsplan. In: AfK, 6.Jg. II

Albers, Gerd (1969): Über das Wesen der räumlichen Planung. In: Stadtbauwelt 21

Deutscher Bundestag (2004): Städtebaulicher Bericht der Bundesregierung 2004. Nachhaltige Stadtentwicklung - ein Gemeinschaftswerk. Drucksache 15/4610 30.12.04

Durth, Werner; Gutschow, Niels (1988): Träume in Trümmern. 2. Bde, Wiesbaden

Friedrichs, Jürgen; Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (Hg.) (1986): Süd-Nord-Gefälle in der Bundesrepublik? Opladen: Westdeutscher Verlag

Fürst, Dietrich (2004): Mentalitäts- und Paradigmawechsel in der Stadtentwicklungsplanung. In: Neues Archiv für Niedersachsen, 1/2004 S.67-83

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1987): Neue Urbanität. Frankfurt/Main: edition suhrkamp

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1993): Die Politik der Festivalisierung und die Festivalisierung der Politik. In: Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (Hg.): Festivalisierung der Stadtpolitik. Leviathan Sonderheft 13/1993 S. 7-31

Häußermann, Hartmut; Siebel, Walter (1994): Neue Formen der Stadt- und Regionalpolitik. In: Archiv für Kommunalwissenschaften 33. Jg. S. 32-45

Läpple, Dieter (2003): Thesen zu einer Renaissance der Stadt in der Wissensgesellschaft. In: Gestring, Norbert et al. (Hg.): Jahrbuch Stadt/Region, Opladen: Leske und Budrich

Lutz, Burkart (1984): Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Frankfurt/New York: Campus

Mayer, Hans-Norbert; Siebel, Walter (1998): Neue Formen politischer Planung: IBA Emischer Park und Expo 2000 Hannover. In: DISP 134 07/1998, S. 4-11

jedem, der etwas aus folgenden Publikationen gelesen und nicht vergessen hat: Siebel 1974; Häußermann/Siebel 1993 und 1994; Siebel 1995; Mayer/Siebel 1998; Siebel/Ibert/Mayer 2001; Siebel 2004b.

Musil, Robert (1958): Der Mann ohne Eigenschaften. Hamburg: Rowohlt

Rittel, Horst (1992): Planen – Entwerfen – Design. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer

Schellnhuber, Hans-Joachim (2001): Versuche, das Überleben zu sichern: Die Parabel von La Trinidad. In: FAZ Nr. 229, 2.10.01, S. 60

Siebel, Walter (1974): Entwicklungstendenzen kommunaler Planung. Schriftenreihe Städtebauliche Forschung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau Nr. 03028, Bonn

Siebel, Walter (1995): Dankrede zur Verleihung des Fritz Schumacher Preises 1995. In: Alfred Toepfer Stiftung F.V.S. Fritz Schumacher Preise 1995

Siebel, Walter (2004a): Die europäische Stadt. Frankfurt/Main: edition suhrkamp

Siebel, Walter (2004b): Laudatio auf Werner Durth anlässlich der Verleihung des Fritz Schumacher Preises 2004, unveröffentlichtes Manuskript

Siebel, Walter; Ibert, Oliver; Mayer, Hans-Norbert (2001): Staatliche Organisation von Innovation: Die Planung des Unplanbaren unter widrigen Umständen durch einen unbegabten Akteur. In: Leviathan 29. Jg. Heft 4, 2001, S. 526-543

Svedberg, Richard (1994): Josef A. Schumpeter: Eine Biographie, Stuttgart: Klett-Cotta





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Gewandeltes Planungs- und Steuerungsverständnis in der kommunalen und regionalen Verkehrsplanung:

Im Spannungsfeld von öffentlicher Infrastrukturbereitstellung, Privatisierung, bürgerschaftlicher Leistungserbringung und Mobilitätsberatung

Vorbemerkungen

Die nachfolgenden Betrachtungen sollen sich auf den kommunalen und regionalen Bereich der Verkehrs(entwicklungs)planung und der Verkehrssystemgestaltung beziehen, da sich durch Maßnahmen und Handlungskonzepte mit diesem Raumbezug eine unmittelbare Betroffenheit von Menschen (Verkehrsteilnehmer, Betroffene, Bürger ...) in ihren alltäglichen Aktionsräumen und Lebensbeziehungen, aber auch von Unternehmen, Institutionen und Organisationen ergibt, denn »Aufgabe jeder Verkehrsplanung ist die zielorientierte, systematische, vorausschauende und informierte Vorbereitung von Entscheidungen über Handlungen, die den Verkehr (Angebot, Nachfrage, Abwicklung und Auswirkungen) nach den jeweils festgelegten Zielen beeinflussen sollen« (vgl. FGSV 2001, S. 6).

Verkehrssystemgestaltung bedeutet, dass Aspekte der Beeinflussung von Verkehrsursachen (Mobilitäts- und Transportbedürfnisse im Personen- und Güterverkehr) gleichermaßen in die Betrachtung einbezogen werden

wie die Gestaltung von Verkehrsinfrastrukturen, Verkehrsbetrieb und -organisation, Verkehrsregelungen, Verkehrsabwicklung sowie deren Auswirkungen auf ökonomische, ökologische und soziale Gegebenheiten (z.B. Beeinträchtigungen, Ressourcenbeanspruchungen). Es handelt sich gleichermaßen um langfristige strategische Konzepte wie um konkrete Maßnahmenbündel oder Einzelmaßnahmen. Das fachliche wie aber auch das gesellschaftliche und politische Verständnis von Verkehrssystemgestaltung hat in den letzten fünfzig Jahren einen Entwicklungsprozess hinter sich, der erhebliche Implikationen für Arbeitsprozesse, Zuständigkeiten und Organisationsformen, Akteure und Beteiligte wie auch für verfolgte Ziele und präferierte Handlungskonzepte hat.

Befasste sich in den 50er und 60er Jahren des 20sten Jahrhunderts die »Generalverkehrsplanung« im Sinne einer Auffangplanung mit der Beseitigung zumeist schon eingetretener Probleme der Verkehrsentwicklung – mit dominanter Betrachtung infrastruktureller Lösungen und des motorisierten Individualver-



Prof. Dr.-Ing Klaus J. Beckmann ist Hochschullehrer im Grenzbereich von Verkehrsplanung, Mobilitätsforschung, Stadtplanung (Universität Karlsruhe (TH), RWTH Aachen)

(Langfassung aus: Klaus Selle (Hrsg.), 2006: Planung neu denken|Bd. 1, Zur räumlichen Entwicklung beitragen, Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, S. 178-194

kehr (Leitbildphase »Autogerechte Stadt«) –, so erweiterte die Phase der »Gesamtverkehrsplanung« in den 70er und 80er Jahren die Betrachtung auf alle Verkehrsmittel mit verbleibender Bevorzugung infrastruktureller Maßnahmen (Leitbildphase »Verkehrsgerechte Stadt«). Erst im Zuge der Leitbildphase »Stadtgerechter Verkehr« wurden in den 80er und 90er Jahren verstärkt die Wirkungen des Verkehrs (»Umweltverträglichkeit«, »Stadtverträglichkeit«, »Straßenraumverträglichkeit«) in den Betrachtungsvordergrund gestellt. Diese Phase der »Verkehrsentwicklungsplanung« erweiterte den Gestaltungsanspruch auf eine Beeinflussung der Verkehrsursachen wie auch der Wechselwirkungen von Siedlungs-/Standortentwicklung und Verkehr, um unerwünschte Zustände und Wirkungen des Verkehrs vorausschauend zu vermeiden. Betriebliche und verkehrsorganisatorische, verkehrsrechtliche Maßnahmen erhielten eine wachsende Bedeutung. Die seit einigen Jahren erfolgende stärkere Fokussierung auf eine Erarbeitung »strategischer Mobilitätskonzepte« stellt die sich in Mobilität bzw. Transporten ausdrückenden Teilnahme- und Teilhabebedürfnisse der Bürger sowie die Erfordernisse der wirtschaftlichen Austauschprozesse zwischen Wirtschaftssubjekten verstärkt ein in die Abwägung mit Aspekten der Ressourcenbereitstellung, der Ressourcenbeanspruchung, aber auch der Umweltbelastungen. Dabei stehen die Konsensfindung für Handlungskonzepte/-strategien und gesellschaftliche Vereinbarungen derartiger Konzepte im Vordergrund. Gleichzeitig hat sich das Maßnahmenpektrum auf Maßnahmen des Verkehrssystemmanagements (z.B. »Telematik«), des Mobilitätsmanagements (z.B. »neue Dienste«), der Gestaltung finanzieller und sonstiger Anreize (z.B. Maut), der informatorischen und beratenden Maßnahmen (z.B. Mobilitätsberatung) erweitert. Damit gehen Modifikationen von Zuständigkeiten – z.B. durch Privatisierung von Infrastruktur- und Leistungsbereitstellung, durch zivilgesellschaftliche Trägerschaft von Verkehrsangeboten (z.B. Car-Sharing, Mitnahmeorganisation, Bürgerbusse) – einher.

Mit diesen Entwicklungsphasen haben sich quasi zwangsläufig Entwicklungsstufen der Beteiligungsziele von öffentlichen und privaten Akteuren bei der Verkehrssystemgestaltung ergeben, die immer vorhanden waren, aber ein unterschiedliches Gewicht aufwiesen – in der nachfolgenden Reihenfolge in den Entwicklungsphasen dominierend, dann aber sukzessiv zurücktretend:

- Beteiligung zur formellen Legitimation (z.B. im Rahmen von Bauleitplanverfahren, Planfeststellungsverfahren, Raumordnungsverfahren oder Verfahren der Sicherung von Finanzmitteln),
- Beteiligung zur Überwindung von Hemmnissen und Widerständen in Bürgerschaft, Interessengruppen, Institutionen, Fachorganisationen,
- Beteiligung und Interaktion zur Bildung von Allianzen, zur Konsensförderung und
- Beteiligung als integrales Element der Handlungskonzepte – letzteres beispielsweise zur Information über Handlungskonzepte, zur Förderung von Verständnis für die intendierten Wirkungen, zur Förderung von Akzeptanz und aktiver Ausgestaltung der Handlungskonzepte (»Verhaltensbeeinflussung« im Zuge von bzw. durch Beteiligungsprozesse).

In allen diesen Phasen ist Verkehrsplanung bzw. Verkehrssystemgestaltung immer ein Feld der emotionalen Auseinandersetzungen, der vorurteilsbeeinflussten Urteile und Entscheidungen, der politischen, ja ideologischen Kontroversen, der Sonntagsreden und –bekenntnisse oder nachfolgender verwaltungsgerichtlicher Auseinandersetzungen. Zum Teil resultierte dies aus der individuellen »Schizophrenie« zwischen den Positionen der »(negativen) Betroffenheit an einem Ort« durch den Verkehr anderer – z.B. als Anwohner, als Fußgänger – und der »Auslösung von (negativer) Betroffenheit anderer an einem anderen Ort«. Dieses Spannungsfeld aus Nutzung der Verkehrsinfrastrukturoptionen – insbesondere als Autofahrer – und Betroffenheit durch Umweltwirkungen der Nutzung von Verkehrsinfrastrukturen durch andere Personen ist kaum grundsätzlich auflösbar, allenfalls verringert durch stadt- und umweltverträgliche Verkehrsverhaltensweisen aller.

Folgen dieser Konstellationen von Interessen und Betroffenheiten sind unter anderem,

- dass Verfahrensabläufe zur Vereinbarung strategischer Konzepte, aber auch zur Ausgestaltung, Beschlussfassung, Durchsetzung, rechtlichen Prüfung und auch Umsetzung von Maßnahmenbündeln oder Einzelmaßnahmen einen hohen Zeiteinsatz erfordern,

- dass die Prozesse nicht oder nur eingeschränkt effizient sind, zum Teil mit Entscheidungsblockaden enden,
- dass Handlungskonzepte, Maßnahmenbündel oder auch Einzelmaßnahmen nur teilwirksam sind, sogar unwirksam bleiben oder kontraproduktive Effekte haben.

Diese Ausgangslage rückt ins Bewusstsein, dass »Planung« ein Umgehen mit Informationen über Zustände, Wirkungszusammenhänge und Zustandsveränderungen sowie über Ziele wie auch ein Umgehen mit Handlungsoptionen, Instruktionen (»Handlungsanweisungen«) und Modellen – als Möglichkeiten des (gedanklichen) versuchsweisen Handelns – bedeutet (vgl. Heidemann 1995). Dies rückt auch ins Bewusstsein, dass erfolgreiche Planung – in diesem Fall Verkehrsplanung und Verkehrssystemgestaltung – Prozessmanagement und Prozessorganisation (Abläufe, Zuständigkeiten/Kompetenzen, Akteure ...) ebenso wie Kommunikation – im Sinne bi- und multidirektionaler Information über Interessen, Allianzen usw. –, wie Kooperation/Zusammenwirken und Konsensfindung voraussetzt.

Damit wird erkennbar, dass Kommunikation, Beteiligung und Interaktion – über die Aufgaben der Legitimation, der kreativen Entwicklung von Lösungen, des Abbaus von Konflikten, der Akzeptanzschaffung hinaus – letztlich selbst ein Maßnahmentyp/-bestandteil der Verkehrssystemgestaltung darstellt, da mittelbar oder unmittelbar Wirkungen auf Mobilitätsverhalten erzielt werden (können).

1. Veränderte Rahmenbedingungen

Die vermehrte Erarbeitung von kommunalen oder regionalen Mobilitätskonzepten (vgl. Meißner 2005; Großheinrich 2005) wird durch die in den letzten Jahren veränderten und sich weiter verändernden Rahmenbedingungen der Verkehrssystemgestaltung eher unterstützt als geschwächt. Es sind dies:

- zunehmende finanzielle Engpässe für Infrastruktur- und Angebotsbereitstellung,
- Schwerpunktverschiebungen von Infrastrukturneu- und -ausbau zur Infrastrukturerhaltung, möglicherweise gekoppelt mit Rückbaumaßnahmen,
- verstärkte Hoffnungen auf unterstützen-

de oder substitutive Wirkungen von Maßnahmen der Verkehrsleittechnik und Verkehrsinformation (»Telematik«) sowie des Mobilitätsmanagements für Maßnahmen des Infrastrukturneu-/ausbaus,

- vermehrter Einsatz Privater im operativen Bereich der Bereitstellung von Verkehrsinfrastrukturen sowie von Verkehrs-/Mobilitätsdienstleistungen,
- verstärkte Ausrichtung der Mobilitätsgestaltung an Zielen der sozialen, ökonomischen, ökologischen und kulturellen Nachhaltigkeit (Beckmann 1999).

Diese veränderten Rahmenbedingungen und die daraus folgenden Implikationen für Maßnahmen – mit einer stärkeren Dominanz von »weichen« Maßnahmen der Organisation, des Managements, der finanziellen und sonstigen Anreize, der Information, Beratung und Anleitung – führen dazu, dass die negative Betroffenheit anderer durch derartige Maßnahmen eher abnimmt, so dass ein Beteiligungsinteresse zum Teil sinkt. Außerdem sind Beteiligungsinteressen an »strategischen« Orientierungen und Konzepten bei Betroffenen und Bürgern geringer als an konkreten Maßnahmen (umsetzungen), so dass unter diesen Bedingungen ein Informations-, Beteiligungs- und Mitarbeiterinteresse von Organisationen, Institutionen, Trägern öffentlicher Belange, Fachorganisationen, Gebietskörperschaften überwiegt. Zudem werden durch private Akteure der Infrastrukturbereitstellung oder der Erbringung von Mobilitätsdiensten vermehrt ökonomische Interessen oder Interessen an Verfahrensbeschleunigungen artikuliert.

Die Veränderungen von Prozessmanagement und Beteiligungsverfahren scheinen somit im Zuge von Verkehrssystemplanung zwei gegenläufigen Tendenzen zu unterliegen:

1. Forderungen nach Steigerung der Effizienz, Verkürzung der Planungs- und Realisierungszeiten infolge der Handlungsmaximen Privater wie auch infolge veränderter Maßnahmenstrukturen,
2. Erfordernisse einer verstärkten Moderation und Mediation von Prozessen mit hohen Verfahrensaufwänden zur Förderung konsensueller Projekt-/Maßnahmenentwicklungen – letztlich zur Sicherung einer Entscheidungsfindung und Beschlussfassung wie auch zur Reduktion von Aufwänden nachfolgender Prozessphasen wie (verwaltungs)gerichtlichen

Auseinandersetzungen (vgl. Mediation zum Ausbau des Flughafens Frankfurt).

Die Hauptakteure sind dabei: entscheidungslegitimierte Gremien, Fachbehörden und/oder Projektträger, Interessengruppen und Betroffene sowie Bürger. Schon der Leitfaden für Verkehrsplanungen (FGSV 2001, S. 6) benennt diesen Beteiligtenkreis für den Prozess der Verkehrsplanung und stellt fest, dass dieser »als gesellschaftlicher Prozess der Vorbereitung, Durchsetzung, Umsetzung und Wirkungskontrolle von Entscheidungen über Handlungen und Handlungskonzepte zur Beeinflussung des Verkehrs eine Prozessorganisation voraussetzt, d.V.), die eine kontinuierliche Beteiligung der Akteure und Betroffenen sicherstellt« (FGSV 2001, S. 7).

2. Folgen für Ziele und Maßnahmentypen der Verkehrssystemgestaltung

Mit der strukturellen Veränderung von Rahmenbedingungen – damit auch von Zielen – der Verkehrssystemgestaltung ändern sich Interessenlagen von Akteuren der Verkehrssystemgestaltung gleichermaßen wie Anforderungen an Handlungsoptionen sowie an Vorbereitungs-, Entscheidungs-, Durchsetzungs-, Umsetzungs- und Controllingprozesse verkehrsplanerischer Handlungs-/Maßnahmenkonzepte.

Zusätzlich zu den Wirkungen aus »externen« Einflüssen der Globalisierung und der europäischen Einigung, der Veränderung von Zeitordnungen oder des gesellschaftlichen Wertewandels ergeben sich vor allem Effekte aus der Verknappung von öffentlichen Haushaltsmitteln sowie aus demografischen Veränderungen in ihren teils räumlichen Prägungen. Zum Teil in unmittelbarem, zum Teil in mittelbarem Zusammenhang damit, zum Teil aber auch als Reaktion darauf steht die Stärkung des Handlungsprinzips Nachhaltigkeit. Dies impliziert vor allem vermehrte Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit verkehrssystemgestaltender Maßnahmen an veränderte »zukünftige« Gegebenheiten. Die Option zu einer faktischen wie aber auch zu einer kostengünstigen Anpassbarkeit von Konzepten sowie deren baulichen und betrieblichen Realisierungen wird zu einem wesentlichen Merkmal von Handlungsmöglichkeiten. Die Forderungen nach Anpassungsfähigkeit leiten sich eher aus langfristigen Erfordernissen (z.B. Sicherung Zukunftsfähigkeit, Bewältigung demografischer, öko-

nomischer oder ökologischer Veränderungen) ab als aus kurzfristigen Anforderungen wie sachgerechte, aber gleichermaßen zügige und effiziente Bewältigung von Problemen.

Eine frühzeitige und klare Problemerkennung sowie eine weitsichtige und vorausschauende Problembearbeitung führen letztlich ebenso wie die Forderungen nach nachhaltigen Problemlösungen und Handlungsansätzen, nach sparsamem Ressourceneinsatz bei der Problemlösung zu Erfordernissen:

- einer Stärkung der Sorgfalt bei der Vorbereitung von Handlungskonzepten (Problemanalyse, Entwurf von Handlungsoptionen, Wirkungsuntersuchungen, Auswahl und Prüfung von Handlungsoptionen ...) sowie bei deren Umsetzung (Evaluation, Wirkungskontrolle ...),
- einer Verbesserung des Projektmanagements der notwendigen Arbeits-, Entscheidungs- und Beteiligungsprozesse,
- einer Stärkung der aktiven Trägerschaft – oder zumindest einer bewussten Akzeptanz – der Handlungskonzepte durch beteiligte Akteure und damit einer Stärkung der Kommunikations- und Beteiligungsprozesse,
- einer Erweiterung des Kollektivs der möglichen Handlungsansätze und deren Umsetzung.

In diesem Sinne sind im Rahmen der Verkehrssystemgestaltung sowohl Maßnahmeninnovationen als auch Prozessinnovationen unverzichtbar.

Maßnahmeninnovationen der Verkehrssystemgestaltung sind häufig weniger radikaler Art – im Sinne gänzlich »neuer« Lösungen (z.B. Antriebstechnik, Organisation) –, sondern Weiterentwicklungen vorhandener, zumindest teilweise bewährter Handlungsmöglichkeiten. Vor allem geht es um »innovative« Kombinationen vorhandener Handlungsansätze. Dies kann – und muss teilweise – bedeuten, dass Elemente der folgenden Maßnahmenfelder aufeinander abgestimmt zusammengeführt werden:

- siedlungs- und standortstrukturelle Maßnahmen,

| Maßnahmentyp | Maßnahmenart (Auswahl) | Vorrangig Begünstigte (V) oder Benachteiligte (N) | Art der Betroffenheit | Folgewirkungen |
|-------------------------------------|---|---|---|---|
| Angebote (Bau, Betrieb) | Ausbau MIV | V Motorisierte, Männer 20-65 Jahre, Erwerbstätige N Kinder, Jugendliche, Alte Frauen, Hausfrauen, sozial Schwächere, Nichtmotorisierte Anwohner/Anlieger | - relative Angebotsverschlechterung NMIV, ÖV | - Konzentration von Einrichtungen - Dispersion von Siedlungen, Entleerung von Zentren - Zusatzbelastung von Anliegern an Hauptverkehrsstraßen |
| | Ausbau MIV, ÖV, NMIV („Verbund“) | V Motorisierte, Nichtmotorisierte, Männer 20-65 Jahre, andere Altersklassen, Erwerbstätige, Kinder, Jugendliche N Anwohner, Anlieger | - geringe relative Begünstigungen/ Benachteiligungen | (schwer einschätzbar) |
| | Ausbau ÖV, NMIV („Umweltverbund“) | V Nichtmotorisierte, Kinder, Jugendliche, Alte, Frauen, Hausfrauen, Sozialschwächere N - | - leichte relative Begünstigung ÖV/NMIV | - leichte modale Verlagerungseffekte - Stärkung Nahausstattung - Reduktion verkehrsbedingter Belastungen |
| Restriktionen (Bau, Betrieb) | Rückbau MIV (Parkraumbewirtschaftung, Straßenrückbau ...) | V Nichtmotorisierte, Kinder, Jugendliche, Alte, Anwohner ... N Motorisierte, Wirtschaftsverkehr | - relative Begünstigung der Teilnahmemöglichkeiten für Nichtmotorisierte usw. - absolute Benachteiligung MIV (Zeitaufwand, Kosten ...) | - hohe modale Verlagerungseffekte - leichte räumliche Verlagerungseffekte - Stärkung der „Nähe“ |
| Restriktionen (Dirigismus) | Beschränkung MIV (Geschwindigkeitsbeschränkung, Zulassungsbeschränkung, Parkgebühren ...) | V Anwohner, Anlieger, Nichtmotorisierte N Motorisierte, Wirtschaftsverkehr | - absolute Begünstigung der Anlieger (Umfeldqualitäten) - relative Begünstigung Nichtmotorisierter | - Stärkung der „Nähe“ - Erweiterung der Teilnahmemöglichkeiten für Nichtmotorisierte |
| Ökonomische Anreizsystem | Kostenanlastung MIV (Kostenerhöhung, Erhöhung Verbrauchskosten ...) | V Nichtmotorisierte, Nichtnutzer des MIV N sozialschwache Haushalte, die Pkw nutzen müssen (!) | - Selektivität der Betroffenheit - Beschränkung der Teilnahmemöglichkeiten sozialschwächerer Haushalte | - Kompensationsmöglichkeiten für finanzschwache Haushalte - Förderungserfordernisse für Sozialschwache: „Neutralisation“ der Effekte |
| | Kostenreduktion NMIV, ÖV (Tarifreduktion, Kostensatz für Fahrkarten) | V Nichtmotorisierte, Sozialschwächere N - | - Selektivität der Begünstigungen - keine Beschränkung des MIV | - Förderung der „Nähe“ - leichte modale Verlagerungseffekte |
| Public-Awareness, Verkehrserziehung | Information, Öffentlichkeitsarbeit, Public-Awareness-Kampagnen; Verkehrserziehung, Verkehrsberatung | V - N - | - keine selektive Wirksamkeit | - nur langfristige Wirksamkeit - notwendige Koppelung mit Veränderungen von Angeboten, Restriktionen usw. - evtl. Stärkung ÖV und NMIV, Stärkung der „Nähe“ |

Abb. 2.1: Maßnahmen nach Begünstigungen, Benachteiligungen, Betroffenheiten und Folgewirkungen - Grobkennzeichnung (Quelle: Beckmann 1991)

- bauliche Maßnahmen von Verkehrsnetzen und -anlagen für einen Verkehrsträger (»monomodal«) oder gekoppelt für mehrere Verkehrsträger (»intermodal«),
- fahrzeugtechnische Maßnahmen,
- betriebliche Maßnahmen, Maßnahmen der Verkehrsorganisation und des Verkehrsmanagements,
- verkehrsrechtliche Maßnahmen,
- Maßnahmen der Ausgestaltung finanzieller oder sonstiger Anreize zur Förderung angestrebter Verkehrsverhaltensweisen,
- informatorische und beratende Maßnahmen für Nutzer des Raumes (Bewohner, Unternehmer, Besucher usw.) und für Verkehrsteilnehmer (vgl. Beckmann 1990).

Zunehmende Bedeutung haben bei der Verkehrssystemgestaltung vor allem Maßnahmen der Organisation, des (»intermodalen«) Managements von Verkehr sowie »weiche« Maßnahmen zur Verkehrsverhaltensbeeinflussung. Die Maßnahmen lassen sich hinsichtlich ihrer Wirkungen auf Verkehrsteilnehmer typisieren als (Verhaltens-)Angebote, (Verhaltens-)Anreize, (Verhaltens-)Restrikti-

onen sowie Informationen (über Verhaltensoptionen).

3. Neue Akteure und Akteurskonstellationen, Prozessmanagement

Die »inhaltlichen« Erweiterungen der Handlungsansätze (»Maßnahmen«) wie aber auch die resultierenden Erweiterungen der Integrationsbereiche im Prozess der Verkehrssystemgestaltung (»räumlich«, »modal«, »sektoral«, »zeitlich« ...; vgl. Beckmann 2002; Ahrens 2005) haben zur Folge, dass die Anzahl und Heterogenität der öffentlichen und privaten Prozessbeteiligten (entscheidungslegitimierte politische Gremien, Fachverwaltungen, Träger öffentlicher Belange, Verkehrsunternehmen, Mobilitätsdienstleister, Wirtschaft, Organisationen und Institutionen, Bürger, Betroffene, Finanziars/ Fördermittelgeber, Experten) deutlich zunehmen. Dies lässt die Erfordernisse eines qualifizierten Prozessmanagements und einer gezielten Gestaltung von Kommunikations-/ Beteiligungsprozessen überproportional wachsen (vgl. Guidemaps 2004/I, S.10).

Prozessmanagement umfasst dabei die Aufgabenfelder:

- Zielformulierung, Zielklärung und Projektpriorisierung,

- Zeit- und Ressourcenmanagement, Ablaufplanung,
- Festlegen von Organisationsstrukturen, Zuständigkeiten,
- Prozess- und Wirkungsevaluierung,
- strategische Vorbereitung des Umgehens mit Unsicherheiten und Risiken.

Eine sachgerechte Gestaltung von Kommunikations- und Beteiligungsprozessen erleichtert

- das Einbringen von Situationserfahrungen der einzelnen Akteure (z.B. Verkehrsteilnehmer oder durch Verkehr Betroffene) zur Informationssammlung,
- die Klärung von Interessen und Handlungsbedingungen der Akteure,
- die Entwicklung von (lokalen) Innovationen,
- die Aushandlung und Vereinbarung von Kompromissen zwischen den Akteuren, d. h. die Konsensbildungsprozesse,
- die Förderung der Akzeptanz und der Unterstützung von Handlungskonzepten durch Akteure sowie
- notwendige Feedback-Prozesse im Rahmen von Monitoring und Evaluation.

Dabei kann begründet davon ausgegangen werden, dass die Anforderungen an Kontrollmechanismen, Beteiligungs- und Mitwirkungsverfahren wie auch an (demokratische) Legitimationsprozesse (z.B. Bürgerbefragung, Bürgerbegehren, Bürgerentscheid) zunehmen mit

- a) der Knappheit gesellschaftlicher Ressourcen,
- b) der Verlagerung von Aufgaben und Zuständigkeiten auf »Private«,
- c) der Zunahme »zivilgesellschaftlicher« Trägerschaft ehemals öffentlicher Infrastrukturen und Leistungen.

Bei strenger Prüfung gibt es weniger tatsächlich »neue« Akteure im Rahmen der Verkehrssystemgestaltung, sondern vielmehr Akteure, die bisher schon direkt oder indirekt in

den Prozess involviert waren, jedoch unter den veränderten Rahmenbedingungen neue bzw. erweiterte Aufgaben und Funktionen übernehmen. So sind beispielsweise Banken, Investoren oder Baufirmen nicht mehr nur von Maßnahmen der Verkehrssystemgestaltung in ihren Betriebsinteressen Betroffene (gute Verkehrsanbindung, geringe verkehrsbedingte Standortkosten, umfangreiche Auftragspotenziale aus Verkehrsinvestitionen, geringe Betriebsbeeinträchtigungen aus Staus usw.) am Prozess der Verkehrssystemgestaltung beteiligt, sondern möglicherweise auch als private Bereitsteller von Verkehrsinfrastrukturen und Mobilitäts- bzw. Transportdiensten. So sind Einzelpersonen oder Privathaushalte unter Umständen nicht mehr nur in ihren Mobilitätswünschen oder durch Verkehrsauswirkungen (Verkehrssicherheit, Lärm, Schadstoffe, Trennwirkungen, Straßenraumqualitäten) betroffen, sondern möglicherweise in ihrer Funktion als Partner bei einer »zivilgesellschaftlichen« Bereitstellung von Mobilitäts-/Transportdiensten (z.B. Bürgerbus, Mitnahmedienservice, Einkaufsdienste für Nachbarn) oder in den aktiven Kooperationsanforderungen (z.B. Car-Sharing).

Durch die verstärkte Verknüpfung verschiedener Handlungsmöglichkeiten, durch die horizontale und vertikale räumliche Integration mit anderen Gebietskörperschaften, durch die modale Integration verschiedener Verkehrsmittel und Verkehrsträger kommen weitere – aktiv eingeschaltete – Akteure hinzu.

Die verstärkte Integration von Elementen des Wettbewerbs in die Erbringung von Mobilitäts- und Transportdienstleistungen wie auch in die Erstellung und den Betrieb von Verkehrsinfrastrukturen (Design-Build-Operate) vergrößert somit Anzahl und Heterogenität der Akteure des Prozesses der Verkehrssystemgestaltung. Mit der wachsenden Anzahl und Heterogenität ergeben sich vermehrte Anforderungen an

- Prozessmanagement (Organisation, Ablauf, Controlling ...),
- Akteursbeteiligung und
- Kommunikationsprozesse.

Zur Förderung gemeinsamer Trägerschaften, zur Suche nach Kompromissen bei der Entwicklung von Lösungen, zur Unterstützung von Allianzbildungen kann es zweckmäßig

sein, diesen Prozess insgesamt bzw. insbesondere hinsichtlich der Akteursbeteiligung »extern« moderieren zu lassen. Die Arbeitskreise und »Runden Tische« sind gute Beispiele dafür (vgl. z.B. Diskussionsforum Verkehrsentwicklungsplan in Düsseldorf (Großheinrich 2005); Runder Tisch »Stadtentwicklungsplan Verkehr« in Berlin; Arbeitsprozess »Masterplan Mobilität« in Dortmund (Meißner 2005)).

Derartig umfassendes Prozessmanagement hat besondere Bedeutung bei

- singulären und langfristig sowie weiträumig wirksamen (Groß-)Projekten,
- strategischen Grundorientierungen der Verkehrssystemgestaltung (»Verkehrsentwicklungsplan«, »Masterplan Mobilität«, »Stadtentwicklungsplan Verkehr«),
- Projekten mit besonderer Strittigkeit (z.B. 4. Startbahn Flughafen Frankfurt, Standortwahl Flughafen Berlin-Brandenburg International BBI, Magnetschwebbahn München).

4. Arbeits- und Kommunikationsprozesse im Rahmen der Verkehrsplanung

Trotz der Verschiedenartigkeit der verkehrsplanerischen Problem- und Aufgabenstellungen, der räumlichen Betrachtungsebenen, der zeitlichen Planungshorizonte, der Routinisierungsgrade der Aufgabenbewältigung wie auch der beteiligten Akteure sind die Arbeitsprozesse durch gleiche Folgen von Arbeitsschritten geprägt. Dies gilt für Verkehrsplanung bzw. Verkehrssystemgestaltung auf der Ebene von Europa, Bund, Bundesländern, Regionen, Städten und Gemeinden, Stadtteilen/Quartieren, aber auch für Einzelprojekte. Dies gilt gleichermaßen für Aufgaben der strategischen Orientierung im Rahmen der Verkehrssystemgestaltung (»Programmatik«), für umfassende langfristige Handlungskonzepte (»Masterpläne«, »Entwicklungsplanungen«) wie auch für Aufgaben der Vorbereitung und Umsetzung konkreter baulicher oder betrieblicher Einzelmaßnahmen. Unterschiede ergeben sich allerdings naturgemäß hinsichtlich Detaillierungs- und Konkretisierungsgrad, Umsetzungsbezug und zum Teil hinsichtlich relevanten Akteuren, Betroffenen und Beteiligten. Die Prozesse folgen den Arbeitsfeldern (Abbildung 4.1)

- Maßnahmengenerierung/-untersuchung (»option generation« und »option assessment«),
- Abwägung und Entscheidung (»formal decision making«),
- Umsetzung und Wirkungskontrolle (»implementation«, »monitoring and evaluation«).

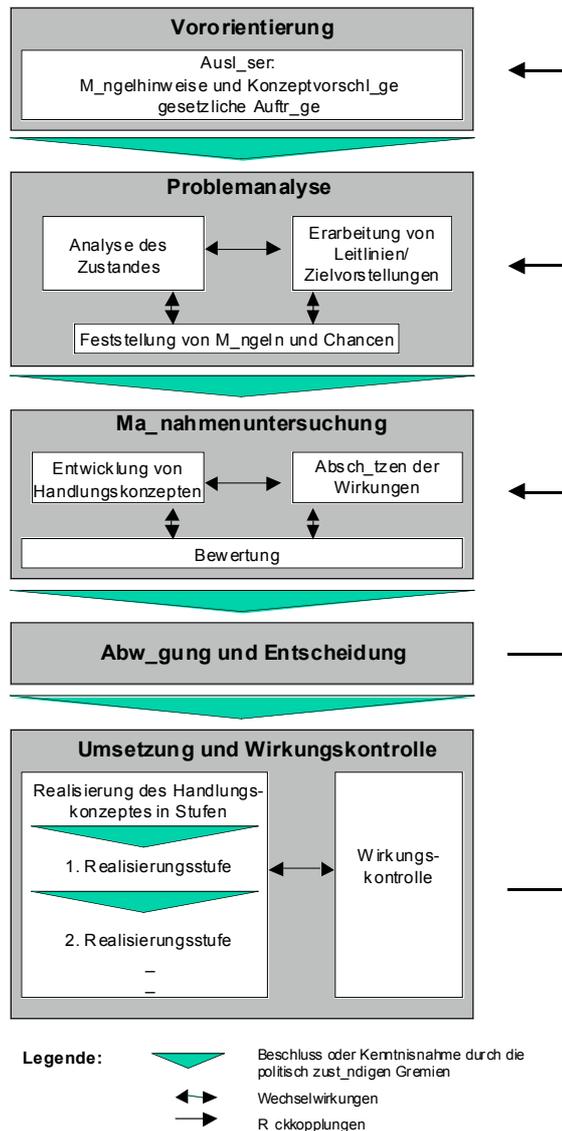


Abb. 4.1: Prozess der Verkehrsplanung (Quelle: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen 2001, S. 15)

Diese Vorstellungen zur fachlichen, politischen, gesellschaftlichen und prozessualen Gestaltung der Arbeitsprozesse folgen einem Planungsverständnis, das gleichermaßen rational wie auch legitimatorisch und interaktiv geprägt ist. Dabei werden die Arbeitsfelder und die enthaltenen Einzelarbeitsschritte nicht nur schrittweise (»linear«), sondern auch parallel, rückkoppelnd-wiederholend

- Problemanalyse (»problem definition«),

oder sogar gesamthaft-zirkulär bearbeitet (vgl. GUIDEMAPS-Konsortium 2004, S. 13).

Da die Umsetzung von Maßnahmen oder Handlungskonzepten Veränderungen von Zuständen bedeutet, ergeben sich in der Folge häufig Modifikationen oder Ausdifferenzierungen von Zielvorstellungen, strukturelle oder graduelle Veränderungen von Mängeln, erweiterte Erkenntnisse über Zustände und Wirkungszusammenhänge, damit auch über Wirkungen von Handlungsoptionen. Dies kann zu Modifikation und Ergänzungen von Politikprogrammen, Handlungskonzepten oder Einzelmaßnahmen führen. Die Arbeitsprozesse werden somit gleichermaßen kontinuierlich wie mit spezifischen Schwerpunkten durchlaufen. Besondere Bedeutung für die Prozessabwicklung haben Rückkopplungen aus internen Prüfschleifen im Rahmen der Problemanalyse und der Maßnahmenuntersuchung, aber auch aus den Arbeitsfeldern »Abwägung und Entscheidung« sowie »Wirkungskontrolle«. Letztere ermöglichen eine Korrektur bzw. Ergänzung zukünftiger Handlungskonzepte oder auch Nachkorrekturen umgesetzter bzw. in Umsetzung befindlicher Handlungskonzepte zur Vermeidung unerwünschter (Neben-)Wirkungen oder zur Verstärkung erwünschter Wirkungen.

Dieser Arbeitsprozess ist notwendigerweise arbeitsteilig organisiert und setzt – insbesondere unter öffentlicher Zielbestimmung, Entscheidungsverantwortung und Wirkungskontrolle – intensive und komplexe Informations- und Kommunikationsprozesse sowie Kooperationen voraus. Diese dienen dem Abgleich von Zielen, Problemeinschätzungen, Ausgestaltungen und Priorisierungen von Handlungskonzepten, aber auch von Zuständigkeiten, Ressourceneinsatz und Terminplanung. Sie dienen der Diskussion von Arbeitsergebnissen und der Findung von Konsensen oder Kompromissen über Handlungskonzepte, Maßnahmenbündel oder Einzelmaßnahmen. Der Arbeitsprozess bedeutet ein Umgehen mit Informationen, Interessen, Legitimationen und Aktivierungen der Beteiligten. Der Leitfaden für Verkehrsplanungen (FGSV 2001, S. 7) formuliert in diesem Zusammenhang zusammenfassend: »Eine Klärung von Interessenlagen und Betroffenheiten erfolgt ebenso wie Interessenausgleiche und Konsensbildungen. Der Prozess der Verkehrsplanung muss daher notwendigerweise interaktiv und beteiligungsorientiert erfolgen. Eine frühzeitige Akzeptanz und Berücksichtigung der Vertretung unterschiedlicher Interessen

wie auch ein umfassendes Verständnis als sozialer, politischer und interessengeleiteter Prozess erhöht die Konsensfähigkeit von Ergebnissen der Verkehrsplanung und verringert die Widerstände in den Phasen der Durchsetzung und der Umsetzung der Maßnahmen.«

Während die Prozesse in ihren fachtechnischen und methodischen Elementen durch die Verfügbarkeit über Faktenwissen, erklärendes Wissen, instrumentelles Wissen und über zielorientierendes Wissen zumeist bewährt sind, zeigen sich zunehmend Mängel der Kommunikationsprozesse und vor allem des Prozessmanagements. Dabei ergeben sich deutliche Unterschiede zwischen

- Routineaufgaben und
- singulären Schwerpunktaufgaben.

Singuläre Schwerpunktaufgaben haben unter Umständen – zumindest für die lokalen Akteure – einen hohen Neuigkeitswert bzw. Innovationsgehalt. Unterschiede zeigen sich auch zwischen konkreten umsetzungsorientierten (Einzel-)Projekten, räumlichen oder verkehrsträgerspezifischen Teilplänen und strategischen Plänen (z.B. »Masterpläne«).

Die Komplexität des Prozessmanagements und der Kommunikationsprozesse ist für singuläre Schwerpunktaufgaben oder für strategisch ausgerichtete Planungen ebenso hoch wie bei einer hohen Zahl an zu beteiligenden Akteuren, die mehr oder minder aktiv in den Arbeitsprozess eingebunden werden. Letzteres dient vor allem dazu,

- a) Situations- und Facherfahrungen der Akteure zu erschließen und fruchtbar zu machen,
- b) mögliche Handlungskonzepte und Maßnahmen dieser Akteure zu ermitteln, die unterstützend, aber auch kontraproduktiv wirken können,
- c) Handlungskonzepte, Maßnahmenbündel und Einzelmaßnahmen der verschiedenen Akteure abzugleichen,
- d) über Zielvorstellungen, Mängelbeurteilungen, Handlungskonzepte und deren Wirkungen zu informieren und gegebenenfalls einen Konsens zu suchen,
- e) Verständnis und Akzeptanz für Situations-

beurteilungen, Einschätzungen von Handlungserfordernissen und präferierte Handlungsoptionen zu fördern.

In derartigen Arbeitsprozessen zeigen sich aber häufig Hindernisse und Barrieren, die die Umsetzung eines Programms, eines strategischen Handlungskonzeptes, eines Maßnahmenbündels oder einer Einzelmaßnahme verhindern, in Teilen ausschließen, im Umfang beschränken oder maßgeblich verzögern. Folgen können Unwirksamkeit, mangelnde Effizienz, unerwünschte Begleit- und Nebenwirkungen, mangelnde Akzeptanz oder fehlende Konsensfähigkeit der Handlungskonzepte bzw. Maßnahmen sein.

Derartige Barrieren nehmen tendenziell zu mit

- der Komplexität der Problem- und Aufgabenstellungen,
- erweiterten Anforderungen an die Integration im Rahmen der Verkehrssystemgestaltung (Planungsebenen (vertikal), räumlich benachbarte Planungsträger (horizontal), Verkehrsträger (modal), Fachplanungen (sektoral) und Maßnahmentypen (Bau, Betrieb, Organisation, Rechtsetzung, Anreize, Information Beratung)),
- der Knappheit der für die Verkehrssystemgestaltung verfügbaren öffentlichen Mittel,
- der Privatisierung von (Teil-)Aufgaben der Verkehrssystemgestaltung, z.B. der Infrastrukturbereitstellung oder des Betriebs,
- dem partiellen Rückzug öffentlicher Aufgabenträger aus der Aufgabenabwicklung auf »Garantenaufgaben« (Verfahrenskontrolle statt Verfahrensführerschaft),
- dem zunehmenden Erfordernis der Aktivierung »zivilgesellschaftlicher« Leistungserbringung im Rahmen der Erstellung von Transportangeboten (z.B. Bürgerbusse, Mitnahmenetzwerke).

Damit ändert sich der Kreis der Akteure und wachsen die Anforderungen an Information, Kommunikation, Koordination, Kooperation und »aktive« Ausgestaltung. Dabei ist unbestritten, dass strategisch-konzeptionelle Verkehrssystemgestaltung und Kontrolle der erreichten bzw. nicht-erreichten Wirkungen

»öffentliche« bzw. »öffentlich zu verantwortende Aufgaben« sind und bleiben. Dies begründet sich vor allem aus der Sicherung öffentlicher Interessen sowie einer Daseins(grund)vorsorge im Hinblick auf

- Sicherung der Teilhabe- und Teilnahmooptionen von Menschen,
- Sicherung der Grundlagen und Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Austauschprozesse,
- Sicherung und Schutz biogener, geogener, klimatischer und sonstiger Ressourcen (»Ressourcenschutz«),
- Vermeidung von Beeinträchtigungen und Belastungen anthropogener Nutzungen (»Umweltqualitäten«),
- Kontrolle der Wechselwirkungen mit Raumnutzungsstrukturen und Standortmustern,
- sparsamer und effizienter Einsatz öffentlicher Finanzmittel.

Als Barrieren lassen sich grob unterscheiden (Abbildung 4.2):

1. Kontextbarrieren

- institutioneller Art (Aufbau- und Ablauforganisation o. ä.),
- finanzieller Art (Ressourcenbereitstellung für den Arbeitsprozess),
- rechtlicher Art (Verfahrensrecht, Fachrecht, Finanz-/Haushaltsrecht),

2. Prozessbarrieren aus

- Managementaufgaben (Regelung und Steuerung von Zuständigkeiten, Kompetenzen und Abläufen; Ressourcenbereitstellung; Zeitplanung ...),
- Mängeln von Kommunikations- und Beteiligungsprozessen (Information, Beteiligung, Koordination, Kooperation, Abstimmungsregeln ...).

Der Abbau von »Kontextbarrieren« liegt zu meist nur eingeschränkt im Kompetenzbereich der jeweiligen Planungsträger. So können Städte und Gemeinden zwar das bestehende Fach-, Verwaltungs- und Haushalts-

recht »kreativ« ausschöpfen, sie können es aber nicht ändern, sondern allenfalls über kommunale Spitzenverbände Anstöße zur Änderung geben.

eher »informell« ausgelegt werden. Formelle Vorgehensweisen gewährleisten im Regelfall die gesetzlich vorgeschriebene Information, Kommunikation und Beteiligung – zum Beispiel im Rahmen eines Bauleitplanverfah-

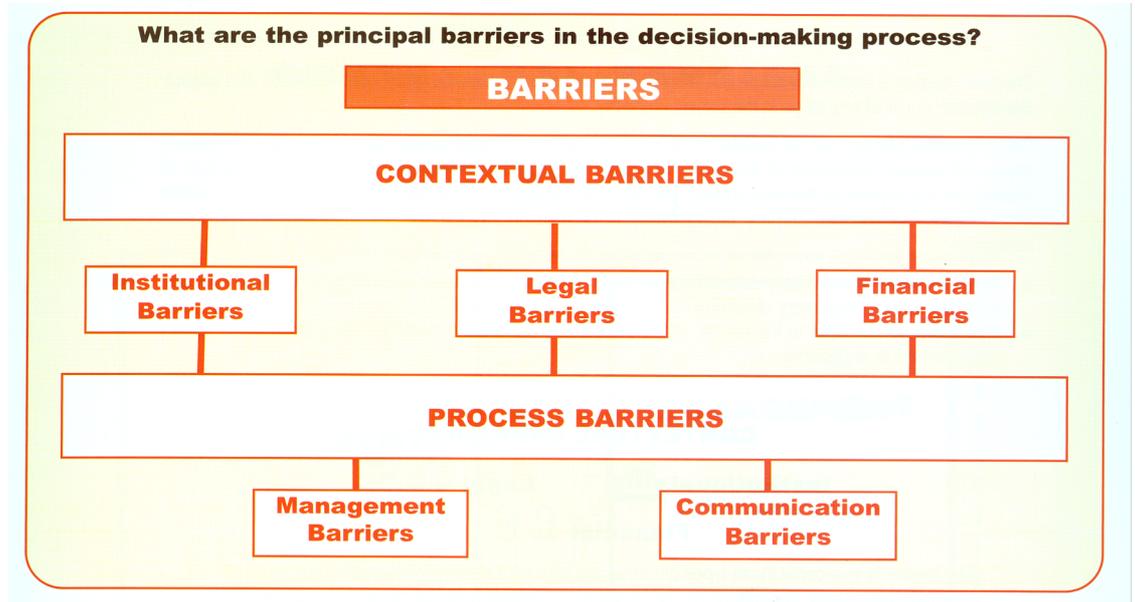


Abb. 4.2: Barrieren im Prozess der Verkehrssystemplanung (Quelle: GUIDEMAPS-Konsortium 2004, S. 18)

»Prozessbarrieren« können in allen Stufen der Arbeitsprozesse auftreten, sind aber durch die Prozessbeteiligten – bei entsprechendem Willen – verringerbar oder vermeidbar. Dies gilt insbesondere für »Managementbarrieren«, die aus Mängeln der Prozess- und Zuständigkeitsorganisation resultieren. Prozessbarrieren resultieren zumeist aus einer mangelbehafteten systemtheoretischen Auffassung von Planung, in der diese nicht ausreichend als in Organisationen, Kooperationen sowie deren soziales und kulturelles Umfeld eingebettet betrachtet wird sowie nicht ausreichend die Wirkungen der Fähigkeiten, Fertigkeiten, Fehler und Restriktionen der Akteure – beispielsweise hinsichtlich der Selektivität von Wahrnehmungen, der Beschränkung der kognitiven Fähigkeiten bei der Durchdringung komplexer Systemzusammenhänge – berücksichtigt werden (vgl. Schönwandt 2002, S. 35 ff.).

Mit dem EU-Projekt GUIDEMAPS (Gaining Understanding of Improved DEcision Making) werden Checklisten zur Identifikation, Spezifizierung und Vermeidung von Barrieren bereitgestellt, die letztlich als Suchhilfe für potenzielle Problemlösungsansätze dienen können (Abbildungen 4.3 und 4.4).

Die Arbeitsschritte der Information, Kommunikation, Beteiligung und »aktiven« Mitwirkung/-gestaltung können eher »formell« oder

ren, eines Planfeststellungsverfahrens oder Genehmigungsverfahrens. Bei einer Beschränkung auf diese formellen Schritte steht im Regelfall das Interesse an einer Sicherung der »Gerichtsfestigkeit« von Planungsergebnissen im Betrachtungsvordergrund. Zum Teil werden Situations- und Facherfahrungen erschlossen, kaum aber aktive Ausgestaltungen/Ausfüllungen der Handlungskonzepte durch die Beteiligten oder ein Abschluss von »Umsetzungsvereinbarungen« mit den Beteiligten angestrebt.

Die zunehmende Bedeutung von Verfahrenselementen »informeller« Art resultiert daraus, dass durch gemeinsame Arbeitsprozesse, durch moderierte Verfahrenselemente oder sogar Mediationen – quasi im »vorrechtlichen« Status – gemeinsames Verständnis für Zustände, Mängel und Probleme, für Handlungsoptionen und deren mutmaßliche Wirkungen ebenso erreicht werden soll wie eine Basis für Handlungsvereinbarungen zwischen Akteuren, wie eine verbesserte Akzeptanz für Arbeitsergebnisse und/oder eine aktive und unterstützende Umsetzung der Handlungskonzepte durch die Akteure.

Im Hinblick auf einen Abbau von Kommunikationsbarrieren ist es daher zumeist unverzichtbar,

- die potenziellen Adressaten der Kommu-

nikation (und möglicher Maßnahmen), die Gesprächspartner, die Mitwirkenden, die für die Umsetzung Verantwortlichen,

aber auch die Betroffenen zu identifizieren und einzubeziehen,

INSTITUTIONAL BARRIERS 

Institutional barriers affect the relationships within and between the institutions involved in a project, including:

- The distribution of competencies among institutions and administrative bodies;
- Changes in decision-makers during the project process;
- Internal conflicts; and
- Relationships between partners delivering the project.

Checklist for avoiding institutional barriers

- Have you identified which organisations will take responsibility for each task?
- Have you identified the individuals in each organisation who will be involved in the project? How will you contact them?
- Have you agreed how often meetings will be held and how they will be organised?
- Have you determined how each organisation will monitor its own progress? Who will monitor the progress of the project as a whole?
- Have you identified any differences or conflicts in working practices between organisations?
- Are you familiar with any procedures or processes which will influence your project?
- Have you identified who is authorised to make project decisions, to ensure that minor issues don't cause bureaucratic delays?

LEGAL BARRIERS 

This category relates to barriers concerning regulations and legal decision-making processes, including:

- The lack of legal powers to implement a particular scheme; and
- Division of legal powers between agencies.

Checklist for avoiding legal barriers

- Are you familiar with the legal regulations associated with a project of this type?
- Have you checked the legal requirements for engagement or notification?
- Have you included any legally prescribed waiting periods in your project plan?
- Do you know when legal or political decisions on your project will be made? And who will make them?
- Have you ensured that decision-makers have all the information that they need to make an informed decision?
- Have you remembered to apply for any temporary permits required (e.g. for construction)?
- Before you submit your proposals, have you checked that they conform to all the latest planning guidance and building regulations?

FINANCIAL BARRIERS £ €

This category describes barriers relating to the funding of a project, including:

- Budget restrictions limiting overall expenditure;
- Financial restrictions on specific measures; and
- Limitations on the flexibility with which revenues can be used to finance the full range of measures.

Checklist for avoiding financial barriers

- Have you estimated the budget of the project in detail?
- Have you determined how you will monitor expenditure throughout the process?
- Have you planned what will happen in the event of over-spending? Will it still be possible to complete the project? Have you agreed who will meet additional costs if a contractor or supplier does not deliver on time?
- Have you checked all contracts carefully? Are all delivery or extra costs or charges included?
- Do you have sufficient funds to implement an appropriate engagement strategy?
- Have you ensured that funds will be available to cover the total cost of the project?
- Have you planned the cash flow, to ensure that the project will be able to meet costs as they arise?
- Have you met any conditions attached to the funding of the project?
- Have you established who will be responsible for meeting any extra costs incurred?

Abb. 4.3: Kontextbarrieren – Checklisten zur Identifizierung, Spezifizierung und Vermeidung (Quelle: GUIDEMAPS 2004, S. 19)

MANAGEMENT BARRIERS 

This category includes any barriers relating to the way the project decision-making process is managed. This includes delays or difficulties associated with management of staff resources or skills, and general delays associated with day-to-day management of the project. Management is about ensuring that objectives are met effectively and efficiently, and many management barriers can be avoided or overcome through thorough planning and regular communication between project staff. Other management barriers, such as difficulties working with large groups and diverse organisations, are perhaps better treated as challenges. This situation requires special consideration, but with careful detailed planning and good coordination, the process can benefit the project by drawing on a wide range of skills and knowledge.

Checklist for avoiding management barriers

- Do you have clearly defined project aims and objectives?
- Have you identified the skills and experience required for your project?
- Do your staff have the skills and experience required? If not, have you determined whether you will need to train existing staff, recruit new staff or use consultants?
- Have you divided the work into smaller discrete tasks?
- Have you identified which organisation, department or individual will take responsibility for completing each task?
- Have you identified how long each task will take?
- Have you identified any tasks which must be completed before another can start?
- Have you determined what will happen in the event of a delay?
- Has your project plan been agreed with those responsible for individual tasks?
- Have you established a procedure for monitoring the progress on tasks, so that any problems or delays can be identified quickly?

COMMUNICATION BARRIERS 

This category describes any barriers relating to communication, including delay or disruption to the project caused by; stakeholder or public opposition, by any communication, engagement problems or challenges. Public opposition can quickly threaten political and financial support for a project, as many politicians will be unwilling to be seen to support a project unpopular with their electorate. Public opposition can be worsened by unfavourable media coverage, so it is important to have a strong media strategy in place, and to be aware of any key issues which are likely to be raised by interest groups. Many communication barriers can be avoided or overcome by the appropriate use of the engagement tools and techniques described in this handbook. Early stakeholder engagement can help to ensure that the project design reflects their concerns, priorities and can improve acceptance of the project. It is important to manage stakeholder expectations of project outcomes and of the engagement process, or participants will feel that their views have simply been ignored, causing resentment towards the selected strategy or scheme.

Checklist for avoiding communication barriers

- Have you identified who your stakeholders are for your project?
- Do you know what the level of opposition is for your project? Do you know all of the reasons for opposition?
- Have you designed an engagement strategy for the lifetime of the project?
- Have you remembered to plan your communication with stakeholders such as politicians and interest groups, not just residents or users?
- Have you decided how you will encourage people to get involved or take an interest in the project?
- Have you decided how you will communicate technical information effectively to different groups?
- Is it clear how the outputs of engagement will influence the decisions which are made?
- Have you planned how you will manage people's expectations of the engagement process and of the project itself?
- Have you developed a media strategy? Have you got media skills in-house? Have you planned its timing and cost?
- Is there a single person responsible for contact with the media, to avoid contradictory statements? Have you established contact with the local media to make sure they know who to contact for accurate and up-to-date information on the project?

Abb. 4.4: Prozessbarrieren – Checklisten zur Identifizierung, Spezifizierung und Vermeidung (Quelle: GUIDEMAPS 2004, S. 20)

- die Informations-, Kommunikations-, Mitwirkungs- und Arbeitsprozesse sowohl situationsspezifisch als auch den förmlichen, fachlichen, prozessualen und kommunikativen Kompetenzen und Fähigkeiten der Akteure entsprechend auszugestalten,
- Verlässlichkeit von Vorgehensweisen,

Prozessen und Vereinbarungen zu sichern.

5. Hemmnisse der Umsetzung innovativer Mobilitätskonzepte

Innovative Mobilitätskonzepte und deren Erprobung sind wesentliche Voraussetzungen zur Förderung einer erfolgreichen

Verkehrssystemgestaltung unter Anforderungen der Wirksamkeit, der Effizienz und der Nachhaltigkeit. Die zugrunde liegenden Innovationsprozesse beruhen auf (vgl. Stoneman 1998; Rindsfuser/Beckmann 2005):

- Erfindung (»Invention«),
- Einführung einer Erfindung (»Innovation«) sowie
- Verbreitung einer Erfindung (»Diffusion«).

Eine Einstufung als »Innovation« erfolgt allerdings weniger objektiv als vielmehr subjektiv für den jeweiligen Anwendungszusammenhang von Maßnahmen und Handlungskonzepten.

Dieser Prozess der Verbreitung von innovativen Mobilitätskonzepten ist häufig durch Kontextbarrieren wie auch durch Prozessbarrieren geprägt, so dass der Klärung der Hemmnisse für Invention, Innovation und Diffusion eine besondere Bedeutung zukommt, um durch geeignete Schritte hemmende Faktoren für Innovationsprozesse abzubauen und fördernde Faktoren stützen zu können. Dabei ist die Ideengenerierung (»Invention«) zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für die Ideenumsetzung, da eine Akzeptanz der »innovativen« Konzepte/Maßnahmen durch Fachplaner, Politiker und entscheidungslegitimierte Politikgremien und vor allem durch Verkehrsteilnehmer für die wirksame Umsetzung zwingend erforderlich ist.

Ein innovatives Mobilitätskonzept durchläuft im Regelfall folgende Anwendungs- bzw. Durchsetzungsstufen:

- Erst-/Versuchsanwendung,
- Nischenanwendung,
- Best-Practice-Anwendung,
- Regelanwendung.

Wesentliche Ursachen für Hemmnisse einer Erst-, Nischen- oder Best-Practice-Anwendung liegen unter anderem in folgenden Gegebenheiten (vgl. Abbildung 5.1):

- mangelnde Information über existierende innovative Handlungsansätze,

deren Voraussetzungen und Wirkungen,

- mangelnder interner und externer Informations- und Erfahrungsaustausch über Innovationen und deren Wirkungen,
- mangelnde Handlungs- und Risikobereitschaft der entscheidungsvorbereitenden und/oder der entscheidungslegitimierten Akteure – insbesondere bei hohem Finanzmitteleinsatz und langfristigen Wirkungshorizonten,
- mangelnde gesellschaftliche Innovationskultur und mangelnde »Fehlertoleranz« für unerwünschte Wirkungen von Innovationen,
- beschränkte fachliche Qualifikation der Vorbereiter von Entscheidungen – verbunden mit zu starken fachsektoralen Sichtweisen,
- das Fehlen von Promotoren der Innovationen (»Kümmerer«),
- Konkurrenzdenken der beteiligten Akteure,
- behindernde – oder zumindest wenig fördernde – rechtliche, finanzielle und institutionelle Rahmenbedingungen (»Kontextbarrieren«; z.B. Knappheit der Investitionsmittel, Fehlen von Anreizen wie Fördermittel, rechtliche Einschränkungen für »versuchsweise« Anwendungen),
- unterschiedliche Prozessbarrieren (Abbildung 5.1).

Da insbesondere eine mangelnde Akzeptanz von Innovationen durch die verschiedenen Akteure eine kritische Größe für den Prozess der Verbreitung von Innovationen sein kann, ist die Information über potenzielle Innovationen und über deren angestrebte sowie nachgewiesene Wirkungen eine wichtige Aufgabe. Da innovative Maßnahmen bei Personen und Gruppen, die von den Maßnahmen potenziell betroffen sind, Unsicherheit und Angst auslösen können, ist besondere Sorgfalt auf die Ausgestaltung beteiligungsorientierter Arbeits- und Entscheidungsprozesse zu legen, da anderenfalls Prozesse der Verständnisvermittlung sowie der Förderung von Akzeptanz

tanz und aktiver Trägerschaft grundlegend misslingen können. Den Ideen, Einschätzungen und Maßnahmenhinweisen der Betroffenen ist daher gleichwertig – quasi als »lokale Erfindungen« – in einem Bottom-Up-Prozess der Festlegung von Maßnahmen und Handlungskonzepten Aufmerksamkeit zu widmen.

Wirksamkeit von Innovationen ergibt sich jedoch zumeist erst in einem diskursiven Prozess mit Entscheidungsträgern und Betroffenen, da nur auf diesem Wege Verstehen, Verständnis, Akzeptanz und gegebenenfalls aktive Unterstützung von innovativen Mobilitätsmaßnahmen gefördert werden können. Im jeweiligen Arbeitsprozess der Vorbereitung, Entscheidung und Umsetzung ist in moderierten Prozessen und/oder unter Einsatz von Mediationsverfahren eine Konsensfindung herbeizuführen, sind Promotoren gegebenenfalls zu (unter)stützen, Allianzen zur Entscheidung und Umsetzung zu fördern.

Fördernde Bedingungen ergeben sich am ehesten durch hohen Problem- und Handlungsdruck, durch ausreichende rechtliche und/oder finanzielle Handlungsspielräume, durch gesamtgesellschaftliche Förderung und Akzeptanz von Innovationen (»Innovationskultur«).

Im Bereich der Verkehrssystemgestaltung können sich innovative Handlungselemente auf alle Maßnahmenbereiche beziehen:

Bau, Betrieb, Management, Organisation, Rechtsetzung, Setzung von Anreizen, Information und Beratung. Zumeist handelt es sich insofern weniger um »harte« Innovationen grundlegender Art, die als neue Basistechnologien (z.B. Magnetschwebetechnik, Telematik) eingeführt werden, sondern eher um effizienzsteigernde Weiterentwicklungen vorhandener Technologien bzw. um effizienzsteigernde sowie Synergieeffekte erschließende Technologiekombinationen. Zu diesen »weichen« Innovationen gehören auch Veränderungen rechtlicher Regelungen, organisatorischer Gegebenheiten usw. Die Substitution von Technologien ist demnach eher selten. Es dominieren also effizienzsteigernde Ausgestaltungen und Einsatzformen vorhandener Technologien, Änderungen des Technologiegebrauches durch Verkehrsteilnehmer oder Verhaltensänderungen von Verkehrsteilnehmern.

Die veränderten oder erweiterten Handlungsoptionen (»Innovationen«) müssen gleichermaßen Fachplanern und Fachingenieuren, Aufgabenträgern, Mobilitäts-/Verkehrsdienstleistern, entscheidungslegitimierten Politikern sowie Verkehrsteilnehmern vermittelt werden. Der Information und Kommunikation kommt somit zur Verbreitung von »Erfindungen« wie auch zur Weiterentwicklung und Anpassung von »Erfindungen« eine besondere Bedeutung zu. Dies gilt für Fahrzeug-, Fahrweginnovationen gleichermaßen wie für Innovatio-

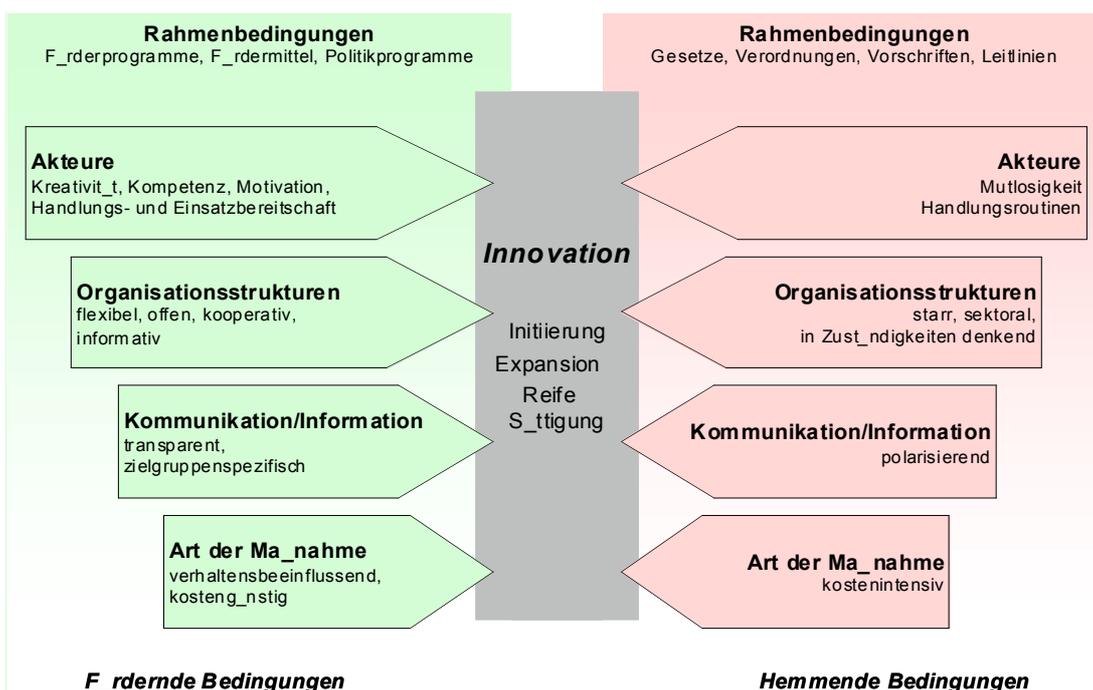


Abb. 5.1: Einflussbereiche und maßgebliche Einflüsse auf die Umsetzung innovativer Mobilitätsmaßnahmen (Quelle: Rindsfuser/Beckmann 2005, S. 28)

nen der Leittechniken und Verkehrsinformationssysteme, der neuen Dienste und Organisationsformen des Mobilitätsmanagements, der Mobilitätsberatung und -erziehung usw.

Fördernde Bedingungen dienen zum einen dazu, »Zeitfenster« für entsprechende Handlungsansätze zu erweitern oder sogar erst zu eröffnen. Dies betrifft beispielsweise die Verbesserung von Rahmenbedingungen in Form

- einer Erweiterung von Handlungsspielräumen durch veränderte gesetzliche oder technische Vorschriften,
- einer Eröffnung von Experimentierklauseln,
- einer Auslobung von Forschungsprogrammen mit entsprechenden Pilot-Anwendungen (»Innovationsanreize«) oder
- einer Ausgestaltung entsprechender Förderprogramme.

Unterstützend wirken vor allem interdisziplinäre und projektorientierte Arbeitsweisen.

Fördernde Effekte für innovative Mobilitätsmaßnahmen ergeben sich zudem durch

- professionelles Projektmanagement
- grundsätzliche Förderung eines »innovationsfreundlichen Klimas« vor Ort in allen geeigneten Handlungsbereichen zur Ausbildung einer »Kultur« der Innovationsbereitschaft (»Innovationen als Routine«),
- einer Verdeutlichung des potenziellen und tatsächlichen Imagegewinns aus erfolgreichen innovativen Mobilitätsmaßnahmen
- einer Förderung von konsequentem Controlling und umfangreichen Ex-ante- sowie Ex-post-Wirkungsanalysen zur Stärkung der Transparenz von Kosten- und Wirkungsermittlungen.

Eine wesentliche Aufgabe kommt dabei Informations- und Kommunikationsprozessen auf unterschiedlichen Ebenen zu – beispielsweise in Form von

- Verbesserungen und Erweiterungen der Aus- und Fortbildung durch besondere Schwerpunktsetzung auf das Umgehen mit Innovationen,
- Informations-/Kommunikationsnetzwerken hinsichtlich Pilotanwendungen, Best Practices, allgemeinen und speziellen Anwendungserfahrungen.

Rindsfuser/Beckmann (2005, S. 30 ff.) stellen leitsatzartig Hinweise zum Abbau von Hemmnissen und zur Stärkung fördernder Faktoren für innovative Mobilitätsmaßnahmen zusammen (Tabelle 5.1).

6. Prozessgestaltung und Prozessmanagement zur Förderung der Umsetzung innovativer Mobilitätskonzepte

Innovative Mobilitätskonzepte sind im Rahmen der Verkehrssystemgestaltung somit häufig Hemmnissen und Barrieren ausgesetzt. Neben den Widerständen aus konkurrierenden Interessenlagen unterliegen sie vor allem zusätzlichen Erschwernissen der Verbreitung (Diffusion)

Tab. 5.1: Hinweise zum Abbau von Hemmnissen und zur Stärkung fördernder Faktoren von innovativen Mobilitätsmaßnahmen (vgl. Rindsfuser/Beckmann 2005, S. 30 ff.)

| |
|--|
| Anpassung von Rahmenbedingungen Flexibilisierung und Modifikation rechtlicher Rahmenbedingungen Erzeugung und Nutzung von Impulsen Generierung von Innovationen Ausgestaltung von finanziellen und sonstigen Anreizen Förderung von Evaluierung und Kostentransparenz |
| Verbesserung von Organisationsstrukturen Schaffung flexibler Strukturen Bildung von (Innovations-)Netzwerken Festlegung kleiner Verantwortlichkeiten Moderation – Mediation - Coaching |
| Förderung von Kompetenzen und Handlungsbereitschaft Weiterbildung und Förderung von Kompetenzen Förderung von Handlungsbereitschaft Förderung von Wissen, Erfahrung, Motivation |
| Akteure und Beteiligung Unterstützung von Promotoren Einbindung von Schirmherren zielgerichtete Beteiligung Bildung von Partnerschaften |
| Information und Kommunikation Wissens- und Informationsvermittlung Schaffung eines Innovationsimages |

von neuen – zum Teil noch nicht endgültig bewährten, vor allem noch nicht den »Regeln der Technik« entsprechenden – Handlungskonzepten, Maßnahmenbündeln oder Einzelmaßnahmen.

Es lässt sich allerdings zeigen,

- a) dass einem intensiven und sorgfältigen Prozess- und Projektmanagement – mit den Phasen der Vorklärung (Scoping), der Installierung eines Projekt-Teams, der Detailvorbereitung und der Umsetzung des Projektmanagements – eine besondere Bedeutung zukommt, wobei besonders Schritte des begleitenden Controlling und der nachfolgenden Wirkungsevaluation sicherzustellen sind,
- b) dass interaktive und kooperative Arbeits- und Organisationsstrukturen die Vorbereitung und Durchsetzung innovativer Mobilitätskonzepte erleichtern, wobei die Bedeutung eines oder mehrerer Promotoren (»Kümmerer«) nicht hoch genug eingeschätzt werden kann,
- c) dass es vorteilhaft ist, frühzeitig und differenziert Kommunikationskonzepte zu erarbeiten und umzusetzen.

Derartige Sorgfalt im Projekt-Management zahlt sich nicht nur bei der Förderung innovativer Mobilitätskonzepte, sondern auch bei der Behandlung konfliktbehafteter Themen und Handlungskonzepte sowie bei der Erarbeitung langfristig-strategischer Orientierungen der lokalen bzw. regionalen Verkehrssystemgestaltung aus. Zentrale Forderungen der beteiligten Akteure sind dabei vor allem Forderungen nach nachvollziehbaren/transparenten wie auch verlässlichen Prozessstrukturen, Organisationsstrukturen, Zuständigkeitsregelungen,

aber auch Ressourcenbereitstellungen.

Auch wenn Check-Listen für die verschiedenen Phasen des Prozess-/Projekt-Managements eine wichtige Hilfe für die Planungspraxis darstellen können (vgl. Abbildung 6.1 mit beispielhaften Auszügen aus dem Projekt GUIDEMAPS (2004)), bedarf es jeweils einer situationsangepassten flexiblen und kreativen Ausgestaltung. Dabei sind die jeweiligen Aufgaben-/Problemstellungen, die spezifischen Planungsvorläufe, die zeitliche Erstreckung der Handlungskonzepte (»Fristigkeit«), die lokale »Planungs-« und »Prozesskultur«, die Akteurs- und Beteiligtenkreise sowie lokale bewährte Kommunikationsstrategien zu beachten.

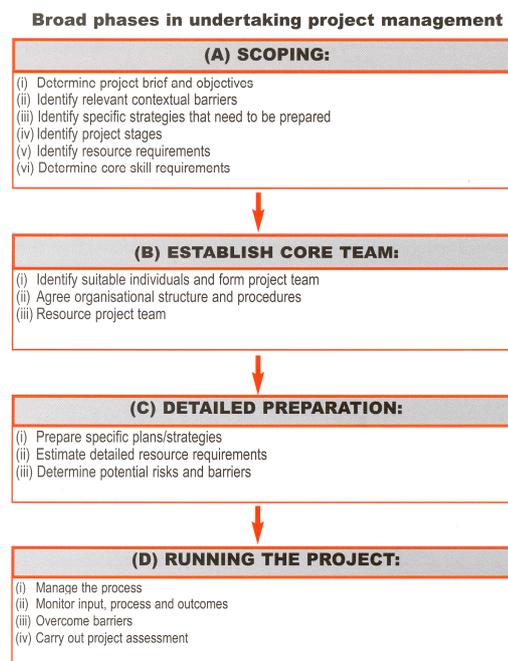


Abb. 6.1/1: Phasen des Projekt-Managements (GUIDEMAPS-Konsortium 2004, S. 22)

| (A) SCOPING | | |
|--|---|--|
| <p>(i) Determine project brief and objectives</p> <p>The starting point is to determine the scope of the project and to turn broad goals and aspirations into a set of specific objectives and targets. This involves being clear about why the project is being established and what it seeks to achieve for various stakeholder groups. Where appropriate, this includes taking account of other projects (i.e. strategies or schemes) that are related in some way to this one.</p> <p>Armed with this information, it is possible to prepare an initial project brief, that provides the framework for more detailed project preparations. This outlines the nature of the project, its objectives, required outputs and outcomes, and any general constraints (e.g. on timing) or requirements.</p> | <p>(ii) Identify relevant contextual barriers</p> <p>Contextual barriers have a significant influence both on what can be achieved and the manner in which it can be achieved. Budget limits, for example, can determine the type of solution that is practical (e.g. traffic signal control versus grade separated junction), and may also determine the timing and phasing of the project (e.g. money must be spent within a given time).</p> <p>Different countries will have different legal frameworks that determine how permission needs to be obtained for implementing certain types of regulation (e.g. access restrictions) or physical infrastructure (e.g. light rail scheme). Varying organisational structures can also affect how a project operates and determines what is simple or difficult to achieve.</p> | <p>(iii) Identify specific strategies that need to be prepared</p> <p>In addition to organising internal project management, there will be a need to prepare a number of strategies that deal with relationships external to the project team:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Engagement strategy: setting out the objectives and limitations of engagement, which stakeholder groups should be involved, how they will be contacted and the appropriate tools for engagement; • Media strategy: good relations need to be established with the various media, with procedures in place to provide regular briefings and respond to any incidents or issues that may arise; and • Marketing strategy: involving both promotion of the project (in terms of gaining support for the project and informing people of progress) and, where appropriate, encouraging use of the facility once it has been constructed. |
| <p>(iv) Identify project stages</p> <p>This handbook has characterised the transport project process as involving six stages, from problem definition through to implementation. While most projects are likely to include each stage in some form, the degree of effort and emphasis on each will vary according to the type of project. Each stage will place different demands on project management and engagement.</p> <p>It will be quite rare for a project to proceed in a simple, linear fashion from one stage to the next, and an appropriate progression path needs to be designed for each project. In addition, it is important to be flexible, recognising that stages may need to be repeated, or will overlap, as the project proceeds (see Section 2.2 for more detail).</p> | <p>(v) Identify resource requirements</p> <p>An initial assessment of resource requirements is best obtained by looking at the needs of each stage of the project, in turn. This can be achieved in two ways; firstly by understanding the total resource restrictions and then planning the stages accordingly or secondly by identifying the needs of each stage and understanding the total projected resources required.</p> <p>There will be some fixed costs associated with administration and running the core project team, most resources will be consumed in delivering the different project stages.</p> <p>Resources include all types of input required to achieve the objectives of each stage of the project (materials, skills, etc), though most can be secured through a combination of time and money. However, these requirements need to be carefully investigated, as shortages and associated delays can result in significant cost increases.</p> | <p>(vi) Determine core skill requirements</p> <p>Each type of project will need to bring together particular sets of skills. Some will be needed throughout the project (e.g. project managers, financial planners, administrators), and others will be associated with particular stages of the work (e.g. planners, modellers, site managers).</p> <p>It is important at the start of the project to prepare job specifications that set out specific skill requirements, identify how these will be applied and at which stage(s) of the project process they will be required.</p> |
| (D) RUNNING THE PROJECT | | |
| <p>(i) Manage the process</p> <p>Once the main project is underway, successful achievement of project objectives at each stage, within the agreed budgets, is dependent on careful management of the project decision-making process. This requires a regular and on-going assessment of the activities that have been accomplished against the agreed project plan and topic specific plans.</p> <p>Where any discrepancies are identified, it is important to act quickly to deal with the problem, in an appropriate manner. This may involve diverting resources temporarily from one activity to another, or rescheduling the timing and sequence of activities. Depending on the nature and extent of the problem, procedures should have been agreed to determine whether the necessary actions can be taken or authorised internally by the project management team, or require external authorisation.</p> | <p>(ii) Monitor input, process and outcomes</p> <p>Monitoring of resource inputs, project outputs and the process of project management is crucial to efficient and effective management, since up-to-date information is needed, both to identify problems and establish the appropriate response.</p> <p>Here a wide variety of data is needed, covering various types of resource use and interim outputs, to be compared against the project plan. This data will be drawn from a wide range of sources, both internal and external to the project team.</p> <p>At later stages of the project, monitoring is also an important input to determine whether the overall goals of the project have been achieved, in terms of final project outputs and intended outcomes.</p> | |
| <p>(iii) Overcome barriers</p> <p>Barriers can - and are likely to - arise at any point during the course of project implementation, either due to changes in external conditions (e.g. local election), or due to difficulties encountered during the execution of the project. Some can be anticipated, while others cannot.</p> <p>Effective project management can deal with such problems in a number of ways. First, by having procedures in place to quickly identify problems; second, by having developed a number of contingency plans; and, third, by having in place flexible and adaptable procedures that can respond quickly to changed circumstances.</p> <p>In some cases to respond to certain barriers fast access is needed to senior decision-makers (e.g. local politicians) outside the project team.</p> | <p>(iv) Carry out project assessment</p> <p>This task is more focused on outcomes than processes, and is concerned with identifying whether project outputs and expected outcomes have been achieved, by referring back to the project's objectives.</p> <p>It relies on the collection of appropriate monitoring data. Identifying project impacts and establishing causation can be problematic, and requires a well designed data collection strategy (e.g. before and after studies, use of control areas) and data analysis.</p> <p>Various techniques are available to assist with project assessment, and in some cases governments may require the use of a particular form of technique (e.g. cost benefit analysis). Stakeholder input should form an important part of the project assessment process, rather than it being treated simply as a technical exercise.</p> | |

Abb. 6.1/2: Phasen
»Vorklärung« und
»Projektsteuerung« –
Detailaspekte
(GUIDEMAPS 2004,
S. 23 und 25)

| | |
|--|--|
| <p>Tips for successful engagement</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Agree a common understanding with stakeholders about what can be achieved from the process. 2. Be open and straightforward about the nature of any engagement activity, so that people know the outcome that will result from their involvement. 3. Define roles and responsibilities of all stakeholders and the project team members. 4. Use a range of techniques to communicate the project to different stakeholder groups at each stage of the project, bearing in mind how their responses can influence the project decision-making process. 5. Use non-technical language when communicating with stakeholders. 6. Be prepared to modify the project in response to opinions and feedback received from stakeholders. | <ol style="list-style-type: none"> 7. Be sure to stay in contact with participants. Keep them informed, so that they can input throughout the entire project decision-making process. 8. Make the process fun. Working together with people can be very enjoyable; where appropriate introduce games, cartoons and humour into your engagement activities. This can also be a way of diffusing the situation and improving the atmosphere. 9. Remember to identify all your stakeholders carefully, including any hard to reach groups. 10. Design a process that suits the situation. Every situation will require a different approach, as local conditions vary, and also actors involved/concerned. 11. Don't forget that effective engagement takes time and money, so plan from the beginning how to include stakeholders throughout the decision-making process. 12. Monitor and evaluate, so that the lessons learnt can be incorporated into future projects. |
|--|--|

Abb. 6.1/3: »Tipps für ein erfolgreiches Projektmanagement« (GUIDEMAPS 2004, S. 25)

Das Erfordernis eines qualifizierten Projektmanagements nimmt somit mit der Komplexität und dem Innovationsgrad der Planungsaufgaben zu, dagegen mit dem Routinisierungsgrad der Umsetzung von Handlungskonzepten, Maßnahmenbündeln oder Einzelmaßnahmen ab. Anforderungen an das Projektmanagement sind besonders hoch bei Handlungssituationen mit unvollständigen und unsicheren Informationen, mit absehbaren Interessenkonflikten, mit durch Konflikte geprägter »Vorgeschichte« der Projekte.

Für das Projektmanagement können folgende Basisempfehlungen abgeleitet werden (Abbildung 6.2):

- Erstellung eines umfassenden Arbeitsplans (»Workplan«),
- angemessene Kalkulation der erforderlichen Ressourcen und deren Bereitstellung sowie Aufteilung (»Resources«),
- Festlegung einer flexiblen und angepassten Projekt- und Teamstruktur sowie der Zuständigkeitsregelungen (»Responsiveness«),
- Adäquate Binnen- und Außen- Information sowie -Kommunikation (»Information and Communication«),
- Sicherung der Offenheit und Erreichbarkeit für alle Beteiligten (»Inclusion and Accessibility«),
- Einsatz geeigneter Feedback-Instrumente für den Umgang mit Hinweisen, Anregungen und Konflikten (»Views and Feedback«),
- Fokussierung und Aufgabenkonzentration im Planungsprozess (»Focus«),
- Projekt-Monitoring (»Monitoring«),
- Kontinuierliche Bewertung und Evaluation der Projektwirkungen (»Assessment«).



Abb. 6.2: Elemente erfolgreicher Projektentwicklung und Entscheidungsvorbereitung (Quelle: GUIDEMAPS-Konsortium 2004, S. 30)

Die genannten neun Elemente werden durch praxisgeeignete Checklisten hinterlegt, die es Planungspraktiken ermöglichen, sowohl für das Projektmanagement als auch für Beteiligungsprozesse relevante Barrieren frühzeitig zu erkennen und zu bewältigen (Abbildung 6.3).

Im Zusammenhang der Vorbereitung und Umsetzung innovativer Mobilitätskonzepte wie auch innovativer Einzelmaßnahmen zur Verkehrs-/Mobilitätssystemgestaltung hat sich das Erfordernis gezeigt, für die Verkehrssystemgestaltung neue Strategien und Handlungsansätze der Information, Beteiligung und aktiven Mitwirkung einzusetzen. Dabei handelt es sich zum Teil um Vorgehensweise und Instrumente, die insbesondere für kleinräumige Handlungsansätze der Stadtplanung, für Aufgaben der Sozialplanung oder auch im Rahmen einer Aktivierung von weniger beteiligungsaktiven Bevölkerungsgruppen (z.B. Kinder, alte Menschen, Ausländer) Einsatz finden. Eine differenzierte Konzeption wie auch eine

Ausfüllung und Prüfung/Evaluierung von Beteiligungs- bzw. Mitwirkungsstrategien ist somit zunehmend Bestandteil des Vorbereitungs- und Umsetzungsprozesses von Handlungskonzepten, Maßnahmenbündeln oder Einzelmaßnahmen der Verkehrssystemgestaltung.

Die Vorbereitung, Festlegung und Ausgestaltung von Informations-, Beteiligungs- und Mitwirkungsstrategien muss im Vorfeld differenzierte Klärungen leisten zu

a) Zwecken der Beteiligung (Legitimation, Bedürfnisermittlung, Effizienzsteigerung, Identifikation von Problemen, Verständnisvermittlung, Akzeptanzförderung, Anstoß/Förderung aktiver Trägerschaft)

b) Adressatenkreisen (entscheidungslegitimierte politische Gremien, Träger öffentlicher Belange, Fachorganisationen, Institutionen, Betroffene)

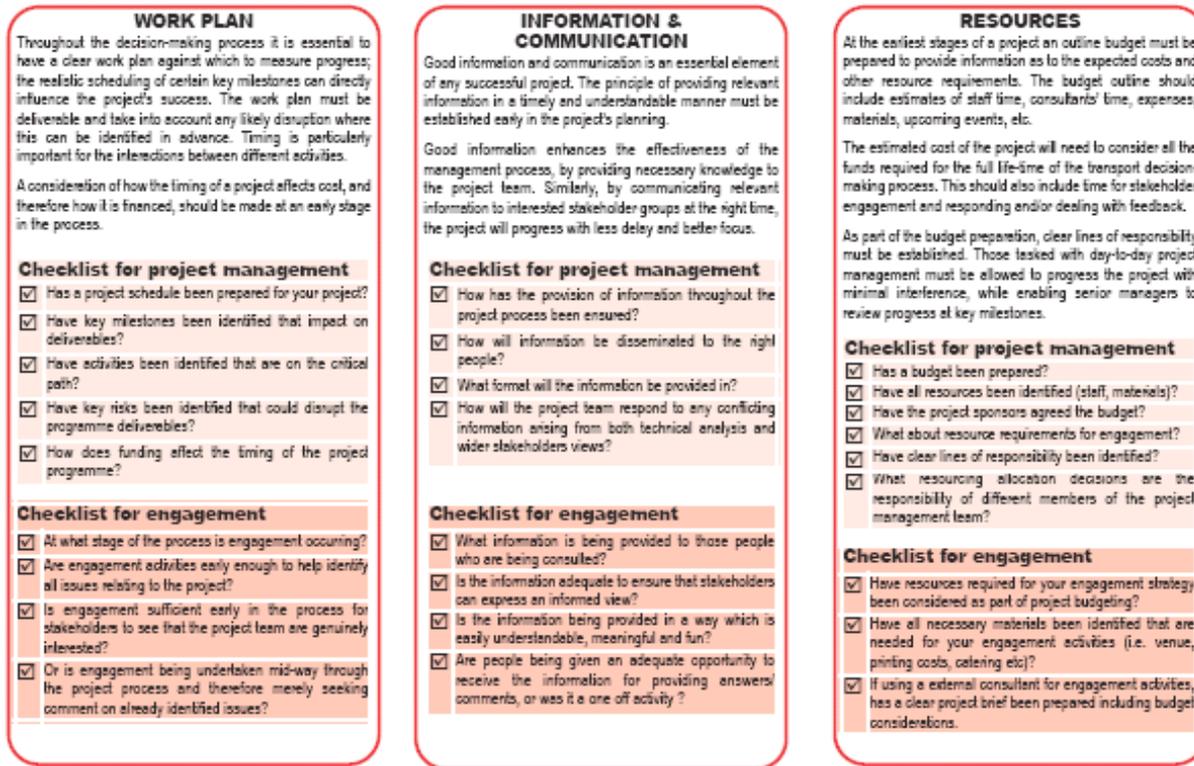


Abb. 6.3: Checklisten für Elemente eines erfolgreichen Projektmanagements der Verkehrssystemgestaltung – Auswahl (Quelle: GUIDEMAPS 2004, S. 30)

c) Art und Intensität der Prozessausgestaltung (Information, Kommunikation, Beteiligung, Mitwirkung, Aktivierung)

- Stadtpaziergänge,
- Elemente des »Planning for Real«.

d) Zeitorganisation (Dauer, Schwerpunkte)

Die Prozesse der Erarbeitung strategisch orientierter Mobilitäts- bzw. Verkehrskonzepte werden zunehmend begleitet durch

e) Organisation und Zuständigkeiten, Aufgabenteilung (interne oder externe Moderation, Prokura der Beteiligten)

- Runde Tische, z.B. mit/ohne Wissenschaftliche Beiräte,

f) Grad und Art der Sicherung von Verlässlichkeit der Prozess- und Ablaufstrukturen sowie der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten (Verabredungen, Festlegungen, Prüfung)

- Verkehrsbeiräte,
- Arbeits-/Lenkungs-kreise.

Als Einzelelemente kommen dabei auch im verkehrsplanerischen Zusammenhang zunehmend zum Einsatz (vgl. FGSV 2001, S. 54 ff. oder GUIDEMAPS-Konsortium 2004, Teil I, S. 62 ff. und Teil II)

Der steigende Komplexitätsgrad, die zunehmende Langfristigkeit wie der partielle »lokale« Innovationsgrad von Handlungsoptionen machen zunehmend Routineprozesse der Kommunikation, Beteiligung und Mitwirkung obsolet. Sie werden ersetzt durch interaktive Arbeitsformen mit vereinbarten Verfahrens-/Prozessregelungen sowie gegebenenfalls unter Einsatz externer Moderation und externer fachlicher Unterstützung.

- Zukunftswerkstätten,
- Planungszellen,
- Mediationsverfahren,
- öffentliche Hearings

Dabei wird davon ausgegangen, dass intensive und interaktive Kommunikations-, Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse unter anderem beitragen zur

und auf Einzelmaßnahmen bezogen, beispielsweise

- Vermittlung von Kenntnissen an Ver-

kehrsteilnehmer oder an verladende Wirtschaft und Transportführer über veränderte Verhaltensmöglichkeiten und -anforderungen im Mobilitäts- und Transportbereich,

- Weckung von Verständnis für veränderte Verhaltensanforderungen,
- Förderung passiver oder sogar aktivunterstützender Akzeptanz,
- Förderung der Wirksamkeit »weicher« Maßnahmen der Verkehrssystemgestaltung (z.B. finanzielle Anreize, Information, Beratung),
- Förderung sozialer Lernprozesse und gesellschaftlicher Auseinandersetzung über Verkehrsursachen, -ausprägungen, -abwicklung und -auswirkungen (vgl. Beckmann 1987a, Beckmann 1987b, Beckmann 2002a).

Der Prozess der Information, Kommunikation, Beteiligung und Mitwirkung wird somit letztlich selbst zu einem Maßnahmen-

bestandteil der Verkehrssystemgestaltung bzw. der Mobilitätsbeeinflussung.

Praxisgeeignete Hinweise zu erfolgreichen Kommunikations-, Beteiligungs- und Mitwirkungsprozessen stellt Abbildung 6.4 dar.

Beispiele für intensive Informations-, Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse im Rahmen der Erarbeitung strategischer Mobilitäts- bzw. Verkehrskonzepte sind unter anderen die Arbeitsprozesse

- »Stadtentwicklungsplan Verkehr« der Stadt Berlin (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung 2003),
- »Verkehrsentwicklungsplan Düsseldorf« (Großheinrich 2005)
- »Verkehrsentwicklungsplan München« (Landeshauptstadt München 2005),
- »Masterplan Mobilität Dortmund« (Meißner 2005; Kotzke 2005; Sagolla/Meißner 2005).

Tips for successful engagement

1. Agree a common understanding with stakeholders about what can be achieved from the process.

2. Be open and straightforward about the nature of any engagement activity, so that people know the outcome that will result from their involvement.

3. Define notes and responsibilities of all stakeholders and the project team members.

4. Use a range of techniques to communicate the project to different stakeholder groups at each stage of the project, bearing in mind how their responses can influence the project decision-making process.

5. Use non-technical language when communicating with stakeholders.

6. Be prepared to modify the project in response to opinions and feedback received from stakeholders.

7. Be sure to stay in contact with participants. Keep them informed, so that they can input throughout the entire project decision-making process.

8. Make the process fun. Working together with people can be very enjoyable; where appropriate introduce games, cartoons and humour into your engagement activities. This can also be a way of diffusing the situation and improving the atmosphere.

9. Remember to identify all your stakeholders carefully, including any hard to reach groups.

10. Design a process that suits the situation. Every situation will require a different approach, as local conditions vary, and also actors involved/concerned.

11. Don't forget that effective engagement takes time and money, so plan from the beginning how to include stakeholders throughout the decision-making process.

12. Monitor and evaluate, so that the lessons learnt can be incorporated into future projects.

Abb. 6.4: Hinweise für erfolgreiche Informations-, Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse (Quelle: GUIDEMAPS 2004, S. 29)

So gewährleistet beispielsweise die Stadt Dortmund eine intersektorale Integration des »Masterplan Mobilität« durch parallele Bearbeitung mit der (Neu)Aufstellung des Flächennutzungsplanes und durch gleichzeitige Erarbeitung weiterer Masterpläne (»Umwelt«, »Wohnen«, »Einzelhandel« usw.). Die Einbindung gesellschaftlicher Gruppen wie auch anderer Fachplanungen wird gewährleistet durch Zusammenwirken (Abbildung 6.5)

- a) einer »verwaltungsinternen Vorbereitungsgruppe«,
- b) eines interdisziplinär und mit Vertretern gesellschaftlicher Gruppen besetzten »Arbeitskreises Mobilität«,
- c) öffentlicher Vortragsveranstaltungen und Hearings »Masterplan im Dialog« sowie Infoblätter zum Prozess und Internet-Informationen.

Der »Arbeitskreis Masterplan Mobilität« erhielt thematisch fokussierten Input durch die beauftragten Gutachter und wurde extern moderiert. Die Arbeitsschritte basierten auf einer gemeinsamen Erarbeitung von Problemanalyse, Leitbild (Strukturpolitik, Verkehr, Soziale Aspekte), Szenarien, integriertem Handlungskonzept, bevorzugt zu realisierenden »Schlüsselmaßnahmen« jedes Handlungsfeldes.

Eine leicht abweichende Organisationsform ist für die Erarbeitung des Verkehrsentwicklungsplans Düsseldorf gewählt worden. Die politischen Entscheidungsträger der Stadt wurden über einen Lenkungskreis eingebunden, der vom zuständigen Dezernenten geleitet wurde und im Wesentlichen die politische Grobsteuerung und ein grobes Controlling übernahm. Aufbauend auf den fachlichen Vorarbeiten des verwaltungsinternen Projektteams, das mit gutachterlicher Unterstützung arbeitete, si-

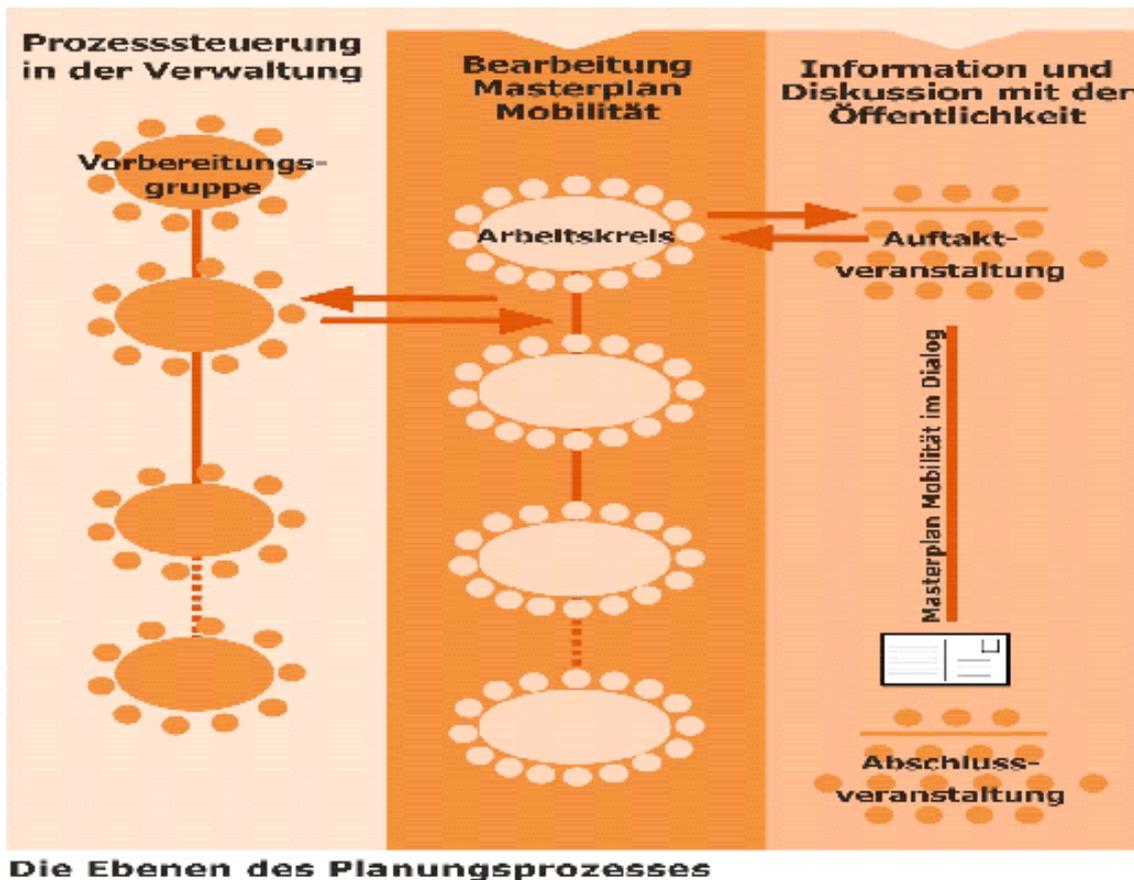


Abb.6.5: Die Ebenen des Planungsprozesses (Quelle: Kotzke 2005, S. 95)

cherte ein verwaltungsinterner Arbeitskreis die fachinterne und fachübergreifende Abstimmung. Das »Diskussionsforum Verkehrsentwicklungsplan« war mit Vertretern des Rates, der Träger öffentlicher Belange, fachlicher Institutionen und Organisationen sowie verschiedener Verkehrsteilnehmer- und Betroffenengruppen besetzt und wurde extern moderiert. In dem Diskussionsforum wurden Analysen, Szenarien und Handlungskonzepte intensiv und konsensorientiert diskutiert sowie weiterentwickelt. Eine Information und Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgte durch Broschüren, Ausstellungen und Möglichkeiten zu Einwendungen (Abbildung 6.6).

Dabei geht es gleichermaßen darum, ein begleitendes Prozess-Controlling im Hinblick auf Beteiligung, Prozessabläufe, Zuständigkeitsregelungen, Einhaltung von Zeitplänen, Ressourceneinsatz zu sichern, um daraus Verbesserungen der Prozesssteuerung und der Beteiligung sowie eine Beseitigung von Hemmnissen abzuleiten, eine zwischenbilanzierende und vor allem nachfolgende Wirkungsevaluierung vorzunehmen (»Ex-Post-Wirkungskontrolle«) um Wirksamkeit bzw. Un-/Teilwirksamkeit von Handlungskonzepten sowie mögliche Nebenwirkungen zu identifizieren und gegebenenfalls zu korrigieren.

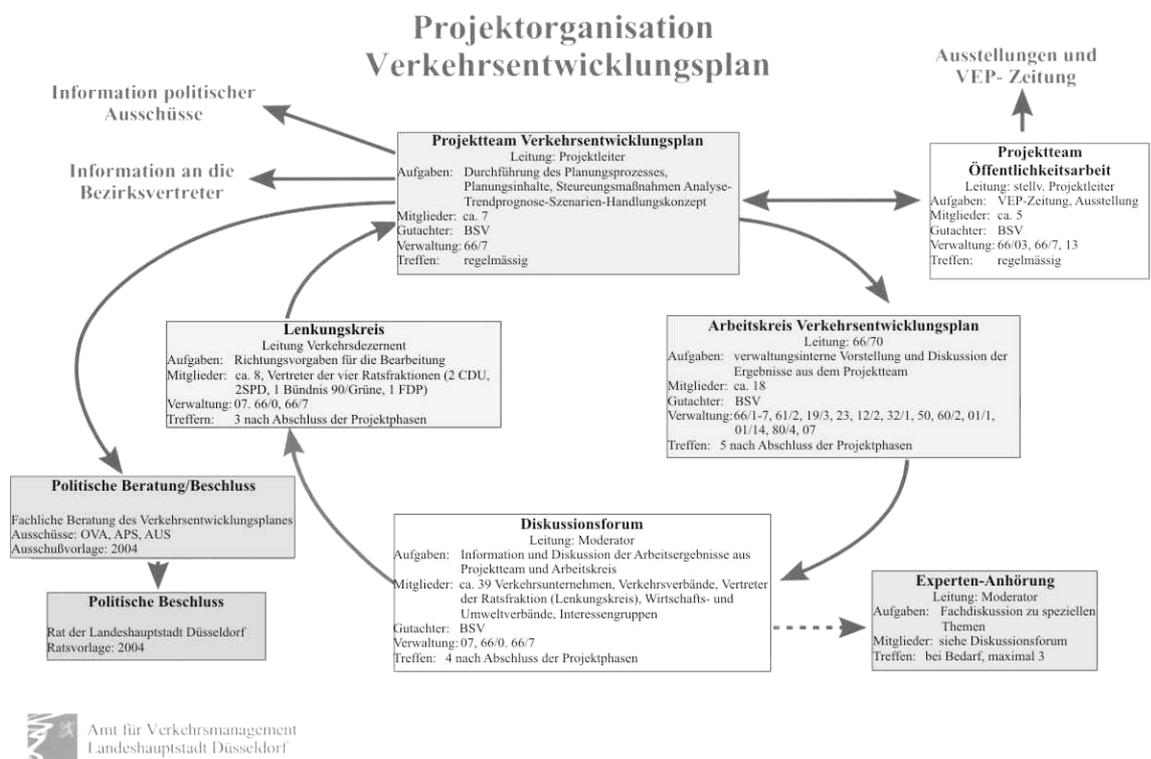


Abb.6.6:
Projektorganisation
Verkehrsentwicklungsplan
Düsseldorf
(Quelle: Großheinrich
2005, S. 100)

7. Fazit

Mit steigenden Aufwänden für Information, Beteiligung, Mitwirkung und für Prozessorganisation stellt sich im Rahmen der kommunalen und regionalen Verkehrsplanung jeweils die Frage nach dem Verhältnis von Aufwand und Ertrag. Auch wenn es methodisch schwierig ist, beispielsweise vermiedene Konflikte, Zufriedenheit der Beteiligten oder Lerneffekte aus den Prozessen zu identifizieren, kommt der Prozess-Evaluierung wie auch der Wirkungskontrolle (»Wirkungs-Evaluierung«) eine zunehmende Bedeutung zu. Ziel ist es, Erfolge zu identifizieren, aber auch Misserfolge zu erkennen und möglichst zu beseitigen.

Dies gilt insbesondere auch für die Informations-, Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse hinsichtlich einer kritischen Prüfung der Beteiligtenkreise, der Beteiligungsintensitäten, der Interessenberücksichtigung und Interessendurchsetzung, aber auch hinsichtlich Konfliktbewältigung oder mangelnder Konfliktidentifikation, -austragung und -klärung. Vor allem für strategisch orientierte Handlungskonzepte wie auch für eine (versuchsweise) Ersteinführung von innovativen Mobilitätskonzepten ist nicht auszuschließen, dass sozial- und interessenselektive, Beteiligungen und Interaktionen erfolgen. Dies ist notwendigerweise zu korrigieren, indem vermehrt Anstrengungen zur Information, Beteiligung und Mitwirkung nicht beteiligter

Gruppen – beispielsweise durch Anreize oder modifizierte Verfahren – erfolgen.

In einer Prozess-Evaluierung geht es vor allem darum, Prozessmerkmale wie Fairness, Transparenz, Nutzung von Lernprozessen, Klarheit von Entscheidungsprozessen und Einhaltung von Entscheidungsregeln, Verlässlichkeit, zeitliche Angemessenheit zu überprüfen. Die Prozesse wie auch die Instrumente und Verfahren für Information, Beteiligung und Mitwirkung sind kreativ unter Berücksichtigung der Situations- und Problemangemessenheit auszugestalten. Dabei sind die Chancen der lokalen Beteiligungs-/Mitwirkungskultur sowie der lokalen Politikkultur auszuschöpfen. Es kann zweckmäßig sein, »gewohnte« Verfahren und Instrumente zu nutzen und aufgabenstellungsspezifisch auszubauen. Zur Aktivierung kann es aber gleichermaßen vorteilhaft sein, innovative Verfahren einzusetzen.

Tatsächlich oder vermeintlich fehlende Zeitressourcen, tatsächlicher oder vermeintlicher Zeitdruck, tatsächlich oder vermeintlich knappe Finanzmittel oder die Ansprüche angeblich »sonst sofort wieder abspringender« Akteure (z.B. Investoren oder Entwickler) sind in der Prozessgestaltung ernst zu nehmende Argumente. Diesen sind aber Effekte der Verbesserung von Abläufen durch Prozessmanagement und Beteiligung ebenso gegenüber zu stellen wie mögliche Verbesserungen der Wirksamkeit und Effizienz von Handlungsoptionen durch Beteiligung und Mitwirkung von Betroffenen. »Der Prozess der Verkehrsplanung muss daher notwendigerweise interaktiv und beteiligungsorientiert erfolgen. Eine frühzeitige Akzeptanz und Berücksichtigung der Vertretung unterschiedlicher Interessen wie auch ein umfassendes Verständnis als sozialer, politischer und interessengeleiteter Prozess erhöht die Konsensfähigkeit von Ergebnissen der Verkehrsplanung und verringert die Widerstände in den Phasen der Durchsetzung und der Umsetzung von Maßnahmen« (FGSV 2001, S. 7).

Mit abnehmenden öffentlichen Finanzmitteln, mit verschärfter Konkurrenz um knappe Finanzmittel, mit verstärkter privater Erstellung und Verkehrsinfrastrukturen und Bereitstellung von Mobilitätsangeboten, mit verstärkten Erfordernissen von bürgerschaftlicher/zivilgesellschaftlicher

Erbringung von Mobilitätsdiensten steigt die Bedeutung der Beteiligungs- und Mitwirkungsprozesse eher als dass sie sinkt. Auf die notwendigerweise resultierenden Implikationen für die Ausbildung von Verkehrsplanerinnen und Verkehrsplanern verweisen schon Beckmann/Schmeckthal (1972, S. 320 ff.).

Literatur

Ahrens, Gerd-Axel (2005): Verkehrsplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.): Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover, S. 1225-1230

Beckmann, Klaus J. (1987): Verhaltensbeeinflussung durch Kenntnisvermittlung – Möglichkeiten für verkehrsplanerische Strategien. Forum Mensch und Verkehr (Hg.), Karlsruhe, S. 1-62

Beckmann, Klaus J. (1991): Handlungsansätze zur Beeinflussung des Verkehrsverhaltens – Strategien, soziale Betroffenheiten und Forderungen. In: Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hg.): Verkehr wohin – Aspekte nach 2000, FGSV-Kolloquium am 7./8. Mai 1990 in Mainz, Köln, S. 23-37

Beckmann, Klaus J. (2001): Überblick über Verkehrssysteme und deren Integration. In: Zilch, K.; Diederichs, C. Z.; Katzenbach, R. (Hg.): Handbuch für Bauingenieure, Heidelberg, S. 7.3-7.12

Beckmann, Klaus J. (2002a): Soft Policies – Stellenwert in der integrierten Verkehrsplanung und Verkehrspolitik. In: DVWG (Hg.): Schriftenreihe, Reihe B, Heft B251, Softpolicies – Maßnahmen in der Verkehrspolitik, Instrumente, Anwendungsbereiche, Wirkungen, Bergisch-Gladbach, S. 23-82

Beckmann, Klaus J. (2002b): Integrierte Verkehrssystemgestaltung – Erfordernisse, Chancen und Schwernisse. In: IVS-Schriftenreihe, Band 14, Wien, S. 29-53

Beckmann, Klaus J.; Rindsfuser, Guido (2005): Fördernde und hemmende Faktoren bei der Umsetzung innovativer Ansätze in der kommunalen Verkehrsplanung. In: Schriftenreihe Stadt Region Land, Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr (Hg.), Heft 78, Aachen, S. 15-35

FGSV – Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (Hg.) (2001): Leitfaden für Verkehrsplanungen, Köln

Großheinrich, Thomas (2005): Beteiligungsverfahren beim Verkehrsentwicklungsplan Düsseldorf. In: Schriftenreihe Stadt Region Land, Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr (Hg.), Heft 79, Aachen, S. 99-103

GUIDEMAPS-consortium (2004): Successful transport decision-making. A project management and stakeholder engagement handbook. Vol 1: Concepts and Tools, Vol 2: Fact Sheets, London

Kotzke, Gabriele (2005): Masterplan Mobilität: Das kooperative Beteiligungsverfahren aus Sicht der Mitwirkenden. In: Schriftenreihe Stadt Region Land, Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr (Hg.), Heft 79, Aachen, S. 93-98

Landeshauptstadt München – Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hg. 2005): Verkehrsentwicklungsplan 2005 (Entwurf), München

Meißner, Andreas (2005): Masterplan Mobilität Dortmund: Das kooperative Beteiligungsverfahren aus Sicht der Verwaltung. In: Schriftenreihe Stadt Region Land, Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr (Hg.), Heft 79, Aachen, S. 85-91

Meißner, Andreas; Sagolla, Winfried (2005): Masterplan Mobilität Dortmund. In: Verkehrszeichen, 3/2005, S. 7-12

Schönwandt, Walter (2002): Planung in der Krise – Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung, Stuttgart

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Land Berlin (2003): mobil 2010 – Stadtentwicklungsplan Verkehr Berlin. Berlin

Stoneman, Paul (1995): The Handbook of Economics of Innovation and Technological Change, Cambridge



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Innovationsanstöße durch die Europäisierung des Bau- und Planungsrechts

1. Europäisierung – zwischen Bürokratie und Innovation?

1.1 Wahrnehmungsprobleme

Es wirkt auf die meisten – ob Experten oder Publikum – undurchschaubar, wenn Nachrichten aus »Brüssel« über neues Recht bekannt werden:

- Worum geht es dabei? Das europäische Recht ist z.T. anders strukturiert als das deutsche.
- Was ändert sich? Die Innovation, die Modernisierung, der Gemeinwohlgewinn – kein deutscher Politiker macht es sich zu Eigen. Schmallippig wird erläutert: »Schon wieder etwas von der Brüsseler Bürokratie«.
- Wer hat das angestoßen? Vielfach sind es ja nationale Vorstöße oder man ist über Jahre in die Vorbereitung involviert – aber vertreten wird von der deutschen Politik und den Administrationen nur die deutsche Agenda. Und eine nationale Diskussion darüber – im Vorlauf in den Medien, mit den Mitgliedern der deutschen Regierungen und der Kommission oder europäischen Parlamentar-

iern findet nicht statt oder wird nicht wahrgenommen.

- Wer vertritt dann die europäischen Reformen national? Nicht die Kommission, nicht das europäische Parlament, obwohl es – etwa bei fehlender oder unzureichender nationaler Umsetzung – um unmittelbar geltendes Recht geht.
- Wer vertritt überhaupt die deutschen Anliegen in Brüssel? Der Bund? Welche Ministerien? Die 16 Ländervertretungen in Brüssel? Der Bundesrat? Was hat der Bundestag zu sagen?
- Welche die Entscheidungen bewegenden Interessen verbinden sich damit? Die parlamentarische Aussprache im Europaparlament wird in den deutschen Medien nicht verfolgt oder kommentiert – die Sitzungen des Europäischen Rates sind nicht-öffentlich.
- Und vollends verwirrend ist es, wenn man aus nicht oder schlecht erklärten Gründen wahrnimmt, dass das europäische Recht in Materien eingreift, über die ja selbst im deutsch Bereich eine unklare »Zuständig-



Prof., Dr. jur. Michael Krautzberger, Ministerialdirektor a.D.,; Honorarprofessor an der Universität Dortmund (Raumplanung) und an der Humboldt-Universität zu Berlin (Rechtswissenschaft)

(Langfassung aus: Klaus Selle (Hrsg.), 2006: Planung neu denken|Bd. 1, Zur räumlichen Entwicklung beitragen., Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, S. 308-321

keitslage« besteht. Die Kommunen, die Länder, der Bund – alle Ebenen wirken mehr oder weniger kraftvoll mit, miteinander, manchmal auch nebeneinander – und jetzt noch die Europäische Union. Warum?

- Am ehesten wird also der Diskurs zwischen deutschen Regierungen wahrgenommen.

1.2 Der europäische Einigungsprozess führt zu einer Rechtsgemeinschaft

Dieses unklare Bild, das – fasst man es genauer ins Auge – weniger ein europäisches Problem, denn eines der deutschen Wahrnehmung und Handhabung sein könnte, steht freilich im Kontrast zu einer kompetenten europäischen Kommission, die – entsprechend dem Europäischen Vertragswerk – den europäischen Einigungsprozess über den Weg einer Rechtsgemeinschaft Schritt für Schritt und mit langem Atem vorangeht. Gegenüber den nationalen Rechtssystemen, die sich über lange Zeiträume ausgeformt und »zurecht gefunden« haben, kommt der Innovationschub aus Europa, ganz einfach, weil die Harmonisierung der 25 Rechtssysteme der Mitgliedsstaaten nicht dadurch geschieht, dass eine Rechtsordnung auf die anderen Staaten übertragen wird, sondern dadurch, dass sich Europa neues, eigenes Recht gibt. Und damit ist als nächstes festzuhalten, weil evident, dass dieses neue und junge Recht das »modernere« Recht ist – nicht aus z.T. Jahrhunderte langen Tradition erwachsen und davon auch unbelastet und aus der Gegenwart heraus geschaffen.

1.3 Rückwirkungen auf das Bauplanungsrecht

Im Folgenden werden einige Aspekte dieser Entwicklungen in einem Prozess der Herausbildung Europas kommentiert, nämlich Rückwirkungen auf das räumliche Bauplanungsrecht. Auch wenn die politische und räumliche Verfassung Europas in einer Reihe seiner Eckpfeiler durchaus noch ergebnisoffen ist, so kann man auch vom Status Quo aus eine Reihe schon länger eingetretener Rückwirkungen des europäischen Einigungsprozesses auf Regelwerke der räumlichen Planung feststellen. Es wird versucht, diese Entwicklungen im deutschen Bauplanungsrecht darin einzuordnen einschließlich einiger sich abzeichnender Weiterentwicklungen.

2. Europäisches Recht überlagert schrittweise das nationale Recht

2.1 Rückwirkungen

Die Europäische Union hat keine unmittelbar auf das Bau- und Planungsrecht zielenden Kompetenztitel. Die europa-dirigierte Veränderung geschieht gleichwohl, und zwar im Wege einer Ausstrahlung oder Rückwirkung von europäischen Regelungen, die unmittelbar oder mittelbar auf das räumliche Planungsrecht hinüberreichen. Das kennzeichnet übrigens auch die nationalen Erfahrungen über die hohe Interdependenz des räumlichen Planungsrechts mit Entwicklungen in anderen Rechtsbereichen – und das kann bei einem gesamt-räumlichen, unterschiedlichste Fachbelange integrierenden Planungssystem auch gar nicht anders sein. Der sich mit jeder Novellierung des Baugesetzbuchs aktuellen fachpolitischen (externen) Entwicklungen anpassende Katalog der »städtebaulichen Belange« (§ 1 Abs. 6, § 1 a BauGB) ist dafür ein vorzügliches Anschauungsbeispiel. Die europäischen Regelwerke und Steuerungssysteme, die in besonderer Weise räumliche Entwicklungen prägen, sind ebenso vielfältig wie die nationalen. Stadtentwicklung und Raumordnung sind von externen Systemen vorgeprägt: von der Verkehrspolitik bis zum europäischen Vergaberecht, von Strategien und räumlichen Geltungsbereichen raumwirksamer Förderungen, von innovativen Programmen bis zu den aus Teil-Kompetenzen (namentlich in der Umwelt) immer prägender in das System der Bauleitplanung ausstrahlenden Regelwerken.

2.2 Veränderungen des Planungsrechts: Beispiel EAG Bau 2004

Wie dieser Prozess der Angleichung (»Konvergenz«) verläuft lässt sich exemplarisch am Beispiel der letzten größeren Baurechtsnovelle (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau vom 24.6.2004; BGBl. I S. 1359) nachvollziehen, wobei der nationale Gesetzgeber mit mehreren, im Einzelnen unterschiedliche Strategien verfolgenden Ansätzen gearbeitet hat.

Von der Umweltverträglichkeitsprüfung zur Umweltprüfung

Die einschlägige EU Richtlinie über die Umweltprüfung von Plänen und Programmen (vgl. Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen be-

stimmter Pläne und Programme; ABl. EG vom 21.7.2001, Nr. L 197, S. 30) hat eine »Umweltprüfung« – im Ergebnis – für die gesamte Bauleitplanung (Flächennutzungspläne, Bebauungspläne) angeordnet. Der Prüfungsmaßstab der UP-Richtlinie ergibt sich aus der UVP-Richtlinie von 1985 (Projekt-UVP-Richtlinie: EU-Richtlinie 85/337/EWG v. 27.6.1985, ABl. EG L Nr. 175 S. 40, geändert durch Richtlinie 97/11/EG v. 3.3.1997 ABl. EG L 73, S. 5). Dort sind – übersetzt in die Sprache des Baugesetzbuchs – eine größere Zahl von »Belangen« statuiert, die – allein schon wegen der Offenheit des deutschen Begriffs von städtebaurechtlichen Belangen – mit dem nationalen Recht kompatibel erscheinen, wenn auch einige der Vorgaben (wie die Auswirkungen auf die Denkmäler und den Menschen) dem deutschen Umweltverständnis und damit dem Umweltrecht sperrig erscheinen (was hat der Mensch in der deutschrechtlichen Umwelt zu suchen oder gar erst die Kulturgüter). Nun zeigt sich aber im Belangekatalog des BauGB, wie er seit dem EAG Bau 2004 in § 1 Abs. 6 Nr. 7 und § 1 a BauGB enthalten ist, dass das deutsche Recht zusätzliche Umweltbelange und damit verbundene Ansprüche enthält, die europarechtlich so nicht vorgegeben sind. Zu diesen gegenüber dem europäischen Umweltrecht »überschießenden Regulierungen« aus nationaler Verantwortung zählen z.B. die (obligatorische) flächendeckende Landschaftsplanung oder – eine recht auffällige deutsche Besonderheit – die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, aber auch die hervorgehobene Stellung des Belangs der regenerativen Energien, schließlich auch der Bodenschutz. Das stellte den deutschen Gesetzgeber vor die Frage, ob eine ausschließlich auf die EU-Umweltbelange abgestellte Umweltprüfung einschließlich ihrer weit reichenden verfahrensrechtlichen Besonderheiten – vom Umweltbericht, den Beteiligungen bis hin zum Nachbetrachtenden Monitoring – auf die EU-rechtliche Vorgabe beschränkt mit der Folge, dass die sonstigen, also sozusagen »deutschen« Umweltbelange nicht einbezogen, sondern – wie die »sonstigen« Belange abgeprüft würden. Das hätte dann z.B. auch bedeutet, dass sich ein Monitoring wohl auf die Auswirkungen der Planung auf unvorhergesehene Auswirkungen z.B. auf Pflanzen, Boden und biologische Vielfalt, nicht aber die spezifischen der Ausgleichsregelung nach BNatSchG beziehen würde. Der Gesetzgeber ist einen anderen Weg gegangen: Er hat alle Umweltbelange, auch soweit sie EU-rechtlich nicht vorgegeben haben, dem Regime der Umweltprüfung unterstellt. Das hat sich auf-

gedrängt, ist aber eine »freiwillige« nationale Übernahme von Europarecht.

Vom Bürger zur »Öffentlichkeit«

Ähnliche Überlegungen stellten sich bei den verfahrensrechtlichen Fragen der Beteiligungen an den Planungen: Was die Beteiligung der »Privaten« betrifft kennt das EU-Recht den Begriff »Öffentlichkeit«. Der deutsche Begriff der »Bürgerbeteiligung« (nach dem Gendergrundsatz wäre er ohnehin als »Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung« umzufirmen gewesen) hatte also zurückzutreten. Ähnlich bei den »Behörden«, die anstelle des in Deutschland eingeführten Begriffs der »Träger öffentlicher Belange« treten: Die neuen Bestimmungen (§§ 3, 4 und 4 a BauGB) werden jetzt einheitlich – also nicht nur für die Zwecke der Umweltprüfung – im Recht des Bauleitplanverfahrens verwendet – eine Europäisierung, weil es ja eigentlich keine vernünftige Alternative sein konnte, für den sozusagen EU-freien Bereich der Planung, mag er auch breiter sein als jener der europarechtlichen Vorgaben, eine separate Terminologie beizubehalten.

Über das so genannte Scoping zur förmlichen vorgezogenen Behördenbeteiligung

Bei der europarechtlich vorgegebenen frühzeitigen Behördenbeteiligung – notwendige Folge des europarechtlichen Scoping – hat § 4 Abs. 1 BauGB demgegenüber eine mittlere, dem Wortlaut nach »restriktive« Linie verfolgt: Frühzeitige Beteiligung ja, die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, sind wie bei der vorgezogenen Öffentlichkeitsbeteiligung entsprechend § 3 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 BauGB möglichst frühzeitig zu unterrichten – zur Äußerung werden sie aber ganz speziell nur im Hinblick auf den erforderlichen Umfang und Detaillierungsgrad der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB aufgefordert – damit europäische und deutsche Umwelt zugleich. Aber: Weder bestehen ähnliche Anforderungen für sonstige Belange, weil eben das Scoping nur für die Umweltprüfung besteht; die Folgen eines großflächigen Einzelhandels sind also z.B. wohl auf die Umweltfolgen des Verkehrs oder die Bodenversiegelungen zu erstrecken, nicht aber auf die stadtstrukturellen Wirkungen oder die Auswirkungen auf den örtlichen oder überörtlichen Handel. Dass auch bei allen sonstigen Planungsfragen eine informelle Vorklärung üblich und notwendig ist, führt deshalb vielleicht in der Praxis dazu die »Enge« des § 4 Abs. 1

BauGB keine Rolle spielen zu lassen. Das BauGB hatte diese vorgezogenen Beteiligungen in der Vergangenheit vor allem deshalb nicht angesprochen, um vermeidbaren Fehlerquellen aus einem bundesrechtlichen Verfahrensrecht keinen Vorschub zu leisten. Und die Öffentlichkeit muss über den Scoping-Rahmen auch nicht unterrichtet werden. Das ist korrekt und nachvollziehbar wegen der politischen Sorge, dass mehr gemacht werden könnte als europarechtlich notwendig ist – wirklichkeitsnah dürfte es aber nicht sein und der Vereinfachung des Rechts dient man mit dieser Vorgabe auch nicht. Man kann es sich gar nicht anders vorstellen, als dass sich in nicht wenigen Städten doch sicher die Planungspraxis einstellen wird, die vom Verfahren der Umweltprüfung kommenden Konkretisierungen, zumal sie ja vernünftig scheinen, dann auch auf alle Belange zu erweitern und auch zum Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung zu machen. Das wäre dann eine Europäisierung im Vollzug – überschießend über das europäische Recht – wenn auch von der Kommission gefördert, die in der Tat in einer Art »Handreichung« für die Anwendung der UP-Richtlinie (vgl. Europäische Kommission, Umsetzung Richtlinie 2001/42/EG für die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, Luxemburg 2003) darauf hinweist, dass die Prinzipien der Umweltprüfung auch auf die anderen »Belange« ausgedehnt und damit zusammengefasst werden können – im Sinne einer Nachhaltigkeitsprüfung. Darauf wird noch zurückgekommen.

Von »Anregungen und Bedenken« über »Anregungen« zu »Stellungnahmen«

Bis 1998 sah das BauGB vor, dass – damals die »Bürger«, jetzt die »Öffentlichkeit« – in der Beteiligung nach § 3 Abs.2 BauGB Anregungen und Bedenken vorbringen konnten. Mit dem BauROG 1998 wurde dies auf »Anregungen« begrenzt in der Erwartung, den konstruktiven Charakter der Beteiligung unterstützen zu können, eine Änderung, deren Sinnhaftigkeit durchaus kontrovers beurteilt wurde. Jetzt wurden ohne großes Aufheben aus den »Anregungen« »Stellungnahmen« – das EU-Recht hat den Konflikt also nachträglich beigelegt und die Kommentatoren vor der Qual der Interpretation befreit, dass »Anregungen« eben auch »Bedenken« sein könnten. Das hat wohl – damals wie jetzt – in der Sache nichts geändert, aber auch hier wieder ein Stück mehr Europäisierung und auch über die EU-Vorgaben hinaus.

Die zusammenfassende Erklärung »vor« dem Bauleitplan

Seit dem EAG Bau 2004 ist der Bekanntmachung der Bauleitpläne – auch eine Umsetzung der UP-Richtlinie – eine »zusammenfassende Erklärung« beizufügen (vgl. § 6 Abs. 5 Satz 3, § 10 Abs. 4 BauGB) über die Art und Weise, wie die Umweltbelange und die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in dem Flächennutzungsplan berücksichtigt wurden, und aus welchen Gründen der Plan nach Abwägung mit den geprüften, in Betracht kommenden anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt wurde. Dies wie übrigens auch die »Präambeln« bei EU-Richtlinien mit der Zusammenfassung der wichtigsten Ziele der Richtlinie – ein eigentlich sehr bürgerfreundliches Regularium (zur Übertragung dieses Ansatzes – generell und auf deutsche Gesetze vgl. bereits Hill 1998) – und das alles nur für die Umweltaspekte? Ja, denn die EU-Kompetenz reicht nicht weiter. Aber wie will man das eigentlich in der Praxis durchhalten? Wollen sich Bürger und Bürgerinnen, Interessierte und Verbände damit abfinden, dass nicht ebenso für die ökonomischen oder die stadtstrukturellen oder die sozialen Aspekte oder die der Baukultur verfahren wird?

Vom Amtsblatt zur Elektronik – die Unterrichtung der Öffentlichkeit. Die Information der Öffentlichkeit über beabsichtigte gemeindliche Planungen ist in Deutschland ein alles andere als transparentes Verfahren, nämlich keine Unterrichtung zumindest der Eigentümer, sondern die Ankündigung in Amtsblättern und Schwarzen Brettern, oder in den Tageszeitungen. Dass diese Form der Unterrichtung im Grunde ein Formalakt ist, weiß jeder, ist aber tief verwurzelt in der deutschen Verwaltungstradition. Dass Eigentümer nicht immer bekannt sind, ist auch in anderen Ländern so – weshalb aber deshalb nicht diejenigen unterrichten, die man erreichen kann? Auch hier kommt der Anstoß zur Veränderung durch das europäische Recht – die sog. »Öffentlichkeits-Beteiligungsrichtlinie« der EU eröffnet die Möglichkeit, schrittweise auch die Verpflichtung zur (alternativen) Information und Kommunikation über die elektronischen Medien.

3. Zum Prozess der Angleichung an das EU-Recht

3.1 Die neue und »stärkere« Rechtsordnung setzt sich durch

Das EU-Recht setzt sich auf verschiedene Weise im europäischen Raum durch:

- Die europäische Einigung geschieht auf der Grundlage einer Rechtsgemeinschaft, also gemeinsamer Regeln für alle.
- Das Recht wird neu geschrieben – es ist relativ unbelastet von z.T. Jahrtausende alten Rechtstraditionen des Rechts der Mitgliedsstaaten.
- Es wird für die heutigen Probleme neu entwickelt; es ist also tendenziell zeitgemäßer.
- Es muss also sehr viel weniger in vorhandene Rechtstrukturen eingefügt werden.
- Es ist supranational, also für alle Staaten verfasst, d.h. es wird nicht die Rechtsordnung des einen Staates dem anderen übergestülpt.

Der Prozess der Rechtsangleichung in den vom EU-Recht für gemeinschaftliche Lösungen geöffneten Bereichen überlagert nationale Regelungen und geht über die gemeinschaftlichen Kompetenztitel hinaus. Genauer: Die Teil-Kompetenzen der EU – beim Planungsrecht ist dies die Umweltkompetenz – strahlen über diesen Bereich hinaus in andere und an sich dem Mitgliedsstaat vorbehaltene Bereiche hinaus, zieht sie gewissermaßen mit. Die »stärkere« Rechtsordnung setzt sich durch. Die deutsche Rechtsordnung hat über die Jahrhunderte weit reichende Erfahrungen mit der Adaption, der Aufnahme anderer Rechtstraditionen, anderen Rechtsdenkens gemacht – vom römischen Recht bis zum Code Napoleon, von der Aufnahme der westeuropäischen Grundrechts- und Verfassungsgrundsätze bis zu den deutschen Einigungsprozessen von 1871 und 1990 mit der Überlagerung, Verschmelzung oder Verdrängung von bisherigen Rechtsordnungen. Fragen, die sich heute bei der Verschmelzung des EU-Rechts mit dem deutschen Recht – hier dem Bauplanungsrecht – stellen reichen von der Akzeptanz des »neuen« Rechts, seiner verantwortlichen Vermittlung durch Politik und Medien, der Überprüfung »überflüssigen« nationalen Regelwerks bis hin zur Chance, eine Adaption als Ressource und als Modernisie-

rungs- und Innovationspotential nutzbar zu machen.

3.2 Umweltprüfung

Die Umweltprüfung nach dem 2005 neu gefassten Bauplanungsrecht (§ 2 Abs. 4 und Anlage zum BauGB) bedeutet eine behutsame, aber doch wohl nachhaltige Modernisierung des Verwaltungsverfahrens. Welche Spuren das dann hinterlässt wird die Praxis zeigen. Die Neuregelung bringt einen Schub an Innovation für transparentere Entscheidungen und Begründungen: Die Behörden, faktisch wohl auch die Öffentlichkeit werden frühzeitig über den Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung und damit eines Kernelements der Planung unterrichtet und sollen dazu Stellung nehmen.

Die Bauleitpläne werden mit den nach Einschätzung der Gemeinde wichtigen, schon vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen offen gelegt. Das sind Stellungnahmen der Behörden oder auch von Bürgerinnen, Bürgern oder Vereinen, wenn sie nur aus Sicht der Gemeinde »wesentlich« sind – was ja nur heißen kann, solche, mit denen sie sich in der Abwägung in besonderer Weise auseinandersetzt. Ob es sinnvoll, im Einzelfall in der Aufteilung eine Stellungnahme in umweltbezogene und sonstige Stellungnahmen praktikabel und – allgemein –wünschenswert ist, wird sich zeigen. Diese Differenzierung wäre jedenfalls vielfach keine Vereinfachung, sondern schlicht »Mehrarbeit«. Bei der Offenlage sind auch Angaben über die verfügbaren umweltbezogenen Informationen zu machen. (Nur über diese? Nur über die Lärmwirkungen eines Einzelhandelsprojekts – nicht aber auch die Auswirkungen auf den Einzelhandel?)

3.3 Monitoring

Die Plan-UP-Richtlinie gibt es den Mitgliedsstaaten auf, unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen von Umweltgeprüften Plänen im Auge zu behalten – »Monitoring« wird das genannt, zu Deutsch: »Überwachung« (Art. 10 UP-Richtlinie; § 4c BauGB): Dass sie sich die planende Gemeinde um »ihren« Plan nun tatsächlich auch noch nach der Beschlussfassung kümmert, was daraus wird, welche Probleme eintreten – Geschah das bisher etwa nicht? Und warum nur für die Umweltfolgen – also, dass z.B. der Verkehr, den das neue Einkaufszentrum evoziert, deutlich höher als angenommen und daher zu »unvorhergesehenen nachteiligen Folgen« für die Lärmbelastung

tung der Anlieger führt, dass aber die unvorhergesehenen Auswirkungen auf die Handelsstruktur nicht nachzuprüfen sind? Und warum die Ergebnisse eines solchen Monitoring nicht ebenso öffentlich zugänglich machen wie vor Verabschiedung der Planung die wichtigen Planungsunterlagen? Kann in dieser neuen Aufgabe eine Chance für einen transparenten und rationalen Ansatz der Überprüfung öffentlicher Politik erkannt werden? Wirkungskontrolle, Evaluierung, – ein Führungsinstrument für die planende Verwaltung und für die Politik? Und ist es nicht ein Tabu, das dringend der Thematisierung bedürfte, dass deutsches Planungsrecht »auf die Ewigkeit hin« angelegt ist? Die Rechtsprechung sagt, dass ein Planungshorizont von etwa 15 Jahren das äußerste ist – aber die Bebauungspläne und Flächennutzungspläne sind in nicht wenigen Gemeinden Jahrzehnte alt – und diese sollen Grundlage einer aktuellen Planung oder Zulassung sein? Andere europäische Staaten kennen deshalb – so wie auch deutsche Regelungen im 19. und frühen 20. Jhrd. – befristetes Planungsrecht. »Baurecht auf Zeit«, aber eben auch »Monitoring« könnten hier die Chance für ein aktuelles Planungsrecht geben.

3.4 Beteiligungen

Dass die »Bürgerbeteiligung« aus dem BauGB herausgegangen und nicht die »Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung«, sondern die »Öffentlichkeitsbeteiligung« (§ 3 BauGB) an ihre Stelle getreten sind, ist eine weitere Auswirkung der Übernahme des EU-Rechts bei der Veränderung der Beteiligungsverfahren. Das beginnt bei den Begriffen (»Öffentlichkeit« statt »Bürger«), setzt sich in strikteren formalen Beteiligungsregeln und einer Festlegung der Beteiligungszeitpunkte fort, ebenso in der Rückkoppelung der Ergebnisse, der Offenlegung von Planungen durch die elektronischen Medien, der Offenlegung der eigenen Entscheidungsgrundlagen bis hin zu Monitoring, aber auch Präklusion bei Nicht-Beteiligung; die Präklusion ist zwar EU-rechtlich nicht indiziert, greift aber Verfahrensregelungen in EU-Mitgliedsstaaten auf; vgl. § 4 a Abs. 6 BauGB. Von »Inhalten« ist da also sehr wenig zu lesen, viel mehr aber von Verfahrensregeln.

Das spiegelt eine andere Philosophie wieder: Nicht »Hauptsache das Ergebnis stimmt«, sondern: Das Verfahren gibt die Chance, aber auch den Rahmen für die Ermittlung der Planungsprobleme vor: als demokratisches Ver-

fahren ebenso wie aus Respekt vor der Fachkunde und den Interessen der Beteiligten. »Verfahrenskultur« versus »Ergebnisorientierung«? Birgt dies auch die Chance der Aktivierung der Potentiale der Zivilgesellschaft – angesichts eines immer schwächeren Staates und seiner Bürokratie – und angesichts neuer Machtverteilungen auch innerhalb des privaten Sektors? Weniger Staat und Verwaltung – mehr zivile Verantwortung? Ist die »Ressource«, die aus noch offeneren Verfahren erwachsen kann, noch unterschätzt worden – vielleicht auch überlagert durch Erfahrungen mit bestimmten ausschließlich Interessen- oder Politik- geleiteten Bürgerbeteiligungen? Also: Stärkung der Potentiale der Zivilgesellschaft durch Öffnung von Verwaltung (Informationen; Beteiligungen; »gläserne« Verwaltung; Internet-Kommunikation)? Die gläserne Verwaltung – Warum nicht? Vielleicht hat die öffentliche Hand (Politik, Verwaltung) überhaupt nur eine Chance, eine zentrale Führungsrolle zu erhalten oder wiederzugewinnen, wenn sie nicht auf – sicher hoffnungslose und von eigentlich niemand ernsthaft gewollte – Wiedergewinnung des Vater Staat Prinzips zielt, sondern dadurch, dass sie – vernetzt in die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Prozesse – Herrschaft durch Verfahren gestaltet. Ihre Zukunft könnte in Leadership durch gläserne Transparenz und damit Vertrauen als wertgebender, aber eben auch interessen-neutraler Vermittler liegen? Die neutrale, Interessenungebundene, Gemeinwohlorientierte öffentliche Hand.

3.5 Plangewährleistung

Werden Transparenz und Verfahrensgarantien prozessual belohnt? In einem Staat, in dem man offenbar mehr der Rechtsprechung als dem Verwaltungsverfahren traut, könnten Verfahrensgarantien in besonderem Maße die Gerichtskontrolle entlasten und damit auf Kernfragen zurückführen – wie etwa auch der Frage, ob faire rechtsstaatliche Verfahren eingehalten wurden? Honoriert also eine künftige Rechtsprechung. das über § 2 Abs. 3, § 4 a Abs. 1 und § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB eingeführte Privileg der Plangewährleistung bei Verfahrensgewährleistung?

3.6 Förderprogramme

Die »Europäisierung« spiegelt sich auch in neueren städtebaulichen Programmen wieder, die wie das Programm »Die soziale Stadt« oder die Stadtumbauprogramme hinsichtlich Bündelung von sektoralen Programmen und

planerischen Gesamtkonzepten erhebliche Anstöße von europäischen Programmen erhielten: Maßgeblich waren hierfür die stadtorientierten EU-Förderprogramme – Beispiel »URBAN« oder die Städteförderung innerhalb der Strukturfonds. Die Fachwelt ist sich einig, dass diese Programme im Grundansatz »intelligenter« sind als manche entsprechenden nationalen Programme:

- Weil sie problemorientierte öffentliche Programmpolitik anstelle sektoraler Programme stellen.
- Unsere meist sektoralen, nach Ressortprinzipien bestimmten Programme sind deshalb strukturell weniger sachgerecht, weniger zielgenau, zu teuer, zu aufwendig, zu wenig Bottom up.
- Und interessant ist, dass die jüngsten Städtebauprogramme – Soziale Stadt ebenso wie Stadtumbau – diesen überfachlichen Gesichtspunkt aufgreifen, so dass sie eigentlich viel mehr »Problemorientierte Programme« denn Fachprogramme sind.

3.7 Regulierung – Deregulierung

Vielleicht kann die Europäisierung von bislang national geregelten Rechtsbereichen auch die Augen öffnen für Überprüfungen des bisherigen Rechts. Also die Frage, ob eine Europäisierung nicht auch Chancen zur Deregulierung eröffnet, wenn nämlich nationale Ergänzungs- oder Sonderregelungen in der europäisch dominierten Umweltpolitik abgebaut werden, weil es hierfür am europarechtlichen Erfordernis fehlt:

- Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung ist ein deutscher Sonderweg;
- Die im BNatSchG vorgegebene Lösung verteuert fraglos Infrastruktur- und Bauprojekte;
- Inhaltlich würden die Anliegen von der Umweltschutzprüfung erfasst, d.h. der »Belang« wäre europarechtlich gesichert, nicht aber die nationale Rechtsfolgeseite. Beispiel: flächendeckende Landschaftsplanung – auch diese ist europarechtlich nicht vorgegeben – das sachliche Anliegen wird von der Umweltschutzprüfung erfasst.
- Oder nationale Naturschutzgebiete noch neben den europäischen FFH- und Vogelschutzgebieten, statt sich auf diese zu kon-

zentrieren und zum Kernbestandteil der nationalen Politik zu machen?

3.8 Zwischenergebnis

Es stellt sich die Frage, ob damit Innovations- und Modernisierungsanstöße aus dem europäischen Rechtsraum, in ihrer auch langfristig einzuordnenden Bedeutung erkannt oder zuweilen politisch eher ausgebremst als genutzt werden. Das Reformpotential, das aus der Europäisierung kommen kann – erscheint es unwillkommen? Dahinter verbirgt sich aber vielleicht auch mehr: Was mit dem wohlfeilen und seriösen und ja auch so bedeutsamen Begriff der »Subsidiarität« abgewehrt wird, erscheint mitunter schlicht Bestandswahrung, also »Machterhalt« – denn wo kämen wir hin, wenn man dem europäischen Mainstream folgen und ihn innovativ zur Anpassung des nationalen Verwaltungsrechts nutzen, sich offen und gestaltend an diesem Prozess beteiligen würde? Stattdessen werden die europäischen Innovationen von niemandem politisch vertreten und die Politik, die sich ja selbst nicht – Regierungen, Parlamente, Öffentlichkeit – dahin orientiert, wo die Veränderungen her kommen, sondern mit langen Zähnen als »schon wieder europäisches Regelwerk« kommentiert. Also »Subsidiarität« als Totschlagargument für die Erhaltung rechtlicher und vor allem administrativ-politischer Altabbestände?

4. Wettbewerb der Systeme

4.1 Anregungen »von außen«

Der Prozess der »Europäisierung« des Bauplanungsrechts verläuft aber keineswegs nur über die Verbreiterung des Europarechts und seine Umsetzung in das deutsche Recht. Dieser Prozess wird vielmehr ergänzt durch einen »Wettbewerb der innereuropäischen Regelwerke« in einen relativ offenen Gemeinschaftsraum. Im offenen europäischen Wirtschaftsraum verstärkt sich die Information über die Regeln in den anderen EU-Mitgliedsstaaten. Vergleiche werden angestellt, ein Ranking der Standortqualitäten – und die rechtlichen Rahmenbedingungen werden darin mit einbezogen. Es kann daher gar nicht überraschen, dass der »Blick über den Zaun« auch zu Anregungen in der deutschen Gesetzgebung, auch im Bauplanungsrecht führte. Die »städtebauliche Entwicklungsmaßnahme (IV. 2), das sog. Baurecht auf Zeit (IV.3) und neue Formen der Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und privaten

Sektor (»PPP«; IV.4) geben dafür Anschauungsmaterial.

4.2 Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme 1990

Die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme, eingeführt mit dem Städtebauförderungsgesetz aus dem Jahre 1971 und die Planungs- und Durchführungsmaßnahme mit dem am weitesten reichenden bodenrechtlichen Potential wurde unter Hinweis auf sich verändernde städtebauliche Aufgabenstellungen aus dem Baugesetzbuch 1987 herausgenommen (vgl. zur Entstehung Ernst/ Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Vorbemerkungen den §§ 165 ff., Einleitung, Rn. 8) und galt nur noch für Überleitungsfälle. Bereits Ende der 80er Jahre wurde dann u.a. die deutsche Industrie vorstellig und wies auf die weitergehenden Instrumente der Flächenbereitstellung in anderen EU-Mitgliedsstaaten: Die Entwicklung der Docklands in London, der Disney-Park bei Paris, die Politik der Industrieentwicklung in anderen Staaten – alle auf der Grundlage von Instrumenten ähnlich der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme. Schon im BauGB-Maßnahmengesetz von 1990 (dort §§ 6 und 7 BauGB-Maßnahmengesetz 1990) kam die Entwicklungsmaßnahme alsbald als zeitlich befristete Regelung und als kommunale Maßnahme mit erweitertem Anwendungsbereich zurück und mit einer BauGB-Novelle aus dem Jahre 1993 (und bis heute) auch in das »Dauerrecht« (§§ 165 – 171 BauGB).

4.3 »Baurecht auf Zeit« 2004

Die mit dem EAG Bau 2004 eingeführte Rechtsfigur des »Baurechts auf Zeit« ist eine recht unmittelbare Antwort auf Ungleichzeitigkeiten in der Entwicklung des Planungsrechts in den Mitgliedsstaaten der EU: Die Revisionsklausel des Flächennutzungsplans (§ 5 Abs. 2 Satz 2 BauGB; zum Überleitungsrecht – Wirksamkeit ab 2019 vgl. § 244 Abs. 4 BauGB). Spätestens alle 15 Jahre ist er grundsätzlich neu aufzustellen – aus skandinavischen Staaten kennen wir Modelle der Koppelung der Gültigkeit an ein oder zwei Legislaturperioden des Gemeinderates. Die Ermächtigung in § 9 Abs. 2 BauGB über befristete und bedingte Festsetzungen und deren vertragliche Flankierungen über § 11 BauGB, mit denen eine Antwort auf eine weitere deutsche Besonderheit gegeben wird, nämlich der von der zivilistischen Entschädigungsrechtsprechung von RG und BGH über Jahrzehnte aufgetürmten

eigentumsähnlichen Position, die durch einen Bebauungsplan geschaffen wird – dem englischen Baurecht ebenso fremd wie selbst dem schweizerischen. Europäischer Standard ist eine § 39 BauGB entsprechende Entschädigung von Vertrauensschaden. Und übrigens auch eine Wiederaufnahme alter deutscher Traditionen: So waren die in Süddeutschland verbreiteten »Staffelbauordnungen« befristete Bebauungspläne über 10 oder 20 Jahre; ihnen hat erst der mit dem Bundesbaugesetz 1960 eingeführte § 34 über den Rechtsanspruch aufs Bauen bei den Innenbereichsvorhaben den »Garaus« gemacht.

Diese neue Rechtsfigur wird – so darf vermutet werden – vornehmlich Gegenstand städtebaulicher Verträge sein, wenn Investoren die Vorteile einer an Abschreibungsfristen gekoppelten baulichen Nutzbarkeit sehen – und man wird sich z.B. fragen, ob man befristete bauliche Nutzungen z.B. im Naturschutz voll ausgleichen muss oder eben nur temporär.

4.4 Großflächiger Einzelhandel

Die neuen Regelungen zur Steuerung des großflächigen Einzelhandels in § 2 Abs. 2 und § 34 Abs. 3 BauGB lassen das deutsche Recht anschließen an entsprechende durchaus konsequentere Regelungen in West- und Nordeuropa, namentlich in Frankreich und England (vgl. den Überblick in: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung 1998).

4.5 Öffentlich-Private-Partnerschaften

Die in den USA seit längerem eingeführten »PPP-Modelle« mit Verantwortung für den »Privatsektor« – erklärlich aus der (im Vergleich z.B. mit Deutschland) sehr viel schmäleren Handlungsbasis der kommunalen Selbstverantwortung, einer Tradition der Gesellschaft für Gemeinwohl-Engagement bis hin zu entsprechenden steuerlichen Anreizen – werden auf dem Wege über Großbritannien im europäischen Raum stärker ins Auge gefasst. Bekanntestes aktuelles Beispiel sind die sog. »Business Improvement Districts« – BID. In Hamburg kam es dazu bereits zu einer Gesetzgebung (Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels- und Dienstleistungszentren vom 28. Dezember 2004; HmbGVBl. 2004, S. 525). In den dort vorgesehenen »Innovationszentren« werden wichtige Aufgaben der Innenstadtentwicklung auf private Träger übertragen, die sich aus einer Bodenbesteuerung refinanzieren.

5. Lernen vom Nachbarn

Eine weitere Dimension – sie schließt an den Gedanken des »Wettbewerbs der Systeme« an und drückt eigentlich den gleichen Gedanken etwas freundlicher aus – kann man nennen: Lernen vom europäischen Nachbarn. Dazu zwei Beispiele: Baukultur einerseits, Nachhaltigkeit, Abwägung und Umweltprüfung andererseits.

5.1 Baukultur

Das Beispiel Baukultur als Gegenstand staatlicher Politik – gerade wurde ein Bundesgesetz zur Gründung einer »Bundesstiftung Baukultur« vorbereitet – ging auf die Beobachtung der Herausformung eigenständiger Politikansätze im europäischen Ausland zurück; z.B. in Finnland (»nationale Baukulturpolitik«; wo man meint, die beste Architektur für jedermann zu haben«) über die Niederlande (Reichsbaumeister u.a. – wo man die Architektur besonders geschickt international präsentiert) und Frankreich (nationales Institut für Architektur – wo Bauen »Chefsache« ist) bis Italien (eine Fülle von öffentlichen Initiativen der Baukultur). Während in Deutschland die Kulturpolitik Baukultur und Architektur – und damit die Mutter der Künste – aus dem Kulturbegriff ausschloss und in der Bundespolitik dies eher nur nach Interesse und Charisma der jeweiligen Bundeskanzlers oder Bundesbauministers ein Thema war. Dahinter steht auch Baupolitik – Export von Architektur- und Ingenieurleistungen und in deren Folge von deutschen Bauprodukten und Bauunternehmen –, ebenso aber auch der Versuch einer bundesstaatlichen Politik für ein nationales Element der deutschen Kultur. Der europäische Dialog hat die neuere deutsche Initiative ganz maßgeblich aus dem kleinstaatlichen Nirgendwo ganz entscheidend befördern können.

5.2 Nachhaltigkeit als Leitlinie der räumlichen Planung

Nachhaltigkeit ist mehr als Umweltschutz

Das Beispiel Nachhaltigkeit, Umweltprüfung und Abwägung – ein komplexer Zusammenhang, hochinteressant im europäischen Abgleich der Ansätze.

Das beginnt bei der »Falle« des deutschen und europäischen Umweltbegriffs – seiner Veränderung bei der Adaption aus dem angloamerikanischen Raum, wo er eigentlich etwas um-

schreibt, was man in Deutschland mit räumlicher Planung bezeichnen würde.

Die »Falle« des europäischen Umweltrechts besteht also in der Verengung auf »Umwelt« im engeren Sinne und damit »Vereinnahmung« der Umweltprüfung durch die Umweltverwaltungen – und Restbestände des ursprünglichen Begriffs lassen sich ja in der Umweltprüfung noch an den dort leicht verirrt erscheinenden Belangen der Kulturgüter und des Menschen (vgl. nur § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstaben d) festmachen.

Die »Umweltprüfung« wird daher »konsequenterweise« und unter Hinnahme der Verengung auf »Umweltbelange« verengt (vgl. oben II. 2).

Dieser »Falle« lässt sich entgehen – und die Europäische Kommission selbst (Europäische Kommission, Umsetzung Richtlinie 2001/42/EG für die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme) hat dies recht positiv empfohlen: Die Fortentwicklung der Umweltprüfung zur einer »Nachhaltigkeitsprüfung«.

Das bedeutet soviel wie: Die Umweltprüfung nicht auf die ökologischen Belange beschränken, sondern ihre Verfahrensanforderungen – von den Beteiligungen bis zum Monitoring – auch auf die sozialen und ökonomischen Belange zu erweitern und damit für alle Belange im Sinne des § 1 Abs. 6 BauGB. In der Nachhaltigkeitsprüfung würden alle Belange »gleichwertig« einem bestimmten Verfahren unterzogen, was dann die Chance eröffnete, einseitige Prüfungsvorgänge und Verfahrensprivilegien wieder »einzuholen«.

Aus skandinavischen Staaten wird berichtet, dass man diesen Weg beschreiten will. Der deutsche Gesetzgeber hat sich diesen Weg noch nicht zugetraut oder hat die Zeit dafür noch nicht gesehen. Eine solche über die Richtlinie der EU hinausgehende Umsetzung hätte das Tor für politische Einwände einer »überschießenden Umsetzung« zu weit geöffnet.

Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff

Wie steht es dann aber mit der Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff? Immerhin ist dieser Grundsatz jetzt recht ausführlich in § 1 Abs. 5 BauGB 2004 aufgenommen worden. Was können wir von den Nachbarn dabei lernen? Und wie ordnet sich das ein in die Abwägungsdogmatik,

die einem als Planer ebenso wie aus der planungsrechtlichen Judikatur bestens vertraut ist? Leistet der Begriff der »Nachhaltigkeit« etwas für die planerische Entscheidung über die »Abwägung« hinaus und zwar was? Dazu einige Fragen und Antwortversuche:

Von der Nachhaltigkeitsprüfung als »Ausweg aus der Falle« eines wohl zu engen Umweltbegriffs hin zur Erweiterung auf alle planerisch relevanten Belange war schon die Rede. Damit wäre man aber erst bei der regulären Ebene der Abwägung angelangt. Nachhaltigkeit will ja mehr. In der Vorsorge für die Belange der nächsten Generation – jetzt in § 1 Abs. 5 BauGB verankert – wird das sichtbar. Das legt sich quer zum vertrauten Glasperlenspiel, aber das wird ebenso sichtbar in dem ja offenbar auf eine »win-win-Situation« (vgl. Krautzberger/Stüer, DVBl.2004, S.914) zielenden Nebeneinander der Zieltrias der Nachhaltigkeit (»Wirtschaft – Soziales – Umwelt«) in § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB. Das kann man mit dem Abwägungsgedanken nicht so recht greifen – oder will man die Belange der nächsten Generationen als abwägungsfähig bestimmen? Oder zeigt sich darin nicht eine andere Struktur und Funktion des Nachhaltigkeitsprinzips als jene der Abwägung? Führt sie – »Lernen vom Nachbarn« – auch deshalb nicht nur »aus der Falle«, sondern auch in der Sache zu politischen Aufträgen an die Planung, an die politische Gestaltung der Wirklichkeit durch städtebauliche Planung – so wie sie ja vom Bundesverwaltungsgericht gerne als »lokale Städtebaupolitik« gekennzeichnet wurde – durch die politisch verfasste Gesellschaft? Während die planerische Abwägung in ihrer rechtsstaatlich so zentralen Position dominiert und dominieren muss, so bleibt sie eben in der positiven politischen Gestaltung, also dem was man den »Mehrwert« einer Entscheidung nennen will, merkwürdig blass, ja sprachlos. Und das muss ja auch so sein, ist doch die Abwägung als solche die Beschreibung eines juristischen (auch politischen) Entscheidungsmechanismus, eine Konfliktlösungsstrategie; namentlich: Wie komme ich zu einem rechtlich fairen Ergebnis? Damit hat es mehr mit einem rechtlichen Entscheid und der Welt der Akten zu tun als mit der des Gestaltungswillens? Aber ist das eigentlich vom Gemeinwohl her betrachtet oder auch politisch gesehen alles, was Planung zu leisten hat? Die edle »Blässe« des Abwägungsprinzips, die schon aufgerufen wurde, bezieht sich auf die Ausklammerung des Gewinns der Entscheidung für die Betroffenen der Entscheidung und für den Mehrwert schlechthin – von

den künftigen Generationen war schon die Rede. Sozusagen rechtsstaatlich sauber exekutiert – da bleibt dann nur die Trauerarbeit für die zurückgestellten Belange, wie es Eckart Hien und Bernhard Stüer (vgl. nur Krautzberger/Stüer, DVBl. 2004, S. 914 m.w.N) nannten, übrig, kräftig zu benennen und zu beklagen, auf das andere Belange »durchkommen«? So gesehen ist Abwägung ein Reflex des Rechtsstaatsgewinns des 19. Jhrd. ebenso wie ein logisches Entscheidungsprinzip – aber auch für sich genommen die Selbstbeschränkung auf »fiat justitia«? Braucht man da nicht mehr? Oder anders gesagt: Fängt da nicht eigentlich politische Gestaltung an? Worin liegt der Mehrwert der Entscheidung? Was bringt es für die ja immerhin tangierten und wichtigen, aber eben zurückgestellten Belange? Das meint dann ja wohl die Trias der Nachhaltigkeit: Nicht Wegwägen, so unvermeidbar das dann im Einzel- und Grenzfall auch sein wird, von dem man aber das Prinzip nicht definieren sollte, sondern der Auftrag nach der »win-win-Situation«. Über die edle »Blässe« der Abwägung hinaus zur Verpflichtung zu Zielen? Die aus anderen Gründen, namentlich der Einbeziehung der Regelung in die europäischen Ansätze, durchaus zu hinterfragende naturschutzrechtliche Eingriffsregelung enthält bereits – aber eben nur für einen von vielen Belangen – eine Entscheidungsstruktur, die es zu bedenken gilt: Die in der Abwägung ganz oder teilweise Erhaltungsinteressen an Natur und Landschaft sind auszugleichen – das Modell einer Nachhaltigkeits-Entscheidung? Wo die »Trauerarbeit« der Abwägung endet beginnt die nachhaltige Gestaltung? Und wird dies rechtlich-dogmatisch und planerisch-konzeptionell noch aufgearbeitet: Nachhaltigkeit – vom politischen Postulat zum Gestaltungs- und zum Rechtsprinzip?

Von der »Umweltprüfung« zur »Nachhaltigkeitsprüfung«

Von europäischen Nachbarn lernen: Die Umweltprüfung kann man – wie das Beispiel Schweden zeigt – auch als »Nachhaltigkeitsprüfung« umsetzen. Also nicht bei der Umwelt Halt machen, sondern alle Belange – und Nachhaltigkeit ist ja der Schirm für alle Belange – einbeziehen. Beim EAG Bau wurde das – wie erwähnt – zurückgestellt. Zuviel Neues, dann auch noch die nicht europarechtlich verbindlich vorgegebene Nachhaltigkeitsprüfung – als eine pluralistische Umsetzung der UP-Prüfung anstelle einer singulären Umweltprüfung – dafür hätte man vielleicht nicht einmal innerhalb der Bundesregierung,

sicherlich aber nicht im Parlament, namentlich wegen durchaus verständlicher Sorgen der kommunalen Gemeinde, dass »noch mehr« auf sie zukommt, kein Verständnis gefunden. Der Blick über die Grenzen zu den europäischen Nachbarn könnte hier noch in späteren Gesetzgebungen beflügeln. Aber die Planung macht ja nicht nur das, was sie gesetzlich »muss« – sie könnte schon jetzt die Grundlage für eine kraftvolle Nachhaltigkeitsgestaltung legen.

Literatur

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V. (1998): Wirtschaftsstandort Innenstadt und »Grüne Wiese«. Europäische Fakten und Erfahrungen. Bonn

Eltges, Markus; Krautzberger, Michael (2002): Stadtpolitik aus europäischer Sicht. UPR 2002, S. 121

Ernst, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael (2005): Baugesetzbuch. Loseblattkommentar, München

Europäische Kommission (2003): Umsetzung Richtlinie 2001/42/EG für die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. Luxemburg

Groß, Thomas (2003): Nachhaltige Rechtsentwicklung als Rechtsprinzip. In: Lange, Klaus (Hg.): Nachhaltigkeit im Recht. Eine Annäherung. Baden-Baden, S. 129

Hill, Hermann (1988): Maßnahmen zur Verbesserung der Gesetzgebungskultur in nationalen Rechtsordnungen in Anlehnung an das EG-Recht. In: Hill (Hg.): Gesetzesvorspruch – Verbesserter Zugang des Bürgers zum Recht. Heidelberger Forum, Band 55, Heidelberg, S. 1

Krautzberger, Michael (1993): Zu den Auswirkungen des europäischen Einigungsprozesses auf das deutsche Städtebaurecht. In: Baurecht Aktuell, Festschrift für Felix Weyreuther. Köln u.a., S. 57

Krautzberger, Michael (2005): Zur Europäisierung des Städtebaurechts. DVBl. S. 197xxx

Krautzberger, Michael; Konukiewitz, Manfred (1991): Europäische Gemeinschaft und Städtebau. DÖV H. 15, S. 617

Krautzberger, Michael; Selke, Welf (1996): Perspektiven der bundesstaatlichen Raumplanungspolitik in der Europäischen Union. Das Beispiel Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Ludwig-Boltzmann Instituts, Wien

Krautzberger, Michael; Stür, Bernhard (2004): Umweltprüfung und Abwägung. DVBl. S. 914





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Schrumpfungserfahrungen.

Steuerungsmöglichkeiten des Strukturwandels

Das Ruhrgebiet verändert seit Jahrzehnten sein Gesicht. Industriearbeitsplätze verschwinden – Dienstleistungen kompensieren nur zum Teil die Verluste. Die Einwohnerzahlen gehen mit Unterbrechung in den 90er Jahren bereits seit 30 Jahren zurück. Schon jetzt wird die Bevölkerungsstruktur durch einen überdurchschnittlich hohen Anteil älterer Menschen gekennzeichnet, während die jüngeren kontinuierlich abwandern. Strukturwandel und Stadtumbau sind fast ebenso lange die Themen der Stadtentwicklung im Ruhrgebiet – eindrucksvoll ausgestellt im Rahmen der IBA-Emscherpark 1999.

Was sind die Strategien des Stadtumbaus? Wo liegen die Defizite? Was tragen die entscheidenden Akteure bei?

Die Stadt Herten als ehemals größte Bergbaustadt Europas ist ein überschaubares Beispiel für die Grundmuster des Strukturwandels im Ruhrgebiet. Die Wirkungen durchaus ambitionierter Stadtentwicklungsansätze lassen sich beobachten und bewerten.

Eine erste Zwischenbilanz vermittelt eher Skepsis. Auch erfolgreich umgesetzte Projekte entfalten nur langsam Wirkung und brechen den Trend des demographischen und ökonomischen Abstiegs nicht.

Die Region muss sich insgesamt besser aufstellen, aber die Kleinstaaterei der großen und kleinen Städte in der Mächtigen-Metropole verhindert dies.

1. Die schrumpfende Mittelstadt im Ruhrgebiet – Herten

Der Kern des Ruhrgebiets gehört in den alten Bundesländern zu den wenigen Regionen, die bereits seit Jahren massiv Bevölkerung verlieren. Die Stadt Herten mit derzeit 65.500 Einwohnern zählt zu den kleineren Städten des nördlichen Ruhrgebiets, benachbart mit Gelsenkirchen, Recklinghausen und Herne, und

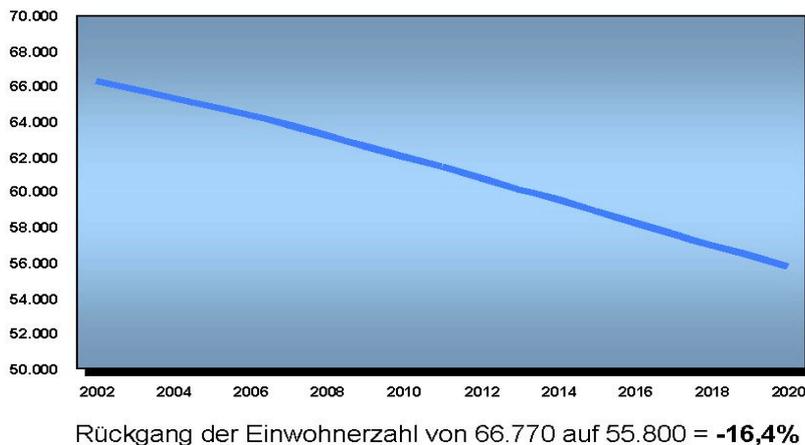


Volker Lindner, Dipl.-Ing., seit 1993 als Stadtbaurat der Stadt Herten mit dem Umbau der ehemals größten Bergbaustadt beschäftigt.

(Langfassung aus: Klaus Selle (Hrsg.), 2006: Planung neu denken|Bd. 2, Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung., Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, S. 190-207

Abb. 1: Lage von Herten in NRW

Bevölkerungsentwicklung von 2002 - 2020



Quelle: Bezirksregierung Münster

Abb. 2:
Bevölkerungsentwicklung in
Herten 2002-2020

bildet die demographischen und ökonomischen Herausforderungen, denen sich die Region gegenüber sieht, fast musterhaft ab.

Die Stadt hat seit 1975 5000 Einwohner verloren. Der vom Landesamt für Datenverarbeitung und Statistik LDS prognostizierte Bevölkerungsrückgang bis zum Jahr 2020 mit 15% auf 55.800 Einwohner ist noch dramatischer.

Auch die Ursachen dieser Entwicklung lassen sich fast mustergültig beschreiben. Stadt-Umlandwanderungen, der Wegfall industrieller Arbeitsplätze, das Fehlen hochqualifizierter Arbeitsplätze führen seit mehr als 20 Jahren zur Abwanderung der jüngeren, gut ausgebildeten Menschen. Die Folge: der Altersdurchschnitt steigt stärker als in anderen Regionen, die ohnehin schwächer werdenden Geburtenraten in Verbindung mit dem Wegzug jüngerer Bevölkerung lassen die Geburtenzahlen noch schneller sinken. Die demographischen Effekte verstärken sich selbst.

Dazu trägt die ökonomische Situation bei. Die Stadt Herten war bis zum Jahr 2000 größte Bergbaustadt Europas. Mehr als 10.000 Arbeitsplätze im Bergbau, dazu weitere Arbeitsplätze im bergbaugebundenen Zuliefer- und Dienstleistungsbereich – diese ökonomische Basis der Stadt existiert spätestens seit der Schließung des Bergwerkes Ewald im Jahr 2000 nicht mehr.

Eine vorausschauende Politik des Strukturwandels war vor den letzten Bergwerksschließungen nur in Grenzen möglich. Vor einer Stilllegungsentscheidung waren frühzeitige Konzeptionen von Nachfolgenutzungen der Bergwerksgelände tabu.

Die bergbaugeprägte Arbeitsplatzstruktur, einhergehend mit einer Versorgung der Bevölkerung in allen Lebensbereichen seit Generationen, trägt dazu bei, dass mittelständische Wirtschaft, Unternehmertum und bürgerschaftliches Denken nur schwach aufgestellt sind.

Die Voraussetzungen für den Strukturwandel sind damit denkbar schlecht. Die Folge: die Arbeitslosenquote von 15% verdeckt eher die Tatsache, dass angesichts einer Beschäftigtenquote von ca. 30% fast zwei Drittel der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ohne versicherungspflichtige Arbeit ist.

2. Die Grundsteine einer neuen Stadtentwicklung

2.1 Kinderfreunde

Die Beschäftigung mit Stadtentwicklungsthemen und strategischen Ansätzen hat in Herten Tradition. Die Notwendigkeit, sich mit absehbaren Folgen des Rückzugs des Bergbaus auseinander zu setzen und für die Stadt neue Perspektiven zu entwickeln, hat dies beschleunigt.

In den 80er Jahren sorgte das Projekt »kinderfreundliche Stadt« für einen ersten integrativen und ressortübergreifenden Ansatz.

Die »Kinderfreunde«, ein ressortübergreifendes, verwaltungsintern gegründetes Projektbüro mit Vertretern aus allen relevanten Fachämtern, sorgten – verstärkt durch bürgerschaftliches Engagement – für ein kinderfreundliches Image der Stadt. Im Vordergrund der Arbeit standen Maßnahmen, die die Schulwegsicherheit verbesserten, Ausbau des Spielplatzangebotes, der Kinderbetreuung bis hin zu einer ersten kinderfreundlichen Siedlung, die in Selbsthilfe errichtet wurde.

Bemerkenswert war die Kampagnefähigkeit der Projektgruppe. Die Stadt wurde mit den vergleichsweise bescheidenen Ansätzen bundesweit bekannt. Das kinderfreundliche Image prägte das Selbstbewusstsein der Bürger. Ein nennenswerter Zuzug junger Familien war nicht zu verzeichnen – jedoch auch nicht intendiert. Es fehlte an entsprechenden Wohnungsangeboten.

2.2 Internationale Bauausstellung – IBA

U.a. ausgelöst durch einen Führungswechsel in der Stadtspitze wurde dieser Ansatz abgelöst durch den Vorrang klassischer Wirt-

schaftsförderungsthemen. Technologieförderung und die Neuerschließung von Gewerbeflächen sollten die Grundlagen für wirtschaftliche Aktivitäten nach dem Bergbau liefern. Mitte der 90er Jahre entstand ein Technologiezentrum, kleinere Bergbauflächen bekamen eine Nachfolgenutzung. Allerdings wurden die größeren Flächenpotenziale noch durch den Bergbau genutzt, so dass es nur ansatzweise gelang, die während der IBA reichhaltig vorhandenen Fördermittel in die Stadt zu lenken.

Dennoch hat die IBA Spuren hinterlassen. Der schon vor IBA-Start in der Stadt vorhandene Anspruch, mit architektonischer und städtebaulicher Qualität dem Strukturwandel ein Gesicht zu geben, wurde verstärkt. Die Grundsätze nachhaltiger Stadtentwicklung, wie zum Beispiel der Vorrang einer Innenentwicklung vor Außenentwicklung u.a., wurden festgeschrieben. Fortschrittliche Siedlungsprojekte entstanden. Darüber hinaus bereitete die Stadt ihre Beteiligung am ruhrgebietsweiten Landschaftsprojekt »Emscher-Landschaftspark« vor.

Die Erkenntnis, dass wirtschaftlicher Strukturwandel nur im Verbund einer veränderten Planungskultur eine Chance hat, wurde kommunalpolitisches Allgemeingut.

Im Gegensatz zu anderen Städten des Ruhrgebiets hat ein durch die IBA geprägtes Planungsverständnis auch die weitere Stadtentwicklung geprägt. Ein sonst übliches »rollback« zu alten Mechanismen blieb weitgehend aus.

2.3 Verwaltungsreform

Die 1993 eingeleitete Reform der Hertener Kommunalverwaltung bildet einen weiteren Grundstein für eine strategisch angelegte Stadtentwicklung. Das neue Steuerungsmodell erarbeitete verwaltungsintern die dazu notwendigen Instrumente. Da die Reformstrukturen mit breiter Beteiligung durch die MitarbeiterInnen weitgehend selbst – und nur unter geringer Zuhilfenahme externer Beratung – implementiert wurden, erweist sich auch dieser Reformansatz als weitgehend nachhaltig.

Kernpunkt der Reform neben der Einführung der Steuerungsinstrumente der neuen Steuerung ist die querschnittsorientierte Aufbauorganisation sowie die ressortverbindende Funktion des Verwaltungsvorstandes. Eine »Ver-

waltungsführung auf Abstand« verschafft der Verwaltungsspitze den notwendigen Freiraum für strategisch angelegtes Handeln.

Ab 1997, nachdem mit viel Energie diese Reform in den wichtigsten Elementen umgesetzt war, ging es darum, die neu erworbenen Kompetenzen zu erproben. Das »Zukunftsprogramm« formulierte die Prioritäten der Stadtentwicklung:

- Wirtschaft und Beschäftigung ankurbeln,
- Kinder und Jugendliche fördern,
- Soziale Hilfen sichern – dabei Kosten begrenzen,
- Finanzen konsolidieren

und verknüpfte damit ein an diesen Zielen orientiertes Maßnahmenprogramm, verbunden mit der eindeutigen Aussage, dass hiermit auch die Posterioritäten formuliert seien.

Das »Strukturprogramm 2000« genannte Maßnahmenprogramm blieb über Jahre hinweg der Grundstein der fördermittelorientierten, investiven Stadtentwicklung und ist heute in großen Teilen abgearbeitet.

Weitaus wichtiger: das Zukunftsprogramm mit seiner zielorientierten, ressortübergreifenden Projektstruktur verfestigt eine im neuen Steuerungsmodell angelegte Verwaltungskultur des ressortübergreifenden und strategisch angelegten Entwickelns, die für eine aktive Begleitung des Schrumpfens unumgänglich ist.

3. Strategien des Schrumpfens

Die Stadt Herten beschäftigt sich bereits seit dem Jahr 2001 offensiv mit der demographischen Entwicklung und den daraus für die Stadtentwicklung entstehenden Konsequenzen. Nicht nur in den politischen Gremien, sondern auch in der breiten Öffentlichkeit wurde das Thema diskutiert. Der Rat fasste Ende 2001 erste Grundsatzbeschlüsse. Die Diskussion stand unter folgenden Vorzeichen:

- Das Thema Bevölkerungsrückgang wird nicht negiert oder beschönigt – eine unaufgeregte und offene Diskussion schadet dem Stadtimago weniger als Verschleierung der Tatsachen.

- Das Thema wird nüchtern gesehen, um nicht nach dem Verschwinden des Bergbaus eine neue Krise herbeizureden. Sowohl die Chancen als auch die Risiken des Bevölkerungsrückgangs werden erörtert.

Zum damaligen Zeitpunkt war darüber hinaus offensichtlich: Hilfe von außen konnte nicht erwartet werden. Das Thema des Schrumpfens war im Gegensatz zu heute von der offiziellen Landes- und Bundespolitik noch nicht besetzt – jedenfalls nicht gerichtet auf die alten Bundesländer. In den Düsseldorfer Amtsstuben herrschte noch weitgehend Unverständnis für die aktuellen Probleme der Kommunen im Kernruhrgebiet. Die Stadt selbst war in der aktiven Beschäftigung mit dem Thema in einer absoluten Vorreiterrolle.

Die offensive Auseinandersetzung mit der demographischen Entwicklung mündete in der Formulierung dreier Strategiefelder, die den Risiken des Bevölkerungsrückgangs begegnen, die Chancen des Schrumpfens nutzen und insgesamt die Handlungsfähigkeit erhalten sollen.

Von vornherein war klar, dass für diese Handlungsfelder nur ressortübergreifende Arbeit Erfolg versprechend sein würde.

3.1 Bevölkerung halten

Am Anfang der Überlegungen standen fast typischerweise die Bemühungen, Bevölkerung zu halten.

Auf der Grundlage einer systematischen Untersuchung des Wohnungsmarktes entwickelte die Stadt ein Programm zur Ausweisung neuer Wohnbauflächen und sicherte die bis zum Jahr 2015 vorgeprägte Entwicklung durch Erwerb der notwendigen Flächen. Die Hertener Stadtwerke verfügen über ca. 17 ha Wohnbauwartungsland zur Schaffung von ca. 900 Wohneinheiten – überwiegend Eigenheime.

Die Flächen sind durchweg siedlungsintegriert. Ihre Entwicklung dient der Auslastung vorhandener Infrastruktur und macht, abgesehen von der inneren Erschließung, keine weiteren Infrastrukturinvestitionen notwendig.

Darüber hinaus entstehen stadtteilintegriert auf mehreren kleineren Standorten neue Wohnformen für ältere Menschen.

Gleichzeitig stellten sowohl Verwaltung als auch Politik bereits in dieser Phase fest, dass dieser eher expansive Ansatz mit einer Qualitätsdiskussion einhergehen müsse. Beispielsweise seien junge Familien nur in der Stadt zu halten, wenn neben den Wohnraumangeboten auch eine überdurchschnittlich gute Schullandschaft, ergänzt durch Ganztagsangebote und eine Kindergartenvollversorgung, geboten werde. Die Diskussion über Qualitäten setzte sich ressortübergreifend fort bis hin zu aktuell ersten Ansätzen eines Konzeptes für Stadtbildpflege und Baukultur.

Ein weiterer Maßnahmenbereich, der die Abwanderung vermindern soll, liegt in der Wirtschaftsförderung, also der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen. Auch hier werden nachhaltige Ansätze verfolgt. In der ehemaligen Bergbauregion stehen Umwelttechnologie und Neue Energien im Focus der Bemühungen, Herten hat dabei die Wasserstofftechnologie als Aushängeschild gewählt.

3.2 Chancen nutzen

Das zweite Strategiefeld, die »Chancen des Schrumpfens nutzen«, wurde im folgenden Jahr mit dem Thema Vital 50+ besetzt.

In diesem Wirtschaftsförderungsprojekt geht es darum, unternehmerische Aktivitäten auf die Kaufkraft älterer Menschen zu richten. Vorrangig bestehende Unternehmen schaffen Wellness-Angebote, spezifische Service- und Dienstleistungen. Wohnungsprojekte für ältere Menschen sind ebenso Bestandteil von Vital 50+ wie kulturelle und Bildungsaktivitäten.

Gleichzeitig wuchs die Erkenntnis, dass die Menschen über 50 mit ihren Erfahrungen aber auch ihrem Zeitbudget – zumindest nach der Pensionierung – zur Entwicklung der Gemeinschaft wesentliche Beiträge leisten können. Die Stadt unterstützte die Gründung einer Bürgerstiftung, die als Kernziel die Integration benachteiligter Jugendlicher in die Arbeitswelt verfolgt. Hier organisiert sich soziales Engagement überwiegend älterer, sicher auch etablierter BürgerInnen.

Angesichts der Tatsache, dass Stadtgestaltung im Zeichen des Schrumpfens weniger durch Neubauaktivitäten zu prägen ist, rückt die Gestaltung der Landschaft in den Vordergrund. Da Siedlungsentwicklung in Herten ausschließlich Innenentwicklung darstellt und sich auch die Ansiedlung neuer Unternehmen auf die Altstandorte des Bergbaus konzentriert, wer-

den die umgebende Landschaft und vor allen Dingen die die Stadt gliedernden Grünzüge gesichert.

Die Bemühungen, die Landschaft zu gestalten, konzentrieren sich auf den Umbau der Wasserläufe sowie auf die Revitalisierung von Bergehalden und anderer vom Bergbau hinterlassener Brachflächen. Hier besitzt die Region ein großes, völlig neu zu gestaltendes Potenzial. Der 700 ha große, zusammen mit der Stadt Recklinghausen initiierte Landschaftspark Emscherbruch ist Bestandteil des IBA-Emscher-Landschaftsparks.

Weniger ist mehr?

Die Haltung von Politik und Bevölkerung verlangt nicht nach neuem Wachstum. Andererseits: das Nachdenken über neue Qualitäten, die aus dem Schrumpfen erwachsen könnten, hat nur partiell zu konkreten Ergebnissen geführt. Ist weniger tatsächlich mehr?

Die offensichtlichen Problemlagen der Stadt – mangelnde Beschäftigung, Zustand der öffentlichen Infrastruktur, erste Leerstände – sowie der notorische Geldmangel und die engen Zeitfenster, die es überhaupt erlauben, die wenigen sich bietenden Chancen zu nutzen, lassen wenig Zeit, sich im Kleinerwerden gemütlich einzurichten.

Slow City muss noch warten.

3.3 Handlungsfähig bleiben

Inzwischen geht es darum, trotz ungenehmigten Haushalts handlungsfähig zu bleiben. Dies bezeichnet das dritte Handlungsfeld.

Rückbauprogramme für städtische Infrastruktur werden gezielt dazu genutzt, Erträge zu erwirtschaften und schaffen finanzielle Spielräume, die es erlauben, in eben jene Infrastruktur neu zu investieren, um dort Unterhaltungsstau zu beseitigen und durch Umbau zukunftsfähig zu gestalten. Dies trifft auf Spielplätze, Sportanlagen, Kindergärten und Schulen gleichermaßen zu. Zehn Spielplätze, ein Sportplatz sowie ein Grundschulgrundstück wurden bereits verwertet und daraus ein siebenstelliger Betrag reinvestiert.

Zur Erhaltung von Handlungsfähigkeit gehört auch der ständige Kampf gegen Verwahrlosung, Vandalismus und Schmutz in der Stadt.

Die Gewinner in diesem Kampf stehen noch nicht fest.

3.4 Stadtumbau

Die Stadt beteiligt sich mit dem Stadtteil Herten-Süd am in NRW neu aufgelegten Förderprogramm Stadtumbau-West. Obwohl die bisherige Stadtentwicklung bereits durch den Begriff »Stadtumbau« zu kennzeichnen wäre, beinhaltet das Stadtumbauprojekt Herten-Süd durchaus neue Ansätze. Während auch in den alten Bundesländern häufig Stadtumbaumittel größeren Wohnungsbaugesellschaften zufließen, um in den 60er Jahren aus Wohnungsbaumitteln geförderte Großprojekte zurückzubauen, versucht die Stadt Herten in Kooperation mit einer Vielzahl von Einzeleigentümern Perspektiven für die nachhaltige Nutzung von Bestandsgebäuden an Hauptverkehrsstraßen zu erarbeiten, um dort Leerständen vorzubeugen. Auch hier sind ressortübergreifende Strategien sowie intensive Beteiligung der Stadtteilakteure wesentliche Elemente des Projektes, das mit einem Gesamtvolumen von fünf Mio. Euro ausgestattet ist.

4. Die Mitspieler

4.1 Grundstückseigentümer

Strukturwandel und Stadtumbau in einer ehemaligen Bergbaustadt beinhaltet in einem sehr großen Maße den Umgang mit Flächen, die in der industriellen Phase vom Bergbau genutzt wurden oder als bevorratete Flächen noch unbebaut sind. Fünf große Bergbaustandorte sind im Laufe der Jahre einer Nachfolgenutzung zugeführt worden oder warten noch auf eine Umnutzung. Daneben befindet sich mit ca. 300 ha Größe die europaweit größte Steinkohlebergehaldenlandschaft im Stadtgebiet, die ein riesiges Gestaltungspotenzial beinhaltet. Darüber hinaus bevorratete der Bergbau Freiflächen, die mit Gründung der Ruhrkohle AG in das Eigentum der VEBA (heute e.on) übergegangen sind. Ein Großteil durch den Bergbau belegten Wohnungsbestände ging ebenfalls in das Eigentum der VEBA, später der Viterra über. Damit war beträchtlicher Anteil des Grundstückseigentums im Stadtgebiet in den Händen der Ruhrkohle AG und anderer Bergbaunachfolgegesellschaften.

Abb. 1:
Projektentwicklung auf
Ewald – ehemaliges
Zechengelände

Die Interessen dieser Grundstückseigentümer ließen und lassen sich mit Stadtentwicklungsinteressen nur dann übereinbringen, wenn mit der Entwicklung dieser Flächen nennenswerte Erträge zu erwirtschaften sind. Dies ist bei den vom Bergbau hinterlassenen Brachflächen in der Regel nicht der Fall. Auf der einen Seite sind die Sanierungs-, Aufbereitungs- und Entwicklungskosten beträchtlich, auf der anderen Seite herrscht ruhrgebietsweit ein Überangebot von Brachflächen. Die Nachfrage und der Investitionsdruck sind bei durchschnittlichen Standorten nicht groß genug, um die für einen wirtschaftlichen Entwicklungserfolg notwendigen Grundstückspreise zu generieren. Deshalb hat das Land Nordrhein-Westfalen vornehmlich in den 90er Jahren die Entwicklung solcher ehemals altindustriell genutzten Flächen durch den Grundstücksfonds NW unterstützt. Der Grundstücksfonds erwarb derartige Flächen und führte sie bei Einsatz von Fördermitteln entweder aus der Städtebauförderung oder aus der EU Ziel-2-Förderung einer Nachfolgenutzung zu. Dabei wurden zu Gunsten der Entwicklungsziele der Kommunen und des Landes in der Vergangenheit durchaus Entwicklungen durchgeführt, die finanziell zu einem negativen Ergebnis führten. Die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen des Landes haben sich allerdings so verändert, dass keine neuen Projekte mehr in Angriff genommen werden können. Dieses für den Strukturwandel so wichtige Instrument ist heute wirkungslos.

In Herten sind zwei ehemalige Bergbauflächen unter erheblichem Mitteleinsatz einer neuen Nachfolgenutzung zugeführt worden.

Beispielhaft für eine Entwicklung in der Hand des Alteigentümers ist die derzeitige Entwicklung des ehemaligen Bergwerksgeländes Ewald im Hertener Süden mit einer Größe von ca. 50 ha. Hier hat die Stadt Herten mit der Tochter der Ruhrkohle-Immobilien AG, Montan-Grundstücksgesellschaft mbH (MGG), eine Projektgemeinschaft gebildet, um diesen Standort mit einer besonderen Lagegunst qualitativ hochwertig zu entwickeln. Aber auch die Entwicklung dieser Fläche des im Jahr 2000 stillgelegten Bergwerks ist nur unter Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel möglich. EU, Land Nordrhein-Westfalen und die Stadt Herten investieren gemeinsam mehr als 13 Mio. Euro für Projektentwicklung, innere und äußere Erschließung sowie Gestaltung dieses Standortes. Ohne diese Unterstützung hätte sich die MGG für die aufwändige Aufbe-



reitung, Sanierung und Erschließung des Geländes nicht entscheiden können.

Ein besonderes Hemmnis liegt in der Tatsache, dass die ehemaligen Bergbauflächen eine konzerninterne Verwertung erfahren. Die DSK (Deutsche Steinkohle AG) als ehemaliger Nutzer hat die Verpflichtung, diese Flächen zu sanieren, veräußert sie aber an die Konzerntochter MGG zu einem der zukünftigen Nutzung entsprechenden Marktwert, quasi als Bauerwartungsland. Diese bei der DSK erstmalig vorgenommene Wertschöpfung wird ergänzt durch die MGG-internen Renditeziele, die bei ihrer Entwicklungstätigkeit eine »marktübliche« Immobilienrendite voraussetzt.

Dieses Verhalten der Ruhrkohle AG widerspricht absolut der Marktlage und Grundstücksnachfrage im gesamten Ruhrgebiet – insbesondere im nördlichen Ruhrgebiet – und trägt eher dazu bei, die Flächenentwicklung zu blockieren.

Insofern müssen die betroffenen Kommunen zwangsläufig die Entwicklung solcher Flächen personell und finanziell unterstützen, um dennoch für die Stadtentwicklung zu Ergebnissen zu kommen.

Ähnliches gilt für die Bergehalden. Die Deutsche Steinkohle ist verpflichtet, diese sog. Landschaftsbauwerke zu rekultivieren und der öffentlichen Hand zur späteren Bewirtschaftung zu überlassen. Die bei einer späteren öffentlichen Nutzung dieser rekultivierten Halden entstehenden Pflegekosten trägt in der Regel der Regionalverband Ruhrgebiet (früher KVR), der diese Haldenbauwerke nach Abschluss der Schüttung und Rekultivierung übernimmt. Werden für diese zweifellos großen Gestaltungspotenziale im Rahmen einer ambitionierten und modernen Landschaftsplanung über den reinen Wegebau hinaus Gestaltungsansprüche gestellt, so werden auch diese öffentlich finanziert. Die Städte Recklinghausen und Herten setzen mit Un-

terstützung des Ökologieprogramms Em-scher-Lippe mit derzeit ca. 12 Mio. Euro Fördermitteln das ambitionierte, von Professor Henri Bava entworfene Landschaftsprojekt »Neue Horizonte« um.

Die unbebauten Vorratsflächen im früheren Eigentum der VEBA bzw. e.on AG stellen im Wesentlichen die Wohnbauflächenreserven der Stadt Herten dar. Diese Flächen liegen eher siedlungsintegriert und nicht in der freien Landschaft, so dass die Stadt Herten angesichts ihres Vorrangs für eine Innenentwicklung darauf angewiesen ist, gerade diese Potenziale zu nutzen. Andererseits hat die e.on in der Vergangenheit hier ihren konzerneigenen Bauträger Viterra vorrangig als Entwickler eingesetzt mit dem Erfolg, dass diese Flächen nur zögerlich entwickelt wurden. Die Geschäftstätigkeit der Viterra mit kosten- und flächensparenden Reihenhäusern zielte nur auf bestimmte Marktsegmente und stellte im Jahr 2002 ihre Geschäftstätigkeit im Ruhrgebiet vollständig ein. Es war daher in der Folge notwendig, die Tatsache zu nutzen, dass sich die e.on AG insgesamt vom Immobiliengeschäft trennen wollte, was zuletzt mit Veräußerungen der Wohnungsbautochter Viterra auch abgeschlossen wurde. Im Zuge dieses Prozesses konnte die Stadt Herten mit ihrer Tochter Hertener Stadtwerke GmbH einen Großteil dieser Flächen zu relativ günstigen Konditionen erwerben. Hierbei erwies sich als hilfreich, dass es für dieses relativ große Paket von 17 ha ohne vorhandenes Planungsrecht keinen potenziellen weiteren Erwerber gab.

Nur die Stadt kann sich als neuer Grundstückseigentümer selbst eine verlässliche Perspektive über die Entwicklung des Planungsrechtes schaffen.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass auch nach dem aktiven Bergbau die Stadt immer noch in hohem Maße abhängig ist von den altindustriellen Grundstückseigentümern. Diese wiederum verfolgen eine Grundstücks politik, die den globalisierten Rahmenbedingungen angepasst ist und von sich aus keinen Entwicklungsdruck in einer strukturschwachen Region wie dem nördlichen Ruhrgebiet erzeugt. Die Folge: Wenn eine Stadt in dieser Region nicht mit einer patchworkartigen Brachflächenstruktur mitten im Siedlungsbereich leben will, muss sie erhebliche finanzielle und personelle Ressourcen, begleitet durch einen engagierten politischen Einsatz, in die Hand nehmen, um die gegebenen Flächenpotenziale zu aktivieren. Dies ist ohne

umfangreiche Förderung der europäischen Gemeinschaft, des Bundes und des Landes nicht möglich.

4.2 Investoren

In einer schrumpfenden Stadt sinkt die Zahl der Bauinvestitionen naturgemäß spürbar. In welchen Bereichen finden noch private Investitionen statt?

- Der Neubau von Mietwohnungen ist nahezu auf null gefahren. Lediglich im Segment »betreutes Wohnen« für Senioren finden sich wenige Projekte, die teilweise öffentlich gefördert werden. Darüber hinaus werden die Kapazitäten für Altenpflege weiter ausgebaut. Die Bauwirtschaft reagiert auf die demographische Entwicklung. Der Bau von Einfamilienhäusern ist in Herten für Bauträger weitgehend unattraktiv. Nachfrage besteht lediglich im individuellen Einfamilienhausbau. Hier stellt die Stadt aus den bevorrateten Flächen Grundstücke zur Verfügung. Baugebiete werden gezielt thematisch entwickelt und finden bisher durchaus Nachfrage. Es entsteht ein »gehobenes Baugebiet – Waldviertel«, ein kinder- und familienfreundliches Wohngebiet sowie ein ökologisch ausgerichtetes Baugebiet.
- Mit der Konzeption eines innerstädtischen Einkaufszentrums »Rathausgalerien« versucht die Stadt ein Gegenmodell zu großflächigem Einzelhandel auf der »grünen Wiese« anzubieten. Dies ist geglückt. Die in der Konkurrenz der benachbarten größeren Zentren stehende Innenstadt hat sich spürbar stabilisiert. Allerdings ist dieses Projekt als PPP-Projekt, unterstützt durch massives finanzielles und personelles Engagement der Stadt bzw. des Landes (Stadterneuerungsmittel), entstanden.
- Die wenigen gewerblichen Ansiedlungen erfahren eine ebenso aufwändige Unterstützung. Zwei wichtige Unternehmen konnten nur gewonnen werden, indem die Stadt mit einer eigenen Investitionsgesellschaft die Immobilien quasi zum Selbstkostenpreis erstellt und vermietet. Auch hier findet ein risikoreiches finanzielles und personelles Engagement statt, um letztlich weniger als 300 hochwertige Arbeitsplätze ansiedeln zu können. Dies geschieht in der Erwartung, dass derartige Ansiedlungen im Technologiebereich weitere Investitionen nach sich ziehen.

Zusammenfassend: Private Investitionen ohne städtische Unterstützung finden nur in wenigen Einzelfällen statt.

Für private Investitionen im Wohnungsbau stellt die Stadt in den meisten Fällen Grundstücke zur Verfügung. Auf Grundlage der städtischen Bodenvorratspolitik ist dies allerdings beabsichtigt, da hiermit eine umfassende Steuerung des Neubaugeschehens möglich ist. Dies funktioniert nur, wenn die städt. Bodenpreise unter Bodenrichtwerten angesetzt werden.

Gewerbliche Investitionen werden fast durchgehend subventioniert, durch städt. Grundstücke, Fördermittel aus EU-, Bundes- und Landestöpfen, PPP-Modelle und städt. Eigeninvestitionen.

Das erzielbare Mietaufkommen ist durchweg unterdurchschnittlich. Daher fällt es allen Beteiligten schwer, in gestalterische Qualität zu investieren. Auch wenn die Ergebnisse angesichts dieser Restriktion relativ vorzeigbar sind – sie stellen auch in dieser Hinsicht Kompromisse dar.

Wie treten Investoren auf? Sie sind sich durchaus darüber im Klaren, dass sie der öffentlichen Hand umfangreiche Leistungen und Kompromisse abverlangen können. Dabei wird nicht selten die vermeintliche Konkurrenz mit Standorten in den neuen Bundesländern oder den östlichen EU-Staaten mit einer höheren Förderkulisse ins Feld geführt.

Somit wird das überdurchschnittliche städt. Engagement von wenigen Investoren (aus)genutzt. Ob dies – wie erhofft – das Standortimage soweit fördert, dass weitere private Investitionen, die nicht eine so umfangreiche Starthilfe erfordern, angestoßen werden, bleibt abzuwarten.

Hier ist eher Skepsis angesagt.

4.3 Wohnungsbauunternehmen

Die umfangreicheren Mietwohnungsbestände in Herten liegen in den Händen dreier Unternehmen:

- VMW, eine Tochter der THS Treuhandstelle GmbH
- Hertener Wohnstätten, eine lokale Wohnungsgenossenschaft

- Viterra, eine Tochter der Deutschen Annington

Zwei regionale Unternehmen, die ihre Bestände halten, und ein global operierendes Unternehmen bestimmen den Markt. Die regionalen Unternehmen konzentrieren sich auf die Pflege der Bestände, sie werden ihre Funktion als Vermieter öffentlich geförderter und frei finanzierter Wohnungen beibehalten. Den Herausforderungen der demographischen Entwicklung stellen Sie sich allerdings nur träge. Deshalb ist es fraglich, wie sie zukünftige Leerstände und erforderlichen Rückbau managen werden.

Die Viterra, ehemalige VEBA- bzw. e.on-Tochter hat ihre Tätigkeit als Bauträger im Ruhrgebiet bereits vor mehreren Jahren eingestellt. Die Wohnungsbestände, die die VEBA mit Belegungsrechten der Ruhrkohle AG aus den Siedlungsbeständen des Ruhrbergbaus (recht günstig) übernahm, werden privatisiert – die Geschosswohnungen gehen en Block an internationale Investoren, die Siedlungshäuser werden individuell an bisherige Mieter veräußert. Etwa 50% der Siedlungsmieter kaufen – der Rest bleibt vermietet oder steht leer. Trotz Denkmalbereichssatzungen oder Gestaltungssatzungen werden die Siedlungen zu gestalterischen Flickenteppichen.

Ein Teil der Erwerber modernisiert, setzt Zäune und Carports. Die vermieteten Restbestände werden nur noch notdürftig unterhalten – auch ein Druckmittel gegenüber Mietern mit Dauerwohnrecht.

Die Unternehmenspolitik der Viterra war bisher noch ansatzweise mit kommunalpolitischen Interessen verknüpft. Mit Übernahme durch die Deutsche Annington ändert sich dies. Bisherige Ansprechpartner in der Führungsebene sind ausgewechselt – zukünftige Unternehmensziele werden nicht kommuniziert.

Fazit: Es gelingt mühsam die lokalen Unternehmen in den Stadtumbau mit einzubeziehen. Die VMW ist beispielsweise Partner in einem geförderten Stadtteilprojekt und sammelt Erfahrungen in stabilisierenden Strategien.

Die Deutsche Annington in der Nachfolge der Viterra hingegen hat sich aus dem strategischen Verbund mit den regionalen Akteuren verabschiedet. Welche global ausgerichteten Ziele für den Bestand von über 4000 Woh-

nungen in der Stadt zukünftig gelten, ist derzeit nicht erkennbar.

4.4 Die Fördergeber

Die sichtbare Stadtentwicklung der vergangenen 10 bis 15 Jahre ist fast durchweg durch öffentliche Investitionen und den Einsatz von Fördermitteln geprägt.

Öffentliche Investitionen, zum kleineren Teil PPP-Projekte mit einer Investitionssumme von insgesamt mehr als 78 Mio. Euro wurden mit mehr als 62 Mio. Euro gefördert, davon mehr als 25 Mio. Euro aus Stadterneuerungsmitteln – der Rest größtenteils EU-Ziel-2-Mittel.

Die Ergebnisse sind im Stadtbild durchaus wahrzunehmen, aber, bisher nur in wenigen Fällen sind diese durch Landes-, Bundes- und EU-Mittel meist mit Fördersätzen von 80% oder 90% unterstützten Maßnahmen die Grundlage für weitere private Investitionen. Als erfolgreich erwiesen sich Anfang der 90er Jahre die Vorhaben des Grundstücksfonds NW, mit denen Gewerbe-, Wohnungsbau- und Einzelhandelsinvestitionen auf ehemaligen Zechengeländen vorbereitet wurden.

Typisch für die nachfolgenden IBA-Projekte: Hoch geförderte Technologiezentren und andere öffentliche Einrichtungen, Grünflächen und weitere Infrastrukturen bleiben mit hohen Folgekosten in öffentlicher Hand. Die zweifellos ausgezeichneten Qualitäten, die der Stadt ein neues Gesicht geben sollen, lassen sich nur halten, wenn auch langfristig in Unterhaltung und Betrieb investiert wird.

Das Gemeinschaftsprojekt »Landschaftspark Emscherbruch« der Städte Recklinghausen und Herten sowie des Regionalverbandes Ruhrgebiet (RVR) gibt für diese zwiespältige Situation ein hervorragendes Beispiel ab.

In die Gestaltung der größten Berghaldenlandschaft Europas investieren Land, EU und die genannten Partner mehr als 20 Mio. Euro. Es entsteht eines der aufwändigsten und ambitioniertesten Landschaftsprojekte der Nach-IBA-Zeit, das für die Region Wahrzeichencharakter entwickeln wird. Angesichts der 90%igen Förderung bleiben die Folgekosten bei der Entscheidung für dieses Projekt zunächst außen vor. Klar ist auch, dass die Region ohne die anspruchsvolle Gestaltung der Bergbaurelikte kein vorzeigbares Gesicht bekommen wird. Insbesondere die in ersten An-



Abb. 2: Landschaftspark
Emscherbruch –
Horizontastronomie
Obelisk

sätzen erfolgreiche Entwicklung des ehemaligen Bergwerksstandortes Ewald zu einem qualifizierten Technologiestandort wäre ohne dieses, das Umfeld des Geländes prägende Landschaftsprojekt, kaum denkbar.

Trotzdem ist es schwer zu vermitteln, dass die genannten Fördermittel beispielsweise nicht für dringend in der Region erforderliche Bildungsinvestitionen zur Verfügung stehen.

Wo entfalten öffentliche Mittel die größten Wirkungen? Ressortübergreifend findet diese Diskussion nicht statt. Das Landschaftsprojekt wurde möglich, weil in der ehemaligen rot-grünen Koalition auf Landesebene der Umweltministerin Höhn ein größeres Kontingent Ziel-2-Mittel aus der regionalen EU-Strukturförderung zugeordnet wurde – Mittelverfügbarkeit als Ausdruck der Machtverteilung innerhalb Rot-Grün. Diese Mittel waren sinnvoll einzusetzen. Kommunale Stadtentwicklung muss derartige Chancen erkennen und nutzen – sie befindet sich im Wettbewerb mit anderen potenziellen Nutzern dieser Mittel. Sie orientiert sich zwangsläufig an landespolitischen Prioritäten – will sie überhaupt etwas erreichen – die Übereinstimmung mit vor Ort erkannten Prioritäten ist durchaus nicht immer gegeben.

Die Stadt zeigt damit zunehmend ein zwiespältiges Bild. In einigen prägenden Stadtumbaugebieten wird durchaus anspruchsvoll investiert und mit Qualität gestaltet. Andererseits leidet die öffentliche Infrastruktur in den alltäglichen Lebensbereichen der BürgerInnen, seien es Straßen und Grünanlagen oder Schulgebäude, unter Unterhaltungsstau und – in ersten Ansätzen – unter Verwahrlosung.

Noch ist nicht zu erkennen, dass der Strukturwandel wirklich greift.

4.5 Die Region

Die Stadt Herten ist Teil der 5-Millionen-Metropole Ruhrgebiet. Obwohl von Struktur und Einwohnerzahl her eine der größten Metropolen Europas tritt das Ruhrgebiet so nicht in Erscheinung. Es ist eher das Musterbeispiel einer riesigen »Zwischenstadt«.

Es dominieren die Kirchtürme – im nördlichen Ruhrgebiet zahlreiche Kirchtürme kleinerer Städte, die kaum wahrgenommen werden. In diesem Flickenteppich von Mittelstädten und kleineren Großstädten, dem nördlichen Teil der Metropolregion, macht jede Stadt ihre eigene Wirtschaftsförderungspolitik, ihre eigene Stadtentwicklung, eigene Kultur- und Schulpolitik usw.

Die Interessenlagen sind nicht gleichgerichtet. Im Emscher-Lippe-Raum und Kreis Recklinghausen orientieren sich Bottrop und Gladbeck in Richtung Essen und Oberhausen, Waltrop und Datteln im Osten in Richtung Dortmund. Herten und Gelsenkirchen im Kernruhrgebiet verlieren an Bevölkerung, Haltern und Dorsten im gleichen politischen Raum konnten bisher erfolgreich Wachstumsstrategien verfolgen.

So existiert im nördlichen Ruhrgebiet keine interkommunale Abstimmung über Regional- und Stadtentwicklung unter Schrumpfbedingungen.

Die vom Bevölkerungsrückgang betroffenen Kommunen versuchen, das Schrumpfen zu dämpfen und Bevölkerung zu halten, konkurrieren untereinander um Bevölkerung. Die Kommunen am Ballungsrand setzen nach wie vor auf das Thema Wohnstandort und ziehen Bevölkerung aus dem Ballungskern ab.

Auch Wirtschaftsförderung setzt noch nicht auf gemeinsame Strategien, die Standortkonkurrenz auf Kirchturmsebene bestimmt trotz erster Kooperationsansätze noch das Bild.

Auch Rückbauprozesse können interkommunale Effekte hervorrufen. Der Rückbau eines größeren Sozialwohnungskomplexes in einer Nachbarstadt bedingte den Umzug zahlreicher dort wohnender Familien und dies überwiegend in den Wohnungsbestand der rückbauenden Wohnungsgesellschaft in Herten. Die Folge: auch die entsprechenden Transferkosten werden verlagert, insbesondere sechsstellige Kosten der Jugendhilfe belasten seitdem den Etat der Stadt Herten.

Fazit: Selbst unter Wachstumsbedingungen ist interkommunale Abstimmung immer noch außergewöhnlich und erregt – wie das Beispiel des Bonner Raums zeigt – erhebliche Aufmerksamkeit. Schrumpfungsprozesse verschärfen die interkommunale Konkurrenz, den Wettbewerb um Einwohner und Arbeitsplätze. Deshalb ist unter diesen Rahmenbedingungen eine interkommunale Abstimmung sehr viel schwieriger, zumal die Finanzierungssysteme, die sich an der Einwohnerzahl orientieren, stark schrumpfende Städte eindeutig benachteiligen.

Es gibt jedoch einen positiven Effekt dieser Konkurrenz: Die Kommunen kümmern sich verstärkt um ihre Einwohner, setzen auf Qualität und beginnen, eigene Profile zu entwickeln.

Ein gemeinsames aufeinander abgestimmtes Handeln, das Erarbeiten von stadtspezifischen Profilen der Stadtentwicklung und das gegenseitige Respektieren einer so gefundenen Rollenverteilung würde die Stadt- und Regionalentwicklung »rückwärts« insgesamt stärken und effektiver machen. Das Ruhrgebiet darf sich nicht in der Konkurrenz untereinander verzetteln, sondern muss sich dem Wettbewerb der Metropolregionen in Deutschland und Europa stellen.

5. Viel gemacht und wenig bewirkt?

Der Rückblick auf 10 bis 15 Jahre Stadtentwicklung unter den Vorzeichen des Schrumpfens und des Strukturwandels erfordert eine differenzierte Betrachtung. Die Stadt hat ihr Gesicht merklich geändert.

Innenstadt, wiedergenutzte Gewerbebrachen, neue Wohnviertel, umgestaltete Straßen, die neue Bergehaldenlandschaft – hier sind grundlegende Veränderungen erfolgt.

Im Technologie- und IT-Bereich sind mehr als 500 neue Arbeitsplätze entstanden.

Aber die demographische Entwicklung hat sich nicht grundlegend verändert. Zwar ist der negative Wanderungssaldo abgeschwächt, der Bevölkerungsrückgang bleibt unter den Prognosewerten – dies ist jedoch keine hertenspezifische Erscheinung.

Die Arbeitslosigkeit bleibt hoch, die Beschäftigtenquote sinkt nach wie vor. Gerade der Arbeitsmarkt zeigt, dass den außerordentlich

hohen öffentlichen Investitionen noch zu wenig positive Effekte gefolgt sind.

Mit der Erschließung neuer Gewerbestandorte – und seien sie städtebaulich noch so qualitativ – sind noch keine neuen Arbeitsplätze geschaffen. Selbst erfolgreiche Technologieförderung führt – wenn überhaupt – erst nach Jahren zur Gründung oder Neuansiedlung von Produktionsbetrieben. Das Thema »Wasserstofftechnologie« steckt noch ganz in den Anfängen.

Die Stadt kann sich aus den Rahmenbedingungen, die die Region bietet, nicht vollständig lösen. Ambitionierte »Stadtentwicklung rückwärts« in einem kleinen Teilraum des nördlichen Ruhrgebiets schafft keine aus dem Umfeld merklich herausragende Verhältnisse. Die Wirkungen der Strategien und Projekte lassen sich nur schwer messen. Deutlichen Erfolgen in den aktiv angegangenen Projekten stehen negative, durch die wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen geprägte Entwicklungen gegenüber.

Der Zustand anderer durch den Rückzug der Montan-Industrie geprägter Regionen in Europa zeigt, es kann sehr viel schlimmer kommen. Dies zumindest hat aktive Stadtentwicklung mit finanzieller Unterstützung des Landes verhindert.

6. Was muss sich ändern? Wie können die Bemühungen effektiver gestaltet werden?

1. *Die interkommunale Zusammenarbeit ist zu stärken. Die Instrumente der Regionalplanung steuern die Flächenausweisung.* Sie sind deshalb auf die Steuerung des Wachstums ausgerichtet und nicht in der Lage, Schrumpfungsprozesse zu koordinieren. Auch regionale Masterpläne bleiben bisher zu unverbindlich. Sie werden auf kommunaler Ebene kaum als Handlungsleitlinie anerkannt. Deshalb kann unter pragmatischen Gesichtspunkten nur die auf kommunaler Ebene initiierte Kooperation Erfolg versprechend gestaltet werden. Ziele und Strategien lassen sich interkommunal gemeinsam festlegen und umsetzen. Dabei kommt es auch interkommunal auf ein ressortübergreifendes Handeln an. Ein möglicherweise gutes Beispiel entwickelt sich in der Kooperation der Städte Recklinghausen und Herten. Nachdem bereits in den vergangenen Jahren ein interkommunaler Flächentausch im GEP sowie das gemeinsame Projekt »Landschaftspark Emscherbruch« die Kooperation einleiteten, wurde kürzlich eine weitergehen-

de Zusammenarbeit vereinbart. Die Städte, die zusammen 190.000 Einwohner »auf die Waage bringen«, werden eine gemeinsame Wirtschaftsförderung aufbauen sowie die räumliche Stadtentwicklung aufeinander abstimmen.

2. *Stadtentwicklung rückwärts und Strukturwandel benötigen eine engere Kooperation der Akteure auf dem Wohnungsmarkt, der Grundstückseigentümer sowie der öffentlichen Hand.* Dafür gibt es in Europa gute Beispiele. Beispielsweise gaben im »Duisburg Spaniens«, in Bilbao, alle staatlichen und altindustriellen Grundeigentümer ihre Grundstücksbestände in den Pool einer gemeinsamen Entwicklungsgesellschaft. Die Grundstücke werden nach strategischen Gesichtspunkten – ungeachtet der Vorbesitzerinteressen – entwickelt, der Ertrag in die Vorbereitung weiterer Entwicklungen und in hochwertige Infrastruktur-Maßnahmen investiert. Erst nach Jahrzehnten, aber dafür umso nachhaltiger, entsteht daraus ein Gewinn für alle Beteiligte, nachdem die Standortqualität durch koordiniertes Handeln erheblich verbessert wurde.

An eine derartige Kooperation ist im Ruhrgebiet offenbar kaum zu denken. Die Alteigentümer verfolgen weitgehend erfolglos Partikularinteressen. Dort wo Entwicklungen gelingen, sind meist Fördermittel im Spiel.

Erste Ansätze zwischen einzelnen Ruhrgebietsstädten und regional operierenden Wohnungsbaugesellschaften wie der THS und der RIAG und im Rahmen von Stadtumbauprojekten zeigen ein beginnendes Umdenken.

3. *»Stadtentwicklung rückwärts« koordiniert auf kommunaler Ebene verschiedene Ressorts.* Räumliche Stadtentwicklung, Liegenschaftspolitik, Wirtschaftsförderung und Bildungspolitik bilden einen strategischen Verbund. Alle Ressorts arbeiten jedoch mit Landesmitteln, die ausgesprochen ressortorientiert eingesetzt werden. Die verschiedenen Landesministerien verfolgen höchst unterschiedliche Interessen, die im Falle der Mitfinanzierung durch EU und Bund zudem durch deren Richtlinien geprägt sind. Hier ist eine sehr viel stärkere Koordination der Ressorts auf Landesseite erforderlich. Diese funktioniert bisher in Ansätzen nur bei der Begleitung einiger landespolitisch hoch eingestufteter Projekte. Eine ressortkombinierende Förderung, die sich in verbindlichen Richtlinien niederschlägt – also Regelförderung darstellt – existiert bislang nicht. Selbst innerhalb der Ministerien fällt es der

Landesregierung schwer, Ressorthandeln aufeinander abzustimmen. Ein Städtebau- und Kulturminister Vesper hat es nicht vermocht, Kultur- Städtebau- und Wohnungsbauförderung im Verbund einzusetzen.

4. Das System der Kommunalfinanzierung arbeitet wachstumsorientiert. Während Bevölkerungszuwachs, hohe Steuerkraft von Einwohnern und Wirtschaft zu Mehreinnahmen führen, erzeugt das Schrumpfen eine spürbare Minderung aller kommunalen Einnahmen, während die Kosten beispielsweise für notwendige Infrastruktur keineswegs sinken. Die Unterschiede zwischen der Leistungsfähigkeit von Wachstums- und Schrumpfstädten werden immer eklatanter. Zwischen einer Stadtregion wie Münster und dem 50 km entfernten nördl. Ruhrgebiet liegen Welten. Bei krass unterschiedlicher Finanzkraft der Kommunen verstärken sich diese Disparitäten, weil die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit für die Bürger so deutlich spürbar sind, dass sie ggf. den Wohnort wechseln. Diesen sich selbst verstärkenden Effekten kann man nur entgegenzutreten, wenn man in der Kommunalfinanzierung versucht, ausgleichend zu wirken, d.h. Wachstum in den Zuweisungsmechanismen zu bestrafen und schrumpfende Städte in ihren Stadtumbaubemühungen besonders zu unterstützen. Kommunalfinanzierung tut bis heute genau das Gegenteil.

Stadtumbau findet in der gesamten Region statt, die demographische Entwicklung trifft das Kernruhrgebiet in ähnlicher Weise.

Ganze Stadtlandschaften drohen zu veröden. Aber es existieren keine regional verbindlichen Strategien des Stadtumbaus.

Wenn der demographische Trend gemildert werden soll, braucht das Ruhrgebiet eine stärkere wirtschaftliche Basis und es muss noch intensiver als bisher in Bildung investieren. Die Menschen müssen verstärkt über wissenschaftliche und technische Qualifikationen verfügen, um neue Geschäftsfelder zu gründen und attraktive Firmen an den Standort zu binden.

Auch Regionalpolitik braucht die ressortübergreifenden Ansätze – derzeit herrscht das Kirchturmsdenken der Oberbürgermeister und Landräte vor – die 5-Millionen-Metropole verschenkt ihre Chancen.



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement

1. Vom Wachstum zur Konsolidierung

1.1 Veränderte Rahmenbedingungen

Nachdem die euphorischen Hoffnungen eines durch Subventionen und Abschreibungsmöglichkeiten angeheizten Wiedervereinigungsbooms den Mühen der östlichen Ebenen gewichen sind und das Aktienkursfeuerwerk des »neuen Marktes« auf Nimmerwiedersehen verglüht ist, ist in Planung und Politik der graue Alltag von Konsolidierung und Schrumpfungsmangement eingeleitet. Das gilt nicht nur für altindustrielle oder periphere, schrumpfende Stadtregionen im Norden und Osten Deutschlands, wo hohe und weiter steigende Arbeitslosenquoten die soziale und wirtschaftliche Krise deutlich markieren, sondern auch für die (noch) durch Zuwanderung wachsenden, wirtschaftlich relativ stabilen Stadtregionen im Süden. Städte und Stadtregionen in Europa stehen vor völlig veränderten Herausforderungen:

- Globalisierung und Europäisierung sowie deregulierte Marktstrukturen haben zu einer maßgeblichen Veränderung der Rolle von Städten und Gemeinden beigetragen. Deutlicher als bisher werden diese immer

stärker zu Getriebenen in einem sich kontinuierlich verschärfenden und internationalisierenden Wettbewerb kommunaler Gebietskörperschaften. Internationale Entwicklungsgesellschaften, Fonds und Kapitalanlagegesellschaften drängen in die großen institutionellen Wohnungsbestände und in die Entwicklung neuer Büro-, Hotel- und Einzelhandelsimmobilien.

- Wirtschaftliche und demografische Entwicklungen sind immer weniger durch Wachstum als durch Stagnation und Schrumpfung gekennzeichnet. Am deutlichsten gilt dies für ostdeutsche Städte. Aber auch die Kernstädte prosperierender Stadtregionen in Westdeutschland sind von selektiver Abwanderung betroffen. Eine anhaltende Suburbanisierung von Einwohnern und Arbeitsplätzen erfordert eine Verstärkung von interkommunaler Kooperation und einen fairen Vorteils- und Lastenausgleich in den Stadtregionen.
- Zu den signifikanten Veränderungen der Wirtschaft und ihrer Strukturen zählen De-Industrialisierung und Tertiärisierung, fortschreitende Technologisierung und Arbeitsplatzabbau sowie tief greifende Um-



Stephan Reiß-Schmidt, leitet seit 1996 die Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung bei der Landeshauptstadt München und ist seit 2000 Vorsitzender der Fachkommission Stadtentwicklungsplanung des Deutschen Städtetages.

(Langfassung aus: Klaus Selle (Hrsg.), 2006: Planung neu denken|Bd. 2, Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung, Dortmund: Verlag Dorothea Rohn, S. 149-163)

strukturierungen auf Unternehmensebene. Diese werden immer größer und diversifizierter (durch Fusionen), aber auch internationaler (infolge ausländischer Direktinvestitionen) und dadurch auch standortunabhängiger.

- Die Stadtgesellschaft nimmt nicht nur an Köpfen ab – sie wird auch »bunter, älter und ärmer«. Diese Diversifizierung reicht von zunehmender Multi-Ethnizität über veränderte Altersstrukturen und Lebensstile bis zu einer sich vertiefenden Einkommensspreizung, die mit dem Risiko kleinräumiger Segregation und Polarisierung einhergeht.
- Schließlich werden auch durch europäische Rechtsnormen kommunale Handlungsspielräume immer stärker eingeengt. Die liberale Wettbewerbspolitik der Europäischen Union bedroht die Qualität zentraler Teile der kommunalen Daseinsvorsorge wie den öffentlichen Personennahverkehr oder die Wasserversorgung.

1.2 Neues Steuerungsmodell und Haushaltskonsolidierung

Kaum eine deutsche Großstadt konnte in den letzten Jahren einen ausgeglichenen Haushalt vorlegen. Investitionen, Personal und freiwillige Leistungen wurden bereits in den letzten Jahren dramatisch reduziert. Durch Privatisierung und Verkauf von Vermögenswerten, aber auch durch eine wachsende Verschuldung werden zwar kurzfristig Handlungsspielräume erhalten, aber die nachhaltige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Städte zerstört.

Auch die administrativen Strukturen der Städte sind nicht mehr mit denen der 70er und 80er Jahre vergleichbar. Mit dem Konzept des New Public Management (Neues Steuerungsmodell) haben Budgetierung, Outputorientierung und Kosten-Leistungsrechnung anstelle der inputorientierten Gesamtsicht der klassischen Kameralistik in kommunale Verwaltungen Einzug gehalten. Dadurch wurde und ein tief greifender Segmentierungsprozess in einzelne »Produkte« und »Produktverantwortliche« eingeleitet. Gleichzeitig haben (Teil-) Privatisierung und Outsourcing dazu geführt, dass viele früher öffentlich erbrachte Leistungen nun auf privatrechtlicher Basis erbracht werden und auch damit die Zahl der kommunalpolitisch relevanten Akteure deutlich gestiegen ist.

Diese »Verbetriebswirtschaftlichung« der öffentlichen Verwaltung und der Daseinsvorsorge macht auch vor der Stadtentwicklungsplanung nicht halt: zähl- und messbarer »Output« muss in der Kosten-Leistungsrechnung monatlich oder jährlich nachgewiesen werden. Buchhalterisch erfassbare Effizienz wird wichtiger als soziale, kulturelle oder räumliche Qualitäten, kurzfristige Erfolge zählen mehr als nachhaltige Wirkungen.

1.3 Wandel der Planungskultur und neue Akteure

Politische Legitimationsdefizite, Haushaltskrise, Privatisierung und Entfesselung der Märkte, aber auch der wachsende Widerspruch zwischen einer pluralistischen, in ihren Lebensstilen immer stärker ausdifferenzierten Stadtgesellschaft und abnehmenden Ressourcen für Konfliktmanagement und Daseinsvorsorge nehmen die kommunale Selbstverwaltung und damit auch die kommunale Planungshoheit in die Zange – und führen zu veränderten Aufgaben, neuen Akteuren und neuen Rollen:

- Stadtentwicklung wird stärker als in den von großen öffentlichen Infrastrukturinvestitionen und öffentlich gefördertem Wohnungsbau bestimmten Wachstumsjahrzehnten des letzten Jahrhunderts von Einzelprojekten der Immobilienentwicklung und damit privaten Investoren, Projektentwicklern und Immobilienfonds geprägt. Diese sind mehr und mehr international tätig und erwarten verlässliche, aber zugleich flexible und das eigene Projekt möglichst wenig einengende Rahmenbedingungen für eine zügige Umsetzung ihrer Investition. Im Wettbewerb der Städte kann sich keine Kommune diesen Anforderungen entziehen.
- Für die öffentliche Planung und die von der öffentlichen Hand beherrschten Unternehmen bleiben vor allem die für den Markt unattraktiven bestandsorientierten Erneuerungsaufgaben und soziale Dienstleistungen in Kultur, Bildung und Wohnungsversorgung. Dazu gehört zunehmend auch die Risikoabsicherung und/oder die Folgenbewältigung großer privater Projekte.
- Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement finden heute und zukünftig in vielfältigen (und bisweilen unübersichtlichen und unverbindlichen) Akteurskonstellationen statt. Mittlerweile klassische privat-öffentliche Partnerschaften, aber verstärkt auch die Rahmensetzung und Moderation

Moderation für privat-private Projekte sowie öffentlich-öffentliche Kooperationen mit regionalen, staatlichen oder europäischen Körperschaften bestimmen zunehmend ihre Arbeitsformen. Auch »verwaltungsexterne« Akteure von Projektentwicklern und Investoren über Verbände bis zu aktiven Bürgergruppen weit über den Kreis der direkt von Planungen oder Projekten Betroffenen sind in Analyse, Zielfindung, Konzepterstellung und Projektrealisierung einzubeziehen. Immer öfter geht auch der Anstoß zu Leitbilddiskussionen und konkreten Planungen nicht vom Stadtrat oder der Verwaltung aus, sondern kommt »von außen«. Große Unternehmen treten an ihren Standorten zunehmend nicht nur mit Forderungen nach Infrastruktur und Leistungen der Wirtschaftsförderung auf den Plan, sondern erheben Anspruch auf Mitgestaltung der Stadtentwicklung. Für die Stadtentwicklungsplanung stellt sich immer mehr die Aufgabe, diese Aktivitäten von Akteuren aus Wirtschaft und Gesellschaft aufzugreifen und Akteursnetzwerke zu initiieren und zu betreuen.

Die Aufgabe der verbindlichen rechtlich gebundenen Rahmensetzung für das Handeln der Marktakteure durch Stadtentwicklungs- und Bauleitplanung gerät dabei immer mehr in den Hintergrund – oder wird als störende Einmischung empfunden. Erwartet wird von den Immobilienentwicklern und Investoren, dass die Verwaltung ohne hoheitliche Attitüde »auf Augenhöhe« mit Ihnen verhandelt und kooperiert. Vertragsförmige oder gesellschaftsrechtliche Regelungen (Kooperationsverträge, gemeinsame privat-öffentliche Projektgesellschaften, Städtebauliche Verträge) und die vorausgehenden Aushandlungsprozesse haben neben öffentlich-rechtlichen Instrumenten (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Baugenehmigung, Umlage, Sanierungs- und Entwicklungssatzungen) weiter an Bedeutung gewonnen, ohne jedoch letztere ersetzen zu können. Verlässlichkeit von Planungszielen und Konzepten, wird immer wichtiger, wenn die Signale des Marktes unklarer, widersprüchlicher und zum Teil in rascher Folge von der nächsten Ansage überholt werden.

»Aushandeln statt anordnen« wird zu einer Zauberformel, in der die Interessengegensätze aufgehoben zu sein scheinen. Bei Konflikten zwischen den privaten Marktakteuren ist allerdings die Schiedsrichter- und Entscheidungsfunktion der öffentlichen Seite (Stadtrat,

Verwaltung) weiterhin gefragt. Bürgerinnen und Bürger, die sich von Planungen und Projekten negativ betroffen sehen, fordern vehement hoheitliches Eingreifen oder wenigstens Parteinahme der öffentlichen Planung für ihre Anliegen. Dass »die starke Stadt« infolge von Deregulierung und finanzieller Auszehrung mittlerweile ebenso eine Chimäre ist, wie der »starke Staat«, wird mit Unverständnis, Enttäuschung und Politikverdrossenheit zur Kenntnis genommen.

2. Vom »Verordnen« zum »Verhandeln«

2.1 Kooperation und bürgerschaftliches Engagement

In München besteht bereits eine jahrzehnte-, wenn nicht jahrhundertealte Tradition der Kooperation und des bürgerschaftlichen Engagements für die Entwicklung der Stadt. Stiftungen, Sponsoring und die Vielzahl engagierter Vereine, Verbände und Unternehmen sind Ausdruck dieser Tradition.

»Verhandeln statt verordnen« gilt hier schon längst als Grundprinzip für die großen Projekte der Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung, die eine wachsende und prosperierende Stadt wie München immer noch in großer Zahl hat. Informelle Vorgespräche, Meinungsbildung und Lobbying im politischen Raum, Abstimmungen im politisch-administrativen Verflechtungsbereich finden schließlich meistens eine verbindliche und für alle Partner verlässliche Form in Grundsatz- und Eckdatenbeschlüssen des Stadtrates, gemeinsam getragenen städtebaulichen Wettbewerbsverfahren und schließlich in den parallel zu städtebaulichen Verträgen erfolgenden Festlegungen in Flächennutzungs- und Bebauungsplänen sowie in freiwilligen Bauleitumlegungen.

Ausdruck der Münchner Tradition des Engagements und der Kooperation bei der Stadtentwicklungsplanung sind außerdem die Vielzahl von öffentlichen Diskussionsveranstaltungen ebenso wie die in der Regel sehr breite Beteiligung von Bürgerschaft und Verbänden an Planungsprozessen und -debatten bis hin zu Bürgerentscheiden – so zum Beispiel in letzter Zeit an den Diskussionen zum neuen Verkehrsentwicklungsplan oder an der Hochhausdiskussion. Weitere Beispiele für diese kooperativen Handlungsformen in München sind z.B.:

- das mehrmals jährlich unter dem Vorsitz des Oberbürgermeisters tagende »Bündnis für Wohnungsbau« und
- die mit BMW gemeinsam gestartete Initiative »Verkehrsprobleme gemeinsam lösen«, die mit Kammern, Verbänden, Hochschulen und staatlichen und kommunalen Behörden konkrete modellhafte Projekte der Verkehrsplanung und des Mobilitätsmanagements entwickelt und umsetzt.

In München funktioniert diese kooperative Form der Stadtentwicklung auch deshalb so gut, weil es in den letzten Jahrzehnten stets für die meisten öffentlichen und privaten Akteure etwas zu gewinnen gab. Die Schleifspuren der Krise im Büroimmobilienmarkt die seit drei Jahren auch München erreichen, lassen aber ahnen, wie schwierig dieses »korporatistische« Modell bei geringeren Verteilungsspielräumen wird.

Mit den Verfahrensgrundsätzen der sozialgerechten Bodennutzung wurde der bislang erfolgreiche Versuch unternommen, privates Engagement und hoheitliche Planung mit dem Instrument des städtebaulichen Vertrages zum beiderseitigen Nutzen miteinander zu verknüpfen. Um den mit dem hohen Umfang der Baurechtsschaffung einhergehenden Erschließungs- und Infrastrukturaufwand finanzieren zu können, hat die Stadt München seit Mitte der 90er Jahre konsequent auf die Kooperation mit Eigentümern, Projektentwicklern und Investoren gesetzt.

2.2 Verfahrensgrundsätze der Sozialgerechten Bodennutzung

Die erstmals 1994 vom Stadtrat beschlossenen und seither mehrmals fortgeschriebenen Verfahrensgrundsätze schaffen eine für alle Beteiligten transparente und gut kalkulierbare Grundlage für die Finanzierung der ursächlich mit neuen Baurechten verbundenen Kosten und Lasten aus den planungsbedingten Wertzuwächsen. Das Baugesetzbuch bietet mit den in das Dauerrecht (§ 11 BauGB) übernommenen Vorschriften des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetzes über Städtebauliche Verträge ein gutes Instrumentarium zur rechtssicheren Umsetzung dieser Grundsätze.

Die Verfahrensgrundsätze gehen davon aus, dass die Planungsbegünstigten (unabhängig davon, ob sie private Unternehmen oder öffentliche Körperschaften sind) angemessen an

den ursächlich ausgelösten Kosten einer Baurechtsmehrung zu beteiligen sind. Grundsätzlich bleibt dabei mindestens ein Drittel der Bodenwertsteigerungen bei den Planungsbegünstigten.

Die Leistungen bestehen in Flächenabtretungen für Erschließung, Infrastruktureinrichtungen, Grün- und Ausgleichsflächen, in Geldleistungen z.B. für die Errichtung von sozialen Infrastruktureinrichtungen, Herstellung der Erschließung und der Grün- und Ausgleichsflächen usw. und in kostenrelevanten Bindungen, z.B. für den sozialen Wohnungsbau oder Flächen für klassisches Gewerbe.

Bei den Kosten für die soziale Infrastruktur können auch pauschalierte Geldleistungen anstelle einer Spitzabrechnung der tatsächlichen Kosten erbracht werden. Das erhöht die frühzeitige Kalkulierbarkeit einer Projektentwicklung und verlagert das Risiko hinsichtlich der darüber hinaus ggf. notwendigen Aufwendungen auf den städtischen Haushalt.

Zu den zu übernehmenden Kosten zählen auch die Aufwendungen für Wettbewerbe, Planungs- und Gutachtenhonorare und Umlegungskosten.

Die Bindungen für den sozialen Wohnungsbau bestehen in einer grundsätzlich auf 30% der neu geschaffenen Wohnungsbaurechte festgelegten Quote für den öffentlich geförderten Wohnungsbau.

Die inhaltliche Abstimmung, die Verfahrenssteuerung und die Klärung von Zweifelsfragen erfolgt in einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe mit weitgehenden Entscheidungskompetenzen unter Federführung des Planungsreferates. Die politische Legitimation durch den Grundsatzbeschluss des Stadtrates sowie die Transparenz, absolute Gleichbehandlung und Verlässlichkeit der geschlossenen Verträge sind wesentliche Voraussetzungen für den Erfolg der Sozialgerechten Bodennutzung in München.

2.3 Leitlinien der PERSPEKTIVE MÜNCHEN

Das Stadtentwicklungskonzept PERSPEKTIVE MÜNCHEN, erstmals nach mehrjähriger Diskussion 1998 vom Stadtrat beschlossen, trägt ebenfalls dieser kooperativen Planungskultur durch seine Offenheit und den Charakter eines flexiblen Rahmens Rechnung. Statt detaillierter Ziel- und Maßnah-

menkataloge werden in den Leitlinien Leitbilder, Zielkorridore und Prinzipien formuliert und in Leitprojekten exemplarisch umgesetzt.

Unterhalb dieser Leitlinienebene finden Konkretisierungen durch Fachkonzepte bis hin zu budgetierten und zeitlich präzise getakteten Handlungsprogrammen statt (z.B. Einzelhandels- und Zentrenkonzept, Gewerbeflächen-Entwicklungsprogramm, Handlungsprogramm Mittlerer Ring, Innenstadtkonzept, Handlungsprogramm »Wohnen in München«, usw.). Diese Konzepte und Handlungsprogramme werden in der Regel mit intensiver Beteiligung von Kammern, Verbänden, Unternehmen und Bürgerschaft, vor allem auf der Ebene der 25 Münchner Bezirksausschüsse mit ihren von den Bürgerinnen und Bürgern parallel zur Stadtratswahl gewählten Repräsentanten, aufgestellt und erst nach umfassender öffentlicher Diskussion im Stadtrat beschlossen.

Aufbauend auf einer über 30jährigen Tradition integrierter Stadtentwicklungsplanung geht die PERSPEKTIVE MÜNCHEN vom Prinzip der Nachhaltigkeit und von den Qualitäten der europäischen Stadt aus, die München in hohem Maße prägen. Mit sieben Leitlinien und einer Reihe von Leitprojekten werden Weichenstellungen für konkrete Handlungsprogramme und Projekte vorgenommen.

Die sieben Leitlinien beziehen sich auf die wesentlichen strategischen Handlungsfelder der Stadtentwicklung:

- Wirtschaftliche Prosperität
- Regionale Kooperation
- Sozialer Frieden
- Stadtteilentwicklung
- Innenentwicklung
- Tradition und moderne Architektur
- Stadtverträgliche Mobilität

Durch die »Berichte zur Stadtentwicklung« 2000 und 2005 wurde die PERSPEKTIVE MÜNCHEN bislang zweimal evaluiert und fortgeschrieben. Weitere, z.T. noch in der Diskussion befindliche Leitlinien befassen sich mit den strategischen Handlungsfeldern innere Sicherheit und soziale Kohäsion, Fami-

lienpolitik, Ökologie, Kultur, Neue Medien, Sport und Freizeit.

Für die räumliche Entwicklung der Stadt wird unter dem Motto »kompakt-urban-grün« einer qualifizierten Innenentwicklung der Vorrang eingeräumt.

Diese Leitlinie basiert auf einer Studie der Münchner Planungsgruppe 504, die Mitte der 90er Jahre fertig gestellt wurde. Darin wurden auch in der sehr flächenknappen (ca. 310 qkm Stadtgebiet bei knapp 1,3 Mio. Einwohnern) und mit ca. 4.000 EW/qkm sehr dicht besiedelten Stadt große Potenziale für die Nachverdichtung und für die Umstrukturierung bislang industriell, militärisch oder infrastrukturell genutzter Flächen ermittelt. Die heute absehbaren mittel- und langfristigen Siedlungsflächenpotentiale umfassen zu etwa 50% Umstrukturierungsflächen. Hinzu kommen noch erhebliche ungenutzte Baurechte und Nachverdichtungspotentiale. Erfahrungsgemäß findet die Bautätigkeit zu etwa 50% in neu ausgewiesenen Flächen und zur anderen Hälfte als Ersatzbau oder Nachverdichtung im vorhandenen Baurecht nach § 34 oder § 30 (ältere Bebauungspläne) statt.

Im Interesse einer stadtverträglichen Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse ist die künftige Siedlungsentwicklung und Dichteverteilung konsequent auf die Einzugsbereiche der bestehenden und im Nahverkehrsplan geplanten S-, U- und Straßenbahnhaltestellen ausgerichtet.

3. Vom Projekt- zum Stadtentwicklungsmanagement

3.1 Große Projekte und Planungen – Steuerungsbedarf

Die alljährlich zur Immobilienmesse Expo-Real fortgeschriebene Übersichtskarte »Große Projekte und Planungen« in München umfasst derzeit 41 Positionen. Unter den in der Realisierung befindlichen neuen Stadtquartieren sind die Messestadt Riem auf dem früheren Flughafengelände mit dem über 200 Hektar großen Landschaftspark, der mit der BUGA 2005 eröffnet wird (über 6.000 Wohnungen, ca. 13.000 Arbeitsplätze), die Zentralen Bahnflächen (ca. 7.000 Wohnungen, ca. 15.000 Arbeitsplätze), der Ackermannbogen, eine ehemalige Kaserne (2.200 Wohnungen, 1.000 Arbeitsplätze) und die Parkstadt Schwabing (1.300 Wohnungen, 10-12.000 Arbeitsplätze) die größten Gebiete. Als Einzelprojek-

te, die derzeit im Bau sind, sind besonders hervorzuheben: der Tunnel im Bereich des östlichen Mittleren Rings, zwei U-Bahn-Bauabschnitte im Münchner Norden, die Allianz-Arena (das neue Fußballstadion mit 66.000 Sitzplätzen), ebenfalls im Norden der Stadt, die BMW-Welt, ein Auslieferungs- und Erlebniszentrum für Autos und Motorräder gegenüber dem Olympiapark und dem BMW-Hochhaus (»Vierzylinder«) sowie das Ensemble am St.-Jakobs-Platz, mitten in der Altstadt, mit der neuen Synagoge und einem Gemeindezentrum der Israelitischen Kultusgemeinde sowie dem Jüdischen Museum der Stadt München.

In der Planung befinden sich neben der Umstrukturierung weiterer Kasernenflächen und dem großen Entwicklungsgebiet Freiham im Westen der Stadt (ca. 10.000 Wohnungen, ca. 8.000 Arbeitsplätze) – u.a. die Umstrukturierung des größten Münchner Siemens-Standortes unter dem Projektnamen »Isar Süd«, die Bereiche rund um den Ostbahnhof, die Umstrukturierung des innenstadtnahen ehemaligen Löwenbräu Areals (500 Wohnungen, 900 Arbeitsplätze) sowie der Neubau für den Süddeutschen Verlag im Osten der Stadt und eine Umstrukturierung des zentral in der Altstadt gelegenen derzeitigen SV-Areals. Weit fortgeschritten sind die Planungen für den neuen Zentralen Omnibusbahnhof an der Hackerbrücke, für eine neue ADAC-Zentrale an der Hansastrasse und für die Umstrukturierung ehemals durch die Universität genutzter Flächen in der Maxvorstadt für Wohnungen, Büros, Hotels oder auch für andere bislang dezentral im Stadtgebiet angesiedelte kleinere Hochschulen. Für einen zweiten S-Bahn-Stammstrecken-Tunnel 40 m unter der Innenstadt und die Umgestaltung des Münchner Hauptbahnhofes laufen die Planungen auf Hochtouren, um gleich nach der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 mit dem Bau beginnen zu können.

3.2 Anforderungen an das Projektmanagement

Da die Verlässlichkeit und die städtebaulich-architektonische Qualität, aber auch die Geschwindigkeit und Rechtssicherheit der öffentlich-rechtlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren eine zunehmende Rolle im Wettbewerb der deutschen und europäischen Metropolen spielen, bekommen Projekt- und Qualitätsmanagement in der Stadtentwicklungs- und Stadtplanung eine immer größere Bedeutung. Kooperatives Prozess- und Projektmanagement innerhalb der Ver-

waltung und mit privaten Partnern sowie frühzeitige Informations- und Beteiligungsangebote an Stadtteilgremien, Vereine, Verbände, Initiativen und die interessierte Öffentlichkeit sind wesentliche Instrumente einer umsetzungsorientierten, kooperativen Stadtentwicklungsplanung.

Bei verschiedenen großen Entwicklungsprojekten in München wurden in den letzten zehn Jahren unterschiedliche Modelle des Projektmanagements bzw. der Projektorganisation erprobt und die Erfahrungen durch einen Workshop im Jahr 2002 evaluiert. Dabei handelt es sich durchweg um eine so genannte »Einfluss-Projektorganisation«, bei der die hierarchisch und ressortbezogen zugewiesenen Zuständigkeiten und Entscheidungsrechte der Linie nicht (vollständig) auf das Projektteam delegiert werden und in der die Projektleitung überwiegend eine koordinierende/moderierende Funktion gegenüber den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den verschiedenen beteiligten Ressorts hat. Die oft lange Laufzeit und die hohe inhaltliche Komplexität großer Stadtentwicklungsprojekte erfordern eine möglichst große Unabhängigkeit des Projektverlaufes von personellen Veränderungen. Knapper werdende personelle Ressourcen und der Wert von Erfahrung und interner Qualifikation zwingen dazu, die Planerinnen und Planer flexibel und damit auch in mehreren Arbeitsfeldern bzw. Projekten gleichzeitig oder hintereinander einzusetzen. Eine reine bzw. matrixförmige Projektorganisation, die aus der Hierarchie und der sachlich und/oder räumlich aufgeteilten Verantwortungsstruktur weitgehend herausgelöst wäre, hat sich deshalb für die Steuerung der zahlreichen großen Umstrukturierungs- und Neubauprojekte in München nicht als sinnvoll erwiesen.

Die Vorbereitung der Entscheidungen und das Erkennen von Konflikten sowie die Erarbeitung von Konfliktlösungsvorschlägen erfolgen im Rahmen von ressortübergreifenden Projekt- bzw. Arbeitsgruppen. Die politisch verantwortlichen berufsmäßigen Stadträtinnen bzw. Stadträte der beteiligten Ressorts sind in der Regel ebenso wie der Oberbürgermeister durch einen Lenkungskreis in die Steuerung der Projektarbeit eingebunden. Bei Projekten in Kooperation mit privaten Eigentümern bzw. Projektentwicklern wird in der Regel eine doppelgleisige Struktur geschaffen: eine gemeinsame Projektgruppe mit entsprechenden Lenkungsgremien zur Koordination zwischen Stadt und Privaten und eine interne

Struktur zur ressortübergreifenden Koordination und Entscheidungsvorbereitung innerhalb der Stadtverwaltung.

Der Stadtrat wurde bzw. wird in einem Fall (Messestadt Riem) durch einen projektbezogenen Ausschuss, in einem anderen Fall (Theresienhöhe) durch eine Stadtratskommission unter Beteiligung der drei berührten Bezirksausschüsse und in einem Fall (Siemens Isar Süd) durch einen politisch besetzten Lenkungskreis – ebenfalls unter Beteiligung des Bezirksausschusses – in die Projektorganisation einbezogen.

Eine Aufsplitterung der politischen Steuerung auf projektbezogene Stadtratsgremien kann eine strategische Steuerung erschweren, weil dadurch zwangsläufig Zusammenhänge und Wechselwirkungen der zahlreichen parallel laufenden Projekte in den Hintergrund treten. Nur bei wenigen herausgehobenen Projekten werden deshalb zusätzliche projektbezogene Stadtratsausschüsse oder Stadtratskommissionen gebildet.

3.3 Stadtentwicklung durch Projektmanagement – Beispiele

Beispiel Alte Messe/Theresienhöhe

Die Projektsteuerung für die städtebauliche Planung, die Freimachung und Erschließung des Areals für ca. 1.400 Wohnungen mit zugehöriger sozialer Infrastruktur, Büroflächen für bis zu 5.000 Arbeitsplätze und das Verkehrszentrum des Deutschen Museums in drei erhaltenen Jugendstil-Messehallen erfolgte durch eine referatsübergreifende Projektgruppe. Das Projektmanagement war bei der Hauptabteilung Stadtentwicklungsplanung des Planungsreferates angesiedelt und wurde über mehrere Jahre von einem externen, aber in die Arbeit der Projektgruppe integrierten Projektmanager unterstützt. Zum Abgleich von unterschiedlichen Auffassungen zwischen den beteiligten Referaten wurde ein Lenkungskreis unter Leitung des Oberbürgermeisters eingerichtet. Der Stadtrat und die Bezirksausschüsse waren über eine vorberatende Fachkommission eingebunden. Private Partner waren in dieser Projektgruppe nicht vertreten, da das Grundstück der Alten Messe im städtischen Eigentum war und die einzelnen Baugrundstücke erst nach Baurechtschaffung zum entwicklungsbeeinflussten Wert veräußert wurden. Aus den Erlösen konnten – haushaltstechnisch abgewickelt über eine besondere Haushaltsstelle und eine Sonderück-

lage – alle Kosten der Planung, der Baureifmachung, der Erschließung und der sozialen und technischen Infrastruktur ohne dauerhafte Belastung des städtischen Haushaltes finanziert werden. Außerdem konnte mit Auslaufen des Erbpachtvertrages die Ablösung für Gebäuderestwerte an die Messegesellschaft erwirtschaftet werden, die wiederum zur Finanzierung der Neuen Messe in Riem eingesetzt wurde. Voraussetzung waren ein striktes internes Kostencontrolling und vierteljährliche Finanzberichte.

Zu Beginn des Projektes war auch die Veräußerung des gesamten ca. 40 Hektar umfassenden Areals an ein privates Konsortium diskutiert – aber wegen der dann kaum durchsetzbaren Qualitätsanforderungen an dieses Filetstück der Umstrukturierung in der Innenstadt und wegen der ungleichgewichtigen Verteilung von wirtschaftlichen Risiken und wirtschaftlichen Erfolgen wieder verworfen worden. Auch der Kommunalpolitik war es wichtig, nicht in Abhängigkeit von privaten Projektentwicklern zu geraten, sondern durch Projektsteuerung, Bauleitplanung und Grundstücksvergabe die Entwicklung nach den politischen Zielvorgaben der Stadtentwicklung steuern zu können.

In den nur sieben Jahren vom Auszug der Messe bis heute konnte das Projekt zum größten Teil auf der Grundlage des ersten Preises im städtebaulichen Ideenwettbewerb von 1997 (Prof. Otto Steidle & Partner, München mit Landschaftsarchitekten Thomanek und Duquesneau, Berlin) realisiert werden. Die letzten Bauabschnitte im Süden einschließlich der technisch sehr komplexen Überbauung der erhaltenen riesigen Messetiefgarage sowie der Umbau der Jugendstil-Messehallen für das Verkehrszentrum des Deutschen Museums werden bis 2007 ebenfalls abgeschlossen sein. Durch eine intensive und frühzeitig einsetzende Bürgerbeteiligung konnte zwar keine hundertprozentige Zustimmung in den benachbarten Stadtvierteln zu der relativ dichten Büro- und Wohnungsbebauung des alten Messengeländes erreicht werden. Es ist aber gelungen, die Vorteile der Öffnung und Erweiterung des Bavariaparks und der umfangreichen öffentlichen Platz- und Wegeflächen sowie der verbesserten sozialen und kulturellen Infrastruktur für die Bewohner im Umfeld zu vermitteln und die Planung in zahlreichen Einzelaspekten durch Anregungen aus der Bürgerbeteiligung zu optimieren. Heute ist die Akzeptanz der tief greifenden Veränderungen des Quartiers weitgehend erreicht – auch weil

durch die Erweiterung und völlige Neugestaltung der großen Park- und Spielflächen des Georg-Freundorfer-Platzes an der Nahtstelle des Westends zur neuen Theresienhöhe eine deutliche Qualitätsverbesserung des Wohnumfeldes erreicht wurde.

Beispiel Zentrale Bahnflächen

Unmittelbar nach Abschluss des Rahmenvertrages 1997 wurde eine bis heute bestehende gemeinsame Projektorganisation von Stadt und Bahn bzw. Bahn-Immobilien-gesellschaft (damals EIM und DBImm) für das über 150 Hektar große Umstrukturierungsgebiet zwischen dem Hauptbahnhof und Pasing aufgebaut. Aufgabenstellung waren die städtebauliche Planung und Baurechtschaffung einschließlich der zugehörigen Städtebaulichen Verträge, die Entwidmung, die Koordination der Freimachung und Erschließung sowie übergreifender Infrastrukturvorhaben und die Schaffung von Ersatzstandorten für zu verlagernde Gewerbebetriebe. Insgesamt werden etwa 15.000 Einwohner und 15.000 Arbeitsplätze bis etwa 2012 im Bereich der zentralen Bahnflächen angesiedelt und über 70 Hektar neuer Parks und ökologisch extensiver Grünflächen entstanden sein. Eine seitens der Stadt referatsübergreifend strukturierte Projektgruppe unter der Federführung des Referates für Stadtplanung und Bauordnung erarbeitet in mehreren Arbeitskreisen (Entwidmung, Bauleitplanung, Ersatzstandorte) gemeinsam mit den Vertretern der beiden bahnseitigen Eigentümer und den von diesen beauftragten rechtlichen, wirtschaftlichen und technischen Beratern die einzelnen Projektbausteine.

Die Projektgruppe berichtet einem Koordinierungskreis bei der Stadtbaurätin, in dem auch die Geschäftsführer von DB Imm und EIM (bzw. heute aurelis und Vivico) vertreten sind. Dort werden nach Bedarf die wichtigen Meilensteine des Projektes besprochen und entschieden sowie das Projektbudget vereinbart. Anfangs ein- bis zweimal jährlich wurden im Lenkungskreis beim Oberbürgermeister gemeinsam mit dem für den Immobilienbereich der Holding zuständigen Vorstandsvorsitzenden der DB Station & Service AG Grundsatzfragen und evtl. Konflikte geklärt und die Weichenstellungen für den weiteren Ablauf des Projektes vereinbart.

Diese Projektorganisation hat sich seit 1997 im Grundsatz bewährt, muss allerdings flexibel gehandhabt und den jeweiligen Erforder-

nissen der gerade anstehenden Arbeitsschritte hinsichtlich Zusammensetzung, Sitzungsrhythmus und Arbeitsweise angepasst werden. Ein wesentliches Ziel der Projektorganisation besteht in der Sicherung einer sachlich und räumlich integrierten Abarbeitung der planerischen, rechtlichen und finanziellen Arbeitsschritte für die gesamten Zentralen Bahnflächen, da nur so der strukturelle Zusammenhang (z.B. hinsichtlich Verkehrsinfrastruktur, Ausgleichsflächen, Ersatzstandorten für Gewerbebetriebe, städtebaulichen Qualitätsstandards) und der teilbereichsübergreifende Finanzierungsausgleich gewährleistet werden kann. Da insgesamt mindestens sieben Teilabschnitte bzw. Bebauungspläne innerhalb des Gesamtumgriffs der zentralen Bahnflächen sowie weitere über das Stadtgebiet verteilte Bebauungspläne für die gewerblichen Ersatzstandorte Bestandteil des Projektes sind, ist eine übergreifende Koordination und Steuerung durch die Projektgruppe hier unerlässlich. Hinsichtlich der verbindlichen Bauleitplanung und der Baugenehmigungen sind alle drei Bezirke der Stadtplanung bzw. der Lokalbaukommission und innerhalb der Bezirke teilweise mehrere Teams mit Bausteinen des Projektes Zentrale Bahnflächen befasst.

Auf Seiten der Eigentümer bestand und besteht verständlicher Weise immer wieder die Neigung, einzelne besonders attraktive Teilbereiche aus dem »Geleitzug« der zentralen Bahnflächen herauszulösen und beschleunigt zu entwickeln. Die Stadt sieht dagegen deutlicher die infrastrukturell und stadtentwicklungsplanerisch begründeten Zusammenhänge, die auch im Hinblick auf die anstehenden ersten Entscheidungen im Rahmen der Bauleitplanung gewahrt werden müssen. Das schließt nicht aus, dass nach dem zusammenhängend betriebenen Verfahren zur Änderung des Flächennutzungsplanes künftig für die einzelnen Bebauungspläne jeweils gesonderte Arbeitsgruppen innerhalb der Projektgruppe eingerichtet werden.

Entsprechend den im Rahmenvertrag getroffenen Vereinbarungen wurde noch 1997 von Stadt und Bahn gemeinsam ein zweistufiger städtebaulich-landschaftsplanerischer Ideenwettbewerb europaweit ausgelobt. In der offenen und anonymen zweiphasigen ersten Stufe mit über 120 teilnehmenden Teams wurde der gesamte Bereich der Zentralen Bahnflächen strukturell und konzeptionell bearbeitet (1. Preis: Raupach & Schurk, München). Von den Preisträgern und Ankäufen der ersten

Stufe wurden dann in der zweiten Stufe städtebauliche Konzepte (M 1:1.000) für die drei Bereiche des ersten Realisierungsabschnitts (Containerbahnhof/Milchladehof, Nymphenburg-Süd/Laim und Pasing) in einem kooperativen Verfahren erarbeitet. Der Wettbewerb wurde im Februar 1999 abgeschlossen. Die Arbeiten der Preisträger wurden mittlerweile ausgehend von den Empfehlungen des Preisgerichts und auf der Grundlage der gutachterlichen Abklärung wichtiger struktureller und verkehrlicher Fragen sowie des detaillierten naturschutzrechtlichen Ausgleichsflächenkonzeptes zu miteinander abgeglichenen Strukturkonzepten für die einzelnen Teilbereiche weiterentwickelt.

Diese Strukturkonzepte bilden die Grundlage für die durch Stadtratsbeschluss vom Oktober 1999 eingeleitete und in den entwidmeten Teilbereichen bereits abgeschlossene Änderung des Flächennutzungsplanes für den Gesamtumgriff der Zentralen Bahnflächen einschließlich der strukturell damit verflochtenen und im Wettbewerb mit bearbeiteten Flächen der Deutschen Post AG und der Mercedes-Benz AG. Ein erster Bebauungsplan für den Bereich Arnulfpark zwischen Donnersbergerbrücke und Hackerbrücke ist bereits seit 2003 rechtswirksam, weitere für Nymphenburg-Süd, Laim und Birketweg/Am Hirschgarten folgen 2005/06.

4. Stadtentwicklungsmanagement: »... den Tiger reiten«?

4.1 Strategische Stadtentwicklungsplanung: eine Renaissance?

Nicht nur bei Kommunalpolitikern und Planern, sondern auch bei Immobilien- und Projektentwicklern und bei Kreditinstituten scheint sich in letzter Zeit angesichts der sicht- und spürbaren Folgen aggressiver Deregulierung in der Stadtentwicklung wieder die Erkenntnis durchzusetzen, dass die Beachtung ästhetischer, sozialer und ökologischer Qualitätskriterien, lokale Identität und Imagebildung, die Einbindung der Einzelprojekte in eine längerfristige Strategie sowie eine demokratische Verfahrenskultur Voraussetzungen auch für den nachhaltigen wirtschaftlichen Erfolg einer Stadtregion und einzelner Projekte sind. Hinzu kommt die in Zeiten des Überangebots an Standorten und Immobilien wachsende Bedeutung von ökonomischen und kulturellen »Alleinstellungsmerkmalen« – und damit auch der lokalen Akzeptanz von Planungen und Projekten.

Stadtentwicklung ist eben doch mehr als die Summe privater Projekt- und Immobilienentwicklungen.

Ohne langfristige, integrierte und integrierende Strategie wird sich unter den skizzierten veränderten Rahmenbedingungen weder in schrumpfenden noch in wachsenden Stadtregionen die Zukunft gewinnen lassen. Nur mit ihrer Hilfe können systematisch Innovationen gefördert, dabei entstehende Spannungen stadt- und sozialverträglich ausgeglichen und bedrohte Qualitäten stabilisiert werden. Zur Umsetzung der Strategien und Konzepte braucht es nicht nur – oder vielleicht sogar immer weniger – die klassischen hoheitlichen Instrumente des Baugesetzbuches, sondern immer mehr ein systematisches, die vielfältigen Akteure einbeziehendes Stadtentwicklungsmanagement.

Die in vielen Städten europaweit registrierte Renaissance einer gesamtstädtischen strategischen Entwicklungsplanung bedeutet allerdings keineswegs eine Neuauflage der starren, deduktiven Konzepte der 1970er Jahre. Eine zukunftsfähige Stadtentwicklungsplanung muss vielmehr:

- *multisektoral und querschnittsorientiert sein:* Die vielfältig miteinander verflochtenen ökonomischen, ökologischen, demografischen, sozialen und politischen Determinanten städtischer Entwicklung finden damit auf strategischer Ebene eine adäquate Entsprechung als »Management von Interdependenzen«.
- *integrativ sein:* Dies betrifft nicht allein die Integration verschiedener Fachressorts und ihrer durch vielfältige Wechselbeziehungen gekennzeichneten Arbeitsfelder, sondern alle stadtentwicklungspolitisch relevanten Akteure – Stadtentwicklungsplanung ist offen für unterschiedliche Formen der Beteiligung und fördert damit einen fairen Interessenausgleich zwischen unterschiedlichen Sozial- bzw. Altersgruppen sowie zwischen Frauen und Männern.
- *räumliche Verflechtungen und Zeitstrukturen berücksichtigen:* Teilräumliche Entwicklungskonzepte müssen stets in ihrem Bezug zur Gesamtstadt, gesamtstädtische Konzepte im stadtreionalen Kontext gesehen werden. Zeitliche Abhängigkeiten und Synergien z.B. zwischen Nutzungen bzw. unterschiedlich betroffenen Nutzerinnen/Nutzern und zwischen konkreten Pro-

jekten bzw. Realisierungsstufen sind dabei zu berücksichtigen und strategisch zu nutzen.

- *prozess- und umsetzungsorientiert sein:* Ziel ist nicht die Erstellung eines schnell überholten Planwerks mit konkreten einzelnen Maßnahmen, sondern die Formulierung von Entwicklungsstrategien, mit denen flexibel auf nicht absehbare Veränderungen reagiert werden kann. Knappe Ressourcen (Raum, Zeit, öffentliche und private Finanzmittel) sollen in Handlungsprogrammen integriert und so möglichst effizient eingesetzt werden. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte sind damit ein verlässlicher Rahmen sowohl für öffentliche Förderprogramme als auch für private Investitionen.
- *Netzwerke anregen und nutzen:* Externe (Wirtschaft, Verbände, Vereine, Bürgerinnen und Bürger ...) und interne (Stadtrat, Verwaltung) Akteure sind in geeignete Kooperationsformen einzubinden. Dies kann sowohl projekt- oder stadtteilbezogen, als auch übergreifend und längerfristig organisiert werden, z.B. in Form von Stadtentwicklungsbeiräten.

4.2 Rechtssicherheit und kommunale Verantwortung: ein alter Zopf?

Das wesentliche Strukturprinzip der am Gemeinwohl orientierten, demokratisch legitimierten öffentlichen Planung ist die »... gerechte Abwägung der berührten privaten und öffentlichen Belange gegen- und untereinander ...« (§ 1 BauGB). Durch eine Festschreibung im B-Plan oder im Vertrag wird die nötige Rechtssicherheit sowohl für Projektentwickler, Grundstückseigentümer und Investoren als auch für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger geschaffen. Dieses Modell der öffentlichen Planung und der kommunalen Verantwortung für Rechtssicherheit und Qualität hat sich im Prinzip bewährt und bleibt bei allem Wandel wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Rahmenbedingungen auch künftig unverzichtbar. Qualität und Akzeptanz großer Stadtentwicklungsprojekte können nur gesichert werden, wenn die kommunale Planungshoheit verantwortlich wahrgenommen wird. Die Kooperation mit Eigentümern und Projektentwicklern darf nicht zu einer Verschiebung von Verantwortlichkeiten führen. Kommunalpolitik und öffentliche Planung tragen als »Anwälte der öffentlichen Dinge« nach wie vor die Verantwortung für die soziale

Brauchbarkeit, für die Schönheit und für die ökologische Zukunftsfähigkeit der Stadt.

Verlässlichkeit, Rechtssicherheit sowie die Akzeptanz von Verfahren durch die Öffentlichkeit sind wesentliche Qualitätsanforderungen sowohl für das Stadtentwicklungsmanagement wie auch für förmliche Planungsverfahren. Fehlende Planungs- und Investitionssicherheit wiegen politisch und wirtschaftlich meist schwerer« als eine um einige Wochen längere Verfahrensdauer. Wo – wie in vielen Landesbauordnungen oder im Fachplanungsrecht – präventive Kontrollen bzw. Beteiligungsrechte abgebaut und mit vereinfachten Verfahren und Genehmigungsfreistellungen angeblich Verwaltungskraft und Zeit gespart werden soll, erhöht sich in der Regel der Ressourceneinsatz für Kontrollen und repressive Maßnahmen bei Regelverstößen, zur Bewältigung der unvermeidlichen Nachbarkonflikte oder für Rechtsmittel gegen unzureichend abgestimmte und vermittelte Planungen.

Nur »im Schatten von öffentlicher Planung und Qualitätssicherung« können kooperative und »weiche« Formen der Planung und des Stadtentwicklungsmanagements erfolgreich im Sinne einer nachhaltigen und zukunftsfähigen Stadtentwicklung sein.

4.3 Erfolgsfaktoren: neue Chancen?

Folgt man Praxiserfahrungen nicht nur in München, sondern auch in vielen anderen europäischen Städten, die eine integrierte strategische Stadtentwicklungsplanung betreiben, so lassen sich einige Erfolgsfaktoren für eine kooperative Stadtentwicklung benennen. Damit zwischen privaten und öffentlichen Akteuren ein qualitätsorientiertes Stadtentwicklungsmanagement möglich wird, sind vor allem notwendig:

- Politisch verbindliche, langfristig orientierte Leitlinien und Konzepte der Stadtentwicklung,
- Breiter Konsens im Stadtrat und in der städtischen Gesellschaft über die grundsätzlichen Ziele und Verfahrensweisen der Stadtentwicklung,
- Transparente und einheitliche Verfahren zum Interessenausgleich zwischen Stadt und privaten Partnern und zum Umgang miteinander,

- Dialogbereitschaft ohne Berührungängste und Feindbilder sowie verbindliche »commitments«,
- Grundsätzliche Bereitschaft zum kontrollierten Experiment, regelmäßige Evaluierung von Strategien und Projekten sowie eine entsprechende Korrektur von Leitlinien, Konzepten und Verfahrensweisen.

Stadtentwicklungsplanung versteht sich heute nicht mehr als hoheitlich agierendes Ordnungsinstrument oder als ideologische Bastion gegen die Anarchie der globalisierten Marktkräfte, sondern als ein zukunftsoffenes, kooperatives und dabei dem Gemeinwohl verpflichtetes »Management von Interdependenzen« in den unübersichtlicher werdenden »Akteurs- und Problemlandschaften« der Stadtregionen. Stadtentwicklungsmanagement dient in diesem postfordistischen Verständnis vor allem der permanenten Innovation der Stadt, ihrer Institutionen und ihrer Zivilgesellschaft.

Ziel ist (in aller Unbescheidenheit) eine neue urbane Prosperität, die künftige Generationen nicht mit ökologischen oder ökonomischen Hypotheken belastet, sondern Stadtentwicklung mit kulturellen Qualitäten und sozialräumlicher Balance verbindet. Damit könnten nicht nur die Hüllen der europäischen Stadt erhalten werden, sondern vor allem ihre integrativen Kräfte weiterentwickelt und damit der soziale Frieden in unseren Städten gesichert werden.





PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Lesehinweise

Menschen machen Geschichte ... Geschichte prägt Menschen.

Andreas Molitor: Soziale Innovation / Folge 9: Stadtplanung. Der Architekt Hardt-Waltherr Hämer ... In: brand eins 09/06 S. 46 ff.

Biografien sind Schnitte durch die Geschichte an denen entlang Entwicklungen in besonders plastischer Weise deutlich gemacht werden können. Solche Art der Betrachtung, der Zugang zur Entwicklung der Stadt und der mit ihr befassten Berufe über einzelne Personen wurde bislang lediglich in der Stadtbau- und Planungsgeschichte praktiziert. Zeitgenossen und Zeitzeugen blieben dabei aber unberücksichtigt. Hier läge eine Chance: Die Generation von Städtebauern, Stadtplanern und –forschern, zu der auch Hämer gehört steht jetzt noch als Gesprächspartner zur Verfügung – für die Rekonstruktion einer sehr turbulenten Phase in der Entwicklung der Städte (und der Fachdiskussion darüber). (ks)

Viel gemacht – wenig bewirkt?

Lindner, Volker (2006): Schrumpfungserfahrungen. Steuerungsmöglichkeiten des Strukturwandels. In: Selle, Klaus (Hrsg.): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen.

Erfahrungen. Folgerungen (Planung neu denken, Bd. 2), Dortmund, 190-207.

... fragt Volker Lindner mit Blick auf die Steuerung des Strukturwandels in der Stadt Herten. Trotz zahlreicher Aktivitäten seitens der öffentlichen Hand im investiven, personellen oder auch kommunikativen Bereich, stehen einzelnen Erfolgen weiterhin negative Entwicklungen gegenüber. Ein Strukturwandel sei nicht wirklich sichtbar. Sicher, es hätte schlimmer kommen können. Doch bleibt zu fragen, wo und wann die Steuerungsaktivitäten der öffentlichen Akteure auf Grenzen stoßen. Die Möglichkeiten und damit vor allem auch die Nicht-Möglichkeiten werden mit Blick auf die weiteren Akteure im Handlungsfeld der Stadtentwicklung beleuchtet. Anhand zahlreicher Praxisbeispiele aus dem Steuerungsalltag wird offensichtlich, wie das Handeln von Grundstückseigentümern, Investoren, Wohnungsbauunternehmen, Förderer und Nachbarkommunen die Stadtentwicklung prägt und wie letztendlich ein Strukturwandel von den unterschiedlichen Akteurskonstellationen, Abhängigkeiten und Interessen abhängt. (mk)

„Irritation und Innovation ...“

Walther, Uwe-Jens (2005): Irritation und Innovation. Stadterneuerung als Lernprozess. In: Greiffenhagen, Sylvia; Neller, Katja (Hg.): Praxis ohne Theorie?. (Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“). Wiesbaden. S. 112-124.

Am Beispiel des Programms "Soziale Stadt" wirft Walther die Frage auf, ob und ggf. wie die bestehenden Problembewältigungsmuster des politisch-administrativen Systems verändert werden können. Er spricht hierbei von den "Bedingungen zur Selbsttransfusion".

Walther beschreibt die in verschiedener Hinsicht "ambivalente Struktur" des Programms "Soziale Stadt" und macht deutlich, dass hierin einerseits Chancen für Veränderungen bzw. Lernprozesse liegen, andererseits aber auch Hemmnisse begründet sind.

Hauptthese ist, dass gerade die Unschärfen und Widersprüche des Programms neue Deutungen und Wagnisse zulassen und somit Veränderung generieren können, dass diese Unschärfen und Widersprüche aber auch gleichzeitig "hochgradig irritierend" wirken (können), weil auf der Arbeitsebene neue Wege der Problembearbeitung gefunden werden sollen, die sich entgegen die bestehenden Strukturen und Beharrungstendenzen bewegen. Die "Suchbewegung eines neuen Politikansatzes" wird so auf diese Ebene abgewälzt.

Es handelt sich also um mögliche gegenläufige Reaktionen auf die strukturellen Vorgaben des Programms "Soziale Stadt". Man darf gespannt sein, in welche Richtung es mittel- und langfristig geht ... (ms)

Wahrnehmungs- und Akzeptanzprobleme jenseits einer „kommunikativen Steuerung“?

Anja Farke (2005): „Salzgitter will und wird nicht schrumpfen“ – Wahrnehmungs- und Akzeptanzprobleme im Umgang mit Schrumpfung exemplarisch erläutert an einer Pilotstadt des Stadtumbaus West. In: Weiske, C./Kabisch, S./Hannemann, C. (Hrsg.): Kommunikative Steuerung des Stadtumbaus. Interessengegensätze, Koalitionen und Entscheidungsstrukturen in schrumpfenden Städten. Wiesbaden

Der Umgang mit Phänomenen und Folgen des demographischen Wandels kann von Ort

zu Ort sehr unterschiedlich aussehen. Doch offensichtlich geht mancherorts die Problemperzeption immer noch an den realen Verhältnissen vorbei. Doch was passiert da genau? Und warum? In der Stadt Salzgitter wird einmal ganz gezielt untersucht, wie „Schrumpfung“ seitens der öffentlichen Akteure wahrgenommen und kommuniziert wird.

Basierend auf den Ergebnissen von 33 Interviews mit Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft und weiteren werden Sichtweisen auf die lokalen Schrumpfungsentwicklungen dargelegt.

Viele Akteure negieren das Thema, nur selten wird die Realität akzeptiert, öffentliche Auseinandersetzungen werden vermeiden. Denn: Wahrnehmung und Handeln sind weiter auf Wachstum gepolt ... (mk)

Hinweis zu einem Artikel von Wolfram Weimer (2006): Die Masse und das Nichts. In: Cicero, 07/06, S. 146.

»Die Wahrheit liegt in der Mitte, sagt man. Warum eigentlich? Einsteins Wahrheiten liegen alle am Rand. Wäre Kolumbus der Meinungsmitte gefolgt, hätte er Amerika nicht entdeckt ...' ... doch glaubte Kolumbus nicht einen kürzeren Seeweg nach Asien erkundet zu haben? Und verheißt die konsensuale Mitte stets einen behaglichen Ort der Ruhe?«.

Hinweis von Marion Klemme zu einem Artikel von Gert Kähler (2006): Die Diktatur der Shoppingmalls. In: Süddeutsche 06.10.2006

»... die 1b-Lagen haben teilweise Probleme, für die man Konzepte entwickeln müsste. Aber das kostet Mühe, und die Hilfe der ECE in Form eines fertigen Stückes Innenstadt kostet den Stadtrat nicht einmal einen Anruf – sie kommt von allein. ... «



PNDonline - eine Plattform des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung mit Texten und Diskussionen zur Entwicklung von Stadt und Region

Fokus 1

Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung

Editorial

Planungstheorie war über Jahrzehnte die Wissenschaft von der (planvollen) öffentlichen Intervention in die räumliche Entwicklung. Staat und Kommunen bildeten das Zentrum dieses »Weltbildes« – alle anderen Akteure waren lediglich »Adressaten« staatlichen Handelns.

Dass nun entspricht ganz offensichtlich nicht den Realitäten der Stadt- und Regionalentwicklung, denn die resultiert aus dem Handeln vieler Akteure – und die öffentlichen stehen hier keinesfalls immer im Zentrum (vgl. dazu auch den Beitrag von Franz Pesch in »Planung neu denken« Bd. 2).

Es ist also Zeit, die Frage nach den »Beiträgen zur räumlichen Entwicklung« einmal aus dem Blickwinkel anderer Akteure – bzw. mit Blick auf diese – zu stellen.

Wir beginnen hier mit einer Perspektive, die einem Schwerpunkt der Lehrstuhlarbeit entspricht: Wir stellen die Bürgerinnen und Bürger in den Mittelpunkt und machen uns auf die Suche nach Untersuchungen, Analysen und Beiträgen, die deren Mitwirkung an den Entwicklungen in Stadt und Region themati-

sieren. Angesprochen sind damit Texte aus den Themenkreisen

- Bürgerschaftliches Engagement,
- Zivilgesellschaft und ihre Potenziale,
- Bürgerbeteiligung – Bürgerorientierung

und so fort.

Besonders neugierig sind wir auf Beiträge, die bei der empirischen Aufhellung der Frage helfen, was denn eigentlich Bürgerinnen und Bürger zur Stadtentwicklung beitragen (können), welcher Art ihr Engagement ist, welche Motive und Interessen es voran treiben, welche Restriktionen es behindern und so fort.

Aber selbstverständlich bleiben auch die theoretisch-konzeptionellen Auseinandersetzungen um Bürgergesellschaft, Bürgerorientierung etc. von Belang.

Wir laden also auch an dieser Stelle herzlich dazu auf, Texte zu diesem Schwerpunkt einzureichen oder uns auf jüngst erschienene oder weiterhin bedeutsame ältere hinzuweisen. (ks)