







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

Inhaltsverzeichnis

Editorial

Open Space

Umfrage zur Planungskultur – erste Rückmeldungen: Beutl Harald, Diller Christian, Dollinger Franz, Friedmann John, Hanisch Jochen, Ibert Oliver, Kegel Ulrich, Krau Ingrid, Kunzmann Klaus R., Scholz Brigitte

Thomas Krüger: Alles Governance? Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie.

Manfred J. Pauli: Kontextualisierung als Instrument zur Erfüllung des Beteiligungsanspruches in der Stadtplanung

Kerstin Gothe et. al.: Branding von Stadtvierteln als Beitrag zur Stadtentwicklung

Thema 1 | Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung

Tülin Kabis-Staubach, Reiner Staubach: Wenn Migranten sich engagieren ... Die Austragung von interkulturellen Konflikten mobilisiert zusätzliche Ressourcen für die Stadtteilentwicklung

Marlo Riege: Soziale Arbeit und Sozialraumanalyse

Thema 2 | Die Mitwirkung öffentlicher Akteure an der Siedlungsflächenentwicklung

Peter Wirth: Einfluss kommunaler Akteure auf städtische Schrumpfungprozesse. Eine exemplarische Betrachtung in Thüringen und Sachsen.

Stefan Heinig, Alexander Krämer, Oliver Weigel: Bipolare Stadtentwicklung in Leipzig. Handlungsstrategien zur Stärkung der Innenentwicklung.

Lesetipps

Urban Development in Post-Reform China. State, market, and space. Ein Lesehinweis von Uwe Altrock.

UNESCO-Weltkulturerbe. Motor oder Bremse der Stadtentwicklung in Köln? Ein Lesetipp von Stefanie Föbker.

Am Ende des Wachstumsparadigmas? Ein Hinweis von Uwe Altrock zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung Chemnitz.

Soziale Stadtpolitik. Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung. Eine Anmerkung von Claus-Christian Wiegandt.

Ich baue ein Stadion und andere Heldensagen. Ein weiterer Lesehinweis von Claus-Christian Wiegandt.

Ausverkauf des öffentlichen Raumes? Eine Anmerkung von Ulrich Berding zu einer Artikelreihe in der Süddeutschen Zeitung (02.11.2007).

Resonanzen

Eine weitere Rezension zu »Planung neu denken« (2 Bde.)



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

PNDonline IV|2007

Editorial

Das Experiment „PNDonline“ geht weiter: Nach ersten kleinen Modifikationen folgt nun eine umfassendere Neuordnung der Rubriken. Sie soll Orientierung und Nutzung erleichtern, insbesondere auf die **aktuelle Aufgabe** kann nun mit einem „Klick“ zugegriffen werden. Wir hoffen, dass dies die Benutzerfreundlichkeit der Seiten erhöht, freuen uns aber weiterhin auch über Hinweise auf Verbesserungsmöglichkeiten.

Auch inhaltlich gibt es Neues zu berichten: Mit der letzten Ausgabe wurde eine Umfrage zu „Planungskultur“ gestartet. Erfreulich viele Antworten sind inzwischen eingetroffen. Sie werden nun sukzessive hier abgedruckt. In dieser Ausgabe werden die ersten Antworten präsentiert, weitere folgen in I|2008. Dann soll auch eine erste „Zusammenschau“ der Antworten versucht und überlegt werden, wie der Verständigungsversuch über den schwierigen Begriff „Planungskultur“ fortgesetzt werden soll.

Neu auf den PNDonline-Seiten sind selbstverständlich auch die „neuen Texte“ – sowohl im „Open Space“ (früher hieß diese Rubrik „Foyer“) wie in den „Themen“ (vormals „Fokus“). Einige Stichworte zu den neuen Beiträgen.

Im **Open Space** gibt Thomas Krüger mit seinem Beitrag *Alles Governance?* Anregungen aus der Management-Forschung für die Weiterentwicklung der Planungstheorie. Er knüpft damit ausdrücklich an eine Tradition an, denn auch in der Vergangenheit folgte die auf Stadt und Raum gerichtete Planungstheorie entsprechenden Vorarbeiten insbesondere aus den Wirtschaftswissenschaften. Und auch heute können die raumwissenschaftlichen Theoretiker insbesondere mit Blick auf die Umsetzungsorientierung einiges von den Managementkonzepten lernen.

Manfred Pauli hat in seiner Dissertation mit dem Konzept der Kontextualisierung einen Versuch vorgestellt, Beteiligungsverfahren auf neue Weise verstehen und gestalten zu können. Hier wird eine Kurzfassung dieses Ansatzes vorgestellt, bei der das „Stadtforum Berlin“ als Illustration dient.

In verschiedenen Branchen bezeichnet Branding die Entwicklung einer Marke. Was bedeutet das? Und wie kann auf diesem Weg möglicherweise ein Beitrag für die Stadtentwicklung erzielt werden? Gothe et al widmen sich dem Branding von Stadtvierteln. „Das Neighbourhood branding ist eine Methode, die hilft, die Menschen eines Quartiers mit ihren Wünschen, Träumen und Fähigkeiten ken-

nen zu lernen.“ Wie auf diesem Weg neue Erkenntnisse gewonnen werden können, wird anhand der Erfahrungen zahlreicher Branding-Prozesse aus dem Ausland dargelegt. Eine grundlegende Frage ist, wie man Stadtviertel entwickeln kann, dass Menschen – deren Aktivitäten in die Umgebung passen – sich diese Räume bewusst auswählen. Dafür scheint es notwendig, sich mit den Kunden und ihren Wünschen vertraut zu machen, sowie sich dem Image zu widmen und Identitäten des Raumes zu erkennen. Verfolgt wird eine Vision, Stadtviertel in neue Wohnummilieus umzuwandeln ... – dazu ist die Kooperation aller stadtteilrelevanten Akteure gefragt.

Im **Thema 1**, in dem die Bürgerinnen und Bürger als Akteure der Stadtentwicklung im Mittelpunkt stehen, zeigen in dieser Ausgabe Tülin Kabis-Staubach und Reiner Staubach an einem Fallbeispiel, dass „... Migranten sich engagieren ...“ – und dass dies durchaus auch zu (produktiven) Konflikten führen kann. Sehr anschaulich und ganz nah am Alltag wird hier beschrieben, wie die Entwicklung eines Brachlandes zu einem Gemüsegarten gleich in mehrfacher Hinsicht von Nutzen sein kann. Insbesondere wird deutlich, dass sich Streiten lohnen kann. Das konstruktive Austragen eines Konfliktes wird produktiv zu gegenseitigen Annäherung genutzt...

In der Sozialen Arbeit wird der „Sozialraum“ wiederentdeckt. Diese Feststellung (mit Verweisen z.B. auf die frühere Gemeinwesenorientierung) steht am Anfang des Beitrages von Marlo Riege – und sie verdeutlicht dann, wie sich das Raumverständnis geändert hat, gibt einen gerafften Überblick über Methoden der Sozialraumanalyse und setzt sich abschließend mit Hintergründen der jüngeren Sozialraumorientierung auseinander.

Im **Thema 2** widmet sich Peter Wirth dem „Einfluss kommunaler Akteure auf städtische Schrumpfungsprozesse“. Er nimmt eine akteursorientierte Perspektive ein und zeichnet anhand dreier Kleinstädte aus Sachsen und Thüringen Planungs- und Stadtentwicklungsprozesse nach. Der Vergleich der Entwicklungswege zeigt, welchen Einfluss nicht nur die jeweiligen Rahmenbedingungen, sondern auch das Handeln der Akteure selbst auf die räumliche Entwicklung haben: Schnelle und ausgewogene Zielfindungsprozesse sowie die Kontinuität in der Kommunalpolitik sind beispielsweise maßgeblich. Diese und weitere akteursorientierten Aspekte erklären, warum nicht die Stadt mit den günstigsten Lage-

merkmalen die beste Entwicklung eingenommen hat: Kreativität und Innovationskraft können auch unter Schrumpfungsbedingungen Handlungsoptionen schaffen...

Im nächsten Beitrag steht einmal mehr Leipzig im Mittelpunkt: Wachstum und Schrumpfung sind hier nebeneinander vorzufinden, was einen in verschiedenen Stadträumen differenzierten Mix von Handlungsansätzen verlangt. Oliver Weigel, Stefan Heinig und Alexander Krämer verdeutlichen diese Gleichzeitigkeit von Entwicklungen im Stadtraum und zeigen Handlungsstrategien für die Bereiche Wohnen, Einzelhandels- und gewerbliche Entwicklung auf: Von der Steuerung der Neubautätigkeit am Stadtrand über Stadttumbau in den Altbauquartieren bis hin zur Eigentumsbildung in der inneren Stadt wird deutlich, in welcher Art und Weise der Instrumentenkasten der Stadt eingesetzt werden kann, um Innenentwicklung zu stärken.



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

Umfrage zur »Planungskultur«

Über Planungskultur wird (wieder) viel gesprochen. Konferenzen, Werkstätten und Publikationstitel signalisieren eine neue Aufmerksamkeit für dieses Thema. Es besteht aber, erneut, die Gefahr, dass alle das gleiche Wort verwenden, aber Verschiedenes meinen. Daher möchten wir die Möglichkeiten der PND-Plattform nutzen, um eine Umfrage zum Verständnis des Begriffes in Gang zu setzen, zu dokumentieren und in mehreren Schritten auszuwerten.

Wir haben zwei einfache Fragen gestellt:

1. Was verstehen Sie unter »Planungskultur«?
2. Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

und bitten um eine knappe Beantwortung dieser.

In dieser Ausgabe präsentieren wir Ihnen die ersten zehn Rückmeldungen zu der Umfrage. Alle Ergebnisse der Umfrage sowie ein Zwischenresümee der Redaktion mit dem Versuch, strittige bzw. unstrittige Positionen zu identifizieren, werden in der Ausgabe I|2008 des PNDonline-Magazins veröffentlicht. Wenn das Experiment gelingt, können diese dann Bezugspunkte für die zukünftige Verwendung des Begriffes bieten.

Dr. Harald Beutl
 Universität für Bodenkultur
 Wien, Department für
 Raum, Landschaft und
 Infrastruktur – Institut für
 Raumplanung und Ländliche
 Neuordnung

Was verstehen Sie unter Planungskultur?

Im Rahmen raumplanerischer Aktivität verstehe ich unter Planungskultur, die Art und Weise mit der eine Gesellschaft bzw. ein Staat räumliches Verhalten von Akteuren koordiniert bzw. versucht zu koordinieren. Planungskultur wird geprägt durch formelle Institutionen (Staatsaufbau, Planungssystem), informelle Institutionen (Werte, Normen) und akteursbezogene Eigenschaften (Interessen, Akteursbeziehungen, Fähigkeiten etc.). Planungskulturen beschreiben eher stabile, langfristige Institutionen und Akteurseigenschaften.

Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

- Wie kann Planungskultur im Kontext von Raumplanung überhaupt erfasst werden, welche Kriterien/Indikatoren sollen und können überhaupt empirisch untersucht werden?
- Welche Planungskulturen sind im territorialen (lokalen, regionalen, nationalen) Kontext zu erkennen?
- Warum haben sich unterschiedliche Planungskulturen entwickelt und welche Unterschiede und Gemeinsamkeiten haben verschiedene Planungskulturen?

Ergebnisse: Die Beschreibung und der Vergleich von Planungskulturen können interessant sein, um Planungsprozesse bzw. deren Regel- und Akteurssysteme besser verstehen zu können. Dies ist die Voraussetzung von Lernen und adäquater Adaption.

Was verstehen Sie unter Planungskultur?

Der Begriff „Planungskultur“ beinhaltet die (kollektiven) Selbstverständnisse von wie auch die Formen der Interaktion zwischen Akteuren (Planer und Stakeholder) innerhalb von Planungsprozessen. Es geht dabei um die Prägung der Akteure und Interaktionsformen sowohl durch regionsspezifische allgemeine kulturelle Normen, Werthaltungen, Einstellungen, Denk- und Deutungsmuster sowie Verhaltensweisen als auch durch berufsgruppenspezifische („Planerprofession“) Verhaltensnormen und -weisen, Rollenverständnisse, Paradigmen, Aufgabeninterpretationen, Kommunikationsstile und das spezifische Berufsethos. Letztere Faktoren werden auch stark durch die formellen Planungssysteme beeinflusst.

Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

A) Jeweilige Einflüsse des formellen Planungssystems und des allgemeinen kulturellen Hintergrunds auf Planungsprozesse insbesondere auch interregionale und länderübergreifende Prozesse.

B) Zusammenhang zwischen Planungsoutput und Planungskultur.

Prof. Dr. Christian Diller
Justus-Liebig-Universität
Giessen, Institut für
Geographie – Kommunale
und Regionale Planung

Univ.-Doz. Dr. Franz
Dollinger
Land Salzburg, Abteilung
Raumplanung
Fachreferent
Raumforschung und
grenzüberschreitende
Raumplanung

Was verstehen Sie unter Planungskultur?

Unter Planungskultur verstehe ich den Umgang der Entscheidungsträger einer Gebietskörperschaft oder eines Unternehmens mit Planungsprozessen. Dabei ist als schlechte Planungskultur die einzelfallbezogene und willkürliche Anpassung der Planungs- bzw. Entscheidungsinstrumente an tagespolitische bzw. kurzfristige Wünsche anzusehen. Hingegen besteht eine gute Planungskultur darin, dass die Planer und die verantwortlichen Entscheidungsträger ihre Entscheidungen auf empirische Grundlagen und nachvollziehbare Ziele und Maßnahmen stützen. Diese Grundlagen und Ziele und Maßnahmen müssen unter Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit bzw. im Falle von Unternehmen der Mitarbeiter erarbeitet worden sein, nachvollziehbar dokumentiert, in eindeutiger Sprache formuliert und rechtsverbindlich sein. Die Änderung der festgelegten Ziele und Maßnahmen darf nur dann erfolgen, wenn dafür ein empirisch nachgewiesenes allgemeines bzw. öffentliches Interesse besteht.

Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

A) Ausarbeitung von Indikatoren und Kriterien mit denen "gute" und "schlechte" Planungskultur besser voneinander unterschieden werden kann. Davon würde ich mir eine sachlichere Beurteilung erwarten.

B) Wahrnehmung von Planungsprozessen in der Öffentlichkeit, in den Medien und bei politischen Entscheidungsträgern im Vergleich zu den Absichten der Planer: davon würde ich mir konkrete Antworten erwarten, wie eine bessere und inhaltlich ausgewogenere Beteiligung der Öffentlichkeit erreicht werden kann.

C) Historische Analyse und Dokumentation von abgeschlossenen Planungsprozessen hinsichtlich der ursprünglich verfolgten Ziele und Interessen, der Umsetzung der Planung in der Praxis im Vergleich zu den abgelaufenen Raumentwicklungsprozessen. Davon würde ich mir eine sachlichere Beurteilung der Planungsprozesse erwarten.

What do you understand under the term „planning culture“?

Prof. Dr. John Friedmann

In my essay, "Globalization and the Emerging Culture of Planning" (Progress in Planning, 64:3, 2005), I define planning cultures as "the ways , both formal and informal, that spatial planning in a given multi-national region, country or city is conceived, institutionalized, and enacted."

If the term „planning culture“ would become focus of empirical academic work, what research questions would you ask and what results would you expect?

Given this definition, and as regards empirical research, what is therefore required would be a series of carefully designed comparative studies of how spatial planning is actually done (and with what results) across a spectrum of places, how it is understood by those involved in these processes, and the legal and institutional foundations on which they are based.

Prof. Dr. Jochen Hanisch
 HP Umweltplanung –
 (SRL), Büro für
 Wissenschaftsdienstleistung
 en

Was verstehen Sie unter Planungskultur?

Planungskultur ist die Art und Weise, wie geplant wird. Das ist tautologisch und führt nicht weiter.

Der Soziologe Oskar Negt erläutert, dass Kultur ursprünglich "Veränderung, Umgestaltung, Humanisierung der rohen Verhältnisse" bedeute und umschreibt "Kultur" als gesellschaftliche Entwicklungen, die zur Identitätsbildung der Menschen beitragen, zur Verlebendigung ihrer Kommunikation in Arbeitsbeziehungen, zur Erweiterung ihrer Autonomie- und Urteilsfähigkeit. (Negt 1996) Wenn man dies verknüpft mit dem Begriff "Planung" führt das schon weiter.

Von einer guten Planungskultur ist also dann zu reden, wenn Beteiligten und Betroffenen die aktive Teilhabe am Planungs- und Entscheidungsprozess ermöglicht wird und sie darüber an Autonomie- und Urteilsfähigkeit gegenüber anderen Planungsprozessen gewinnen. Was an gebauter Umwelt herauskommt, nennt man dann Baukultur.

Die inflationäre Verwendung der Begriffe Bau- und Planungskultur verweist auf eine große Verunsicherung. Die Kultur des neoliberalen Wirtschafts- und Sozialstrukturwandels verlangt von Menschen und Institutionen maximale mentale und räumliche Flexibilität. Man ist sich seiner/ihrer Stellung in der Gesellschaft nicht mehr sicher. Bau- und Planungskultur im obigen Sinne sind in Gefahr, Teilhabe, Autonomie und Urteilsfähigkeit nur noch zu simulieren.

Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

Wenn ich mich dem Begriff Planungskultur, wie oben skizziert, nähere, erscheint mir Frage verfrüht. Wie messe ich empirisch Teilhabe von Betroffenen an Planungs- und Entscheidungsprozessen und wie bewerte ich das Resultat im Hinblick auf die erhoffte Autonomie und Urteilsfähigkeit?

Die erste Forschungsfrage wäre doch an dieser Stelle, was es bereits an soziologischen Partizipationsstudien schon gibt.

Was verstehen Sie unter Planungskultur?

Dr. Oliver Ibert

Universität Bonn,

Geographisches Institut –

Sozioökonomie des Raumes

Ich verstehe „Kultur“ als ein kollektives Gedächtnis an Werten, Normen, Codes, Regeln und Interpretationsmustern einer bestimmten Gruppe von Menschen. Kultur besteht aus unüberschaubar vielen explizit formulierten sowie stillschweigend akzeptierten Regeln, die es Menschen erlauben, sich in der entsprechenden sozialen Praxis im normativen wie im instrumentell-strategischen Sinne adäquat zu verhalten. Teilhabe an kulturellem Wissen macht Menschen zu „Insidern“. Kultur ist lebendig, sie verändert sich fortwährend, da sich im praktischen Handeln immer wieder Inkongruenzen zu kulturellen Regeln ergeben, die zur Veränderung dieser Regeln einladen. „Planungskultur“ ist das kollektive Gedächtnis für die Gruppe von Menschen, die aktuell an der Stadt- und Regionalplanung beteiligt sind (fließende Übergänge!). Planungskultur kann quer liegen zu anderen Kulturen, z.B. verknüpft die gemeinsame Berufspraxis disziplinäre Sub-Kulturen (Dipl.-Ing., Architekten, Geographen, Soziologen) miteinander.

Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

Aus meiner Sicht ist der Zusammenhang von Lernen und Kultur für die empirische Forschung interessant. Das Thema „Lernen“ legt zwei Forschungsrichtungen nahe:

- Erstens Fragen nach der Enkulturation von Planern. Also: Wie erlernen Planer die Regeln der Kunst? Wie werden Neulinge in die Praxis eingeführt? In welchem Verhältnis stehen (universitäre) Ausbildung und praktische Erfahrung, formelle Lernanlässe und informeller Erfahrungsaustausch? → Dieser Forschungsstrang liefert Anregungen zur lehrreichen Ausgestaltung der Ausbildung und des Arbeitsalltags.
- Zweitens Fragen nach der Veränderung von Planung. Also: Wie dringen Erfahrungen in das dauerhafte kollektive Gedächtnis? Gibt es dabei Selektivitäten? Wie vergisst Planung? → Dieser Fragenkomplex verspricht fundierte Erkenntnisse über den Wandel der Planung sowie Innovationen in der Planung zu bringen. Auch instrumentelle Herausforderungen können aus dieser Sicht gelöst werden, z.B. wie und was lernt man aus Projekten?

Ulrich Kegel
Zweckverband Großraum
Braunschweig

Was verstehen Sie unter Planungskultur?

Ich möchte indirekt antworten: Die Planungskultur ist gut, wenn es gelingt, in komplexen Planungs- und Abstimmungsprozessen sowohl mit den Fachbehörden, mit den Kommunen, mit der interessierten Öffentlichkeit oder Verbänden eine von gegenseitigem Vertrauen und Achtung getragene sachbezogene Auseinandersetzung zu führen, die von allen beteiligten ergebnisorientiert und Ziel führend betrieben wird.

Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

Eine zentrale Fragestellung könnte der Vergleich einer guten und weniger guten Planungskultur sein. Stimmt also die These, dass bei "guter" Planungskultur vergleichbare Planungsprozesse schneller, ergiebiger, innovativer und umfassender, damit also erfolgreicher laufen als solche mit einer weniger guten Planungskultur? Dies liefere also auf eine empirische Vergleichsforschung hinaus, die bei Bestätigung der o.g. These einen Beitrag zur Verbesserung unseres gesamten Planungssystems bieten könnte.

Was verstehen Sie unter Planungskultur?

Planungskultur ist analog zu „governance“ verfahrensgestütztes Ineinandergreifen vielschichtiger formeller und informeller Entscheidungsvorgänge zugunsten eines langfristig bestmöglichen Ergebnisses, das sowohl privaten Bedürfnissen als auch den Interessen der Allgemeinheit dient.

Es wird von Verfahrensexperten praktisch getragen und akademisch gestützt, die in beständigem Diskurs ein gemeinsames Wertesystem herausgebildet haben.

In Disziplinen, die stark von Wertesystemen geprägt sind, ist die strenge empirische Überprüfung der vom Produkt und seinen Nutzungsbedingungen ausgehenden Folgewirkungen genauso unerlässlich wie die unbeeinflusste Überprüfung, was die Verfahren leisten. Planung kann schon lange nicht mehr davon ausgehen, dass ihr Bürger und Öffentlichkeiten unbesehen zustimmen. Die Community aus Praktikern und Akademikern organisiert daher Evaluierungen. Diese erfolgen im Sinne des gemeinsamen Verständnisses von Verfahrenskultur. Aber Community-Bildung kann unbeeinflusste Verfahren erschweren.

Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

Daraus resultiert, die Forschung selbst braucht Verfahrenskultur; dazu gehört

Erstens: Empirische Forschung ist sowohl für das Produkt des Planungsprozesses als auch für Verfahrenskulturen unverzichtbar. Forschungsfrage: Welchen Einfluss hat das Verfahren auf das Produkt genommen, an welchen Schaltstellen?

Zweitens: Normative Grundlagen müssen den empirischen Ergebnissen standhalten und auf den Prüfstand.

Drittens: Forschungsdesigns sollten wie Architekturwettbewerbe ohne Kenntnis der Antragsteller geprüft werden.

Viertens: Review – Verfahren zu wissenschaftlichen Abhandlungen und Vergabeverfahren sollten von einer unabhängigen „Stiftung Warentest“ stichprobenweise überprüft werden.

Univ.-Prof. Dr. Ingrid Krau
TU München, Lehrstuhl für
Stadtraum und
Stadtentwicklung – Institut
für Städtebau und
Wohnungswesen

Prof. Dr. Klaus R.
Kunzmann
Universität Dortmund,
Fachgebiet Europäische
Raumplanung

Was verstehen Sie unter Planungskultur?

Die Art und Weise mit der in einem Land, einer Region oder einer Stadt die vielfältigen kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen der Raumentwicklung bewältigt werden. Dies ist in Frankreich anders als in Deutschland, in Bayern anders als in Nord-Rhein-Westfalen und in Stockholm anders als in Zürich. Und dies sollte auch, trotz aller europäischen Harmonisierungstendenzen und der beträchtlichen Einflussnahme hegemonialer angloamerikanischer Planungstheorie so bleiben. Es gibt keinen wirklichen Grund, unterschiedliche Planungskulturen von Regionen zu vereinheitlichen und unterschiedliche Prioritäten aufzugeben, denn auch die lokale und regionale Planungskultur ist Bestandteil des jeweiligen Profils eines Raumes und seiner regionalen Gesellschaft. Jede Region muss ihren eigenen Weg gehen, um offensichtliche Mängel der Planung zu beheben, Planung rationaler, transparenter, effizienter, oder auch demokratischer zu machen. Dieses Verständnis von Planungskultur umfasst dabei politische und administrative Planungs- und Entscheidungsprozesse ebenso, wie regionale Traditionen der Konsensfindung oder die jeweilige Wertschätzung von Planung und Planern als kreative Moderatoren dieser Prozesse. Dies schließt das Lernen von anderen Planungskulturen nicht aus.

Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

Einige meiner Forschungsfragen (für die vergleichende Erforschung von Planungskulturen in Europa) wären beispielsweise:

- Aus welchen Disziplinen kommen Planer (und natürlich auch Planerinnen)?
- Welche Spielräume haben Planer in den jeweiligen institutionellen und rechtlichen Regelungssystemen?
- Welchen Stellenwert hat die Ausbildung von Planern in den nationalen Hochschulsystemen, gemessen an der Zahl und der Ausstattung von einschlägigen Fakultäten?
- Welchen Einfluss haben die dominierenden planungsbezogenen Berufsverbände auf die

Ausbildung und die gesellschaftliche Stellung von Planern?

- Wie groß ist die „Dichte“ an Planern in öffentlichen Verwaltungen, und nicht nur derjenigen, die in Stadtplanungsämtern sitzen?
- Welchen Raum nimmt (Raum-)Planung in den regionalen und überregionalen Medien ein? Werden Planungsprozesse kontinuierlich und sachkundig begleitet?
- In welchen Zeiträumen werden lokale oder regionale Planungen üblicherweise überprüft und fortgeschrieben?

Was verstehen Sie unter Planungskultur?

Planungskultur ist für mich das Verständnis, wie man ergänzend zu den gesetzlich vorgeschriebenen Regularien "weiche", informelle Steuerungsinstrumente entwickelt und einsetzt. Die kulturelle Leistung besteht darin, den bestehenden Rahmen zu verstehen, zu interpretieren und eigene Umgangsformen zu entwickeln. So kann eine Planungskultur stark auf Aushandlungsmechanismen setzen und mit finanziellen Anreizformen verbinden, eine andere Planungskultur baut auf Partizipation auf etc. pp.

Wenn »Planungskultur« Gegenstand empirisch orientierter wissenschaftlicher Arbeit werden soll, welche Forschungsfragen sind aus Ihrer Sicht sinnvoll (und welchen Ertrag erwarten Sie von ihnen)?

Forschungsfragen: Welche Instrumente werden eingesetzt? Welche gesellschaftlichen Rahmenbedingungen prägen diese Instrumente? (z.B. anderes Demokratieverständnis in CH als in Deutschland) Lassen sich Elemente der "Planungskultur(en)" übertragen und wenn ja wie?

Ertrag Anregung, über das eigene Handeln nachzudenken (Konferenzen, Workshops etc.) Anregungen für die Planungskultur in Deutschland, vielleicht sogar Europa (möglichst konkret).

Brigitte Scholz

Internationale
Bauausstellung (IBA) Fürst-
Pückler-Land





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

Alles Governance?

Anregungen aus der Management-Forschung für die Planungstheorie

Die Diskussion um Governance bildet seit längerem einen Schwerpunkt der planungstheoretischen Diskussion. Die Hinzuziehung allgemeiner politischer und ökonomischer Ansätze kann helfen zu verstehen, in welche gesellschaftlichen Steuerungsprozesse und Regulationsmodi Planung eingebunden ist. Die überwiegend akademisch geführte Debatte verleiht jedoch der Planungspraxis kaum Impulse. Zur „Makrofundierung“ der Planung, die Aufgaben und gesellschaftliche Einbindung der Planung diskutiert, sollte verstärkt eine „Mikrofundierung“ treten, mit der Verständnis, Konzeptentwicklung und Handeln von Planerinnen und Planern unterstützt und kritisch reflektiert werden kann. Dazu kann die Managementforschung einen Beitrag leisten.

In vielfältigen Differenzierungen und Kombinationen steht der Begriff Governance für gesellschaftliche Steuerungs- und Regulierungsmodi, an denen nicht nur staatliche, sondern auch wirtschaftliche und bürgergesellschaftliche Akteure gestaltend beteiligt sind. Governance kann „formelle wie informelle Elemente“ beinhalten und nebeneinander durch „hierarchische, kompetitive und kooperative Akteursbeziehungen“ geprägt sein (Benz 2001, zitiert nach Nuissl/Heinrichs 2006: 56). Mit dieser Charakterisierung kann der Kontext der konkreten Handlungs- und Gestaltungspraxis der räumlichen Planung zwar weitgehend zutreffend auf den Begriff gebracht werden, aber dabei bleibt es leider auch. Bis auf Klaus Selle (vgl. 1996a, 1996b und 2005), der das zentrale Feld der Kommunikation ausleuchtet, bleibt die Planungstheorie bei der Frage danach, wie in der konkreten Planung „gute Ergebnisse“ erzielt werden können, vage oder ganz stumm. Das zentrale

eigene Feld einer Planungstheorie, die auf die Probleme des Planungsprozesses ausgerichtet sein müsste, ist in der Stadtentwicklungs- und Stadtplanung weitgehend unbestellt (vgl. Fürst 2004b). Wenn es um eine Einordnung aktueller Planungspraxis geht, wird neben Governance zunehmend auf den Begriff „Management“ zurückgegriffen. Heidi Sinning (2007) stellt Beobachtungen, nach denen die Stadtentwicklung in wachsendem Maße mit dem Organisieren von Prozessen und dem Realisieren von Konzepten befasst ist – wobei verschiedene Politikfelder und -ebenen integriert werden –, sogar unter dem Begriff „Stadtmanagement“ zusammen. Dietrich Fürst (2004a) reflektiert die Ausbreitung von Governance-Prozessen im Rahmen eines zunehmenden „Managements von Interdependenzen“ in der Stadtentwicklung aus einer regulierungs- und steuerungstheoretischen Perspektive ausgesprochen kritisch. Gleichwohl schlägt er vor, verschiedene Steuerungs-



Prof. Dr.-Ing. Thomas Krüger hat die Professur „Projektmanagement“ im Institut für Städtebau und Quartiersentwicklung an der HafenCity Universität Hamburg (HCU) inne.

Dieser Beitrag ist erschienen in: RaumPlanung 132/133 (2007), S. 125-130.

konzepte, die aus dem Kontext des Unternehmensmanagements stammen, auf die Stadtentwicklung zu übertragen, und spricht von einer „planerischen Führungsfunktion“ in der Stadtentwicklung. Die wissenschaftliche Diskussion zur Managementtheorie und strategischen Unternehmensplanung, die insbesondere in der Betriebswirtschaftslehre bzw. in der Managementforschung geführt wird, bleibt in der Diskussion bisher allerdings ausgeblendet.

In diesem Beitrag wird zunächst ein knapper Rückblick auf die Verschränkungen planungstheoretischer mit gesellschaftstheoretischen Diskursen im deutschsprachigen Raum gegeben. Anschließend werden Ansätze der Managementforschung dargestellt, um Anregungen für die Planungstheorie zu entwickeln.

Gesellschaftswissenschaftliche Erklärungsansätze der Planungstheorie

Nach dem frühen Scheitern von Versuchen, im Sinne einer substanziellen Planungstheorie verbindliche Zielzustände oder Leitbilder für die räumliche Ordnung zu entwickeln (vgl. Albers 2004), sind die Bemühungen um eine wissenschaftliche Fundierung der Disziplin Stadt- und Raumplanung stark von theoretischen Ansätzen aus den Politik- und Wirtschaftswissenschaften geprägt. Dies bezieht sich nicht nur auf die Bestimmung der gesellschaftlichen Rolle der Planung, die für die Disziplin in der Tat fundamental ist (vgl. Faludi 1969; Haus/Heinelt 2004). Auch die beiden Grundmodelle gesellschaftlicher Entscheidung – nämlich der synoptisch-deduktive Ansatz rationaler Planung einerseits und der inkrementale Entscheidungsprozess in kleinen Schritten andererseits – entstammen der Politischen Ökonomie (vgl. Jochimsen 1967). Diese Grundmodelle bzw. die ihnen inhärenten oder hineininterpretierten Wertentscheidungen haben, oft in vereinfachenden Dichotomien (z. B. Planung „optimaler“ Zustände versus pragmatisches Handeln, zentrale staatliche Steuerung versus dezentrale Entscheidungen auf Märkten), die planungstheoretische Diskussion lange stark beeinflusst.

In der historisch kurzen Phase der Entwicklungsplanung herrschte fraglos das synoptische Ideal rationaler Planung vor. Dieses hatte nicht nur die räumliche Planung erfasst, sondern nahezu alle Bereiche der staatlichen Daseinsvorsorge, die in dieser spätfordistischen Periode stark expandierte (vgl. Albers 1993).

Dabei waren räumliche und sonstige Planung und hierarchische Steuerung ganz selbstverständlich und unwidersprochen die Aufgabe des Staates bzw. des „Government“. Das zentrale Thema der Politikwissenschaften war, wie der horizontal und vertikal in seiner Struktur stark fragmentierte Staat seine Steuerungsfähigkeit gegenüber der Gesellschaft erhöhen kann (vgl. Mayntz/Scharpf 1995).

Mit den Wachstumseinbrüchen und dem verstärkten ökonomischen Strukturwandel erodierte die Grundlagen der stabilen Nachkriegsprosperität. In den 1980er Jahren wurden in Westdeutschland und dem angloamerikanischen Raum eher wirtschaftsliberale Politikkonzepte verfolgt und wurde der Wettbewerb betont. Aus dieser Periode stammen die ersten Ansätze eines „New Public Management“ mit einer „marktliberalen Grundierung“ in den 1980er Jahren (Nuissl/Heinrichs 2006: 55), auf die dann Konzepte der Verwaltungsmodernisierung der 1990er Jahre aufsetzen. Eine zweite wesentliche Linie der politikwissenschaftlichen Diskussion der 1980er Jahre war die aufkommende Debatte über die Steuerbarkeit der Gesellschaft. Damit rückten verstärkt die differenzierten gesellschaftlichen Akteure, ihre Handlungslogiken und Interaktionen in den Fokus (Mayntz/Scharpf 1995).

Die räumliche Planung wurde in den 1980er Jahren auf ihre traditionelle Kernkompetenz der Ordnung der Nutzungen im Raum zurückgenommen. Es wurde versucht, Entwicklung durch informelle Planung zu initiieren und schrittweise zu realisieren. Analog zur Politikwissenschaft kann eine starke Ausrichtung auf die gesellschaftlichen Akteure konstatiert werden. Beteiligung, Bestandsentwicklung und behutsame Erneuerung waren in dieser Phase Schlüsselbegriffe. Auch die „Leuchtturm“-Strategie der IBA Emscher Park (1989-1999) beruhte explizit auf einem inkrementalen Ansatz, wenn auch mit dem Anspruch auf Innovation und Perspektive.

Mitte der 1990er Jahre wurde der später unter dem Begriff „Governance“ geführte Diskurs um neue institutionelle Formen der gesellschaftlichen Regulierung in Politiknetzwerken und Verhandlungssystemen auch im Bereich der Planungswissenschaften aufgegriffen. Darin erhielt der Staat verschiedene Rollen: die eines gesellschaftlichen Akteurs neben anderen, die einer Rahmen setzenden Instanz und die einer Rückfallinstanz, falls die Akteure nicht zu einer Lösung kommen. „Kooperative Planung“ (Selle 1996b) und „Colla-

borative Planning“ (Healey 1997) waren erste, verschieden grundierte, jeweils markante Bündelungen und Impulse für die neue planungstheoretische Diskussion.

In der Rückschau der relativ kurzen Geschichte einer wissenschaftlich fundierten räumlichen Planung – oder zumindest der Versuche dazu – ergeben sich also sehr grob drei Phasen, in denen der planungstheoretische Diskurs wesentlich geprägt war von einer gesellschaftstheoretisch fundierten Interpretation der Aufgaben von Planung (vgl. Abb. 1). Dabei ist die Planung (mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung) den jeweils dominierenden gesellschaftswissenschaftlichen Strömungen gefolgt. In diesen spiegeln sich jeweils die neuen, insbesondere die ökonomisch geprägten Rahmenbedingungen und politische Agenden der Perioden sowie die zunehmende Komplexität der gesellschaftlichen und damit auch der räumlichen Entwicklungen. Allerdings birgt das Bild von nacheinander ablaufenden Phasen gesellschaftlicher Regulierung und Planung die Gefahr folgenreicher Missverständnisse. Dies gilt ebenso für die Annahme, dass Interessen, Rollen und Verhaltensweisen einzelner Beteiligter an der Planung in Governance-Analysen klar zugeordnet werden könnten.

Phasen oder Schichten, Institutionen oder Akteure?

Unter Bezug auf die Phasen, mit denen Gerd Albers 1993 den „Wandel im Planungsverständnis“ beschrieb, hat Klaus Selle 1995 darauf hingewiesen, dass die Vorstellung fehl gehe, ein in einer Periode entwickelter Planungsmodus würde gänzlich durch einen neuen ersetzt. Vielmehr baue eine neue Phase auf der vorigen auf. Die im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung komplexer gewordene räumliche Entwicklung hat einen angemessen vielfältigen und weiter entwicklungsfähigen Kanon von Wissensbeständen, Ansätzen und Instrumenten der räumlichen Intervention evoziert.

Wie in der Planungstheorie ist die akademische Diskussion auch in den Gesellschaftswissenschaften primär auf „das Neue“ fokussiert. Allerdings gilt auch hier, dass weite Bereiche staatlicher Regulierung, von der öffentlichen bis zur sozialen Sicherheit, vom Steuer- bis zum Zuwendungsrecht (und übrigens auch in weiten Teilen des öffentlich Umwelt-, Bau- und Planungsrechts) weit davon entfernt sind, in diskursiven Governance-Prozessen ausge-

handelt zu werden. Es bestehen klare Vorgaben und im Zweifel Rechtsschutz. Governance-Ansätze beschreiben neue institutionelle Formen der Koordination und Entscheidungsfindung, die die vorhandenen politisch-administrativen Strukturen ergänzen, aber nicht ersetzen. Ähnlich wie in der räumlichen Planung wechseln sich die Modi der gesellschaftlichen Regulierung also nicht ab, sondern bauen eher aufeinander auf (siehe Pfeil in Abb. 1).

Für politisches oder planerisches Handeln ist es allerdings wesentlich, mehr zu wissen und zu verstehen als die theoretischen Planungsansätze und Regulierungsmodi. Das Grundmodell, das von Interaktionen und Aushandlungsprozessen zwischen den drei Akteursgruppen Kommune, Wirtschaft und Bürgerschaft ausgeht, bedarf im konkreten Fall der situativen Anpassung und Differenzierung: Die Kommunen und staatlichen Ebenen bzw. Institutionen sind stark ausdifferenzierte und komplex interagierende Gebilde, die nach wie vor einen starken Einfluss auf Gesellschaft und Wirtschaft haben. Auch die wirtschaftlichen Akteure und Märkte sind stark segmentiert, von Interessengegensätzen geprägt und hochgradig veränderlich. Auch gibt es Strukturen und Wirkungszusammenhänge von großer Bedeutung, z. B. die Weltmärkte oder technologische Veränderungen, die von der Wirtschaft, aber auch durch die Akteure Staat und Bürgerschaft, nicht wirksam beeinflusst werden können. Und schließlich ist die Bürgerschaft alles andere als homogen, sondern von vielfältigen Differenzierungen, Widersprüchen und Interessensunterschieden geprägt; sie weist eigendynamische und selbstorganisierte Bereiche auf (z. B. bei der Kultur und im Vereinswesen), die hoheitlicher oder wirtschaftlicher Beeinflussung weitgehend entzogen sind. Konkrete Politik und Planung müssen also in einem Gestaltungsprozess in konkreten Akteurskonstellationen operieren,

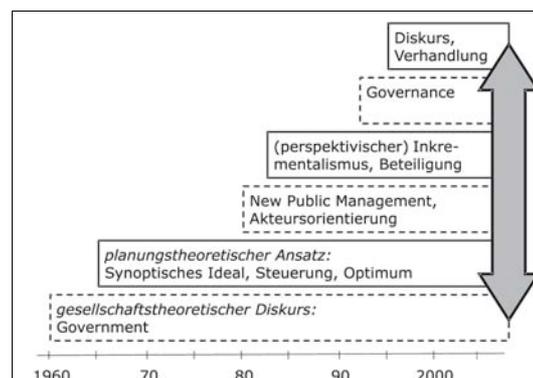


Abb. 1: Abfolge gesellschaftstheoretischer Diskurse und planungstheoretischer Ansätze [eigene Darstellung]

in denen das grundlegende institutionelle Regime stark ausdifferenziert ist. Diese „Niederungen der Ebene“ bleiben in den umfangreichen planungs- und gesellschaftstheoretischen Diskursen bis auf wenige Ausnahmen (vgl. Nuissl/Heinrichs 2006) jedoch weitgehend ausgeblendet.

Unterschiede und Ähnlichkeiten zwischen Planung und Management

Die wissenschaftliche Entwicklung der räumlichen Planung, die historisch in technischen und auch künstlerischen Disziplinen wurzelt, ist geprägt von deutlichen Einlagerungen aus den Sozialwissenschaften, insbesondere aus den Bereichen Soziologie, Volkswirtschaft und Politik. Die hohe Anschlussfähigkeit ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass räumliche Planung lange als eine im Grunde hoheitliche Aufgabe angesehen wurde – für die die Sozialwissenschaften aus einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive sowohl Problembeschreibungen als auch -bewertungen (oder wenigstens Kriterien dazu) anbieten. Ansätze der Betriebswirtschaftslehre und der Managementforschung wurden dagegen bislang nicht aufgegriffen. Diese haben – ähnlich wie die räumliche Planung – ihre Wurzeln in den Sozial- und den Ingenieurwissenschaften (vgl. Staehle 1999: 10f). Gesamtgesellschaftliche Fragestellungen bleiben hier allerdings weitgehend ausgeblendet; und zwar zu Gunsten der Fokussierung auf die Effizienz einzelner wirtschaftlicher Einheiten (Betriebe, Unternehmen, Netzwerke, Konglomerate) und ihres jeweiligen Kontextes (Rahmenbedingungen, Märkte).

Gemeinsam ist der räumlichen Planung und dem Management als anwendungsorientierten Wissenschaften der zentrale Anspruch, die zukünftige Entwicklung zielorientiert zu gestalten – sei es nur als vorbereitende Planung oder auch die Umsetzung betreibend –, wobei diese Bereiche in der Praxis der räumlichen Entwicklung zunehmend konvergieren. Bei fundamental unterschiedlichen Zielsetzungen und Gestaltungsfeldern sind beide – Planung und Management – nicht nur erkenntnis-, sondern auch ausgeprägt anwendungsorientierte Wissenschaften.

Die Literatur zur Managementforschung ist – zumindest für Forscher/innen mit Schwerpunkten außerhalb der Betriebswirtschaft – auch nicht annähernd vollständig zu überblicken. Die Dichte von Beiträgen auch zu Einzelfragen ist enorm. Deshalb können die fol-

genden Ausführungen nicht beanspruchen, sich auf den aktuellen Stand der Debatte in Betriebswirtschaft und Managementforschung zu stützen. Vielmehr ist der Zugang hoch selektiv. Es sind Ergebnisse einzelner Blicke in eine benachbarte Wissenschaftswelt: auf Problemstellungen, die sich sowohl in der Management- als auch in der Planungstheorie stellen.

Zur Entwicklung der Ansätze der Management-Theorie

„Management“ wird, ausgehend von der Konzeption des französischen Bergbauingenieurs Henry Fayol (*Administration industrielle et générale*, Paris 1916), in der Regel funktional, nämlich als Planung, Organisation und Kontrolle definiert. Für denselben Sachverhalt lässt sich im Deutschen auch der Begriff „Führung“ verwenden (vgl. Staehle 1999). Die mittel- und langfristig orientierten Managementaufgaben werden unter den Überschriften „Unternehmensstrategie“ oder „Strategische Planung“ diskutiert.

Bereits die Nutzung des Begriffes „Planung“ deutet an, dass es sich zumindest um ähnliche Aufgaben wie im Bereich der räumlichen Planung handelt. Die grundlegenden Abb. 1: Abfolge gesellschaftstheoretischer Diskurse und planungstheoretischer Ansätze [eigene Darstellung] Erklärungsansätze, wie Unternehmen ihre Strategien entwickeln, werden im Folgenden auch als Managementtheorie bezeichnet.

Ähnlich wie in der Entwicklung der Planungstheorie lassen sich auch in der Managementtheorie deutliche Phasen unterscheiden. Etwa bis Mitte der 1960er Jahre dominierte die Sichtweise, dass es Aufgabe des Managements ist, die Strukturen des Unternehmens optimal der Umweltsituation anzupassen, wobei dem Management die führende Rolle zukommt. Als Schlüsseltexte werden *Strategy and Structure* (Alfred D. Chandler 1957) und *Leadership in Administration* (Philip Selznick 1962) angesehen. Bei der Entwicklung der Strategie ist die SWOT-Methode mit ihrer Kombination der endogenen mit der exogenen Perspektive von zentraler Bedeutung. Dieser analytische Zugang ist allerdings nur ein allgemeines Raster für Fallstudien bzw. die Analysen und Entscheidungen der Unternehmensleitung. Die Auswahl der einbezogenen Felder, die Bewertungen, die Synthesen und die Schlussfolgerungen bleiben allein Aufgabe des Managements, das als die „richtige“ Entschei-

derung zu treffen in der Lage angesehen wird. Ist diese getroffen, ist die Perspektive des Unternehmens möglichst klar und einfach zuzuspitzen, um sie nach innen und außen durchzusetzen. Es wird davon ausgegangen, dass eine Gestaltung der Strategie und Struktur vom Management kohärent entwickelt und umgesetzt werden kann. Henry Mintzberg (1999: 38 ff) nennt diese – bis Mitte der 1960er Jahre dominanten – managementtheoretischen Ansätze die „Design-Schule“. Eine starke Analogie zu Selbstverständnis und Strategie der „Stadtbaumeister“ in der Phase der Auffangplanung ist unverkennbar.

Die Dominanz der „Design-Schule“ wurde gegen Mitte der 1960er Jahre abgelöst durch den Versuch einer methodisch ausgefeilten, rationalen Planung der Zukunft von Unternehmen, wobei die SWOT-Analysen der vorigen Phase nach wie vor den konzeptionellen Ausgangspunkt bildeten. Allerdings wurde beansprucht, nicht nur die Situation und die Entwicklungsmöglichkeiten, sondern auch die Schlussfolgerungen daraus mit formalen Methoden rational ableiten und deren Umsetzung eindeutig programmieren zu können. Als zentrales Werk für diese Phase gilt Corporate Strategy (H. Igor Ansoff 1965). Es wurde von grundsätzlich umfassenden analytischen, prognostischen, konzeptionellen und instrumentellen Möglichkeiten ausgegangen. Da demnach eigentlich nichts zu entscheiden blieb, waren es im Grunde nicht mehr die Manager, sondern die Experten in den Planungsstäben, die nach diesem Ansatz sowohl die Strategie entwickeln als auch deren Umsetzung programmieren sollten. Mintzberg (1999: 64ff) nennt diese Ansätze die „Planungsschule“, die offenkundig starke Analogien zum synoptisch-deduktiven Ansatz rationaler Planung hat, der in der kurzen Phase der räumlichen Entwicklungsplanung die Diskussion beherrschte.

Der umfassende Geltungsanspruch und die stark formalisierten Methoden des technokratischen Planungsmodells gerieten bald stark in die Kritik (vgl. Mintzberg 1995). Eine grundlegende Erweiterung setzte allerdings erst 1980 mit dem Erscheinen von Competitive Strategy von Michael Porter ein. Dieser verband den rationalen Anspruch der „Planungsschule“ mit dem voluntaristischen Element der „Design-Schule“ zu einem pragmatischen Ansatz. Dieser bietet ein Set von Erklärungsansätzen von Marktstrukturen und Strategie- bzw. Handlungsoptionen für Unternehmen, um sich im Wettbewerb besser behaupten zu können. Einer dieser eher

können. Einer dieser eher typologischen als theoretischen Ansätze ist das Konzept der industriellen „Cluster“, das in der stadt- und regionalökonomischen Forschung vielfach aufgegriffen wurde. Die prägenden Faktoren in der „Positionierungsschule“ sind der Wettbewerb, die Bedingungen der jeweiligen Branche und die Akteure in der Wertschöpfungskette der Unternehmen (vgl. Mintzberg 1999: 100ff). Gegenüber diesen exogenen Kräften erscheinen die Strukturen innerhalb der Unternehmen bei Porter als kaum relevant, was dazu beigetragen haben mag, dass Managementansätze, die insbesondere die endogenen Potenziale in den Unternehmen in den Mittelpunkt rückten, in der Folge einen außerordentlichen Aufschwung nahmen.

Der Ansatz der „Positionierungsschule“ hat keine deutliche Analogie in der planungstheoretischen Diskussion wie die Ansätze des „Design“ und der „Planung“. Zwar wurden in den 1980er Jahren zwei zentrale Motive der „Positionierungsschule“ auch in der räumlichen Planung diskutiert: der Wettbewerb von Regionen wurde erstmals stark thematisiert und die Akteure im Umfeld der hoheitlichen Planung wurden als wesentliche Kräfte identifiziert. Allerdings ist die räumliche Planung – oder, wie Klaus Selle (2005: 13) es zutreffend formuliert: die „Mitwirkung öffentlicher Akteure an der räumlichen Entwicklung“ – eben weit komplexer als die Ziele, Strukturen und Rahmenbedingungen, die bei der Entwicklung von Unternehmen zu berücksichtigen sind.

Neuere Ansätze der Managementforschung

Der große, in der Managementliteratur nach wie vor ablesbare Einfluss der Ansätze von Porter kann als letzter Höhepunkt deterministischer, top-down konzipierter, präskriptiver Management-Ansätze eingestuft werden, die Ausdruck relativ stabiler Umfeld- und Produktionsbedingungen waren. Vor einem solchen Hintergrund erscheint es plausibel, sich im theoretischen Zugang auf Idealtypen wie eine gestalterische („Design“) oder formale („Planung“) Vorgehensweise zu konzentrieren oder die Unternehmensentwicklung anhand einer markt- und strategieorientierten Typologie zu steuern („Positionierung“). Demgegenüber wird in den neueren Ansätzen versucht, das tatsächliche Verhalten, es beeinflussende Faktoren sowie die Strategieentwicklung als emergenten Prozess zu analysieren und theoretisch zu reflektieren (auf die Planung bezogen vgl. Selle 2005: 141ff). Auf

diesem Wege ist die Dominanz präskriptiver Modelle und des rein funktionalen Verständnisses in den 1990er Jahren durch eine Pluralität theoretischer Ansätze von Managementforschung ersetzt worden (vgl. Staehle 1999: 66f).

Die Neuorientierung setzt bereits in den 1970er Jahren mit empirischen Studien ein, in denen die ausgeübten Tätigkeiten von Managern im Mittelpunkt stehen. Die „Work-Activity“-Forschung ergibt, dass Management in der Praxis eine sehr vielfältige, in kurzen Abschnitten erfolgende und somit stark fragmentierte Tätigkeit ist. Es „entsteht ein Bild, das den Manager in einem Strudel von Aktivitäten zeigt, die schnell wechseln, als wenig geplant und häufig außerhalb der Kontrolle des Managers erscheinen“, der Manager als „Surfer“ (Schirmer 1992: 55).

Um diese gegenüber den funktionalen und präskriptiven Modellen geradezu chaotische empirische Realität zu strukturieren und einer Analyse zugänglich zu machen, hat es sich als besonders fruchtbar erwiesen, die Aufgaben des Managements in „Rollen“ zusammenzufassen, die in verschiedenen Situationen, also „Szenen“, eingenommen werden. So unterscheidet Mintzberg (1999) zwischen interpersonellen Rollen (Repräsentant, Führer, Koordinator), informationellen Rollen (Informationssammler, -verteiler, Sprecher) und Entscheidungsrollen (innovativer Unternehmer, Krisenmanager, Ressourcenmanager, Verhandlungsführer). Das Management ist – je nach hierarchischer Stellung in unterschiedlicher Gewichtung und Ausprägung – mit dem ganzen Spektrum dieser verschiedenen Rollenanforderungen konfrontiert (vgl. Staehle 1999: 82ff). Management ist demnach stark situativ geprägt und strategische Planung, wie sie die funktionalen und präskriptiven Modelle an zentraler Stelle vorsehen, ist eine Randerscheinung oder findet eher implizit in den Managementprozess integriert statt.

Aufbauend auf diesen empirischen Befunden kommt es offenkundig entscheidend auf die Interpretation der Situation und die Auslegung der geforderten Rolle durch die Person des Managers an. Die Situation ist einerseits bestimmt durch die gegebenen „objektiven“ Bedingungen (Personelle Situation, Problemstellung, verfügbare Ressourcen etc.) und andererseits durch die „subjektiven“ Intentionen und Ziele, die der Manager persönlich verfolgt. Wie die in der Situation für angemessen befundene Rolle dann tatsächlich ausgeführt

wird, wird durch die bisherige Entwicklung, das heißt die Situationsdynamik, sowie insbesondere durch die biografischen Erfahrungen und mentalen Konstruktionen des Managers geprägt. Diesen „subjektiven Theorien“ (vgl. Schirmer 1992), die von den Führungskräften im Alltag laufend weiter entwickelt werden, kommt dabei eine Schlüsselstellung für das Verständnis des Managements zu. Sie bestimmen, welchen Kurs der „Surfer“ nimmt und auch, wann er ihn verändert.

Insgesamt ist bei der Analyse der Entwicklung der Ansätze der Managementtheorie zu bedenken, dass es neben der Entwicklung und Gestaltung von „Produkten“, die auf eine Nachfrage oder einen Bedarf von außen gerichtet sind, bei der Strategieentwicklung und dem Management vor allem auch um eine dazu komplementäre Gestaltung von Strukturen und -prozessen innerhalb von Organisationen und ihren Netzwerken geht. Im Unterschied zumindest zum traditionellen Verständnis von räumlicher Planung stehen nicht nur die „Produkte“ bzw. „Pläne“ zentral, sondern deren Umsetzung und Realisierung durch die Organisation und durch die Nachfrage am Markt. Während diese Nachfrage- oder Marktorientierung, das „Marketing“, in der historisch stark auf Produktion ausgerichteten deutschen Betriebswirtschaftslehre in der Wissenschaft lange weniger Beachtung fand, gehören die Organisation von Strukturen und Prozessen sowie die Methoden und Instrumente der Führung traditionell zum Kernbestand der Betriebswirtschaft und der Managementforschung.

Anregungen für die Planungstheorie

Aus der Skizze zu Ansätzen der Managementtheorie und der strategischen Unternehmensplanung können für die Weiterentwicklung der Planungstheorie einige Anregungen gewonnen werden. Von grundlegender Bedeutung ist eine Erweiterung der analytischen Perspektive auf die Umsetzung und Realisierung von Planungen bzw. Projekten. In der Nachbarwissenschaft ist es selbstverständlich, neben der inhaltlichen Ausgestaltung der Produkte und Strategien auch die zur Entwicklung und Umsetzung erforderlichen organisatorischen Strukturen und Prozesse einzubeziehen und zu gestalten (vgl. Krüger 2007).

Zum strategischen gehört ein operativer Plan, in dem dargestellt wird, was wann und durch wen passieren soll. Demgegenüber spiegelt

die Literatur zur Organisation räumlicher Planung nach wie vor ein Verständnis wider, das ausschließlich von der Perspektive hoheitlich-administrativen Handelns geprägt ist. Darin stehen die horizontalen und vertikalen Strukturen der Verwaltung und das Verwaltungsrecht im Mittelpunkt. Auch im Governance-Diskurs wird Planung als politischer Prozess bisher weitgehend ohne Bezug auf die konkreten organisatorisch-institutionellen Strukturen

und Prozesse in Verwaltung, Wirtschaft und Bürgerschaft diskutiert. Und auch wenn, wie bei Klaus Selle (2005: 93ff), die Kommunikation mit den konkreten Akteuren und der Gegenstand (das heißt die „räumliche Entwicklung“) systematisch in den Blick geraten, ist die Theorie ausdrücklich auf Verfahren zur Entscheidungsfindung bis zum fertigen „Plan“ ausgerichtet – nicht auf „Handeln“. Die Planungstheorie könnte durch einen kritischen Rückgriff auf die weit entwickelten organisatorischen Gestaltungskonzepte aus der Managementtheorie einen Beitrag leisten, die Trennung der Planung von den Strukturen und Prozessen ihrer Realisierung – und damit letztlich die weitgehende „Ohnmacht“ der Planung – zu überwinden.

Die Entwicklung der Managementtheorie ist gekennzeichnet von einer Ergänzung der funktionalen und präskriptiven, idealtypischen Ansätze durch Erkenntnisse aus der Managementpraxisforschung. Mit ihr rückt die Konfiguration von situativen und von kognitiven und konzeptionellen Aspekten sowie biografischen Faktoren in den Mittelpunkt empirischer Forschung und theoretischer Analysen. Demgegenüber ist – wiederum bis auf Ansätze bei Klaus Selle, der von pluralen „Praxen“ der Planung spricht – von einer Planungspraxisforschung im deutschsprachigen Raum nichts bekannt. Dietrich Fürst (2004b) weist darauf hin, dass „Input“ und „Output“ der räumlichen Planung relativ gut bekannt seien. Hingegen seien theoretische Erkenntnisse über wesentliche Teile des „Throughput“ (Determinanten informeller Planung, Werteentwicklung und Paradigmenbildung, informationelle und mentale Abwägungs- und Beurteilungsprozesse, Planungsstile und -kulturen) wie auch über den „Outcome“ (Folgen der kognitiven Interaktionen, gemeinsamer „Leitbilder“ und Planungserfahrungen für die „Lernprozesse“ von Beteiligten) kaum vorhanden.

Im Hinblick auf die Bearbeitung der von Fürst skizzierten Forschungsfelder im Bereich der kognitiven und konzeptionellen Grundlagen der räumlichen Planung kann aus der Managementforschung der Hinweis bezogen werden, dass aggregierte Ansätze Gefahr laufen, zu kurz zu greifen und neben situativen Faktoren auch personale und biografische Aspekte beleuchtet werden müssten. Dies führt zu einer Analyse der Konfigurationen von Planungen. Diese nimmt einerseits die Strukturen und Prozesse sowie andererseits die Funktionen und Aktivitäten der Planung darin in den Blick, um eine tragfähige Typologie von Rollen der Planung zu entwickeln, die in den Situationen der Praxis hilfreich ist. Schließlich ist langfristig die Konzeption einer Stadtentwicklung anzustreben, in der Planung, Organisation, Realisierung und Evaluierung verbunden sind. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Managementforschung wäre diese nicht als determinierte Abfolge, sondern im Sinne eines interaktiven Prozesses von Strategie-, Organisations- und Projektentwicklung zu konzipieren. Dass eine solche Stadtentwicklung andere und vermutlich komplexere Legitimationsanforderungen auslöst als die klassische Angebotsplanung, wird im aktuellen planungstheoretischen Diskurs breit diskutiert (vgl. z. B. Fürst 2004a; Haus/Heinelt 2004; Altrock et al. 2004). Zu dieser „Makrofundierung“ der Planung, die Aufgaben und gesellschaftliche Einbindung der Planung diskutiert, sollte verstärkt eine „Mikrofundierung“ treten, mit der das Verständnis, die Konzeptentwicklung und das Handeln der Planerinnen und Planer unterstützt und kritisch reflektiert werden kann.

Literatur

- Albers, G.: Über den Wandel im Planungsverständnis. In: *RaumPlanung* 61 (1993), S. 97-103
 Ders.: Zur Rolle der Theorie in der Stadtplanung – Folgerungen aus fünf Jahrzehnten. In: Altrock et al. 2004, S. 101-111
- Altrock, U., et al. (Hg.): *Perspektiven der Planungstheorie. Planungsrundschau* 10. Berlin 2004
- Altrock, U., et al. (Hg.): *Sparsamer Staat – Schwache Stadt? Planungsrundschau* 13. Kassel 2006
- Altrock, U./Güntner, S./Kennel, C.: *Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in*

- der Stadtentwicklungspolitik. In: Altröck et al. 2004, S. 187-207
- Benz, A.: Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, H. 40 (2) (2001), S. 55-71
- Faludi, A.: Planungstheorie. In: Stadtbauwelt 23 (1969)
- Fürst, D. (2004a): Mentalitäts- und Paradimawechsel in der Stadtentwicklungsplanung. In: Neues Archiv für Niedersachsen, H. 1/ 2004, S. 67-83
- Ders. (2004b): Planungstheorie – die offenen Stellen. In: Altröck et al. 2004, S. 239-255
- Haus, M./Heinelt, H.: Politikwissenschaftliche Perspektive auf den Stand der Planungstheorie. In: Altröck et al. 2004, S. 167-184
- Healey, P.: Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. New York 1997 (2. Aufl. 2006)
- Jochimsen, R.: Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung. In: Weltwirtschaftliches Archiv, Bd. 99 (1967), S. 52-72
- Krüger, T.: Planung durch Projekte – Projektentwicklung als Element des Stadtmanagements. In: Sinning 2007, S. 332-343
- Mayntz, R./Scharpf, F. W.: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Dies. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main 1995, S. 9-38
- Mintzberg, H.: Die Strategische Planung: Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung. München 1995
- Ders.: Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Wien 1999
- Nuissl, H./Heinrichs, D.: Zwischen Paradigma und heißer Luft: Der Begriff der Governance als Anregung für die räumliche Planung. In: Altröck et al. 2006, S. 51-72
- Selle, K.: Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: RaumPlanung 71 (1995), S. 237-242
- Ders. (Hg.) (1996a): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Wiesbaden/Berlin 1996
- Ders. (1996b): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 69. Dortmund 1996 (2. Aufl.)
- Ders.: Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund 2005
- Schirmer, F.: Arbeitsverhalten von Managern. Bestandsaufnahme, Kritik und Weiterentwicklung der Aktivitätsforschung. Wiesbaden 1992
- Sinning, H. (Hg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund 2007 (2. überarb. Aufl.)
- Staehele, W. H.: Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. München 1999 (8. Aufl.)



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

Kontextualisierung als Instrument zur Erfüllung des Beteiligungsanspruches in der Stadtplanung



Dr. Manfred Josef Pauli
vom Büro PBBB, Pauli
Beteiligungsberatung und
-durchführung

Dies ist eine
Kurzdarstellung der
systemisch inspirierten
Dissertation an der
Fakultät Architektur und
Stadtplanung, Universität
Stuttgart, publiziert 2006,
Shaker Verlag Aachen

In meiner Dissertation stelle ich mit Kontextualisierung ein Instrument vor, das geeignet erscheint, bestimmte Probleme bei der städtebaulichen Bürgerbeteiligung zu lösen, zumindest aber erheblich zu mildern. Dabei geht es auch darum, die stadtplanerische Struktursituation systemisch zu analysieren und mit dem methodischen Ansatz „Kontextualisierung“ einen systemisch inspirierten Ansatz in die stadtplanerische Diskussion einzubringen.

Im Folgenden möchte ich zur Erklärung dieses Ansatzes zunächst allgemein auf Bürgerbeteiligung eingehen, dann mich via des eingeführten Begriffes Planungsmilieu den Adressaten für diese Beteiligung widmen, um dann den Ansatz Kontextualisierung selbst vorzustellen und ihn anhand dreier Praxisbeispiele auf seine Tauglichkeit hin zu prüfen.

1. Der Begriff Beteiligung

Der Begriff der Beteiligung unterliegt durch Gebrauch verschiedenen Konnotationen. Bei seiner Verwendung geht es grundsätzlich stets um Fragen der Mitwirkung und Teilhabe an Entscheidungen von überindividueller Struktur und Bedeutung. Dabei werden auch sämtliche Schritte der Entscheidungsvorbereitung miteinbezogen.

In der Stadtplanung wurde durch gesetzliche Verankerung der Bürgerbeteiligung eine besondere Rolle zugewiesen. Pläne werden demnach nur dann gültig, wenn sie tatsächlich durchgeführt wurde. Dabei wurde diese Bür-

gerbeteiligung nicht nur aus demokratiepolitischen Überlegungen heraus eingeführt, sondern auch als Instrument, damit die staatlichen Institutionen umfassendere Informationen über Restriktionen und die Interessenlagen in der Stadt erhalten können um damit eigenes Handeln optimieren zu können.

Es verwundert auch aus diesem Grund nicht, dass sich im Gegensatz zu politwissenschaftlichen Überlegungen zum Thema Beteiligung bei Fragen der Stadtplanung das Forschungsinteresse nicht mehr verstärkt auf den Begründungszusammenhang zwischen demokratischer Ordnung und der Mitwirkung von Bürgerinnen und Bürgern am gesellschaftlich

relevanten Entscheidungsprozess konzentriert hat, sondern methodische Aspekte und Fragen der Verfahrensgestaltung einen breiten Raum einnehmen. Wie also der Prozess von Interessensartikulation und –einbringung stattfinden soll.

Doch unabhängig vom Wie der Organisation stadtplanerischer Bürgerbeteiligung, aufgrund der gesetzlichen Entscheidungsprozeduren bleibt stets ein Grunddilemma: wie lässt sich die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürgern an stadtplanerischen Entscheidungen mitzuwirken sichern, wenn gleichzeitig eine Aussicht auf die Berücksichtigung dieses Engagements nicht gewährleistet ist bzw. diese Berücksichtigung jenseits der inhaltlichen Qualität der eingebrachten Vorschläge liegt?

Aus diesem Dilemma heraus liegt dieser Arbeit der weitergehende Begriff des Beteiligungsanspruches zu Grunde, den es zu erfüllen gilt. Es wird damit zum Ausdruck gebracht, dass nicht nur die von den staatlichen Stellen unterbreiteten Beteiligungsangebote die Mitwirkungsbedürfnisse der Bürgerschaft erfüllen können, sondern dass diese um weitere Möglichkeiten der Einflussnahme auf stadtplanerische Entscheidungen zu ergänzen sind, um sowohl den inhaltlichen Aspekten dieser Beteiligungsvorgänge als auch den demokratiepolitischen Erfordernissen einer aufgeklärten Bürgerschaft Rechnung zu tragen. (1)

Aus der gesetzlichen Verankerung der stadtplanerischen Bürgerbeteiligung lässt sich jedoch noch etwas anderes Wichtiges herauslesen: Es stehen sich in der städtebaulichen Praxis stets drei Gruppen von Mitgliedern der Gesellschaft gegenüber und interagieren miteinander: die politischen Entscheidungsgremien, hier vor allem der Gemeinderat mit seinen Unterorganisationen, die Verwaltung als Vorbereiterin und Ausführerin von politischen Entscheidungen bei gleichzeitiger Weisungsgebundenheit durch das politische System und drittens eine nicht näher definierte Bürgerschaft, die letztlich jede Bürgerin und jeden Bürger innerhalb eines räumlich abgegrenzten Gebietes meint.

2. Planungsmilieu

Grundsätzlich richtet sich Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung an alle im Geltungsbereich befindlichen Bürgerinnen und Bürger. Dies sowohl laut Gesetz als auch als Gebot für die Durchführung von Beteiligungsangeboten, was bedeutet, dass Rechenschaft darüber ab-

zugeben ist, ob alle Angesprochenen die gleichen Chancen haben, Kenntnis über diese Angebote zu erlangen.

Die Praxis aber zeigt, dass es in jeder Gemeinde unterschiedliche Begabungen und Motivationen in der Bürgerschaft gibt, sich mit den Fragen der Stadtplanung auseinanderzusetzen und diese Angebote tatsächlich anzunehmen. Selbst dort wo begleitend zu Beteiligungsangeboten auch Aktivierungsmaßnahmen durchgeführt werden, wie vor allem bei Stadtteilmaßnahmen und Wohnumfeldverbesserungen, zeigt sich immer wieder, dass es jeweils nur eine begrenzte Anzahl der möglichen Adressaten sind, die sich beteiligen wollen.

Dieser Adressatenkreis, dem grundsätzlich ein Interesse an stadtplanerischen Vorgängen unterstellt werden kann, wird hier als Planungsmilieu bezeichnet. Gemäß der Begriffsverwendung von „Milieu“ als Unterscheidungsmöglichkeit anhand von qualitativen oder quantitativen Zuschreibungen und Indikatoren, ist hier vor allem die Unterscheidung gemäß Interesse von Relevanz.

Um das Potenzial, das im Planungsmilieu liegt, besser zu nutzen und aktivierend für Engagement zu machen, gilt es daher, dieses vorhandene Interesse stärker zu wecken. Dies kann zum einen durch eine häufigere Behandlung stadtplanerischer Themen liegen, aber auch durch das Zuspitzen dieser Themen auf Kontroverse, Streit und Dissens. Eine weitere Chance, dieses Interesse zu wecken, liegt hingegen in der Darstellung stadtplanerischer Themen entlang von Knappheiten.

Knappheiten bestehen grundsätzlich stets in der Zeit-, Sach- und Sozialdimension. Welche davon bei den Sachverhalten in allfälligen Planungssituationen jeweils angemessen erscheinen, lässt sich jedoch nicht immer klar vorab entscheiden, es hängt hier also auch vom Geschick und günstigen Umständen ab. Beispiele für solche Umformulierung von Sachverhalten wären, wenn öffentliche Mittel in Großprojekte fließen und dadurch Regelaufgaben nicht erfüllt werden. Wenn die Flächenausweisung für private Investitionen so bemessen ist, dass nur noch eine geringe Anzahl von Menschen diese realisieren können. Oder wenn sich durch unzureichende Verkehrsinfrastruktur die Wegezeit unbotmäßig erhöht.

Die Umformulierung von Knappheiten erzielt ihren Effekt vor allem dadurch, dass knappe

Ressourcen als Mangel angesehen werden, den es zu beheben gilt. Was ausreichend oder gar im Überfluss vorhanden ist, weckt selten Interesse, diese Ressource noch zu steigern. Jedoch stehen sich auch bei Knappheitsbeschreibungen oftmals unterschiedliche Auffassungen gegenüber. So gelten Flächenausweisungen im so genannten Freiraum den einen als schlechter Umgang mit der knappen Ressource Boden, den anderen als Chance, die Probleme der knappen Ressource Bauland zu lindern.

Diese Widersprüchlichkeiten stehen zusätzlich als Hindernis für die Interessensweckung der Mitglieder des Planungsmilieus im Raum. Denn es ist kaum zu erwarten, dass sich Menschen dort engagieren, wo ihnen eine Knappheit nicht plausibel erscheint. (2)

Für eine Gesamtstrategie zur Erfüllung des Beteiligungsanspruches ist daher die Weckung von Interesse durch Knappheitsbeschreibungen allein nicht ausreichend.

3. Kontextualisierung

Der Kontextualisierungsansatz erscheint in seiner langfristigen Verwendung geeignet, eine solche Gesamtstrategie unterstützen zu können.

Zunächst gilt es jedoch, den Begriff Kontext hier noch etwas genauer anzusehen, da es für ihn durch Gebrauch keine eindeutige und abschließend anerkannte Definition gibt.

Für den Kontextualisierungsansatz erscheint der Definitionsansatz aus der Informationsverarbeitung besonders hilfreich. Zusammengefasst wird hier das als Kontext aufgefasst, was an Informationen einer Person innerhalb bestimmter Kommunikationsvorgänge zu bestimmten Gelegenheiten zur Verfügung steht. (3)

Damit gilt für den Kontext, dass er all die Informationen mit den Geltungsansprüchen, die zu dieser Information gehören, je nach Situation und Person, umfasst.

Aus diesem Verständnis des Kontextes geht es beim Ansatz der Kontextualisierung in der Stadtplanung im Kern um eine gesellschaftlich relevante Aufklärung über Informationen zu stadtplanerischen Vorgängen und den von den verschiedenen dabei involvierten Akteuren herrschenden Geltungsansprüchen.

Wesentlich für den Einsatz von Kontextualisierung sind vier Verfahren: Verbreiterung des gesellschaftlichen Diskurses, Niederschrift des Diskurses und seine Streuung, Erstellung und Management von Expertisen und die Legitimierung von Positionen.

In dem Verfahrensschritt „Verbreiterung des gesellschaftlichen Diskurses“ geht es darum, die Dichte gesellschaftlicher Kommunikation zu erhöhen. Sei es durch Podiumsdiskussionen, Workshops, Arbeitsgruppen und dergleichen mehr. Dabei gilt zusätzlich, dass dafür gesorgt werden soll, dass Akteure zusammenkommen, die so bislang nicht zusammengekommen sind.

Mit diesem Verfahrensschritt werden die unterschiedlichen Auffassungen über den planerischen Gegenstand deutlicher, die verschiedenen Geltungsansprüche der vorliegenden Informationen aufgeheilt und bestehende Differenzen über die Wirkungen planerischer Entscheidungen deutlicher.

Die daran beteiligten Akteure können somit ihre eigenen Geltungsansprüche überprüfen, sie verstärken oder sich den neuen anschließen. Und damit ihre Haltung zu einem planerischen Gegenstand verändern. Gleichzeitig können sie dadurch erkennen, wer ihre eigenen Geltungsansprüche teilt, was bei einer möglichen Allianzbildung von Relevanz sein kann.

Zusätzlich wird damit – gerade auch für eher ungeübte Beteiligte – eine Basis geschaffen, sich eine eigene Meinung zum Vorhaben zu bilden, also die eigene Interessengenerierung zu befördern. Oder auch durch die Übernahme von Argumentationen und das Akzeptieren geäußerter Geltungsansprüche die eigene Interessenartikulation zu verbessern.

Das Verknüpfen bisher unverknüpfter Akteure soll sowohl die Vielfältigkeit existierender Geltungsansprüche darstellen, aber auch der Differenz- und Relevanzbildung Vorschub leisten und somit bei der Meinungsbildung neue Aspekte zu Tage befördern bzw. eigene Meinungen zu verändern.

Die zwei Verfahrensschritte „Niederschrift des Diskurses und seine Streuung“ erzeugen unterschiedliche Wirkungen. Ihr Sinn besteht zunächst darin, dass mündliche Kommunikationen durch Niederschrift in eine dauerhaftere Fassung gebracht werden. Und in einem zweiten, dass diese Niederschrift einem breiten

ren Publikum zugänglich gemacht werden kann.

Durch die Streuung und damit durch die Erweiterung des Adressatenkreises erfolgt quasi im Nachgang zur mündlichen Kommunikation eine Aufklärung über die von den Akteuren geäußerten Informationen und ihrer Geltungsansprüche. Dies kann zu weiterem Kommunikationsbedarf, zu neuen Klärungsversuchen, aber auch zu prospektiven Vermutungen über die Akzeptanz planerischer Entscheidungen führen.

In den Verfahrensschritten „Erstellung und Management von Expertisen,“ geht es darum, dass zu Planungsfragen ein komplexeres Argumentationsgerüst aufgebaut und verwaltet wird. Dies sind sicherlich die schwierigsten Verfahrensschritte im Rahmen der Kontextualisierung. Ihre Wirkungen sind aber, wie die Praxis zeigt, mit am erfolgreichsten. Geht es bei den ersten beiden Verfahrensschritten häufig um Meinungen, allgemeine Einschätzungen und Werthaltungen, so benötigt eine wirkungserzielende Expertise genauere Analysen und klarere Begründungen für die Einschätzungen über den Planungsgegenstand.

Kann eine Expertise noch von einer einzelnen Person erstellt werden, so benötigt der anschließende Schritt des Expertenmanagements ausgefeilte Techniken. Hierbei geht es im Kern darum, dass die Anfangsexpertise durch Veröffentlichung von anderen weiterbearbeitet werden kann, um so den Gehalt der Argumentationen und Begründungen stärker zu fundieren.

Die besondere Wirkung der Expertisen besteht in der Hilfestellung, die es anderen Akteuren ermöglicht, eigene Haltungen kontrastierend zur Expertise genauer zu begründen bzw. durch Übernahme der Expertiseargumente die eigene Haltung relevanter und wirksamer zu machen. (4)

Im vierten Verfahrensschritt „Legitimierung von Positionen“ geht es darum, Diskursbestandteile oder Expertisen verbindlich zu machen. Es ist also ein Schritt, der erst im Anschluss an die anderen Schritte getätigt werden kann. Es sollen damit Festlegungen getroffen werden, die spätere Diskurse, Expertisen, vor allem aber Entscheidungen bindend zu diesen legitimierten Positionen machen.

Die besondere Wirkung entfaltet dieser Schritt dahingehend, dass er mögliche Optionen bei

zukünftigen planerischen Vorhaben einschränkt und dadurch den einmal geäußerten und gesetzten Willen zum Maßstab zukünftiger Entwicklungen und Entscheidungen machen kann.

Dies führt zur entscheidenden Wirkung von Kontextualisierung:

All diese Schritte haben für die Erfüllung des Beteiligungsanspruches vor allem darin ihre Wirkung, dass sie auf den Optionenschatz in der Stadtplanung verknappend Einfluss nehmen. Dies bedeutet, dass durch das Anwachsen von öffentlich geäußerten Meinungen, Haltungen und Argumentationsgerüsten die letztentscheidenden Gremien in einen besonderen Begründungszwang gedrängt werden, warum sie sich so oder so zu entscheiden gedenken.

Diese Wirkung kann Kontextualisierung jedoch nur dann entfalten, wenn es tatsächlich gelingt, die in diesen Verfahren erzeugten Haltungen dringlich für die letztentscheidenden Gremien zu machen, dass es also gelingt durch Geschick und Intensität in die Bestandssicherheit dieser sozialen Systeme zumindest Zweifel oder Befürchtungen zu bringen.

Denn nach wie vor bestehen zwischen den verschiedenen Akteuren Machtasymmetrien, dies vor allem zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger und zu Gunsten der abwägenden und vor allem der letztentscheidenden Gremien.

Um dieses strukturelle Ungleichgewicht zu lindern, erweist es sich als nützlich, dass Kontextualisierung nicht wie heute durchaus üblich, ad-hoc einzusetzen, sondern im Rahmen eines organisierten Kollektivs, in einem sozialen System also.

Dieses soziale System sollte demnach in erster Linie als Zweck die Realisierung der vier Verfahren der Kontextualisierung verfolgen. Da diese in erster Linie der Interessengenerierung und -artikulation förderlich sind, darf davon ausgegangen werden, dass es anfänglich nur eine zögerliche Teilnahme und Mitwirkung an diesem Sozialen System geben wird. Ein solches System könnte aber Ausgangspunkt für weitere Organisationsbildung sein, die sich entweder der Interessendurchsetzung widmet oder – konkurrierend zum bestehenden System – andere Schwerpunkte bei der inhaltlichen Auswahl ihrer Kontextualisierungen setzt. (5)

4. Verfahrensschritte in der Praxis

Es erstaunt, dass im Bereich der Stadtplanung kaum Organisationen existieren – abgesehen von Bürgerinitiativen und Lobbygruppen, die als Ein-Punkt-Initiativen die Beförderung oder Abwehr eines bestimmten Vorhabens als Ziel verfolgen –, deren Hauptschwerpunkt auf allgemeinen stadtplanerischen Fragen liegt.

Neben der ältesten noch existierenden Organisation, dem Münchner Forum, wurden für die Untersuchung noch das Stadtplanungsforum Stuttgart, als ebenfalls aus der Bürgerschaft heraus gegründeter Verein und das Stadtforum Berlin, das als vom Berliner Senat eingesetztes Beratungsgremium erhebliche Unterschiede zu den beiden anderen Organisationen aufweist, ausgewählt. (6)

Auch wenn alle drei keine explizit am Kontextualisierungsansatz konzipierten Organisationen sind, so hilft dieser Ansatz jedoch, die theoretischen Überlegungen auf ihre Wirksamkeit zu überprüfen.

Deswegen möchte ich an dieser Stelle nicht mehr genau auf die jeweiligen Unterschiede der Strukturen dieser drei Organisationen eingehen, sondern eben die speziellen Kontextualisierungsleistungen und ihre Wirksamkeiten auf die Erfüllung des Beteiligungsanspruches darlegen.

Verbreiterung des gesellschaftlichen Diskurses:

Dieser Verfahrensschritt ist gemeinsames Kennzeichen aller drei Organisationen. Hierbei geht es vor allem darum, als wichtig und notwendig erachtete Themen überhaupt einer öffentlichen Diskussion zuzuführen. Das Prinzip des Verknüpfens bisher unverknüpfter Akteure kommt ebenfalls in allen dreien zum Einsatz.

Bei der Auswahl, welche Themen dem gesellschaftlichen Diskurs zuzuführen sind, haben alle drei Organisationen Subsysteme etabliert, wobei die Lenkungsgruppe des Berliner Stadtforums hier am wirkmächtigsten eingeschätzt werden kann. Das Münchner Forum wählte für diese Selektion ein personell größer besetztes Gremium, den Programmausschuss, der allerdings überwiegend für die Setzung von Schwerpunktthemen maßgeblich ist, für alle anderen Themen sind die Mitglieder und die Geschäftsstelle frei in ihrer Arbeit. Das Stadtplanungsforum Stuttgart wird derzeit noch fast ausschließlich durch seinen Vorstand bei

der Auswahl gelenkt, hat aber satzungsrechtlich keinerlei Einschränkungen, falls einzelne Mitglieder eigenaktiv werden wollen. Hier findet sich jedoch im Gegensatz zu den beiden anderen eine grundsätzliche Einschränkung dahin gehend, dass das Stadtplanungsforum keinerlei eigene Haltung zu einem planerischen Vorgehen einnehmen darf, sofern nicht der Verdacht besteht, dass es durch unzureichende Bürgerbeteiligung zustande kam oder kommen wird.

In den Methoden, diesen gesellschaftlichen Diskurs zu verbreitern, weicht lediglich das Stadtforum Berlin von den beiden anderen erheblich ab, da sich hier fast immer eine feste Gruppe von Personen traf, die entlang eines festen Regulariums miteinander auf ihren Sitzungen zu kommunizieren hatte. Ein öffentlicher Diskurs war hier nur mittelbar das Ziel dieser Organisation.

Niederschrift des Diskurses und ihre Streuung:

Auch hier findet sich dieser Verfahrensschritt bei allen drei Organisationen wieder. Beim Münchner Forum und dem Stadtplanungsforum sind Niederschriften öffentlicher Veranstaltungen auch öffentlich zugänglich, beim Stadtforum Berlin galt dies grundsätzlich nur für dessen Mitglieder und der Stadtverwaltung.

Das Münchner Forum profitiert zusätzlich davon, dass die Münchner Tageszeitungen Mitglieder des Forums sind, und dadurch nicht zwingend Niederschriften, aber zumindest eine Berichterstattung über die angestoßenen Debatten erfolgt, was gleichzeitig für ein hohes Maß an Streuung sorgt.

Erstellung und Management von Expertisen:

Zunächst ist festzustellen, dass sich ein durchgängiges Expertenmanagement in keiner der drei Organisationen findet. Dies mag zum einen mit dem dafür notwendigen Aufwand begründbar sein, aber auch mit der jeweiligen Finalität stadtplanerischer Entscheidungen.

Dagegen wurde und wird das Erstellen von Expertisen unterschiedlich angegangen. Das Berliner Forum hatte in seinem Bänkesystem speziell eine „Werkbank“ freigehalten, zu der für einzelne Sitzungen Personen geladen wurden, um ihre Expertise zu einem bestimmten Thema vorzutragen.

Auch das Münchner Forum hat immer wieder die Möglichkeit genutzt, die Erstellung von Expertisen zu befördern. Da, wo sich ehrenamtlich keine Person finden ließ, wurde dies durch Etatmittel erreicht.

Neben diesen ausgefeilten Expertisen sind jedoch auch die Publikationen zu bestimmten Themen unter diesen Verfahrensschritt zu zählen. So haben alle drei Organisationen themen- und terminbezogene Publikationen herausgebracht, in denen von allgemeinen Themenbeschrieben bis hin zu ausführlicheren Stellungnahmen unterschiedliche Meinungen und Positionen veröffentlicht wurden. Hier sind jedoch die Grenzen zu den beiden anderen Verfahrensschritten nicht immer eindeutig.

Legitimierung von Positionen:

Bei diesem Verfahrensschritt zeigt sich immer noch eine große Lücke zwischen theoretischer Überlegung und den Erfahrungen aus der Praxis. Dies hängt jedoch stärker damit zusammen, dass gerade das politische System ungern Positionen aus einem gesellschaftlichen Teilbereich „einfach so“ zu übernehmen bereit ist. Vielmehr werden hier erneut Verfahrensschritte, wie Anhörungen, Ausschusssitzungen und ähnliches zwischengeschaltet, bevor eine Beschlussvorlage zur Entscheidung gelangt.

5. Wirkungen auf die Erfüllung des Beteiligungsanspruches

Es lässt sich sicherlich trefflich darüber streiten, wann genau durch Interessendurchsetzung ein postulierter Beteiligungsanspruch erfüllt ist. Würde dies dadurch realisiert, dass eine einmal geäußerte Interessensbekundung tatsächlich Eingang im Entscheid findet, so dürfte vermutlich jedwede Methode, jedes Verfahren und jedes Beteiligungsangebot als gescheitert erklärt werden müssen.

Vielmehr aber erscheint es ja wichtig, dass sich im Laufe eines Planungsvorganges sowohl die Haltungen der jeweils Beteiligten ändern, als auch die Vielzahl von Details und ihrer Widerspiegelung im Endentscheid den verschiedenen Modifikationen unterliegen.

Aus den Erfahrungen dieser drei Organisationen aber erweist sich, dass sich die ursprünglichen Planungsvorstellungen erheblich verändern lassen, dass bestimmte Interessen sich besser einbinden lassen und vor allem, dass

bestimmte Themen überhaupt Planungen ausgelöst haben und sich damit der originäre Anspruch auf Mitwirkung tatsächlich besser realisieren lässt.

6. Besondere Kontextualisierungsleistungen anhand dreier Organisationsbeispielen

Um die Methodik Kontextualisierung anschaulicher zu machen, mag ein Blick auf die drei genannten bestehenden Organisationen hilfreich sein. Dabei lässt sich erkennen, in welchen Bereichen ihrer Arbeit sie den dieser Methodik unterliegenden Kriterien entsprechen. Und es mag helfen, andere Organisationen und ihre Arbeit mit dem Kontextualisierungsansatz zu untersuchen.

Münchner Forum

Unter den Gesichtspunkten der theoretischen Konzeption „Kontextualisierung“ erfüllt das Münchner Forum eine Vielzahl der davon erwartbaren Leistungen. Bereits bei der Gründung erfolgte eine breite Verknüpfung bisher nicht verknüpfter Akteure mit ihren jeweiligen Wissensbestandteilen. Die erstaunliche Dauer der Mitgliedschaften auch und gerade der Gründungsmitglieder verweist darauf, dass die gewählte Zusammensetzung und die Arbeit des Forums insgesamt weiterhin auf Zustimmung stößt.

Die Diskursdichte ist durch die Aktivitäten des Forums erheblich gesteigert worden. Dies gleichzeitig durch eine breite Vielfalt an Diskursmethoden – von Informationsveranstaltungen unterschiedlicher Natur über kontroverse Diskussionen bis hin zur Erarbeitung und Präsentation von Positionen, Empfehlungen und Forderungen. Die Mitgliedschaft der wichtigsten Zeitungsverlage hat sich dabei ebenfalls als hilfreich erwiesen, vor allem durch die Berichterstattung als Mittel der Diskursverbreiterung. Es hat aber entgegen manchen Befürchtungen nicht dazu geführt, dass dadurch die Bewertung der Arbeit des Forums einseitig geworden ist. Allein der Tätigkeitsbericht 2000 weist über 18 Artikel der betroffenen Verlage auf, die sich mit den Vorschlägen des Forums auseinandersetzen - von der reinen Berichterstattung bis hin zu kritischen Würdigungen.

Auch bei der Auswahl der Themen sind die Kontextualisierungsleistungen des Münchner Forums erstaunlich – sie bewegen sich von vorhabenbezogenen Fragen, über grundsätzliche stadtstrukturelle Aspekte bis hin zur Auf-

klärung über das Planungsprozedere. Es bietet damit nicht nur Mitwirkungsmöglichkeiten anhand konkreter Aufgaben, sondern ermöglicht auch eine Ausweitung des Planungsmilieus, indem die einzelnen Planungsschritte und ihre jeweiligen Einwirkungsmöglichkeiten mit zum Gegenstand des Diskurses gemacht werden.

Durch die Einbindung der wichtigsten planungsbefassten Institutionen – der Landeshauptstadt München als kommunale Planungsträgerin und des Planungsverbands Äußerer Wirtschaftsraum als regionalem Planungsträger – via Mitgliedschaft ist eine enge Verzahnung mit den verwaltungsinternen Entscheidungsträgern bzw. teilweise auch mit dem politischen Letztentscheidungsgremium ermöglicht worden. Dies hat zum einen tatsächlich Interaktionen zwischen diesen Institutionen und nicht nur die Informationsweitergabe via Interpenetration ermöglicht, es hat zum anderen auch Empfehlungen, Anregungen und Meinungen in die Letztentscheidung Eingang finden lassen. Auch wurden durch diese Verzahnung festgestellte Probleme zum Auslöser von staatlichen Planungsvorgängen. Mit dieser Einbindung ist es möglich geworden, Empfehlungen des Forums einen quasi halb-legitimen Status zu verleihen, da sich hier die späteren Entscheider bereits durch Mitwirkung auf eine Haltung geeinigt haben.

Dort, wo aufgrund dieser Verzahnung die beiden Absichten nicht möglich wurden, sind durch die intensive Medienberichterstattung zahlreiche Anstöße zur Veränderung gekommen bzw. waren diese auslösend für einen Planungsfall.

Begünstigt wurde die Wirkung des Münchner Forums auf die Bürgerinnen und Bürger auch durch den in Bayern 1995 eingeführten kommunalen Bürgerentscheid mit seinen verhältnismäßig einfachen Verfahren. Hier hat sich das Forum, wie beim Bürgerentscheid zum Olympiastadion, durch seine Mitglieder bereits bei der Einreichung, dann aber auch mit einer Abstimmungsempfehlung eingeschaltet. Mit diesem Instrument des Bürgerentscheids ist zusätzlich die Frage der Legitimierung von Positionen auch als Ziel des Forums mit hinzugekommen, was den Debatten eine höhere Relevanz beimisst, da mit diesem Instrument die Bürgerinnen und Bürger die Letztentscheidung erhalten und somit die konkurrierenden Interessen ihren Adressatenkreis zur Durchsetzung erweitern müssen.

Ergänzt wird die Diskursverdichtung auch durch eine ausgeprägte Dokumentation und schriftliche Aufbereitung der Arbeit, zum einen in Form der Tätigkeitsberichten und zum anderen durch die Herausgabe von Arbeitspapieren, Protokollen, Pressemitteilungen sowie der Reihe Standpunkte.

Stadtforum Berlin

Kontextualisierung, zunächst verstanden als das Verknüpfen bisher unverknüpfter Akteure und deren Wissen, ist mit Sicherheit durch das Stadtforum Berlin gelungen. Dafür spricht die hohe Zahl der Teilnehmenden als auch die Breite der Auswahl der Mitglieder, in denen sich viele Gruppenvertreterinnen und -vertreter wieder fanden, die bislang nur durch die gesetzlichen Verfahren der Beteiligung angesprochen wurden.

Es hat durch seine häufigen Sitzungen die Diskursdichte erheblich erhöht. Auch hat es gerade in der Anfangsphase durch eine intensive Presseberichterstattung dazu beigetragen, dass viele der Themen des Stadtforums zu öffentlichen Themen wurden. Die Verbreiterung des Diskurses in die allgemeine Öffentlichkeit wurde durch die Herausgabe des „Stadtforum-Journals“ verstärkt, das sich zum Ziel gesetzt hatte, „die unterschiedlichen Betrachtungsweisen zur Sprache zu bringen“ und nicht wie beim „Prinzip des herkömmlichen Bürger-Infos (in dem Entscheidungen deklamiert werden)“ nur als Verlautbarungsorgan zu fungieren.

Durch seinen beratenden Charakter ist es aber nicht möglich gewesen, die erarbeiteten Positionen und Empfehlungen auch zu legitimieren. Der Legitimationseinfluss bestand daher lediglich in der Überzeugungskraft gegenüber den Entscheidungsträgern. Dieses Manko wurde aber durch die enge Einbindung des politisch verantwortlichen Senators und seiner Verpflichtung, die jeweils betroffenen Verwaltungsmitglieder einzubinden, etwas gemildert.

Es wundert aber dennoch, dass im Februar 1996 seitens des Staatssekretärs Stimmann in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Umweltschutz und Technologie zu der zukünftigen Ausrichtung des Stadtforums festgehalten wird: „Die jeweiligen Empfehlungen, die bisher jedenfalls nicht erkennbar in praktische Stadtpolitik umgesetzt wurden, sollen zukünftig stärker bei den politischen Entscheidungen berücksichtigt werden.“ (7)

Die wesentlichste Leistung der Kontextualisierungsarbeit im Sinne des verbreiterten, verdichteten Diskurses bisher unverknüpfter Akteure scheint daher im Bereich der Vorwegnahme von Koordinierungsarbeit zu sein, wie sie innerhalb der Verwaltung zwischen verschiedenen Ressorts ebenfalls durchzuführen ist. Das bedeutet, dass sich die im Stadtforum widerspiegelnden Interessen und Positionen denen der Ressorts der öffentlichen Verwaltung ähneln. Das Stadtforum hat damit durch seine Empfehlungen mögliche Einigungsprozesse für die verwaltungsinternen Auseinandersetzungen aufgezeigt, ohne dass es jedoch diese hätte endgültig prädestinieren können.

Empirisch ebenfalls nicht belegbar ist, in wie weit der durch das Forum und seine Kontextualisierungsarbeit ausgelöste öffentliche Diskurs Vorhaben verändert, Forderungen nach anderen Vorhaben generiert oder das Abstimmungsverhalten von Bürgerinnen und Bürgern aufgrund stadtplanerischer Entscheidungen des Senats geändert hat. Die Tatsache aber, dass sich nach der 50. Sitzung des „offiziellen“ Stadtforums 1996 ein „Stadtforum von unten“ gegründet hat, lässt vermuten, dass sowohl die Zusammensetzung des offiziellen Stadtforums als auch deren Leistungen von Seiten der nicht repräsentierten bürgerschaftlichen Organisationen und der Bürgerinnen und Bürger als solches soviel Kritik erzeugt hat, dass die Notwendigkeit eines organisierten „Gegenforums“ bestand. Es bestätigt somit die theoretische Vermutung, dass soziale Systeme durch ihre Kontextualisierungsarbeit Nuklei weiterer organisierter Bürgerschaft bilden.

Stadtplanungsforum Stuttgart

Bislang lassen sich beim Stadtplanungsforum Stuttgart vor allem zwei Leistungen im Sinne der Kontextualisierung deutlich identifizieren. Dies sind zum einen die neue Verknüpfung bisher unverknüpfter Akteure und zum anderen die durch die Aktivitäten ausgelöste Diskursverdichtung.

So setzt sich die Mitgliedschaft zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern von Wissenschaft, Architektur, Landschaftspflege, Politik und Bauingenieurwesen. Fast alle von ihnen sind daneben auch in anderen planerischen Fachverbänden, in den Architektenkammern, in Institutionen zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagements oder in anderen Vereinen aktiv.

Durch den Einladerkreis, deren Mitglieder in direkter und verstärkter Form an Informationen aus dem Stadtplanungsforum gelangen, ist die Neuverknüpfung zusätzlich gegeben. Die stete Vergrößerung dieses Kreises entspricht unter Kontextualisierungsleistungen am ehesten dem Aufbau eines Planungsmilieus gebildet aus Interesse. Seine Erweiterung spielt als Thema auch stark in die Arbeit des Forums, vor allem seines Vorstandes, hinein und bildet eine Kontrollmöglichkeit neben der Besucherzahl bei den Forumsveranstaltungen, ob das Geschick des Forums stadt- und öffentlichkeitsrelevante Themen aufzugreifen hinreichend gegeben ist.

Bei seit Bestehen jährlich über zwölf Veranstaltungen mit zwischen zehn und 70 Besucherinnen und Besuchern lässt sich vermuten, dass die vom Forum gelieferten Angebote durchaus den Bedarf nach zusätzlichen stadtplanerischen Diskursen befriedigen und sie damit einen wichtigen Beitrag zur Diskursverdichtung liefern. Dabei zeigt sich vor allem, dass die Angebote, bei denen Referentinnen und Referenten aus der Stadtverwaltung auftreten, eine besonders hohe Besucherzahl erreichen. Dagegen sind Angebote mit Referentinnen und Referenten von außerhalb eher schlecht besucht.

Durch die noch als unzureichend zu bezeichnende Presse und Medienresonanz setzen sich bislang auch die Besucherinnen und Besucher überwiegend aus der Gruppe der Mitglieder, stärker aber noch aus denen des Einladerkreises zusammen. Für eine breitere Diskursverdichtung und eine Stärkung des Forums als ein Instrument für diese Verdichtung, sind in Zukunft sicherlich noch neue Interaktionsformen zu entwickeln, um auch die satzungsgemäßen Aufgaben zu erfüllen und die Kontextualisierungsleistungen zu verbessern.

Günstig im Sinne einer breiten Kontextualisierung kann jedoch der offene Zugang zu den Informationen über die Aktivitäten und die Ergebnisse der Arbeit des Stadtplanungsforums gesehen werden. Dies erfolgt sowohl über das Medium Internet, als auch durch die Bereitschaft des Versands von Informationsmaterial an alle Interessierte, die sich an das Stadtplanungsforum wenden.

Mit der Reihe „Stadt-Ansichten“ ist mittlerweile auch ein Publikationsorgan etabliert, das sich der Zusammenfassung von Diskussionen über ein bestimmtes Thema widmet. Die erste Ausgabe ist im September 2004 als Print-

Version und Online-Fassung erschienen und hat sich schwerpunktmäßig mit den Debatten um die Nachnutzung des frei werdenden Messegeländes beschäftigt, aber auch weitergehende Positionen aus der Stadtgesellschaft vorgestellt. Dass das Stadtplanungsforum für die städtebauliche Diskussion mittlerweile eine wichtige Rolle spielt, mag ein Auszug des Beitrags der CDU-Gemeinderatsfraktion für die erste Ausgabe der Stadt-Ansichten belegen, die die Vorsitzende Frau Susanne Eisenmann verfasste:

„Das Stadtplanungsforum Stuttgart fällt als überaus aktiver Verein positiv auf. Mit viel Engagement ist es dem Verein, der sich der Förderung der Baukultur durch nachhaltige Stadtplanung verschrieben hat, gelungen, hochkarätig besetzte Veranstaltungen durchzuführen. Er greift Themen auf, die die Bürgerinnen und Bürger unserer Stadt bewegen, stellt sie der öffentlichen Diskussion und trägt somit zu breit getragenen Lösungsvorschlägen bei.“

7. Systemischer Zugang zu Beteiligungsfragen in der Stadtplanung

In nur wenigen gesellschaftlichen Funktionsbereichen ist die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern so explizit geregelt wie in der Stadtplanung. Es erstaunt daher, dass weder die politische Partizipationsforschung noch Systemtheoretikerinnen und –theoretiker sich dieses Bereiches bisher wirklich umfassend gewidmet haben. Es erstaunt aber im Falle der Systemtheorie auch, dass nach den systemischen Euphoriejahren der frühen siebziger des 20. Jahrhunderts auch innerhalb der planerischen Disziplinen die Systemtheorie kaum zur Erklärung vorherrschender Phänomene oder als Basis zur Entwicklung neuerer Methoden und Verfahren herangezogen wird.

Vielfach ist es sogar eher so, dass der systemtheoretische Ansatz als „veraltet“, „zu kompliziert“ oder „realitätsfremd“ abgetan wird. Einzig in der Regionalplanung hat, angeregt durch die steuerungstheoretischen Erkenntnisse der Systemtheorie, ein gewisser Eingang dieser Gesellschaftsbetrachtung stattgefunden. (8)

Ausgangspunkt der zu machenden Überlegungen und Schlussfolgerungen aus systemischer Sicht ist, dass Beteiligungsprobleme als ein Kommunikationsproblem aufzufassen sind, bei dem die Frage, ob überhaupt Kommunikationspartner vorhanden sind ebenso zu

betrachten ist wie die Beurteilung der Art und Weise der stattfindenden Kommunikationen. Aus der systemischen Betrachtung dieses Kommunikationsproblems können folgende Kernaussagen getroffen werden:

- Das Problem der „Erfüllung des Beteiligungsanspruchs“ in der Stadtplanung kann mit hoher Wahrscheinlichkeit als „Kommunikationsproblem“ definiert und mittels der Systemtheorie der komplexen modernen Gesellschaften analysiert werden.
- „Systemisch“ betrachtet stehen sich vor einer „funktionierenden“ Beteiligung ein stark ausdifferenziertes System „Stadtplanung“ und ein breites Kollektiv von gemäß Beteiligungsanspruch zu beteiligenden („beteiligungswürdige“) Bürger und Bürgerinnen gegenüber.
- In einer solchen Konstellation ist es äußerst schwierig, eine befriedigende Erfüllung des Beteiligungsanspruches zu bewerkstelligen. Das Fehlen gemeinsamer diskursiver Bezugsrahmen unter den „Beteiligungswürdigen“, fehlende Ressourcen für die Diskursgestaltung und ein allgemein mangelndes Interesse aus fehlendem Verständnis heraus machen die Entfaltung eines Willens zur Partizipation fast unmöglich. Die in der modernen Gesellschaft typische, fortschreitende Fragmentierung der Ansichten, der Erwartungen, der Werte und der Sprachen machen es auch für das „System Stadtplanung“ äußerst schwierig, mit diesen „Beteiligungswürdigen“ in kommunikativen Austausch zu treten.
- Diese Analyse der Ausgangslage verdeutlicht auch die Grenzen der bisherigen Beteiligungsforschung, denn weder Veränderungen der politischen Prozesse, noch der Mechanismen der Verwaltung (politische Beteiligungsforschung), noch soziologische Analysen, noch ad-hoc eingesetzte partizipative Instrumente scheinen allein oder im Verbund geeignet, die systemischen Grundkonstellationen zu überwinden, die der Erfüllung des Beteiligungsanspruches im Wege stehen.
- Vielmehr gilt es, gemäß den Erkenntnissen der Systemtheorie, einen „evolutiven“ Ansatz zu wählen, der diese hinderliche, fundamentale systemische Konstellation sukzessive überwinden mag. Da die Entstehung und Entwicklung von Systemen in der Gesellschaft mittels Diskursen erfolgt, gilt es

auch, auf der Diskursebene anzusetzen. Es gilt, „Beteiligungswürdige“ mittels Einflussnahme auf die systemische Konstellation der Stadtplanung sukzessive zu „Beteiligungsfähigen“ zu machen. Es müssen im Umfeld der Stadtplanung Kollektive von Menschen entstehen, die ein Interesse an der Stadtplanung teilen, ein Selbstverständnis als „Beteiligungswillige“ (also ein Interesse) teilen, über eine gemeinsame, für stadtplanerische Reflektion taugliche „Sprache“ verfügen und untereinander vernetzt sein. Dieses „Milieu“ von vernetzten Kollektiven von Beteiligungsfähigen weist viele Merkmale ausdifferenzierter sozialer Systeme auf und ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine sich selbst reproduzierende, evolutiv an Kraft gewinnende Interaktion mit dem System „Stadtplanung“, welche den Beteiligungsanspruch erfüllen mag.

- In dieser Betrachtung ist also das „Problem der Erfüllung des Beteiligungsanspruchs“ als „Problem der Entstehung und Evolution des (Stadtplanungs-)Milieus“ zu verstehen. Da menschliche Systeme im Diskurs entstehen und sich weiterentwickeln, gilt es, Techniken des Managements von Diskursen anzuwenden. Wegen seiner Merkmale als nicht allzu stark strukturiertes, ausdifferenziertes System stellt das Stadtplanungsmilieu hier besondere Anforderungen und lässt eine begrenzte Anzahl möglicher Instrumente zu. Insbesondere scheint der Ansatz der „Kontextualisierung“ als Instrument geeignet, da er auch in Situationen zur Anwendung kommen kann, in welchen Systemstrukturen wenig ausgeprägt sind und da er flexibel ist und von jedermann initiiert werden kann. Seine Eignung scheint sich zusätzlich zu bestätigen durch seine Anwendung und den daraus mittlerweile gewonnenen Erfahrungen in Umfeldern mit ähnlichen Problemen, wie dem des Regionalmanagements.
- Im Gegensatz zu den bisherigen Ansätzen zur Förderung der Partizipation bietet die „Kontextualisierung“ und die systemische Sicht, auf welche sie sich stützt, die Chance, den Status der Partizipation in einer bestimmten Konstellation der Stadtplanung zu beurteilen, das für jede „Phase“ der Evolution des Milieus und des Partizipationsdiskurses geeignete Instrumentarium zu wählen und einzelne Schritte und Entscheidungen in einer langfristigen Entwicklungsperspektive zu betrachten. Andererseits bestätigen die Erkenntnisse dieser Arbeit, dass die

Erfüllung des Beteiligungsanspruches als langfristiger Prozess zu verstehen ist und dass es keine „short cuts“ zur starken und befriedigenden Partizipation gibt.

Aus den Erkenntnissen, dass langfristige Strategien anzuwenden sind und dass es auf die Stabilisierung der Kommunikationspartnerschaften ankommt, ist der systemisch inspirierte Ansatz der Kontextualisierung als hilfreich herausgearbeitet worden. Dabei wird dieser Ansatz methodisch auch als diskursorientiert angesiedelt, der sich bei Beachtung einiger weniger Prinzipien mit für jedermann/jedefrau zu handhabenden Verfahrenselementen nutzen lässt. Diese Prinzipien sind vor allem:

- Prozessieren von Dissens statt Lobbyieren von Konsens,
- Verknüpfen bisher unverknüpfter Akteure,
- Interessengenerierung kommt vor Interessenartikulation, welche vor Interessendurchsetzung kommt,
- aus Interpenetration ist Interaktion zu machen. (9)

Die daraus dann abzuleitenden Verfahrensschritte mögen sich zunächst trivial anhören, können aber im langfristigen Verlauf die unterstellten Wirkungen erzielen. Es sind – wie oben bereits ausführlich beschrieben – die:

- Verbreiterung des gesellschaftlichen Diskurses,
- Niederschrift des Diskurses und die breite Streuung dieser Niederschrift,
- Erstellung und Management von Expertisen,
- Legitimierung von Positionen.

Dabei gilt für alle Verfahrensschritte, dass sie methodisch nicht in ihrer Ausführung zu präjudizieren, sondern den Talenten der Akteure zu überlassen sind.

Die Wirkungen, die vom Einsatz der Kontextualisierung ausgehen können, sind:

- Stabilisierung und Ausweitung des Kreises der Kommunizierenden entlang des Interesses,

- Aufbau von Daten- und Informationsbeständen für aktuelle und zukünftige Ereignisse,
- Erhellung des gesellschaftlichen Konfliktpotenzials, aber auch der Konsensmöglichkeiten,
- Ausweitung des gesellschaftlich möglichen Interaktionsrepertoires,
- Erweiterung des Entscheidungskreises und dadurch eine Reduktion willkürlicher Handlungen.

Darüber hinaus ermöglicht aber der methodische Zugang zu Partizipationsfragen über den Weg der Kontextualisierung auch Analysen bestehender Sozialer Systeme, sowohl auf staatlicher als auch auf bürgerschaftlicher Seite. Die Praxismodelle, wie so eine Analyse möglich wird (Münchener Forum, Stadtforum Berlin und Stadtplanungsforum Stuttgart) haben gezeigt, dass in diesen Organisationen jeweils dort die größten Schwierigkeiten bei der Erfüllung ihrer Ziele entstehen, wo entweder die Prinzipien oder die Verfahrensschritte, die mit dem Ansatz der Kontextualisierung ableitbar sind, ungenügend eingehalten werden bzw. wurden.

Es ist aber auch offensichtlich geworden, dass eine Verbesserung der Teilgebungsbedingungen nebst methodischen Hilfestellung nach wie vor strukturell abhängig sind von Einflussfaktoren wie Offenheit bestehender Systeme, Transparenz des Handelns oder Organisationsfähigkeit der Bürgerschaft. Und dass wirksame Teilbeteiligung mit Beeinflussung der Entscheidungen für alle Mitwirkenden einen langen Atem benötigt und kurzfristige Erfolge gern über die weiter bestehenden strukturell bedingten Abhängigkeiten hinwegtäuschen.

Für Interessierte an der Systemtheorie gilt aber auch festzuhalten, dass in der Stadtplanung noch ein weites Feld möglicher Analysen und Erkenntnisgewinne zur Verfügung steht, ebenso wie für die Planungsdisziplinen in der Systemtheorie.

Anmerkungen

(1): Teilbeteiligungsfragen stehen grundsätzlich in einem steten Spannungsverhältnis zwischen der Reproduktion der politischen Ordnung (vgl. Detjen, Joachim: „Der demokratiekompetente Bürger“, Wolnzach 1999, 8-25) und der Gewährung einer Letztentscheidungskompetenz für die Bürgerinnen und Bürger (vgl. Knemeyer, Franz-Ludwig: „Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik“, Landsberg am Lech 1997, 248-251)

(2) Bereits 1972 bezeichnete Grauhahn den Planungsprozess als Rationalisierung der politischen Alternativenauswahl bei gleichzeitigem Primat der Entscheidungsgremien (vgl. Grauhahn, Rolf-Richard: „Zur Struktur der planenden Verwaltung“, in Lauritzen, Lauritz: „Mehr Demokratie im Städtebau“, Hannover 1972, 43-46). Von daher kann Bürgerbeteiligung vor allem darauf abzielen, die Kriterien für diese Alternativenauswahl zu verknappen.

(3) Zum Begriff Kontext und Kontextualisierung bieten vor allem Hörnig (Hörnig, Robin: „Der Wald und die Bäume“, in Mahr, Bernd et al.: „Prinzipien der Kontextualisierung“, Berlin 1997, 29) und Umbach (Umbach, Carla: „Drei komplementäre Faktoren von Kontextabhängigkeit“ in ebda., 75ff) hilfreiche Zusammenstellungen und Schlussfolgerungen der Forschung über diese Begrifflichkeiten. Mit einem anderen Blickwinkel gehen auch Elmer aus psychiatrischer Sicht (Elmer, Olivier E.: Schizophrenie und Autopoiese, Inauguraldissertation Mannheim 1998) und Brosius mit dem Agenda-Setting-Ansatz an Aspekte des Kontextes heran (Brosius, Hans-Bernd: „Agenda-Setting nach einem Vierteljahrhundert Forschung – Methodischer und theoretischer Stillstand?“, in Publizistik, 39. Jg., 1994, 269-288).

(4) Eine ausführliche Würdigung von Expertisen und Chancen für ihr Management findet sich im Willke, Helmut: „Systemisches Wissensmanagement“, Stuttgart 1998

(5) Heidrun Abromeit nutzt für Ihre Untersuchung zu „Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz“ (Opladen 1993) grundsätzlich den Begriff „Organisation“. Und sie postuliert, dass Interessendurchsetzung durch Organisation erheblich besser gelingen kann denn ohne sie. Für eine systemische Interpretation lassen sich in vielen Fällen aber organisierte Einheiten und soziales System gleich betrachten, analysieren und bewerten.

(6) Es erstaunt, dass in der Wissenschaft bislang vor allem das Stadtforum Berlin untersucht worden ist (vgl. v.a. Fassbinder, Helga „Der Werkbund und das Stadtforum Berlin“ in „50 Jahre Werkbund Berlin e.V. – Rückblick, Einblick, Ausblick“ Berlin 1999; Kleger, Heinz et al.: „Vom Stadtforum zum Forum der Stadt“, Berlin/Amsterdam 1996) Über das Münchner Forum als etabliertestes Forum hingegen, findet sich außer eher einschätzenden Texten aus der Anfangszeit keine grundlegende analytische Arbeit.

(7) Stimmann, Hans: „Zur Zukunft des Stadtforums“ in Kleger, Heinz, ebda.)

(8) Vgl. hierzu Maier, Jörg/Obermaier, Frank: „Regionalmanagement in der Praxis“, Bayr. Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 2000); Batt, Helge-Lothar: „Kooperative regionale Industriepolitik“, Frankfurt 1994)

(9) Vereinfacht lässt sich zwischen Interpenetration und Interaktion unterscheiden, dass Ersteres eine Äußerung ohne Vorabstimmung ist, Zweite eine mit der Berufung auf ein Kollektiv. Letztlich geht es hierbei auch um das Rollenverständnis. Geht es bei Interpenetration um die Vertretung des eigenen Standpunktes, ist Interaktion ein Austausch von Kollektiven über Einzelpersonen oder strukturierte Mitteilungen. (vgl. ausführlich hierzu Luhmann. Niklas: „Soziale Systeme“, Frankfurt am Main 1996, 191ff bzw. 289ff)



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

Branding von Stadtvierteln als Beitrag zur Stadtentwicklung

Wohin entwickeln sich Wohnquartiere? Wie wird der Generationswechsel gestaltet, für wen und wie werden Quartiere erneuert? Diese Fragen stellen sich Wohnungsunternehmen, die spüren, dass ihre Quartiere ein eigenes Gesicht, eine Identität entwickeln müssen. Hier setzt Neighbourhood Branding¹ an. Bei diesem Verfahren werden Grundlagen für Entscheidungen in Quartieren über ein Beteiligungsverfahren gewonnen, bei dem alle Beteiligten an einen Tisch kommen und nach den Werten gefragt werden, die ihnen wichtig sind. Wissen, wer in welchem Quartier wie wohnen will – so könnte man die Fragen benennen, auf die Antworten gefunden werden sollen.

Das heißt: Es werden Allianzen auf der Basis gemeinsamer Wertvorstellungen organisiert, um Entscheidungen zur weiteren Entwicklung des Viertels vorzubereiten. Das Neighbourhood Branding ist eine Methode, die hilft, die Menschen eines Quartiers mit ihren Wünschen, Träumen und Fähigkeiten kennen zu lernen. Branding-Prozesse befördern u.U. ganz neue Erkenntnisse über das Quartier und seine Bewohner an die Oberfläche – auch bei Professionellen, die dort schon jahrelang arbeiten und meinen, das Quartier gut zu kennen.

In diesem Artikel werden Erfahrungen von Maarten Königs (vgl. Königs, 2005), Frank Bosboom und Rian Peeters zusammengefasst, die seit dem Jahr 2000 dreißig Branding Prozesse in Groß- und Kleinstädten in den Niederlanden, Belgien und Großbritannien² konzipiert und begleitet haben.³ Im Folgenden soll zunächst auf den Hintergrund dieses neuen Verfahrens eingegangen werden, um anschließend das Branding-Verfahren selbst in seinen Grundzügen zu beschreiben.

¹ Der Begriff Branding wird mittlerweile für den Aufbau von Marken auch im Deutschen verwandt, ähnlich wie der Begriff Brand für Marke. Sie werden daher im Folgenden im englischen Original verwendet.

² Zum Beispiel in Rotterdam, Amsterdam, Delft, Den Haag, Utrecht, Kerkrade, Venray, Venlo, Nijmegen, Arnhem, Maastricht, Manchester.

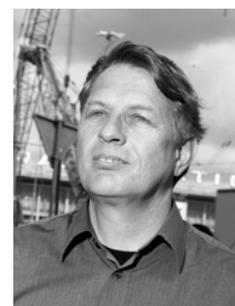
³ Der Artikel basiert auf einem Vortrag von Maarten Königs und Rian Peeters im Rahmen der Vortragsreihe WERKSTATT WOHNEN an der Architekturfakultät der Universität Karlsruhe im Dezember 2006 und anschließenden Gesprächen mit Kerstin Gothe.



Prof. Kerstin Gothe ist Stadtplanerin und Professorin an der Architekturfakultät der Universität Karlsruhe



Maarten Königs und Frank Bosboom sind Partner in der Holland Branding Group, Utrecht



Rian Peters ist Senior Berater für Markt und Strategie bei Woonbron, Rotterdam

Dieser Beitrag ist erschienen in: Forum Wohneigentum, Heft 4|2007, S.218-223

Stadtquartiere im Umbau – neue Anforderungen, neue Fragen

Niederländische ebenso wie deutsche Städte und deren Wohnungswirtschaft müssen sich zukünftig verstärkt den Fragen stellen, die der Umbau und die Fortentwicklung der Stadtquartiere mit sich bringen. Stadtverwaltungen, Wohnungsunternehmen und Projektentwickler stehen damit vor neuen Herausforderungen. Die Rahmenbedingungen lassen sich folgendermaßen skizzieren:

- *Vorrang für Innenentwicklung.* Die Aufgabe der Zukunft besteht stärker im Umgang mit dem Bestand als mit der Entwicklung neuer Flächen am Rand der Städte. Das bedeutet eine teilweise tief greifende Umstrukturierung des Bestandes.
- *Umstrukturierungs- und Erneuerungsbedarf.* Gerade in den nach dem Zweiten Weltkrieg erbauten Stadtvierteln stehen umfangreiche Verbesserungen an. Die Unternehmen müssen sich mit ihren Quartieren innerhalb des örtlichen Wohnungsmarktes neu positionieren. In wachsenden Wohnungsmärkten geht es um die Frage: Teilabriss und Neubau bzw. Nachverdichtung? In schrumpfenden Wohnungsmärkten heißt es: Abriss oder Erneuerung?
- *Demografischer Wandel.* Ein Generationswechsel hat begonnen: Die Ursprungsmieter werden alt, sterben oder ziehen aus. Die Präferenzen der alten Mieter aber sind nicht notwendig die der potenziellen neuen. Damit stellt sich die Frage nach den Perspektiven für das jeweilige Quartier.
- *Wachsende Bedeutung des Lebensstils und des Images von Quartieren.* Immobilienmärkte verändern sich: In vielen Teilen des Landes ist der Wandel vom Vermieter- zum Mietermarkt bereits vollzogen. Ein Umdenken findet statt: Es geht nicht mehr vorrangig um die Bereitstellung eines Angebotes, sondern um Agieren auf einem Markt, der davon geprägt ist, dass Haushalte ihre Konsumweisen ändern: Lebensstil und Erlebnis werden wichtiger. Das gilt auch für das Wohnen: Der Ruf, das Image der Nachbarschaft / des Quartiers gewinnt für Standortentscheidungen an Bedeutung.
- *Neue Beteiligungsformen.* Die neuen Akteurskonstellationen erfordern neue Beteiligungsverfahren: Nicht nur die Bürger und Gruppen aus dem Stadtteil, sondern auch

Wohnungsunternehmen sowie potenzielle Investoren oder Interessenten sollen einbezogen werden. Welche Formen gibt es, die Phantasie und die Wertvorstellungen der Bürger einzubeziehen, deren Selbstverantwortung und Selbstkompetenz zu stärken und gleichzeitig Spielraum für die Entscheidungen investierender Unternehmen und ihren Planern und Architekten zu lassen?

Spezifisch für die niederländische Situation ist, dass bei der Umstrukturierung von Stadtquartieren aus der Nachkriegszeit in wesentlich höherem Ausmaß abgerissen und neu gebaut wird als wir es aus Deutschland kennen. Es gibt viele Sozialwohnungen und Monokulturen von sozialem Wohnungsbau und man bemüht sich nun, diese zu erneuern und mit Eigentumswohnungen, Ladenlokalen und Gaststätten zu mischen, um unter Berücksichtigung der Aspekte Sicherheit, Erreichbarkeit und Zugänglichkeit die Vielfalt und Lebensqualität, die „Leefbaarheid“⁴ der Stadtviertel zu erhöhen.

Statt der Bereitstellung von Wohnraum: Wettbewerb um Mieter und Käufer

Staatliche Wohnungs- und Städtebaupolitik hat heute nicht mehr vorrangig das Ziel, Menschen mit genormtem Wohnraum zu versorgen, der zu möglichst vielen Bedürfnissen passen muss, denn: Der Wohnungsmarkt entwickelt sich zu einem echten Markt. Die Verstärkung des Marktgedankens führt dazu, dass sich das Wohnungsangebot zunehmend als Angebot von Wohnmilieus für unterschiedliche Lebensstile versteht. Der Rückzug des Staates aus der Wohnungsbauförderung verändert die Haltung der Akteure: Es steht nicht mehr der Gedanke der Bedarfsdeckung im Vordergrund, also der rein quantitativen Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, sondern die Frage der Bedürfnisse, der Qualität: Wie kann man die Stadtviertel so entwickeln, dass Menschen, deren Aktivitäten in die Umgebung passen, sich diesen Lebensraum bewusst aussuchen? So wie Menschen einen bestimmten Lebensstil durch den Kauf bestimmter Automarken oder das Abonnieren spezieller Zeitungen ausdrücken, suchen sie sich eine ihnen entsprechende Wohnung aus, die zu ihrem Lebensstil passt. Diese

⁴ Einen deutschen Begriff für dieses Wort gibt es nicht. Gemeint ist, dass Wohnen mehr ist als einfache Bedürfnisbefriedigung und auch die Dimension des sich wohl Fühlens, des zu Hause Seins einschließt.

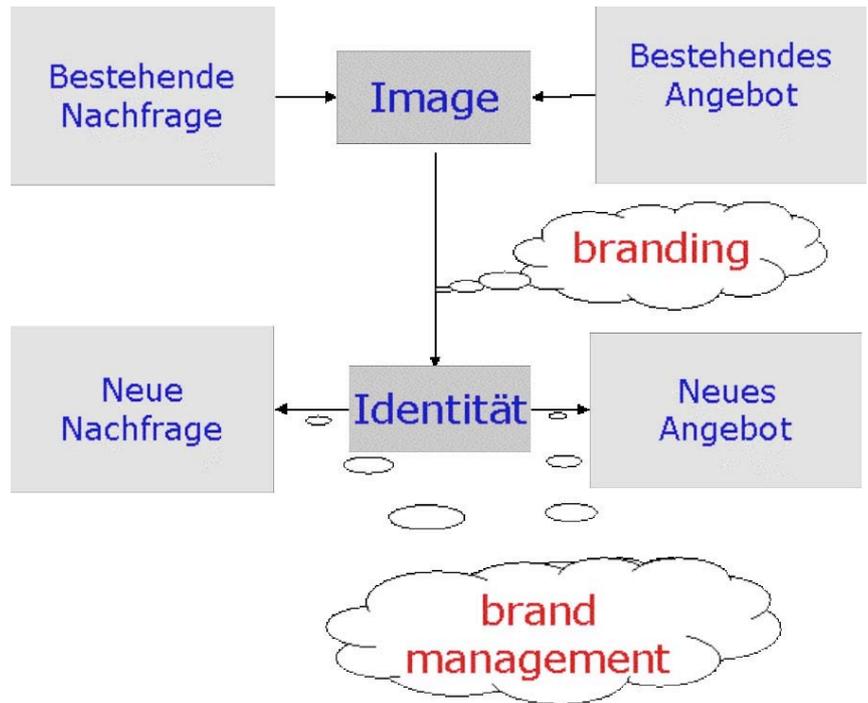
Präferenzen sind nicht an die Höhe des verfügbaren Einkommens verbunden.

Dabei werden individuelle Lösungen für jedes Viertel entwickelt: Es gibt keine Standardangebote, weil die Bewohner sich von Viertel zu Viertel und von Block zu Block hinsichtlich dessen unterscheiden, was sie als wichtig in ihrer Wohnumgebung betrachten: Die einen suchen eher Sicherheit und Ordnung und eine übersichtliche, ruhige Wohnumgebung, die anderen Lebendigkeit und Diversität. So bereitet beispielsweise die Wohnungsgesellschaft Woonbron im Quartier Poptahof in Delft momentan als Resultat eines Branding-Prozesses Neubauten vor, die zwei ganz unterschiedliche Lebensstile / Wohnweisen ermöglichen: aufwendig ausgestattete Wohnungen für diejenigen, die Ruhe und Sicherheit bevorzugen – hier ist das Wohnumfeld abgegrenzt, aufgeräumt und bietet kaum Nutzungsanreize. Andererseits aber auch Wohnblöcke für diejenigen, die mehr an einem gemeinschaftlichen Leben interessiert sind – sie stellen sich nach außen farbig dar und das Umfeld des Wohnblocks ist mit Grillplätzen und gemeinsam nutzbaren Angeboten aufwendiger ausgestattet.

Vom heutigen Image⁵ zur gewünschten Identität

Was ist der Grundgedanke des Branding-Prozesses? Um aus dem Wohnungsmarkt einen echten Markt zu machen, müssen sich Anbieter von Wohnungen mit den Wünschen der Kunden auseinandersetzen. Wenn ein Käufer zu einem Makler geht, um ein Haus zu kaufen, wird dieser die Kundenwünsche wie Anzahl der Räume, Grundfläche, Garten, Geschäfte und Grünflächen in unmittelbarer Umgebung notieren. Dann versetzt er sich in die Lage seines Kunden und dessen Lebensstil. Neben dem „Was“ der Wünsche spielt auch das „Wie“ des Kundendenkens, die Identität des Kunden, eine Rolle. Erst wenn der Makler sich ein genaues Bild seines Kunden gemacht hat, kann er zielsicher für ihn auf die Suche gehen.

Derselbe Prozess des Sich-Vertraut-Machens mit einem Kunden muss beim Neubau oder der Umstrukturierung eines Quartiers statt-



Branding und Brandmanagement

finden – allerdings ist er differenzierter, da es sich hier nicht um eine Einzelperson oder Familie handelt, sondern um ein System mit verschiedenen Akteuren, deren Wünsche erkundet werden sollen: die ansässigen Bewohner ebenso wie die potenziellen Bewohner, die Unternehmer, die im Quartier ihre Geschäfte haben, deren Beschäftigte sowie die Verwaltungsmitglieder, die im Quartier tätig sind. Das Besondere ist, dass in dem Prozess alle Beteiligten des Systems gemeinsam einbezogen werden und dass man sich nicht nur auf die Gebäude konzentriert, sondern auf ein soziales Programm, das zur Identität des Quartiers passt.

In einem ersten Schritt geht es um das Image eines Quartiers. Es wird gefragt: Was verbindet Menschen in diesem Quartier? Aber auch: Was unterscheidet sie von anderen? Wie ist der Ruf des Viertels und trifft er nach der Meinung der Bewohner zu? Wohnungsmarktstudien haben gezeigt, dass sich die Menschen stark am Image eines Stadtviertels orientieren, welches wiederum ziemlich stabil und daher nicht leicht zu ändern ist (vgl. Wittebrood/van Dijk, 2007). Maßnahmen, die lediglich das Angebot verändern – wie renovierte Häuser und Neubauten – oder die Nachfrage – etwa eine neue Mischung der Bewohner – beeinflussen das Image kaum, eher passen sich neue Bewohner an das bestehende Image an. Erfolgreiche Eingriffe im Quartier setzen voraus, dass die bestehende und gewünschte Identität des Quartiers verstanden wird und entsprechende Angebote (wie Neubauten, er-

⁵ Mit dem Begriff Image ist der englische Begriff „Reputation“ übersetzt. Gemeint ist der Ruf, das Ansehen eines Viertels – und zwar sowohl von innen (aus der Sicht der dort Wohnenden / Tätigen) als auch von außen (aus der Sicht der übrigen Stadtbewohner).

gänzende Einrichtungen) offeriert werden bzw. Nachfrager aus passenden Zielgruppen angesprochen werden. Durch eine deutlich formulierte Identität können Anpassungen präzise und nachhaltig umgesetzt werden. Damit verändert sich das Image wirksam.

Daher wird in zweiten Schritt die erwünschte Identität untersucht: Wie ist das Quartier – ähnlich wie eine Person – am treffendsten zu charakterisieren? Im Vordergrund stehen die Potenziale des Quartiers – nicht die Defizite wie sonst häufig bei Stadterneuerungsprozessen, wenn die Dringlichkeit bei der Antragstellung um Fördermittel begründet werden muss. Allerdings werden nicht einfach Schwächen in Stärken umdefiniert⁶, sondern es wird nach den Werten gefragt, die den verschiedenen Beteiligten als Gruppe wichtig sind. Die neue Identität ist das Bindeglied zwischen Angebot und Nachfrage, vor allem weil es für den Interessenten wichtig ist, wer die anderen Nachfrager sind: Welche Nachbarn werde ich haben? Welche Personengruppen wohnen bereits dort? Die Mitinteressenten beeinflussen das Angebot und daher auch dessen Qualität in wesentlichem Maße mit. Die Identität bietet einen geeigneten Bezugsrahmen. Die Aufwertung eines Problemgebietes erfolgt also am besten über die Optimierung seiner jeweiligen Identität. Dabei soll dem Viertel nicht ein Begriff aufgesetzt werden, sondern es sollen aus der Sicht des Quartiers selbst die Stärken beschrieben werden, die bereits vorhanden sind und im Folgenden durch die Erneuerungsmaßnahmen gefördert werden sollen. Ein solcher Prozess, durch den aus einem bestehenden Image eine neue, gewünschte Identität entsteht, wird als Branding bezeichnet.

In einem dritten Schritt wird auf Basis des Brand geklärt, welche Zielgruppen am besten dazu passen und wie diese durch Marketing-Maßnahmen angesprochen werden können. Auf der Basis von Gruppengesprächen mit den Zielgruppen aus dem Quartier aber auch von außerhalb wird die zur gewünschten Identität passende Wohnatmosphäre und die zum Lebensstil passende Wohnumgebung definiert. Ziel ist, bestehende Wohnmilieus zu stärken und sie mit Bewohnergruppen zusammen zu bringen, die zu den Werten des Quartiers passen. Dies müssen keineswegs dieselben Gruppen sein, die dort bereits wohnen. Diese Um-

setzung eines Brand in konkrete Maßnahmen nennen wir Brand Management. Es begleitet den Prozess, in dem die Identität immer konkreter und deutlicher herausgearbeitet wird und in dem die Beteiligten auf der Basis des Brand zusammenarbeiten. Das Brand ist insofern als ein Führungsinstrument und eine Art Bindeglied oder Kommunikationsinstrument zu verstehen, das Hierarchien überflüssig macht, weil es Ziele formuliert und damit Entscheidungen vorbereitet.

Neighbourhood Branding – mehr als Marketin'g: Gemeinsame Arbeit aller Beteiligten an den Kriterien, mit denen Planungen und Maßnahmen bewertet werden

Wenn Stadtviertel in neue Wohnmilieus umgewandelt werden sollen, dann müssen viele Akteure zusammen arbeiten. Ausgangspunkt ihrer Arbeit ist das Gesamtbild der Lebenssituation in physischer, sozialer und ökonomischer Hinsicht. Um dieses Gesamtbild zu gewinnen, müssen mehrere Organisationen gemeinsam kreativ werden: Unternehmen, Projektentwickler sowie städtische Ämter oder sonstige Einrichtungen von der Stadtentwicklung bis zur Sozialarbeit. Zudem spielen die Personengruppen eine entscheidende Rolle, die bereits in dem betreffenden Stadtviertel leben und arbeiten oder dies in Zukunft vorhaben.

Die Herausforderung bei Branding Prozessen besteht darin, Identitäten herauszufiltern. Die Methode funktioniert folgendermaßen: Es wird zunächst einmal mit der Identitätsfindung von Gruppen gearbeitet, die das System repräsentieren – Leute aus der Gemeindeverwaltung und Profis, die im Viertel etwa als Sozialberater, in der Altenpflege oder als Polizisten arbeiten, Entscheider aus dem politischen Raum, Wohnungsbaugenossenschaften, Privatinvestoren, Geschäftsinhaber, Bewohner, zukünftige Bewohner, usw. Das heißt, dass das Konzept nicht so entwickelt wird, dass sich außen stehende Experten eine mögliche Identität ausdenken. Die Kontinuität der Identität ist gewährleistet und Werte, die den Bewohnern wichtig sind, werden von Anfang an berücksichtigt. Die Basis für einen Konsens muss also nicht nachträglich gesucht werden, sondern im Gegenteil: Der Konsens ist die Basis der anschließenden Studie.

⁶ Etwa indem man aus Problemen infolge eines hohen Ausländeranteils mit Integrationsproblemen die Qualität eines gemischten Kiez macht.

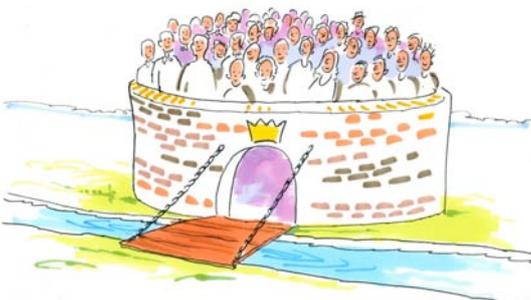
⁷ Zur detaillierten Praxis von Branding Prozessen: Königs, M. (2005) und Königs, M. (2004). Siehe außerdem: Köster, J. (2007), ILS NRW (2006) und Zimmer-Hegmann, R., Fasselt, J., 2006.

MARTA 3



V3G4

"DE IJSELSTEINER"



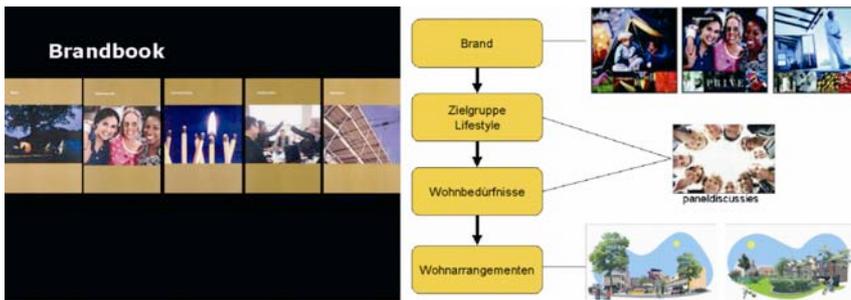
Auf diese Weise kooperieren unterschiedliche Entscheidungsträger miteinander. Der häufig verwendete Begriff „interaktive Strategie“ erhält damit eine neue Dimension. Es handelt sich hier nicht nur um eine Art Mitspracherecht der Bürger, sondern eher um die Bündelung allen Wissens und aller Empfindungen im Stadtviertel. Einbezogen werden alle Gruppen, die irgendwie Einfluss auf das Sys-

tem haben und/oder damit sehr vertraut sind. Natürlich wird darauf geachtet, dass die Bewohner nicht von der professionellen Sichtweise und Artikulationsfähigkeit dominiert werden. Jedes Branding-Verfahren durchläuft grundsätzlich die folgenden Phasen:

- *Bestandsaufnahme der Situation:* Es werden alle laufenden Planungen, Untersuchungen und öffentlichen Maßnahmen zusammengetragen sowie wichtige Schauplätze und Personen aufgesucht. Der historische, soziale und politische Hintergrund des Quartiers wird ausgeleuchtet.
- *Identitätsfindung,* die in großen und kleinen Gruppen erarbeitet wird: Die Großgruppen sind zwischen 20 und 150 Personen groß und vertreten das gesamte System. Dazu zählen unter anderem gegenwärtige und künftige Bewohner, Unternehmer, Sachverständige, Kapitalgeber und Projektentwickler. Die Gruppe wird dann in kleinere Gruppen aufgeteilt mit je einem Teilnehmer aus jeder Kategorie, damit das Gesamtsystem sich auch in den kleinen Gruppen widerspiegelt. Jede Gruppe wird durch Zeichner, Protokollanten und kreative Trainer unterstützt. Bei den Zusammenkünften werden von professionellen Zeichnern Bilder nach den Angaben der Akteure gezeichnet, die den Einstieg in die Diskussion um Werte und ihre Bedeutung erleichtern. Sie verstärken den Einfluss der Bewohner und derjenigen, die solche Treffen nicht gewohnt sind. So umgeht man auch die Gefahr, dass die Beteiligten von verschiedenen Aspekten ausgehen. Der Umgang mit Bildern macht Freude und setzt Energien frei, wodurch Wünsche, Erwartungen und Enttäuschungen einfacher miteinander geteilt werden können. Letzteres ist besonders wichtig, wenn die Bewohner bereits den Niedergang ihres Viertels mitgemacht haben.

- *Festlegung der Identität in Bild und Wort.* Die Identität wird in Kernwerten beschrieben, zu vergleichen mit den Charaktereigenschaften einer Person. Damit ergibt sich ein Bild: Wer sind wir und was sind unsere Sehnsüchte und Wunschbilder? Das Ergebnis wird in einem so genannten „Brand sheet“ zusammengefasst. Dieses dient zur Information für jedermann, der bei der Durchführung der Umstrukturierung eine Rolle spielen wird. Schließlich müssen alle Beteiligten bei der Restrukturierung des Stadtviertels eng zusammenarbeiten. Genau wie sich der Makler mit den Bedürfnis-

Herausfiltern von Aspekten der Identität. Zeichnungen aus den Workshops in Malburgen West Arnhem; Hoogvliet, Rotterdam und IJsselveld-Oost, IJsselstein.



Titelseite eines Brand-books und Darstellung wie man vom Brand über Zielgruppen schließlich auf Wohnungsarrangements kommt

sen eines Käufers vertraut macht, gewährt das „Brand sheet“ Einblick in das „Wie“ der angestrebten Gestaltung des Stadtviertels. Damit inspiriert es, leitet an und dient gleichzeitig als Bezugspunkt. Doch lässt es auch Raum für die Gestaltung, die durch das Branding nicht ersetzt werden soll. Es stellt vielmehr eine sehr fundierte Aufgabenbeschreibung für die Gestalter und Entscheidungsträger dar.

Auf Basis des Brandsheet wird ein Kommunikationskonzept entworfen. Hier wird festgelegt, wie bereits begonnene Projekte die Marke unterstützen und ob neue Projekte gestartet werden sollen, um die ganze Breite abzudecken. In diesem Stadium übersetzt der Architekt Werte in einen spezifischen Entwurf, der Wohnungsmarkt-Experte entwickelt Konzepte für bestimmte Zielgruppen und eine Marketing-Strategie. Auf diese Art lernen die professionell Beteiligten, den Brand in die Praxis umzusetzen sowie neue Angebote und neue Nachfrager zusammen zu bringen.

Die hier beschriebene Art des Branding ist eine Form interaktiver Strategie und Planung und erfüllt damit verschiedene Ziele:

- Sie verbindet die Beteiligten auf eine gemeinsame Zielrichtung ohne Konsens-Lösungen zu erzeugen, mit denen nachher keiner zufrieden ist.
- Sie zieht Käufer und Mieter an, die zu den Werten der Beteiligten passen.
- Sie wählt Projekte aus, die die Werte unterstützen und fokussiert die Kräfte darauf.
- Sie bringt funktionelle und qualitative Gesichtspunkte von Atmosphäre, Stil und Zielgruppe zusammen, definiert, wie sich das Stadtviertel zur Stadt verhält und sich von anderen Stadtteilen unterscheidet.
- Sie verbindet harte Faktoren (Wohnungen, Ausstattung mit Infrastruktur) mit weichen Faktoren (Sozialstruktur, Belegung) – und

ist dabei nicht eine konventionelle Aufwertungsstrategie, sondern arbeitet mit Milieus unterschiedlicher Einkommensgruppen. Sie ist ökonomisch interessant für die Unternehmen, weil sie die Nachfrage stabilisiert und sichert.

Ergebnisse

Branding bei Gebietsentwicklung wird seit dem Jahr 2000 in Holland praktiziert. Schon von Anfang an hat es sich als sehr hilfreich erwiesen, um die Zusammenarbeit zwischen professionell Beteiligten und Bewohnern auf eine unternehmerische, kooperative Art zu organisieren.

In den letzten Jahren wird immer deutlicher, dass der Fokus auf die weichen Standortfaktoren sich auch finanziell lohnt. So z.B. hat das Niederländische Ruimtelijk Planbureau erforscht, dass der Wert eines bebauten Grundstücks etwa zur Hälfte durch weiche Faktoren (wie die Wohnungsatmosphäre, Nachbarn, oder die Nähe von Läden) bestimmt werden (vgl. Visser, Petra/van Dam, Frank., 2006)⁸. Untersuchungen und Mieterbefragungen von Woonbron haben in mehreren Quartieren nachgewiesen, dass Eingriffe in die Wohnviertel das Niveau der „Leefbaarheid“ anheben konnten. Damit verringern sich die Unterhaltungskosten, und es wird leichter, die zur Quartiersmarke passenden Zielgruppen zu erreichen. Es erwies sich, dass auch in Vierteln, die ursprünglich als schwierig galten und die einen schlechten Ruf hatten, neue stabilisierende Bewohnerschichten angesiedelt werden konnten, wenn die von ihnen bevorzugten Werte zu denen der vorhandenen Akteure passten. Somit hat sich gezeigt, dass sich ein Viertel mit einem klaren Brand selbst verkauft. Bewohner, die sich bewusst ein Quartier aussuchen, verstärken dessen Identität.

Zukünftige Aufgaben

Wie in Holland werden derzeit auch in Deutschland Fragen der Überalterung und des Bevölkerungsrückgangs diskutiert. Die Standardreaktion ist, möglichst viele neue Gruppen zu erreichen, um damit die Einwohnerverluste zu kompensieren. Die Erfahrungen bei Branding-Projekten haben gelehrt, dass Profilierung und Qualifizierung angesichts der Konkurrenz zu anderen Städte bes-

⁸ NAI ist das nationale Architektur Institut; das Ruimtelijk Planbureau (Staatliche Raumforschungsanstalt) ist ein unabhängiges Forschungsinstitut der Holländischen Staates (vgl.: www.rpb.nl).

sere Ansatzpunkte sind: Dadurch entwickelt sich eine Dynamik, bei der sich die Immobilienwerte im Viertel stabilisieren oder steigen. Dadurch können (teilweise) Verluste infolge von Abrissen kompensiert werden. Eine Profilierung, die an den Charakter des Viertels anknüpft, die Einwohner stolz macht und ihnen neue Perspektiven bietet, wird neue Energie und aktives Engagement für das eigene Stadtviertel freisetzen.⁹

Branding im Kontext einer Stadt oder eines Stadtteils ist nicht einfach eine Werbestrategie wie die Werbung für ein Produkt. Branding zeigt den Bewohnern, Teil eines Ganzen zu sein und führt zu einem Gefühl der Sicherheit, Geborgenheit und Zusammengehörigkeit. Es ist nicht nur ein Mittel zur Abgrenzung, sondern viel mehr ein Mittel zur Identifikation der Bewohner. Ein Brand selektiert auch: Nicht jeder fühlt sich angesprochen, aber die konsequente Entwicklung eines Brand führt zu mehr Freude und Fürsorge für die Umgebung bei denen, die im Quartier leben. Sie werden zufriedener mit ihrer Wohnumgebung. Der Prozess des Branding kann neue Energien wecken und erleichtert Planungsentscheidungen im Bewusstsein gemeinsamer Werte, indem es den Diskurs nicht auf Einzelfragen der Planung fokussiert.

Literatur

Königs, M. (2005): „Branding“ und die Revitalisierung von Stadtvierteln, (auf Holländisch) in: Agora Nr. 2/2005

Wittebrood, K./van Dijk, T.: Aandacht voor de wijk, SCP-publicatie 2007/13, Den Haag, 2007, vgl.
<http://www.scp.nl/publicaties/boeken/9789037703092.shtml>

Königs, M.(2004): Nieuw Meso ontmoet Nieuw Macro in: Internoveer, by Giep Haagoort e.a. Publisher: Reed Business Information, 2004

Köster, J.(2007): Das Quartier als Marke – „Identität als Basis sozialintegrativer Stadterneuerung, Diplomarbeit am Städtebau Institut der Universität Stuttgart 2007, unveröffentlichtes Manuskript.

ILS NRW (2006): Der Stadtteil als Marke – Strategien zur Imageverbesserung. Doku-

mentation des vierten Fachgesprächs „Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)entwicklung“. <http://www.ils-shop.nrw.de/down/stadtteil-marke.pdf>

Zimmer-Hegmann, R., Fasselt, J: Neighbourhood Branding – ein Ansatz zur Verbesserung des Images von Großwohnsiedlungen. Erste Erfahrungen aus einem INTERREG I-IIB-Projekt Stadtumbau in Großsiedlungen, in: Informationen zur Raumentwicklung 3/4.2006

Visser, Petra/van Dam, Frank: De prijs van de plek (Der Wert des Ortes), Nai Uitgevers Rotterdam / Ruimtelijk Planbureau. Den Haag, 2006

⁹ Dies ist Ergebnis einer Untersuchung des Branding-Prozesses in Eyselshoven, Kerkrade in Zusammenarbeit mit der Wohnungskorporation Wonen Limburg. Eine Publikation ist zur Zeit in Vorbereitung.





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

„Wenn Migranten sich engagieren ...“

Die Austragung von interkulturellen Konflikten mobilisiert zusätzliche Ressourcen für die Stadtteilentwicklung

Der Beitrag verdeutlicht an einem illustrativen Beispiel die Ressourcenpotenziale, die durch die konstruktive Austragung von ethnisch aufgeladenen Konflikten aktiviert werden können. In der Argumentation werden dabei zwei Thesen verfolgt:

- Gerade in Einwanderungsstadtteilen grenzt es an Fahrlässigkeit, ethnisch aufgeladenen Konflikten aus dem Weg zu gehen, da nur durch deren Austragung weitere Schritte in der gegenseitigen Annäherung gegangen werden. Die Konfliktvermeidung stellt unter dieser Prämisse eine suboptimale Handlungsoption dar.
- Die Austragung interkultureller bzw. ethnisierten Konflikte kann zudem produktiv dafür genutzt werden, zusätzliche Engagementpotenziale bei den verschiedenen Migrantengruppen freizulegen.

Aufbau einer Basisinfrastruktur zur Konfliktaustragung

Das Aufgabenfeld der Konfliktvermittlung in Nachbarschaft und Quartier wird durch den Planerladen e.V. im Rahmen eines eigenen Projektansatzes systematisch seit dem Jahr 2000 angegangen. Den Anstoß dafür gab ein im Rahmen von Nachbarschaftsforen sowohl von verschiedenen Migrantengruppen als auch deutschstämmigen Bewohnern ausdrücklich eingeforderter interkultureller Vermittlungsbedarf. Der Start des Projektes

erfolgte im Rahmen eines Modellprogramms des Landes („Maßnahmen und Initiativen gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung sowie zur friedlichen Konfliktregelung“). Vorangegangen waren empirische Feldanalysen, in denen sich andeutete, dass Konflikte um Ressourcen im Quartier umso unerbittlicher sind, je stärker die jeweiligen Bewohner auf lokale Ressourcen angewiesen sind, d.h. je geringer ihre Mittel sind. Zudem bestätigte sich, dass gerade in Einwanderungsstadtteilen starke Tendenzen zur Ethnisierung von im Kern eigentlich norma-



Tülin Kabis-Staubach,
Vorstandsmitglied des
Planerladen e.V. sowie
Inhaberin des Büros für
Architektur und
Stadtentwicklung (BASTA),
Dortmund



Prof. Dr. Reiner Staubach,
Lehrstuhlinhaber des
Fachgebiets „Planungs-
bezogene Soziologie,
Planungstheorie und
-methodik“, FH Lippe

Dieser Beitrag ist erschienen
in: Forum Wohneigentum,
Heft 4|2007, S.207-211.

len Lebensstil- und Generationenkonflikten bestehen (FOKUS 1999, 34ff.).

Mit der weiteren Förderung des Projektes ab Mitte 2001 bis Ende 2004 im Rahmen der EU-Gemeinschaftsinitiative URBAN II zeigte sich dann, dass in der Dortmunder Nordstadt als einem Integrationsstadtteil mit multiplen sozialen und ethnischen Realitäten die Bearbeitung und Austragung von interkulturellen Konflikten eine professionelle Daueraufgabe darstellt. Neben der Stärkung von Bewohner getragenen Strukturen der zivilgesellschaftlichen Selbstregulation konnte eine Nachhaltigkeitsstrategie deshalb nur darin liegen, auch zukünftig öffentliche und möglichst auch private Ressourcen für die Bewältigung dieser Aufgabe zu mobilisieren.

Seit Ende 2006 erfolgt nunmehr eine Förderung über das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF). Diese ist auf drei Jahre angelegt und soll die vor allem auf Sprachförderung ausgerichteten sonstigen Integrationsmaßnahmen erweitern und flankieren. Mit der Schwerpunktsetzung auf die Vermittlung und Bearbeitung von Konflikten im öffentlichen Raum wurde unter dem Titel "Brücken bauen zwischen den Welten" eine partielle inhaltliche Refokussierung vorgenommen.

Den sozial-räumlichen Bezugsrahmen des Projektes bildet nach wie vor die Dortmunder Nordstadt. Als der zentrale Einwanderungsstadtteil in der Region Dortmund weist dieser Stadtteil mit seinen Ende 2005 ca. 54.000 Einwohnern einen Ausländeranteil von 41,1 Prozent und einen Anteil von Personen mit Migrationshintergrund von 57,5 Prozent auf. Darunter bilden die türkischstämmigen Migranten zwar die mit Abstand größte Gruppierung, dies allerdings innerhalb einer in ethnisch-kultureller Hinsicht insgesamt sehr heterogenen Stadtteilbevölkerung. Der Handlungsansatz des Projektes umfasst folgende Bausteine:

- Bearbeitung kleiner und größerer Konfliktfälle,
- Anlaufstelle und Beratungsangebot vor Ort,
- Schulung von Vertretern lokaler Institutionen sowie
- Training von Quartiersbewohnern in der Bewältigung und Vermittlung von Konflikten.

Zu einem zentralen Partner des Projektes hat sich inzwischen die Wohnungswirtschaft entwickelt. Schließlich handelt es sich um einen Stadtteil von Mietern. Gerade die Ethnisierung konkreter Alltagskonflikte stellt die Vermieter vor zusätzliche Herausforderungen. Ein „hoheitliches“ Eingreifen führt hier oft eher zu einer Verschärfung denn zu einer Lösung. Schließlich sind die Eigentümer nicht selten auch machtlos, da in dem Konflikt vielfach nicht unmittelbar mietrechtliche Fragen berührt werden. Die Einbindung einer neutralen und den Bewohnern bekannten Instanz eröffnet hier zusätzliche Handlungsoptionen. Sieben Wohnungsunternehmen mit Beständen im Stadtteil firmieren inzwischen als offizielle Kooperationspartner des Projektes. Neben der frühzeitigen Einbindung des Planerladers möglichst im Anfangsstadium von Konflikten wird hier ein Schwerpunkt darauf gelegt, die Kompetenzen zur Konfliktbearbeitung in den Unternehmen selbst zu erweitern. Dazu finden nunmehr Trainingsmaßnahmen für Kundenberater und Hausmeister im Umgang mit interkulturellen Konflikten statt.

Daneben erfolgt weiterhin ein Training von Bewohnern zu ehrenamtlichen Stadtteilvermittlern. Die Nachfrage aus der Bewohnerschaft ist sowohl in Bezug auf die ethnische Herkunft als auch den sozialen Status sehr heterogen. Im Kern geht es dabei darum, dass Bewohnern selbst bei kleineren nachbarschaftlichen Streitigkeiten zur Konfliktregulierung befähigt werden.

Als das Projekt Ende 2006 neu gestartet werden konnte, zeigte sich wie wertvoll die im Zusammenhang mit dem URBAN II-Programm aufgebauten bzw. weiterentwickelten kleinräumlichen Gesprächsebenen mit den Bewohnern für die Bekanntmachung solcher Angebote und Aktivitäten sind. Insbesondere die Kontakte und Netzwerke des Quartiersmanagements in der Nordstadt sowie die zahlreichen Arbeitsgruppen, Nachbarschaftsforen, Eigentümerforen, Gesprächskreise und auch das Nordstadt-Forum wurden als Multiplikatoren über die Zielrichtung des neuen Projektansatzes informiert. Die Resonanz auf diese durch Faltblätter und Zeitungsartikel flankierte Mund-zu-Mund-Propaganda war überwältigend.

Beispiel für eine „Win-win“-Lösung: Umnutzung einer Brachfläche

Migranten ergreifen Initiative

Im Juli 2002 übernahm der Planerladen die Vermittlung in einem Konflikt um die Nutzung einer größtenteils im städtischen Eigentum befindlichen Fläche von 23.000 Quadratmetern, die zunächst lange brach gelegen hatte und nun seit einigen Jahren von ca. 50 türkischstämmigen Familien aus dem Umfeld als Grabeland genutzt wurde. Planungsrechtlich als Erweiterungsbereich für den unmittelbar gegenüber liegenden Schulkomplex vorgehalten, hatte sich diese Brache immer mehr zu einem illegalen Müllabladeplatz entwickelt. Nachdem sie dann auch als Umschlagplatz für Drogendealer missbraucht wurde, begannen türkische Eltern damit, zum Schutz ihrer Kinder dort Wache zu halten. Schließlich befreiten sie die Fläche von wildem Gewächs und Müll, vertrieben die Dealer und legten dort Gärten an, um so für sich die große Lücke an Freizeitmöglichkeiten gerade für ältere Migranten in der Nordstadt zu füllen.

Abwehrreaktionen

Durch Beschwerden von Anliegern – eines Kleingartenvereins in der Nähe und eines benachbarten Autohauses – wurden Verwaltung und Politik auf diese Situation aufmerksam, so dass bei den Nutzern die Befürchtung wuchs, die Gärten zu verlieren. Dies eskalierte in einem Beschluss der Bezirksvertretung Innenstadt-Nord, die illegale Nutzung der betreffenden Fläche zu beenden. Die Nutzer wandten sich deshalb mit der Bitte an den Planerladen, sie in ihrem Anliegen zu unterstützen, die Brachfläche auch zukünftig als Grabeland bewirtschaften zu können.

Ein Vermittlungsprozess kommt in Gang

Im regelmäßigen Kontakt sowohl mit Verwaltung und Politik als auch mit den Nutzern entwickelte sich in einem Vermittlungsprozess von etwa zwei Jahren die Perspektive einer Zwischennutzung der Fläche. Dieser umfasste zahlreiche Gespräche sowie Ortstermine und Begehungen mit den unterschiedlichen Akteuren aus der lokalen Politik und mit den insgesamt sieben beteiligten Ämtern und städtischen Eigenbetrieben (Regiebetrieb Stadt-grün, Umweltamt, Städtische Immobilienwirtschaft, Liegenschaftsamt, Stadtplanungsamt, Ordnungsamt, Dortmunder Mineralstoffverwertung DOMIG), dem Stadtver-



Migranten verwandeln die Müllhalde in eine Oase

band Dortmunder Gartenvereine e.V. und Thyssen Krupp Stahl (TKS) als Eigentümerin eines kleineren Teils der Fläche. Hinzu kamen die unzähligen Gespräche mit der Nutzergruppe bzw. mit den im Stadtteilladen immer wieder besorgt nachfragenden Vertretern einzelner Familien. Die Moderationsaufgabe bezog sich zu einem erheblichen Teil nicht nur auf die Organisation und Durchführung mehrerer Runder Tische zwischen Politik, Verwaltung und Nutzergruppe sondern auch auf die Herstellung eines koordinierten Handelns auf Seiten der Verwaltung. Im Ergebnis konnte schließlich ein Konsens über eine geregelte mittelfristige Nutzung der Fläche als Grabeland durch die Migrantengruppe erzielt und ein eigener Trägerverein zur Bewirtschaftung der Fläche durch die Nutzergruppe selbst aufgebaut werden.

Meilensteine der Konfliktaustragung

Nachdem sich die Hinweise verdichtet hatten, dass die im Flächennutzungsplan vorgezeichneten planungsrechtlichen Vorstellungen (Schulerweiterungsfläche) in weite Ferne gerückt waren, war ein vordringlicher Schritt die Klärung der Unbedenklichkeit der Nutzung der Fläche für gärtnerische Zwecke. Dies wurde durch ein entsprechendes Bodengutachten Ende 2002 schließlich attestiert. Ein Anliegen der Politik war von Beginn an die Beseitigung der mit Planen und Brettern provisorisch aufgestellten Hütten, die ihnen wenig ansehnlich erschienen und besonders den Unmut einiger Kritiker auf sich zogen.



„Herzlich Willkommen!“

Als sich die Möglichkeit einer Zwischennutzung abzeichnete, wurde die Beseitigung der Hütten von Seiten der Politik als ein Nachweis der Kooperationsbereitschaft der Nutzergruppe eingefordert, wovon sich die institutionellen Akteure im August 2003 im Rahmen einer gemeinsamen Ortsbegehung überzeugen konnten. Unter der Regie des Stadtverbandes der Kleingärtner sollte das Gelände entsprechend aufbereitet und bewirtschaftet werden. Bei den weiteren Verhandlungen zeigte sich aber, dass die Ansprüche des Stadtverbandes an die Flächenaufbereitung mit zu hohen Kosten verbunden waren, was auch mit den zugrunde gelegten Ordnungsvorstellungen hinsichtlich des Zuschnittes und der Gestaltung der Einzelparzellen zusammenhing. Der dann eingereichte Kostenvoranschlag machte dem Liegenschaftsamt schnell die Grenzen der Finanzierbarkeit deutlich, so dass eine alternative Lösung entwickelt werden musste.

Der Vertreter des Liegenschaftsamtes, der seit Juli 2002 fallbezogen mehrfach mit dem Konflikt befasst war, ließ sich von dem Engagement der Nutzer so sehr überzeugen, dass er dem Planerladen e.V. eine vertragliche Nutzungsüberlassung mit entsprechenden Regularien anbot. Der Vertreter von TKS hatte wiederum signalisiert, dass er sich in seinen Weichenstellungen bezüglich der Nutzung der Fläche an den Entscheidungen der Stadt Dortmund orientieren würde. Der Planerladen ließ daraufhin den Vertragsentwurf überprüfen, recherchierte Vergleichsprojekte in anderen Städten und schlug nach Rücksprache mit der Nutzergruppe im Februar 2004 bei einem Gespräch mit dem Liegenschafts-

amt und dem Bezirksvorsteher schließlich vor, eine Trägerschaft und Verantwortungsübernahme durch die Nutzer selbst in Erwägung zu ziehen. Für diesen Fall bot der Planerladen zugleich an, weiterhin die vermittelnde Rolle zwischen den Nutzern sowie Verwaltung und Politik einzunehmen und die Nutzer sowohl bei der Vereinsgründung als auch bezüglich der Entwicklung des Grabelandes unterstützend zu begleiten. Unter der Voraussetzung der Bereitschaft einer Kerngruppe von mehreren Nutzern zu längerfristigem Engagement und Verantwortung zeigten sich Politik ebenso wie Verwaltung offen gegenüber der Möglichkeit, zur Sicherung einer geregelten Trägerschaft eine Vereinslösung ins Auge zu fassen. Die Nutzer sollten für die Pflege der gesamten Fläche zuständig sein. Im Gegenzug wollte die Verwaltung auf einen Pachtzins verzichten. Die Nutzer sollten allerdings einen Zaun um die gesamte Fläche mit eigenen Mitteln errichten.

Im Anschluss an dieses Gespräch organisierte der Planerladen eine Nutzerversammlung, bei der es darum ging, die Nutzer über das Gespräch zu informieren, ein Verständnis über diesen alternativen Trägeransatz herzustellen sowie schließlich eine Sprechergruppe zu wählen. Als Pächter der Fläche konstituierte sich schließlich der Verein „Yesil Bostan – Gemüsegarten e.V.“. Im Juni 2004 wurden die Pachtverträge mit Wirkung ab dem 01.07.2004 auf eine unbestimmte Zeit abgeschlossen.

Parallel zu diesen Entwicklungen nahm der Planerladen zu den Beschwerdeführern aus den umliegenden Gartenanlagen Kontakt auf, informierte sie über den aktuellen Stand der Entwicklungen und über das Interesse des neu gegründeten Vereins, ihnen im Rahmen eines Ortstermins das Grundstück vorzustellen und sich über ihre Gartenarbeit auszutauschen. Neben mehreren Kleingärtnern nahmen auch einige interessierte Lokalpolitiker an der Begehung teil. Es wurde deutlich, dass die meisten Beschwerdeursachen mit fehlender Aufklärung über die Nutzungsbedingungen zusammenhingen.

Worum ging es eigentlich?

Bei dem hier dargestellten Konfliktfall handelt es sich auf den ersten Blick vor allem um einen Regel- und Dominanzkonflikt. Eine Gruppe von Zuwanderern hat eine im städtischen Eigentum befindliche Fläche in Beschlag genommen und umgenutzt, ohne dafür eine entsprechende vertragliche Nut-

zungserlaubnis in der Tasche zu haben. Mit dem Beschluss der Bezirksvertretung Innenstadt-Nord haben die entsprechenden lokalen Politiker gegenüber ihrer eigenen deutschstämmigen Wählerklientel deutlich gemacht, dass sie nicht gewillt sind, das unangemessene Verhalten der „Neuankömmlinge“ zu tolerieren.

Als sich die Möglichkeit einer Zwischennutzung der Fläche als Lösung andeutete, sollte die Hinzuziehung des Stadtverbandes der Kleingärtner als Ordnungsmacht insbesondere die Einhaltung bestimmter Spielregeln sicherstellen. Nach dem Abriss der Hütten als erstem Akt der Unterwerfung drängte dieser darauf, das Gelände planieren zu lassen, um es dann normgerecht parzellieren zu können. Jenseits des Kostenarguments waren die Akteure aus Politik und Verwaltung allerdings in den Gesprächen und Ortsbegehungen zu dem Eindruck gelangt, dass dieser Ansatz den Nutzungsansprüchen der Migrantengruppe nicht gerecht werden würde. Bei der sich schließlich abzeichnenden Vereinslösung entwickelten die beteiligten Politiker dann durchaus eine gewisse Freude daran, wie sich die Migrantengruppe mit dem Regelwerk des deutschen Vereinsrechtes herumschlagen und sich auf bestimmte vertragliche Verpflichtungen einlassen musste.

Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass hinter den Regel- und Dominanzkonflikten auch knallharte Interessenskonflikte zum Vorschein kommen. So gab es das Interesse eines im Nahbereich liegenden Kleingartenvereins, der hier bereits vor mehreren Jahren zusätzliche Gartenparzellen platzieren wollte und mit diesem Anliegen kein Gehör gefunden hatte. Angesichts der veränderten Bedarfslage standen öffentliche Belange einer Nutzungsänderung nun aber nicht mehr entgegen. Seitens der Verwaltung wollte man trotzdem nicht so weit gehen, den Anspruch auf diese Fläche grundsätzlich aufzugeben. Als Nutzungsalternative wurde daraufhin zwar noch die Erweiterung eines ebenfalls im Nahbereich gelegenen Autohauses auf den Tisch gebracht. Dieses Nutzungsinteresse – die Rede war von einer Ausstellungsfläche – erwies sich letzten Endes aber nicht als substanziell. Das Angebot der gemeinschaftlichen Trägerschaft der Fläche durch die Nutzergruppe traf sich hingegen mit dem Interesse der Stadt Dortmund, sich von den dauerhaften Bewirtschaftungskosten zu befreien.



Aktive Mitglieder des Vereins „Gemüsegarten e.V.“

Als der Konflikt mit der Räumungsentscheidung der Bezirksvertretung seinen Höhepunkt erreicht hatte, wandte sich die Migrantengruppe an den Planerladen, der bei ihr nicht zuletzt wegen seiner interkulturellen Besetzung einen großen Vertrauensvorschuss hatte. Bis dahin herrschte gewissermaßen „beredete Sprachlosigkeit“: Viele redeten „übereinander“ aber nicht „miteinander“! Die Brückenfunktion im Hinblick auf Politik und Verwaltung konnte der Planerladen wiederum deshalb ausüben, weil er sich mit seinen Projekten und Initiativen eine große Anerkennung als fachlich versierte Instanz in der Nordstadt erarbeitet hatte.

Die im Rahmen des Vermittlungsprozesses auf beiden Seiten erkennbaren Annäherungen sind vor allem damit zu erklären, dass es in mehreren Schritten gelang, zwischen den handelnden Personen eine kommunikative Nähe aufzubauen. Gerade für den Bezirksvorsteher und für die zumeist ebenfalls anwesenden Fraktionsvertreter aller Parteien aus dem Stadtbezirksparlament war es offensichtlich eine erstmalige und sicher gewöhnungsbedürftige Erfahrung, umringt von mehreren Dutzend Vertretern einer traditionellen Migrantengruppe, in aller Stringenz ihre eigenen Positionen zu vertreten und sich zudem deren Meinungen anzuhören. Im Kontakt mit den meist älteren Männern und einigen zum Teil mit Kopftüchern bekleideten Frauen, mussten sie dabei erkennen, dass es sich dabei wegen des Erwerbs der deutschen Staatsbürgerschaft zum Teil auch um potenzielle Wahlbürger handelte. Im Hinblick auf die männlichen Vertreter der ersten Migran-

tengeneration zeigten sich mit der früheren Arbeit auf der Westfalenhütte bei Hoesch vereinzelt sogar Gemeinsamkeiten hinsichtlich der eigenen Erwerbsbiografie. Auch für die Migrantengruppe war es eine erstmalige Erfahrung, dass sich offizielle Stadtteilpolitiker tatsächlich die Zeit nahmen, mit ihnen über eine für sie wichtige Angelegenheit zu sprechen und ihnen durch die Auseinandersetzung mit diesem Anliegen zugleich Respekt entgegenzubringen. Die türkische Übersetzung war dabei gerade für die Älteren unter ihnen unverzichtbar.

Konfliktaustragung statt Konfliktvermeidung als Integrationsstrategie

Der hier skizzierte stadtteilbezogene Ansatz der Konfliktvermittlung und das Beispiel für einen komplexeren symbolhaften Konflikt liefert vor allem Anschauungsmaterial dafür, wie die konstruktive Austragung von ethnisch aufgeladenen Konflikten produktiv zur gegenseitigen Annäherung genutzt werden kann. Dies kann auf Grund der notwendigen normativen Setzungen durch die Aufnahmegesellschaft und natürlich auch der ungleichen Durchsetzungsmacht sicher kein symmetrischer Prozess sein. Gerade bei der hier aufgegriffenen Thematik geht es in der Regel um Probleme, die im Diskurs der relevanten Akteure (Politik, Verwaltung, Wohnungswirtschaft, Verbände, Migrantenselbstorganisationen etc.) oftmals hochgradig emotional und ethnisch aufgeladen behandelt werden und sich so letztlich zu einer Gemengelage eines komplexeren Konflikthintergrundes ausbil-

den (vgl. Heitmeyer 1998, 458). Die Konfliktvermittlung setzt deshalb auf eine Versachlichung und Entethnisierung. Auf Grund der spezifischen interessengeleiteten Wahrnehmungen lassen sich solche Fälle meist nur mit langwierigen Verfahren und unter hohem Vermittlungsaufwand zu „Win-win“-Lösungen führen.

In ihrem Handeln orientieren sich die Institutionen der bisherigen Mehrheitsgesellschaft zumeist an den vorherrschenden bzw. angenommenen Präferenzen und Normalitätsvorstellungen der deutschstämmigen Bevölkerung. Dies führt in der Regel dazu, dass die Leitbilder und Diskurse über die Zukunft von Stadtteilgesellschaften mit hohen Migrantenanteilen sehr stark vom „Prinzip der Störungsvermeidung“ bestimmt sind (vgl. Feldtkeller 1998, vgl. Heitmeyer 1998, 450).

Wie das hier dargestellte Beispiel verdeutlicht, funktioniert die Konfliktaustragung aber nicht voraussetzungslos (vgl. Häußermann/Siebel 2004, 184f.). Zum einen setzt ein „Kontakt“ Anlässe und Gelegenheiten für die interkulturelle Begegnung (z.B. Nachbarschafts- und Quartiersforen, Stadtteilstefest) voraus. Zum anderen brauchen die verschiedenen Gruppen gerade im Umgang mit ethnisch aufgeladenen Konfliktsituationen oftmals eine moderierende neutrale Instanz, da erfahrungsgemäß die Gefahr der Konflikteskalation recht hoch ist (vgl. Beauftragte der Bundesregierung 2005, 116). Die Vermittlungshilfe von interkulturellen Brückenbauern als Teil einer Basisinfrastruktur der Konfliktaustragung kann dazu beitragen, die vorherrschende Sprachlosigkeit und aufgebauten stereotypen Vorurteile zu überwinden und damit den Kontakt für die verschiedenen Beteiligten erfolgreich zu gestalten.

Die hier praktizierte auch vertraglich abgesicherte enge Kooperation mit sieben Wohnungsunternehmen belegt, dass die Wohnungswirtschaft inzwischen Bereitschaft zeigt, sich vermehrt auf die Herausforderungen eines Einwanderungsstadtteils einzulassen. Dies ist zum einen durchaus als Teil einer Strategie der Investitionssicherung zu verstehen. Darin deutet sich aber auch an, dass sich das Aufgabenverständnis über die Bereitstellung von Wohnraum allein erweitert und Migranten zugleich über ihre „Kundenmacht“ an Aufmerksamkeit gewonnen haben.

Die Früchte der Arbeit...



Freisetzung von Engagementpotenzialen

Bei dem hier präsentierten Beispiel der Umnutzung einer größtenteils im öffentlichen Eigentum befindlichen Brachfläche zu einem gemeinschaftlich genutzten Sozialraum zeigt sich, dass die Störungswahrnehmung trotz der Vermüllung und Verwahrlosung der Fläche offenbar für keinen der später in Erscheinung getretenen Beschwerdeführer soweit ging, dass sie dies zur Intervention bewegt hätte. Erst als die Migrantengruppe aktiv wurde, wurde die Fläche für Anlieger und Politik zu einem „Problemfall“.

Die von der Migrantengruppe konkret demonstrierte Engagementbereitschaft und das damit verbundene bürgerschaftliche Potenzial blieben hingegen zunächst unbemerkt oder wurden ignoriert. Erst als sich die Konfliktlösung andeutete, wurde diese selbst organisierte Bewirtschaftung der Fläche als willkommene Ressource zur Kostenreduzierung erkannt. Damit wird ebenfalls deutlich, welche zusätzlichen Synergien die produktive Austragung von interkulturellen Konflikten in Einwanderungsstadtteilen erzeugen kann. Denn tatsächlich handelt es sich zugleich um ein plakatives Beispiel für die Ausübung bürgerschaftlicher Initiative und die Übernahme von Verantwortung im öffentlichen Raum. Weder die Umstände des Zustandekommens noch der Eigennutz der Eltern bzw. Großeltern im Hinblick auf den Schutz ihrer Kinder bzw. Enkel, ändern etwas an der Tatsache, dass hier eine Fläche im Eigentum der öffentlichen Hand in die Bewirtschaftung und Pflege durch eine Gruppe von Bewohnern überantwortet wurde.

Gerade in Stadtteilen bzw. Quartieren, in denen Menschen mit Migrationshintergrund inzwischen dabei sind, zur Mehrheit zu werden oder diese sogar schon innehaben, darf auch der Hinweis auf das eklatante demokratische Repräsentationsdefizit nicht fehlen. Tatsächlich dokumentieren sich in dem beschriebenen Projekt nicht zuletzt auch das Interesse und die Bereitschaft, Gestaltungsmacht in der Entwicklung des eigenen Wohn- und Lebensumfeld auszuüben. Im Hinblick auf eine zukunftsfähige Entwicklung dieses Einwanderungsstadtteils ist solchen Projekten damit gleichsam ein dreifacher Mehrwert zuzuschreiben.

Das Projekt „Konfliktvermittlung“ wurde im Rahmen des Bundeswettbewerbs „Soziale Stadt 2004“ im Handlungsfeld „Integration und Zusammenle-

ben“ Anfang 2005 mit einer Anerkennung ausgezeichnet.

Literatur

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2005

Feldtkeller, Andreas: In der Falle. Zur sozialen Verantwortung von Stadtplanung, in: Frankfurter Rundschau vom 30.01.1998

FOKUS (Forschungsgruppe Kommunikation und Sozialanalysen) (Hrsg.): Konfliktmanagement in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf (Endbericht), Köln 1999

Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter: Stadtsoziologie – Eine Einführung (campus), Frankfurt a. Main 2004

Heitmeyer, Wilhelm: Versagt die Integrationsmaschine Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen, in: Heitmeyer, W./Dollase, R./Backes, O. (Hrsg.): Die Krise der Städte, Frankfurt a.M. 1998

Planerladen e.V. (Hrsg.): Antidiskriminierungsprojekt im Wohnbereich – Dokumentation und Auswertung von „Maßnahmen und Initiativen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ in der Dortmunder Nordstadt, Dortmund 1999

Staubach, Reiner: Konfliktvermittlung – Ein Instrument zur interkulturellen Verständigung im Stadtquartier, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 1/2005 (Themenheft „Soziale Stadt“), Bonn 2005





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

Soziale Arbeit und Sozialraumanalyse

1. Soziale Arbeit und räumliche Umwelt

Beziehungen zwischen sozialer Arbeit und räumlicher Umwelt sind nichts Neues. Dies gilt zunächst grundsätzlich und banal in dem Sinne, dass sich soziales Leben immer im Raum abspielt. Lebenschancen und -risiken hängen nicht zuletzt auch von den räumlichen Lebensbedingungen ab, und soziale Probleme werden in konkreten Räumen erfahren und sichtbar, sie können durch die räumliche Lebensumwelt verstärkt oder aufgefangen werden. Dies ist bekannt und wird vor allem in den letzten 10 Jahren unter Begriffen wie „Segregation“, „räumliche Polarisierung“, „benachteiligte Quartiere“ usw. thematisiert.¹

Aber auch spezifischer bezogen auf Ursprünge und Entwicklung der Sozialen Arbeit bestehen Zusammenhänge: Das englische oder US-amerikanische settlement movement etwa oder das ehrenamtlich organisierte Elberfelder System der Armenhilfe basierten auf diesem elementaren Gedanken, dass die unmittelbare soziale und räumliche Umwelt, deren Position in der Stadt oder Region in die

Lösung oder doch Abschwächung von Problemen einbezogen werden sollte. Mit der allmählichen Professionalisierung der Sozialen Arbeit und der damit verbundenen Institutionalisierung und Formalisierung ist dieser räumlich fokussierte Interventionsansatz weitgehend verloren gegangen zugunsten von auf die Person oder die Familie bezogenen Hilfeleistungen: Der einzelne Fall steht im Zentrum von Hilfeanspruch, Zuständigkeiten und Finanzierung und damit der gesamten Organisation sozialer Hilfen und Leistungen, – wobei „der Fall“ oftmals nicht einmal eine Person, sondern ein bestimmtes Problem dieser Person gewesen ist. Die ersten Bestrebungen der Neuorganisation der Sozialen Dienste in den 70er Jahren richteten sich unter anderem gegen die z.T. aberwitzigen Zersplitterungen in der Sicht- und daraus folgend Bearbeitungsweise von Problemen.² Deutschland gehört zu den Ländern, in denen dieses Individualprinzip seit den Anfängen professioneller Sozialer Arbeit (bekanntlich zunächst unter anderen Begriffen: Fürsorge, Wohlfahrt usw.) besonders ausgeprägt und entsprechend Einzelfallhilfe als Arbeitsmethode dominierend gewesen ist. Daneben sind – um in der

Dr. Marlo Riege war Professorin für Soziologie und empirische Sozialforschung an der Hochschule Niederrhein in Mönchengladbach.

Dieser Beitrag ist erschienen in: Baum, Detlef (Hrsg.) (2007): Die Stadt in der sozialen Arbeit. Ein Handbuch für soziale und planende Berufe. VS Verlag, Wiesbaden, S. 376-388

¹ Vgl. z.B. Häußermann u.a. (2004) An den Rändern der Städte; Walther/Mensch (Hrsg.) (2004) Armut und Ausgrenzung in der ‚Sozialen Stadt‘

² Als Überblick Kühn (1994) Entwicklungslinien der Sozialverwaltung; zum aktuellen Stand z.B. Bieker (2006) Kommunale Selbstverwaltung

üblichen klassischen Dreiteilung zu bleiben – Gruppenarbeit (weitgehend auf die Jugendhilfe begrenzt) und insbesondere die im vorliegenden Rahmen interessierende Gemeinwesenarbeit (GWA) in Deutschland eher schwache Pflänzchen gewesen. Gleichwohl bildet letztere für die aktuelle Thematik „Soziale Arbeit und Sozialer Raum“ hinsichtlich des Problemverständnisses und der Analyse- und Interventionsmethodik den unmittelbaren Vorläufer.

Gemeinwesenorientierung ist in der Bundesrepublik in den 60er Jahren als damals neue Form der Sozialen Arbeit entwickelt bzw. aus anderen Ländern wie Großbritannien, den Niederlanden oder den USA übernommen worden. Im Unterschied zu den bis dato vorherrschenden Methoden der Einzelfallhilfe und der Gruppenarbeit verstand und versteht sich Gemeinwesenarbeit als eine räumlich ansetzende Soziale Arbeit. Sie ist auf den Raum orientiert, in dem die Menschen ihren Alltag leben und erleben (Gemeinwesen in diesem Sinne verstanden, also als Siedlung, Quartier, Wohnblock). Meist handelte es sich um so genannte Problemgebiete (Soziale Brennpunkte) mit überdurchschnittlich hohen Anteilen benachteiligter Bevölkerungsgruppen, mit ehemaligen oder noch bestehenden Obdachlosenunterkünften, Siedlungen mit Schlichtwohnungen oder – und zunehmend ab der 70er Jahre – Hochhaussiedlungen. In ihren jeweiligen Handlungsstrategien weisen die einzelnen Gemeinwesenarbeitsansätze und -projekte beträchtliche Unterschiede auf; gemeinsamer Bestandteil sind jedoch immer auf den Raum bezogene Untersuchungen und Interventionen gewesen.³

Im Unterschied zur vorherrschenden empirischen Praxis wurden diese Untersuchungen oft als Aktionsforschung konzipiert und durchgeführt. Die Methoden zur Ermittlung der Wohn- und Lebensverhältnisse sollten diese zugleich bewusster machen und damit der Entwicklung von Handlungsfeldern und der Aktivierung von Ressourcen dienen; die Mitwirkung der Bewohnerschaft ist immer Bestandteil von Gemeinwesenarbeit gewesen. Das eingesetzte Methodenrepertoire war vielfältig: Neben auf das Gemeinwesen bezogenen Auswertungen vorhandener statistischer Daten wurden Bewohnerbefragungen durchgeführt, Quartiersbegehungen, Fotodoku-

mentationen, Mängellisten, Bewohnertreffen zur Diskussion von Bedürfnissen, Anforderungen und Handlungsstrategien usw. – jeweils variiert nach den konkreten Bedingungen vor Ort. Insofern kann in der aktuellen Beschäftigung mit Sozialraum und Sozialraumanalyse vielfach auf das analytische und methodische Arsenal zurückgegriffen werden, welches in der Gemeinwesenarbeit im Zeitraum von rund 40 Jahren entwickelt und erprobt worden ist. „Die vielfältigen sozialräumlichen Untersuchungsverfahren dieser Jahre klingen methodisch bis in die Gegenwart nach“ (Pleiner/Thies 2005: 209).

2. Wandel des Raumverständnisses

Die aktuelle Wiederentdeckung des Sozialraums umfasst allerdings nicht nur die Beschäftigung mit Verschlüßeltem oder im Mainstream wenig beachtet Gebliebenem. Vielmehr geht es um die Weiterentwicklung von Analysemethoden und Interventionsansätzen „im Raum“ im Rahmen veränderter Handlungsszenarien. Wesentlicher Hintergrund und gewissermaßen Klammer ist ein erweiterter Raumbegriff, ein verändertes Verständnis der Bedeutung des räumlichen Umfeldes. Raum wird zunehmend nicht mehr nur als geographischer Ort aufgefasst, sondern als sozial genutzter, als wahrgenommener, bewerteter Raum, als „angeeigneter“ Raum, dessen eigene, je spezifische Qualität für die Situation, die Orientierung und die Handlungen der ihn Nutzenden bislang unterschätzt und in Analyse und Interventionen vernachlässigt worden ist.

Vereinfacht zusammengefasst lassen sich vor allem drei Bedeutungen von Sozialraum unterscheiden, die für die Soziale Arbeit, insbesondere für stadtteilbezogene bzw. sozialraumorientierte Sozialarbeit, für die Identifikation so genannter Problemgebiete hilfreich sind bzw. in diesen Zusammenhängen verhandelt werden.⁴ Sie sind darüber hinaus jedoch verallgemeinerbar für die Untersuchung jeder Art von Raum-Qualitäten, zum Beispiel in der Debatte über Öffentliche Räume (z.B. Selle 2003).

³ Vgl. hierzu den Überblick von Günther Pleiner und Reinhard Thies „Vom sozialen Brennpunkt zur Sozialen Stadt“ in Riege/Schubert (2005): 207-220; Hinte u.a. (2001) Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit

⁴ Zur ausführlichen Verortung der unterschiedlichen Raum-Verständnisse in den einzelnen Fachdisziplinen und insbesondere in den sozialwissenschaftlichen Diskursen vgl. Riege/Schubert (2005), zusammengefasst in dem in der Einleitung präsentierten Überblick: 7-68.

2.1. Sozialraum als (Stadt)gebiet

bezeichnet einen bestimmten (so definierten) geographisch-physischen Raum, oft eine räumliche Verwaltungseinheit in einer Kommune (Stadtteil, Quartier, Wohnblock, Straßenzug usw.). Dieses Verständnis fokussiert den Raum als Behältnis und Träger sozialer Qualitäten und Abläufe und ist die bislang dominierende Raum-Auffassung. Es interessiert die jeweilige „Qualität“ des betrachteten Raumes, – überwiegend (aber keineswegs ausschließlich!) die als negativ gewusste oder vermutete Qualität so genannter Problemgebiete, die über typische Merkmale (Indikatoren) der Sozialstruktur, des Wohnungsbestandes und der Infrastruktur ermittelt werden. Dieser Sozialraum ist oft ‚Adressat‘ bzw. örtlicher Rahmen von Maßnahmen zur Verbesserung der Situation: Gemeinwesenarbeit, Stadtteilarbeit, Quartiersmanagement.

Über den engeren Bezug der Maßnahmen in Problemquartieren hinaus wird Sozialraum in diesem Verständnis auch als Einzugsbereich für die Planung und Organisation von Dienstleistungen verstanden. Spätestens seit den 90er Jahren gewinnen in Diskussion und Praxis von Jugendhilfeplanung oder Altenhilfeplanung, der Neuorganisation sozialer Dienste, der sozialen Stadterneuerung Orientierungen am sozialen Raum zunehmend an Bedeutung. Das KJHG (Kinder- und Jugendhilfegesetz) formuliert Aufträge für eine sozialräumlich ausgerichtete Analyse, Planung und Organisation von Leistungsangeboten und verweist im Konzeptbegriff der Lebensweltorientierung ebenfalls auf räumliche Komponenten. Bereits die erste Welle der Neuorganisation sozialer Dienste zielte mit dem Ansatz der Dezentralisierung auf eine auch räumlich effektivere Organisation. Im Rahmen der neuen Steuerungsmodelle wird mit dem ‚Sozialraumbudget‘ eine Ressourcensteuerung eingeführt, bei der öffentliche und freie Träger gemeinsam das für den Hilfebereich in einem Sozialraum veranschlagte Budget bewirtschaften sollen. Und mit dem Bund-Länder-Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt‘ wird der Sozialraum zum Gegenstand von Analyse, Planung und Handlungsstrategien, und zwar explizit in seinen baulich-infrastrukturellen wie auch in seinen sozialen Komponenten.⁵

⁵ Das Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Soziale Stadt‘ und die darauf bezogene in-

2.2. Sozialraum als Aktionsraum

In diesem Verständnis ist Sozialraum vor allem auf Personen und Personengruppen und deren Gebrauch des Raumes bezogen, es geht damit deutlich über die oben skizzierte Raumvorstellung hinaus, indem hier die Beziehungen zwischen physischem Raum und seinen Nutzungen fokussiert werden: Welche Aktivitäten spielen sich im Raum ab? Welche Wege werden typischerweise eingeschlagen, welche typischerweise nicht? Gibt es bevorzugte Aufenthalts- und Verweilorte – und wer nimmt sie wahr? Gibt es Vermeidungsorte und -wege?

Es liegt auf der Hand, dass diese Fragen nicht für alle Bewohner in einem konkreten Gebiet in gleicher Weise beantwortet bzw. beobachtet würden. Daher ist hier die differenzierte Untersuchung der je spezifischen Aktionsräume von großer Bedeutung, die Frage also: Wie unterscheiden sich derartige Aktionsräume von z.B. Kindern, Jugendlichen und Erwachsenen, Männern und Frauen, Deutschen und Migranten, wobei auch diese Unterteilungen im Einzelfall alters-, milieu- und/oder kulturspezifisch weiter verfeinert werden müssten.

Sozialraum in diesem Verständnis als Aktionsraum muss nicht identisch sein mit Sozialraum als Gebiet; tatsächlich ist eine derartige Übereinstimmung eher die Ausnahme als die Regel. Aktionsräume können sich einerseits auf nur Teile z.B. eines Stadtteils beziehen, andererseits können sie (weit) darüber hinausgehen und tun dies in vielfacher Hinsicht auch, z.B. bei den Schulwegen, den Wegen zur Arbeit, zu Freizeitaktivitäten. Die Zunahme von geografisch-physisch auseinander liegenden Aktionsräumen ist gerade Kennzeichen einer dynamischen und mobilen Gesellschaft. Das Alltagsleben spielt sich in unterschiedlichen, voneinander oft weit entfernten Räumen ab, und zwar nicht nur bezogen auf die Arbeit, sondern zunehmend in allen Lebensbereichen. Das, was bislang vor allem in der Pädagogik unter ‚Verinselung des Kinderalltags‘ diskutiert – und meist beklagt – worden ist, ist Normalität für alle Altersgruppen. Ein neues Phänomen ist der Aufenthalt

tensive Diskussion sind für Entwicklung und Veränderungen des Raumbegriffs, einschließlich der Untersuchungsinstrumentarien entscheidend gewesen. Darauf wird in den folgenden Abschnitten noch eingegangen. Vgl. zu Entstehung, Konzept und Praxis dieses Programms z.B. Alisch (2002), Krummacher u.a. (2003), Walther/Mensch (2004) so wie die Beiträge der genannten Autoren in diesem Band.

in ‚virtuellen Räumen‘ als – wachsender – Bestandteil des Alltagslebens.

2.3. Sozialraum als Wahrnehmungsraum

fokussiert die individuellen Wahrnehmungen und Bewertungen von Raum: Was ist bedeutsam an einem bestimmten Raum für die Personen und Personengruppen, die hier leben, ihn nutzen oder ihn aufsuchen? Welche Räume oder Orte werden als angenehm oder schön empfunden und warum (Aufenthaltsqualität)? Welche Räume oder Orte als unangenehm, häßlich oder gar Angst machend und bedrohlich und warum (Vermeidungsorte)? Welche Räume ‚nehmen sich‘ einzelne Personen oder Gruppen (Aneignung)? Welche Räume ‚machen‘ sie sich (Raum konstituieren)? Welche Räume sind unzugänglich oder werden als unzugänglich empfunden und worin bestehen die jeweiligen Hindernisse oder Begrenzungen? Wie werden Räume symbolisch erfahren oder besetzt (Graffiti)?

Offensichtlich hängt dieses Verständnis von Sozialraum eng mit den unter 2.2. skizzierten Bedeutungsinhalten zusammen: Wahrnehmungen, Bewertungen und Empfindungen sind ‚Vermittlungen‘ zwischen Raumqualitäten und sozialem Handeln. Die hier mit ‚Wahrnehmungsraum‘ umschriebene Bedeutung von Sozialraum ist aber stärker bzw. ausschließlich Subjekt-bezogen und kann sich direkt auch nur durch die Subjekte mitteilen; indirekt erschließt sie sich natürlich über den Gebrauch (oder Nichtgebrauch) des Raumes. Genauso wie bei der Untersuchung von Aktionsräumen sind die jeweiligen Wahrnehmungen und Bewertungen milieu-, kultur- und altersspezifisch geprägt, lassen also pauschale Beschreibungen und Schlussfolgerungen in der Regel nicht zu.

3. Methoden der Sozialraumanalyse

Betrachtet man diese drei Bedeutungen von Sozialraum nacheinander, gewissermaßen als aufsteigende Linie, so sind sie immer weniger auf den geografischen, physischen Raum im Sinne eines begrenztem Gebietes (Stadtteil) bezogen, sondern orientieren immer stärker auf die jeweiligen Aktivitäten im und subjektiven Bedeutungszuweisungen an den Raum. Es wird deutlich, dass im Alltagsgeschehen für die beteiligten Personen Raum durch den sozialen Gebrauch und die Wahrnehmungen bedeutsam wird, stärker jedenfalls denn als politisch-administrative Einheit. Diese Ebene ist selbstverständlich in bestimm-

ten Zusammenhängen eine wichtige und unverzichtbare Perspektive, aber es handelt sich eben nur um eine, eingeschränkte Sichtweise. Damit dürfte auch offensichtlich sein, dass es in ein und demselben Gebiet, z.B. einem politisch-administrativ definierten Stadtteil, eine Vielfalt unterschiedlicher Aktionsräume und Wahrnehmungsräume geben wird.

Das jeweilige Raumverständnis zieht je spezifische Methoden oder doch zumindest unterschiedliche Akzentsetzungen in der empirischen Untersuchung von Raumqualitäten und Raumnutzungen nach sich.⁶

3.1. Indikatoren für das sozioökonomische Profil eines Sozialraumes

Der bislang vorherrschende Fokus auf ein geografisches Raumverständnis im Sinne eines konkreten, jeweils begrenztem Gebietes hat ein Untersuchungsinstrumentarium nach sich gezogen, welches überwiegend auf Indikatoren zur Erfassung von Raum-Qualität im Sinne der Gebiets-Ausstattung orientiert. Die entsprechenden Merkmale sind mittlerweile mehr oder weniger in der kommunalen Statistik aufzufinden. Hierbei hat es in den letzten 10-15 Jahren enorme Verbesserungen hinsichtlich der Inhalte, der – relativen – Zeitnähe und der Kleinräumigkeit des verfügbaren Datenmaterials gegeben, wobei es natürlich immer noch Qualitätsunterschiede zwischen den Städten und Regionen gibt.

In der Regel aber stellen die kommunale Sozialberichterstattung bzw. die einzelnen Ämter für diese Zwecke bevölkerungsstrukturelle Merkmale (Geschlecht, Altersstruktur, Erwerbstätigkeit/Arbeitslosigkeit, Nationalität, Haushaltsgröße), Merkmale aus dem Bildungsbereich (Schulabschlüsse), Merkmale

⁶ Die folgende Darstellung orientiert sich an der im vorangegangenen Abschnitt vorgenommenen Differenzierung von Sozialraum-Vorstellungen, wobei zwischen den hier vorgestellten Bedeutungen von Sozialraum nicht immer scharf unterschieden werden kann, weil es zahlreiche Berührungen und inhaltliche Schnittmengen gibt. Außerdem kann im Rahmen dieses Aufsatzes natürlich kein vollständiges Methodenrepertoire dargelegt werden. Insofern sei zum Überblick über das breite Spektrum und zur Vertiefung einzelner Aspekte erneut auf die Veröffentlichung Riege/Schubert (2005) Sozialraumanalyse verwiesen. In den letzten Jahren ist eine Vielzahl kleinräumiger Sozialraumanalysen durchgeführt worden, teilweise im Rahmen des Bund-Länder-Programms ‚Soziale Stadt‘, teilweise in anderen Zusammenhängen. Der Sache nach sind derartige Studien lokal oder in Einzelfällen vergleichend regional orientiert; interessierte Leser und Leserinnen werden daher am besten über entsprechende Internet-Recherchen bedient. Trotz seiner ebenfalls lokalen Begrenztheit sei als Überblick über Vorgehensweise, Ertrag und Hindernissen in der Praxis auf das Buch von Urban/Weiser (2006) Kleinräumige Sozialraumanalyse verwiesen.

zur materiellen Lage bzw. zur materiellen Bedürftigkeit (Arbeitslosengeld / Hartz IV, Wohngeld, Fehlbelegungsabgabe), Merkmale zur Wohnsituation (Wohnungsausstattung, Wohnungsbelegung, Anteil Miet- / Eigentumswohnungen / öffentlich geförderte Wohnungen, Zu-/Fort-/Umzüge) sowie Merkmale aus den Geschäftsstatistiken der Fachbereiche (Hilfe zur Pflege, Menschen mit Behinderungen, Interventionen des Allgemeinen Sozialdienstes, Jugendhilfestatistik usw.) bereit. Hinzu kommen Daten über die Infrastruktur und Dienste im jeweiligen Gebiet.

Mit der Sammlung, Aufbereitung und Analyse derartiger statistischer Daten kann in der Regel ein sozioökonomisches Profil des jeweiligen Stadtgebietes erstellt werden, das bereits ein recht aussagekräftiges Bild liefert und eine gute Ausgangsbasis für weitergehende Untersuchungen mit anderen Methoden bildet. Darüber hinaus sind Indikatoren-gestützte Analysen notwendig, um verschiedene Stadtgebiete miteinander vergleichen zu können. Je nach Interesse und Aufgabenstellung werden Strukturmuster gesucht, um Stadtteile und Quartiere auf der Ebene der Gesamtstadt signifikant voneinander abgrenzen zu können und dabei Stadtgebiete mit einem besonderen Profil – in der Regel mit einem besonderen Handlungs-, Entwicklungs- und Interventionsbedarf – zu identifizieren. Im Rahmen der Anwendung statistischer Methoden – wie etwa die Faktoren- und die Clusteranalyse – können Typologien konstruiert und empirisch begründet werden. Die gebräuchliche Darstellungsform ist die der Kartierung, d.h. die ermittelten Merkmale werden auf Pläne bzw. Planausschnitte übertragen, oft in kumulierter Form, um auf diese Weise typische Häufungen sozialräumlicher Tatbestände zu verdeutlichen.

Als problematisch kann es sich hierbei erweisen, dass die verfügbaren Daten an den Raumstrukturen der Kommunalverwaltung orientiert sind und nicht der Gebietseinheit entsprechen müssen, die für die eigene geplante Untersuchung eines Sozialraumes vorgesehen ist. In diesen Fällen wird man mit Hilfskonstruktionen und Annäherungen arbeiten müssen. Allerdings liegen zunehmend sozioökonomische Daten über die genannten Inhalte auch kleinräumig differenziert vor. Neben dem Stadtteil sind sie oft für kleinräumigere Einheiten wie die Wahlbezirke aufbereitet bzw. aufbereitbar. Über die Addition von Baublöcken können spezifische Teilräume gebildet werden. Daneben sind Handlungs-

räume der kommunalen Fachbereiche zu nennen, zum Beispiel die Planungsräume der Stadtplanung (Sanierungsgebiete, Stadterneuerungsgebiete) oder das Gebiet der Bezirkssozialarbeit bzw. der Verwaltungsbezirk des Allgemeinen Sozialen Dienstes (ASD) oder Schulverwaltungsbezirke. Im Rahmen von quantitativen Datenstrukturen können auf dieser Grundlage die spezifischen Profile der im ausgewählten Teilraum lebenden Menschen heraus gearbeitet werden. Der Raum bzw. die jeweiligen Raumeinheiten werden dabei statisch aufgefasst, als Hülle oder ‚Container‘, in dem sich Soziales abbildet bzw. ereignet. In der quantitativen Darstellung von sozioökonomischen Merkmalen werden soziale Positionen – zum Beispiel die Schichtung der Bewohner und bestehende Segregationsmuster (nach Erwerbstätigkeit, Geschlecht, Alter, Einkommen, Ethnizität etc.) – abgebildet und auf baulich-physische Raumstrukturen bezogen.

3.2. Untersuchungen zur Nutzung des Sozialraumes (Aktionsraum)

Das skizzierte Indikatoren-Verfahren ist somit als erste Beschreibung und Strukturhintergrund für weiter gehende Analysen eines Sozialraumes zweifellos wichtig, jedoch reicht es zur Erfassung von Sozialräumen im beschriebenen erweiterten Sinne und deren je spezifischen Qualitäten nicht aus. Hierzu müssen vielmehr Raumnutzung und Raumwahrnehmung auch unmittelbar erfasst werden: Was geschieht hier? Wie werden Raumqualitäten wahrgenommen und erlebt?

Damit sind Untersuchungsbereiche angesprochen, die nur mittels Primärerhebungen, also durch eigene, direkte Erfassung der interessierenden Sachverhalte ermittelt werden können, insbesondere durch Befragungen und Beobachtungen in ihren vielfältigen Varianten. Die so genannten qualitativen Befragungsmethoden der Feldforschung sind hilfreich, räumliche Nutzungs- und Verhaltensmuster darzustellen. Zum verfügbaren Instrumentarium gehören insbesondere ‚*narrative Interviews*‘, ‚*fokussierte Leitfadengespräche*‘ und ‚*Gruppendiskussion*‘. Die Anwendung dieser Instrumente dient der Gewinnung der sozialräumlichen Perspektiven und eignet sich am besten, neben Meinungen und Wünschen auch subjektive Erklärungen und Verhaltensbeschreibungen zu erheben, ohne Fragestellungen und Antworten durch vor gefasste Hypothesen zu lenken. In kleinen Stichproben kann eine intensive Zuwendung zu aus-

gewählten Bevölkerungsgruppen oder auch zu lokalen Schlüsselpersonen und Experten statt finden. Wege und Weg- und Aufenthaltszeiten können individuell für eine bestimmte Periode protokolliert werden; sie könnten auch anhand entsprechenden Kartenmaterials über das in Frage kommende Gebiet eingezeichnet werden. (Diese Aufzählung ist nicht vollständig!)

Wenn die gesamte Quartiersbevölkerung in den Blick genommen werden soll, sind auch standardisierte Befragungsformen für größere Stichproben geeignet, um Informationen über Nutzungen, Verhalten und Wahrnehmungen im Sozialraum zu gewinnen. Besonders bewährt hat sich die Methode der ‚Passantenbefragung‘, weil sie eine ertragreiche Balance zwischen der qualitativen und standardisierten Befragungsform darstellen und ohne großen organisatorischen Aufwand durchgeführt werden kann.

In der Fachliteratur zur ‚Qualitativen Sozialforschung‘ ist das Spektrum derartiger Methoden mittlerweile breit dokumentiert, wenn auch bislang in den seltensten Fällen mit explizitem Bezug auf sozialräumliche Fragestellungen.⁷ Die Bezeichnung ‚Qualitative Methoden‘ selbst und die damit verbundene Gegenüberstellung zu den ‚quantitativen Methoden‘ ist aus meiner Sicht eher unglücklich, weil sie einen Gegensatz, gelegentlich sogar eine Rangordnung impliziert, die den tatsächlichen Untersuchungsanliegen und dem Untersuchungsfeld nicht dienlich ist. Sinnvoller als die Gegenüberstellung von quantitativen und qualitativen Untersuchungsmethoden ist eine Abstufung unterschiedlicher Standardisierungsgrade. Es muss am jeweiligen konkreten Untersuchungsgegenstand die Entscheidung getroffen werden, welche Methode diesem Gegenstand (sowie den Rahmenbedingungen der Datenerhebung) angemessen ist. Bei Sozialraumanalysen wird es fast immer um eine Kombination unterschiedlicher Verfahren gehen, dem so genannten Methodenmix. Ob hier oder in anderen inhaltlichen Zusammenhängen: Es geht vor allem darum, dass Methodeneinsatz und Datenerhebung differenziert und gegenstandsbezogen erfolgen müssen, wobei die Berücksichtigung unterschiedlicher Perspektiven bei kleinen Datenmengen häufig erkenntnisreicher ist als

die Erhebung großer Datenmengen mit einem einzigen Verfahren.

Zur Abbildung von Nutzungsstrukturen eines Sozialraums eignet sich auch die Methode der *Beobachtung*. Generell müssen Beobachtungen in Form einer systematischen Erfassungsstruktur angelegt werden. Im öffentlichen Stadtraum kann beispielsweise der Ort, die Dauer und die soziale Konstellation von Kommunikation zwischen Bewohnern und Bewohnerinnen oder sonstigen Nutzern protokolliert werden. Das Forschungsteam der Studie ‚Die Arbeitslosen von Marienthal‘ hatte derartige Beobachtungen vorgenommen und unter anderem hierüber die damals neuen Erkenntnisse über die Veränderung von Zeitstrukturen bei Langzeitarbeitslosen gewonnen.⁸ Insgesamt sind allerdings auf Sozialräume bezogene Untersuchungsansätze eher aus anderen Disziplinen, der Architektur, der Raumplanung, der Ethnologie bekannt. Die ‚Burano‘-Methode zum Beispiel sollte Grundlagen für Stadt- und Sozialplaner beim Entwurf neuer und bei der Reparatur öffentlicher Räume und Wohnquartiere schaffen. In der Raumbesichtigung werden sozioökonomische Fakten, die baulichen Merkmale und die sichtbare Kommunikation (zwischenmenschliche Beziehungen) miteinander verknüpft; Verhalten und Raum werden in Wechselbeziehung zueinander erfasst und Orte und Aktivitäten synoptisch kartiert (Dellemann 1972⁹).

Es liegt auf der Hand, dass Befragungen wie Beobachtungen von Raum-Nutzungen sozial differenziert durchgeführt werden sollten, also für unterschiedliche Altersgruppen, verschiedene Ethnien usw. – im Einzelnen natürlich abhängig vom Anliegen der Sozialraumanalyse. Der über derartige Untersuchungen entstehende(!), d.h. sichtbar werdende Aktionsraum muss nicht mit der (wahrscheinlich zunächst) zugrunde gelegten administrativen Gebietseinheit übereinstimmen, – darauf ist im 2. Abschnitt bereits verwiesen worden. Die Klärung und Abgrenzung des jeweils behandelten Sozialraums ist selbst Bestandteil des Untersuchungsprozesses. In den meisten Fällen wird dies so erfolgen, dass ein vorab auf der Basis erster Kenntnisse pragmatisch und sinnvoll bestimmtes Gebiet oder ein durch be-

⁷ Als gute Einführung in und Überblick über die Qualitative (Sozial-)Forschung vgl. insbesondere Flick, U. (2005); Flick u.a. (2003).

⁸ Jahoda u.a. (1975; 1933 (1) Die Arbeitslosen von Marienthal; vgl. auch den Auszug zur Methodik dieser damals methodisch und inhaltlich bahnbrechenden Studie in Riege/Schubert (2005):71-78.

⁹ Ein Auszug aus diesem Klassiker der ‚Sozialraumanalyse‘ findet sich ebenfalls in Riege/Schubert (2005): 97-112.

absichtliche Interventionen bereits vorgegebenes Gebiet oder eine im kommunalen Rahmen definierte Gebietseinheit im Verlauf der Primärerhebungen überprüft, gegebenenfalls räumlich eingegrenzt, erweitert oder verschoben wird.

3.3. Erhebung von subjektiven Wahrnehmungen des Sozialraums

Zur subjektiven Seite von Sozialräumen kann über Erlebnisse, Erfahrungen und Wahrnehmungen der Menschen Zugang gewonnen werden. Aus (sozial-) pädagogischen Feldern heraus haben vor allem Methoden der Begehung des Raumes Verbreitung gefunden. Dabei beschreiben lokale Akteure den Sozialraum selbst; allein ihren Erzählungen und Deutungsmustern gehört die Aufmerksamkeit. Aus der Feldforschung sind hier beispielsweise zu nennen: die Stadtteilerkundung mit lokalen Schlüsselpersonen oder mit Vertreter/innen von Zielgruppen (Foto- / Videostreifzug), der Nachvollzug von persönlichen Aktionsräumen über die Sammlung der alltäglichen Wege- und Ortsbeziehungen, die Anregung von Kinderzeichnungen über das Wohnumfeld, die ‚Nadelmethode‘ zum Sichtbarmachen spezifischer Orte auf dem Stadt(teil)plan mit farbig sortierten Nadeln zur Zuordnung von Bedeutungen wie Treffpunkte, Aufenthaltsorte, Vermeidungs- und Angstorte, Konfliktbereiche usw. (vgl. Deinet/Krisch 2002) Direkten Fragen würden sich derartige ‚Gegenstände‘ zumindest teilweise verschließen, weil die Wahrnehmungen und Bewertungen oftmals unbewusst sind. Derartige Methoden sind außerdem durch ihre spielerischen Komponenten besonders für Kinder und Jugendliche geeignet, die sich bei klassischen Befragungen schneller langweilen. Auch hier gilt natürlich wie oben, dass die spezifischen Qualitätszuweisungen an den Sozialraum je nach Personen(gruppen) wahrscheinlich unterschiedlich erfolgen; auch hier sind somit möglichst differenzierte Untersuchungen notwendig. Als Ergebnis des Einsatzes derartiger Instrumente entstehen sozialräumliche Wahrnehmungs- und Nutzungskarten, die die Lebenswelten und ihre Phänomene aus der Sicht von Bewohner/innen verorten. Diese ‚Lebensweltkarten‘ werden sich in Teilen mit den Räumen der ‚objektiven Bestandsaufnahme‘ (3.1.) decken, teilweise aber auch nicht. In jedem Fall liefern sie eine tiefere und intensivere Sicht auf den Sozialraum.

Je stärker Sozialraum Lebenswelt-bezogen aufgefasst wird, desto wichtiger werden für seine Analyse Methoden, die die Bewohner und Nutzerinnen selbst mit einbeziehen; der Übergang zu aktivierenden Methoden (überhaupt aufmerksam machen auf etwas) ist hier fließend bzw. deren Einsatz bewusst geplant. Mit diesem Instrumentarium wird an die im Rahmen der Gemeinwesenarbeit entwickelte Aktionsforschung angeknüpft und diese weiter entwickelt. Der Forscher gibt im Forschungsprozess seine Distanz zum Forschungsobjekt auf, so dass er selbst Akteur im untersuchten Prozess ist. Das Spektrum reicht von der teilnehmenden Beobachtung in der Anfangsphase bis zur gezielten Einflussnahme im Verlauf des Prozesses.

Ebenso geben die Sozialraumakteure die Rollen von Befragten und Beobachteten auf, indem sie sich aktiv an der Zieldiskussion, Datenerhebung und Auswertung beteiligen. Das Forschungsziel besteht nicht im Überprüfen theoretischer Aussagen, sondern in der praktischen Veränderung der untersuchten Problemlage. Dieses Anliegen war elementarer Bestandteil der klassischen Gemeinwesenarbeit, später der stadtteilbezogenen Sozialen Arbeit und findet sich auch aktuell wieder: Exemplarisch repräsentiert das Konzept des ‚Quartiermanagements‘ diesen Übergang von der Analyse zur Aktion. Dabei werden die sozialräumlichen Merkmale, Ressourcen und Potenziale in vorbereitenden Sozialraumanalysen ermittelt und anschließend wird Bewohner/innen im Rahmen von Werkstätten, Runden Tischen und anderen Beteiligungsformen die Gelegenheit gegeben, an der Formulierung von Entwicklungszielen für einen Sozialraum aktiv mitzuwirken (vgl. z.B. Hinte u.a. (2001); Schubert u.a. 2004). Aus diesem Prozess können sich u.U. neue Anforderungen an die Untersuchung bislang noch nicht oder zu wenig beachteter Eigenheiten des Sozialraums ergeben.

Hier wird besonders deutlich, dass Sozialraumanalyse vor allem im Bereich von Nutzungs- und Wahrnehmungsräumen möglichst prozesshaft organisiert werden sollte. Einem zu Beginn vollständig festgelegten und damit starren Untersuchungsdesign können Charakteristika des Sozialraumes entgehen, die vielleicht erst im Verlauf der Durchführung deutlich werden. Für eine prozesshaft angelegte Sozialraumanalyse müssen allerdings hinreichend Ressourcen vorhanden sein.

Zusammenfassend: Der geographische Ort, bauliche und infrastrukturelle Strukturen (Qualitäten), Milieus und ihre soziale Praxis, Nutzung und Wahrnehmung bilden einen komplexen Zusammenhang. Wenn man von Sozialraum spricht, dann geht es um die Qualität der räumlichen Umwelt als umfassender Orientierungs- und Handlungsbezug der hier jeweils lebenden Personen und Gruppen. Und es geht – daraus folgend – um eine auch methodisch räumliche Orientierung von sozialarbeiterischen Handlungen und Interventionen.

Daraus folgt schlicht und zugleich anspruchsvoll an jede Sozialraumanalyse die Aufgabe, die Lebensräume von Menschen möglichst realitätsnah zu erfassen und abzubilden. Das Untersuchungsfeld ist somit immer heterogen und erfordert jeweils objekt-, milieu-, situations-, aufgabenspezifische Akzentuierungen. Daraus folgt – ähnlich grundsätzlich –, dass in der Regel mit einem Methodenmix gearbeitet werden muss, wobei sich die jeweilige Auswahl der Untersuchungsverfahren und Methoden an den konkreten Aufgaben und Anforderungen und nicht zuletzt an den verfügbaren personellen und zeitlichen Ressourcen orientieren wird. Natürlich gilt auch für Sozialraumanalysen, dass ein einigermaßen ausgewogenes Verhältnis von Aufwand und Ertrag eingehalten werden muss. Die lange Vernachlässigung differenzierter empirischer Sozialraum-Betrachtungen so wie die Orientierung auf integrierte Zugänge lässt allerdings eine etwas aufwändige erste Analysephase erwarten, in der Vorgehensweisen und Erkenntnisgewinne erprobt und dokumentiert werden. Insofern befinden wir uns methodologisch wie praktisch gewissermaßen noch beim Bau von Prototypen, die – wenn einmal bewährt und bekannt – der routinemäßigen und massenhafteren Nutzung den Weg bereiten können.

4. Sozialraumorientierung – Hintergründe / Rahmen und Perspektiven

Die beschriebenen Veränderungen im Verständnis von Raum sind nicht in erster Linie aus der Praxis der Sozialen Arbeit erfolgt, sondern aus umfassenderen Entwicklungen, innerhalb derer Soziale Arbeit allerdings eine Rolle spielt und die auf die Soziale Arbeit zurückwirken.

4.1. Integrierte Handlungsstrategien

Bereits die kommunalen ‚Neuen Steuerungsmodelle‘ waren auf räumliche Einheiten orientiert: In Form von Kontrakten, in denen die Zielvorgaben und der finanzielle Handlungsrahmen festgelegt werden, verlagert sich die Verantwortung weg von der Zentralverwaltung dezentral in die Sozialräume, – hier verstanden als Gebietseinheiten für das jeweilige Sozialbudget (vgl. z.B. Bieker 2006; Schubert 2005). Die in den 90er Jahren vor allem in der Stadtentwicklungspolitik entwickelten Interventionsansätze begründen darüber hinausgehende integrative Perspektiven. Es werden bauliche, ökologische, ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklungskonzepte zu Handlungsprogrammen verbunden, die auf eine umfassende Verbesserung in der Stadt bzw. in den dafür vorgesehenen Stadtteilen oder städtischen Quartieren zielen. Die raumbezogenen Maßnahmen des Städtebaus, der Wohnungs- und Infrastrukturpolitik, der Frei- und Grünflächenplanung werden dabei nicht mehr von der Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik und der auf die Sozialstruktur bezogenen sozial-, bildungs- und kulturpolitischen Maßnahmen getrennt, – wie dies in den bislang dominierenden baulich-räumlichen und investiven Strategien der Stadtentwicklung der Fall gewesen war. Vielmehr herrscht zunehmend Konsens darüber, dass soziale, ökonomische, kulturelle und ökologische Dimensionen in gleicher Weise, in jedem Fall aber zusammenhängend berücksichtigt werden müssen. In einigen Förderprogrammen auf Länderebene, so etwa dem von Nordrhein-Westfalen ‚Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf‘ von 1993, und insbesondere dem Bund-Länder-Programm ‚Stadtteile mit besonderem Entwicklungsprogramm‘ (von 1999 und seitdem mehrfach fort geschrieben) findet – zumindest programmatisch! – diese integrierte Sicht auf räumliche Entwicklungen und darauf basierende Interventionsstrategien den deutlichsten und nachhaltigsten Ausdruck. Integriert werden in diesem Programm Strategien und Maßnahmen aus einer breiten Palette politischer Handlungsfelder: der Arbeitsmarkt- und Strukturpolitik, der Wirtschaftsförderung und lokalen Ökonomie, der städtebaulichen Erneuerung und des Wohnungsbaus, des Umweltschutzes, der sozialen und kulturellen Infrastruktur, des Aufbaus sozialer und kultureller Netzwerke und anderer Stützungen für das Zusammenleben unterschiedlicher sozialer und ethnischer Milieus, der Vernetzung von Schulen mit Maßnahmen der Kinder- und Jugendarbeit, der

stadtteilbezogenen Gesundheitspolitik, der Kriminalprävention.¹⁰ Die Anforderung an integratives Handeln, die wesentliche Bedingung an die Förderfähigkeit von Maßnahmen ist, richtet sich an die für den jeweiligen Sozialraum zu entwickelnden Handlungsstrategien selbst; damit verbunden, aber zugleich darüber hinaus an die Kooperation innerhalb der kommunalen öffentlichen Verwaltung und zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen. Es geht um nicht wenig, nämlich um die Aufweichung oder zumindest Durchlässigkeit der sektoralen Zuständigkeiten der einzelnen Fachressorts und ihrer Unterressorts!

4.2. Sozialraumanalyse: Interdisziplinäre Untersuchung von Sozialräumen

Für die Eingrenzung und Analyse der Gegebenheiten der jeweiligen Sozialräume ergibt sich hieraus ebenfalls die Anforderung der Integration bzw. der Interdisziplinarität.

Die Professionalisierung der Berufsgruppen, die in den vergangenen Jahrzehnten an stadträumlichen Definitions- und Interventionsprozessen beteiligt waren, hat zu einer ‚Pluralisierung‘ des stadträumlichen Verständnisses geführt: In den verschiedenen analytischen, konzeptionellen oder planerischen Auseinandersetzungen mit dem Raum finden jeweils fachspezifische, häufig sich gegenseitig abgrenzende Schwerpunktsetzungen statt, womit aber jeweils nur Teilausschnitte des anvisierten Raumes erfasst werden. Eine einfache Synthese, eine Harmonisierung derartiger unterschiedlicher Raum-Betrachtungen ist kaum möglich, auch gar nicht unbedingt wünschenswert. Die interdisziplinäre Zusammenschau der unterschiedlichen Perspektiven, Konzepte und Methoden kann zum einen die Vielfalt sozialräumlicher Phänomene zusammen stellen, zum anderen wird über derartige systematisch angelegte Zugänge wahrscheinlich deutlich, dass die Schnittflächen der unterschiedlichen Fachzugänge oft breiter sind als aus der je eigenen Perspektive vermutet.

Interdisziplinarität in Grundlagenforschung und in den unmittelbar auf Praxis bezogenen Untersuchungen sowie die zuvor skizzierten Veränderungen im Methodenverständnis stellen für diese Herausforderungen günstige Bedingungen dar und können sich ihrerseits aus der analytischen und empirischen Beschäftigung mit Sozialraum weiter entwickeln.

4.3. Bewohnerbeteiligung

Nicht zuletzt der Einbezug der Bewohner und Nutzer der in Frage kommenden Sozialräume erhalten einen zunehmend wichtigen Stellenwert, und zwar unter mehreren Aspekten.

Wie zuvor bereits dargelegt schließt die Analyse der Nutzung und Wahrnehmung von Sozialräumen die Mitwirkung der hier agierenden Personen ein. Raumerleben kann mit den traditionellen standardisierten Methoden der empirischen Sozialforschung nur sehr begrenzt ‚abgefragt‘ – und schon gar nicht über statistische Indikatoren ermittelt – werden, sondern nur in Kooperation mit den Betroffenen (Stadtteilbegehungen, subjektive Stadtkarten, typische Muster der Raumeignung und -meidung; vgl. hierzu 3.2. und 3.3.).

Diese methodologische Notwendigkeit der Beteiligung wird begleitet und verstärkt durch die in allen aktuellen Interventionskonzepten enthaltene Orientierung auf die Ermittlung und Mobilisierung von Entwicklungspotentialen. Bei allen sozialen und persönlichen Problemen, mit denen viele Bewohner und Bewohnerinnen vor allem in den so genannten Erneuerungs- oder Entwicklungsgebieten zu leben und zu kämpfen haben, gibt es doch Potentiale, Ideen und Energien zur Verbesserung der Lage, denen aber „Raum“ gegeben werden muss und die teilweise überhaupt erst geweckt werden müssen. So wird etwa im Rahmen von Werkstätten, Runden Tischen und anderen Beteiligungsformen die Gelegenheit gegeben, sowohl an der Formulierung von Entwicklungszielen für einen Sozialraum als auch an der Umsetzung der darauf bezogenen Maßnahmen aktiv mitzuwirken. Die Zielvorstellung von den ‚sich selbst tragenden Strukturen‘ orientiert auf die Mobilisierung von Kräften der lokalen Selbstorganisation. Auch in dieser Hinsicht wird hier auf erprobte Elemente der Gemeinwesenarbeit zurückgegriffen.

¹⁰ Vgl. die unter Fußnote 5 gemachten Literaturangaben. Gegenwärtig und in den nächsten Jahren werden Praxisberichte über die im Rahmen des Programms durchgeführten Modellvorhaben zunehmen, auf die im Internet zumindest verwiesen wird: www.soziale-stadt.de Einen ersten Überblick stellte die Veröffentlichung des Deutschen Instituts für Urbanistik (DIFU) (2003) dar: Strategien für die Soziale Stadt. Bericht der Programmbegleitung.

4.4. Lokaler Raum und gesellschaftlicher Raum

Gerade die Situation in Problemgebieten – und hierauf konzentrieren sich zur Zeit und wahrscheinlich auch in nächster Zukunft die integrierten Handlungskonzepte zur Verbesserung der Lebensbedingungen – zeigt die Möglichkeiten, aber auch die Grenzen einer auf den unmittelbaren Sozialraum bezogenen Orientierung. Der Sozialraum als konkrete Lebensumwelt ist Teil eines umfassenden gesellschaftlichen Systems von Chancen und Restriktionen – in sozialer, ökonomischer, baulich-infrastruktureller, kultureller Hinsicht. Individuelle Lebensverhältnisse, Nutzungs- und Wahrnehmungsmuster konstituieren sich nicht im ‚Nahraum‘ selbst, sie sind vielmehr eingebettet in und Ausdruck von gesellschaftlichen Ungleichheits- und Machtverhältnissen, der Positionierung von Personen und Gruppen im gesellschaftlichen Raum.¹¹ Die seit den 90er Jahren beobachteten Polarisierungen innerhalb der Städte, auf die ja gerade die ‚Soziale-Stadt‘-Programme zielen, sind beredte Beispiele für diese Zusammenhänge. Insofern gilt es aufzupassen, dass nicht dem Stadtquartier etwas aufgehalst wird, was Aufgabe von Gesellschaftspolitik wäre, diese aber nicht zu leisten bereit ist. Und insofern sind auf Teilräume bezogene Strategien immer von begrenzter Wirksamkeit.

Aber die solchermaßen entstandenen Sozialräume sind Lebensräume, sie bilden das unmittelbare Lebensumfeld der hier Wohnenden, und dieses Umfeld entwickelt eine Eigendynamik und kann eher fördernde oder eher hindernde Bedingungen für die individuellen Entfaltungsmöglichkeiten bieten, – in der griffigen Formulierung von Häußermann: „aus benachteiligten Quartieren (können) benachteiligende Quartiere werden“ (Häußermann 2000: 19). Damit sind auf die Verbesserung derartiger Nah-Räume gerichtete Strategien für die betreffenden Personen und Gruppen in jedem Fall von großer Bedeutung. Für die Soziale Arbeit ist diese – begrenzte – Orientierung nicht neu, ist für sie doch kennzeichnend, dass sie sich in ihren professionellen Handlungsfeldern überwiegend auf das persönliche und soziale Nahfeld konzentrieren muss.

¹¹ Für ein gesellschaftliches Verständnis von Raum sind immer noch die Schriften von P. Bourdieu wichtig. Vgl. Bourdieu (1991) und (1997); vgl. zur deutschen Diskussion M.Löw (2001) und ihren Beitrag in diesem Band.

4.5. Soziale Arbeit und Sozialraum

Mit den oben skizzierten Entwicklungen sind auf die Soziale Arbeit neue Aufgaben zugekommen, die die zuvor eher schwachen und teilweise verschütteten Traditionen einer sozialräumlichen Betrachtungs- und Handlungsperspektive neu beleben und erweitern. Sozialarbeiter und Sozialarbeiterinnen sind hier vielfach engagiert, teilweise sind sie selbst als koordinierende Quartiersmanager tätig, oft sind sie Teil des sozialräumlichen Managements, – von ihrer interdisziplinären Ausbildung und Denkweise her jedenfalls sind sie besonders qualifiziert für die geforderten integrierten Denk- und Vorgehensweisen.¹²

In der Gesamtschau haben integrierte und integrierende Prozesse sozialer, baulicher, infrastruktureller, ökonomischer und ökologischer Maßnahmen erst begonnen und es werden noch manche Hindernisse zu überwinden sein, an erster Stelle wohl die eingefahrenen, jahrzehntelang ‚bewährten‘ und ausgebauten Zuständigkeitsstrukturen und die daran orientierten Denkmuster. Auch ist in den aktuellen Entwicklungen manches noch modische Umetikettierung und nicht wirkliche Neuerung. Auf die kommenden Jahre und alle Male mittelfristig betrachtet werden sich integrierte, interdisziplinäre, auf Sozialräume orientierte Analysen und Interventionen jedoch ausweiten; zu hoffen ist, dass diese Orientierung sich dann nicht nur auf die Verbesserung erneuerungsbedürftiger Quartiere konzentriert, sondern breiter auf die Qualität des gesamten räumlichen Lebensumfeldes zielt.

Literatur

Alisch, M (2002): Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. Olden

Bieker, R. (2006): Kommunale Selbstverwaltung. Oldenburg

Bourdieu, P. (1991): Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum. In: M.Weltz (Hrsg.) Stadt-Räume. Frankfurt a.M./New York: 25-34

Bourdieu, P. (1997): Ortseffekte. In ders. Das Elend der Welt. Konstanz

¹² Vgl. Krummacher u.a. 2003; Schubert 2005; Schubert/Spiekermann 2004.

Dellemann, C. u.a. (1972): Burano – eine Stadtteilbeobachtungsmethode zur Beurteilung der Lebensqualität. Oberhausen

Deutsches Institut für Urbanistik (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Bericht der Programmbegleitung. Berlin

Flick, U. (2005): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek

Flick, U. u.a. (Hrsg.) (2003): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek

Häußermann, H. (2000): Die Krise der ‚sozialen Stadt‘. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 10-11/2000: 13-21

Häußermann, H. u.a. (2004): An den Rändern der Städte. Frankfurt a.M.

Hinte, W. u.a. (2001): Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit. Münster

Jahoda, M. u.a. (1975 / 1933): Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch. Frankfurt a.M.

Krummacher, M. u.a. (2003): Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit. Opladen

Kühn, D. (1994): Jugendamt – Sozialamt – Gesundheitsamt. Entwicklungslinien der Sozialverwaltung in Deutschland. Neuwied

Löw, M. (2001): Raumsoziologie. Frankfurt a.M.

Riege, M./Schubert, H. (Hrsg.) (2005): Sozialraumanalyse. Wiesbaden

Schubert, H. (Hrsg.) (2005): Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen. Opladen

Schubert, H./Spiekermann, H. (2004): Standards des Quartiermanagements. Handlungsgrundlagen für die Steuerung einer integrierten Stadtteilentwicklung. Köln

Selle, K. (2003): Was ist los mit den Öffentlichen Räumen? Analysen, Positionen, Konzepte. Dortmund

Urban, M./Weiser, U. (2006): Kleinräumige Sozialraumanalyse. Theoretische Grundlagen und praktische Durchführung. Dresden

Walther, U.-J./Mensch, K. (Hrsg.) (2004): Armut und Ausgrenzung in der ‚Sozialen Stadt‘. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand.





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

Einfluss kommunaler Akteure auf städtische Schrumpfungsprozesse

Eine exemplarische Betrachtung in Thüringen und Sachsen



Dr. Peter Wirth ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., TU Dresden.

Meistens werden räumliche Tendenzen der Bevölkerungsentwicklung auf die kommunalen und regionalen Standortbedingungen zurückgeführt. In Überblicksdarstellungen ist auf diese Weise die Verteilung von Schrumpfungs- und Wachstumsregionen in Deutschland gut begründbar. Bei genauerem Hinsehen fällt aber auf, dass es Abweichungen vom statistischen Muster gibt, die sich erst bei genauerer Betrachtung der Fälle erklären lassen. Anhand von drei Beispielen aus Sachsen und Thüringen wird deshalb untersucht, welchen Einfluss die kommunalen und regionalen Schlüsselakteure auf die Entwicklung von Kleinstädten haben. Dabei zeigt sich einerseits, dass es möglich ist, kommunale Entwicklungsabläufe fast ausschließlich durch institutionelle und akteursbezogene Faktoren zu erklären. Andererseits wird deutlich, dass die kommunalen Akteure auch unter Schrumpfungsbedingungen über beträchtliche Gestaltungsspielräume verfügen.

1 Einführung

In Ostdeutschland nimmt die Bevölkerungszahl permanent ab. Analysten waren Mitte der 90er Jahre davon ausgegangen, dass es sich um einen vorübergehenden Abschwung handelt. Diese Annahme beruhte auf der Überlegung, der von der politischen Wende 1989/90 ausgelöste tief greifende ökonomische und soziale Wandel ziehe eine Anpassungsphase nach sich, in der Menschen aus dem Osten verstärkt den besseren sozioökonomischen Bedingungen im Westen nachgehen. Mit der erhofften wirtschaftlichen Stabilisierung werde dieser Trend aber abflauen und in Ost-

deutschland stabilisiere sich infolge dessen auch die demographische Entwicklung.

Diese Annahme war falsch. Nach wie vor kann die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands nicht befriedigen (Fortschrittsbericht 2003) und die Bevölkerungszahl nimmt weiter ab. Was zunächst noch als „Gesund schrumpfen“ interpretiert wurde, wird inzwischen als besorgniserregende Entwicklung verstanden: zum einen, weil die negativen Folgen der Schrumpfung – Wohnungsleerstand, Unterauslastung von Infrastrukturen, sozialer Niedergang von Stadtteilen – die betroffenen Kommunen vor schier unlösbare Aufgaben stellen, zum anderen, weil Bevölkerungsprog-

Dieser Beitrag ist erschienen in: Sedlacek, P. (Hrsg.): Umdenken – Umplanen – Umbauen. Stadt- und Regionalentwicklung in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen unter Schrumpfungsbedingungen Hannover : ARL, 2007, (Arbeitsmaterial / ARL; 331), S.201-213

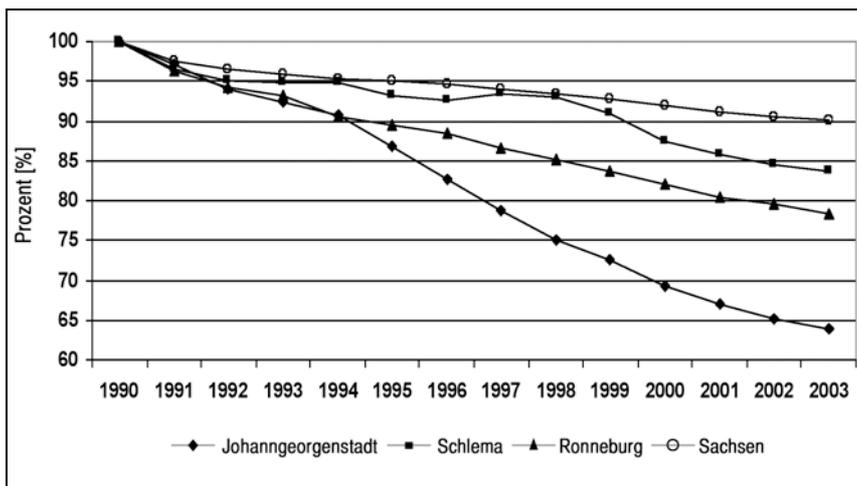


Abb. 1: Relative Bevölkerungsentwicklung der Beispielkommunen von 1990 bis 2003 im Vergleich zu Sachsen (Quelle: Statistische Landesämter Sachsen und Thüringen)

nosen (u. a. BBR 2004) deutlich machen, dass der Negativtrend mittel- bis langfristig anhalten und nicht nur Ostdeutschland, sondern zunehmend auch Regionen im Westen der Bundesrepublik betreffen wird.

Allerdings verläuft die demographische Schrumpfung räumlich sehr differenziert (vgl. Siedentop 2004). Neben unterschiedlich stark schrumpfenden Räumen gibt es wachsende wie das Umland von Berlin und anderer Großstädte. In der Regel werden die Unterschiede mit abweichenden siedlungsstrukturellen Gegebenheiten begründet. Dieser Ansatz liefert zwar pauschal brauchbare Erklärungen. Für die plausible Charakterisierung einzelner Fallbeispiele reicht er aber nicht aus, wie auch der Beitrag von R. Schmidt in diesem Band deutlich macht. Denn Wachstum und Schrumpfung finden zum Teil unmittelbar benachbart statt, ohne dass sich die betroffenen Kommunen in ihren Ausgangsbedingungen wesentlich unterscheiden. Woran liegt das? Inwieweit haben die kommunalen Akteure die Gestaltungsmacht, Standortnachteile zu kompensieren oder sogar in Vorteile umzukehren?

In der hier vorliegenden Betrachtung wird der Frage nachgegangen, welche Rolle den Schlüsselakteuren in schrumpfenden Kleinstädten bei der Perspektivenentwicklung zukommt. Um dies zu ermitteln, wird der Entwicklungsprozess von drei Beispielstädten nachgezeichnet, wobei die Phase ab 1990 im Mittelpunkt steht. Das Hauptaugenmerk gilt den prozessgestaltenden Akteuren in den relevanten Handlungsebenen. Theoretisch orientiert sich das Vorgehen am akteurzentrierten Institutionalismus (AZI), einem Ansatz, der Entwicklungsergebnisse aus dem Kontext der Akteure, ihrer Wahrnehmungen, Präfe-

renzen, Interaktionsformen und institutionellen wie nichtinstitutionellen Rahmenbedingungen erklärt (Mayntz, Scharpf 1995; Scharpf 2000). Der AZI geht von der Annahme aus, dass soziale Prozesse – auch die Stadtentwicklung ist als solcher zu verstehen – das Resultat von Interaktionen der Schlüsselakteure sind.

Gegenstand der Betrachtung sind die Entwicklungspfade dreier Kleinstädte in Sachsen und Thüringen zwischen 1990 und 2003. Den Ausgangspunkt bildet die Tatsache, dass die betrachteten Städte Johanngeorgenstadt und Ronneburg sowie die Gemeinde Schlema in diesem Zeitraum überdurchschnittliche Bevölkerungsverluste hinnehmen mussten. Sie sind somit typische Repräsentanten der ostdeutschen „Schrumpflandschaft“. Hinsichtlich der Intensität ist der Bevölkerungsrückgang aber sehr unterschiedlich verlaufen. So hat die Einwohnerzahl in Schlema lediglich um 16 %, in Ronneburg immerhin um 22 % und in Johanngeorgenstadt sogar um 36 % abgenommen (Abb. 1)¹.

Mit dem Wissen, dass in den drei Beispielgemeinden nach der politischen Wende in den Jahren 1989/90 sehr unterschiedliche Wege zur Bewältigung des Strukturwandels gewählt worden sind, wird hier die Hypothese formuliert, dass für die differenzierte Entwicklung der Kommunen zwei Faktorengruppen verantwortlich sind: einerseits unterschiedliche strukturelle Rahmenbedingungen und zweitens abweichende kommunale Handlungsmuster. Anhand einer Analyse beider Faktorengruppen und unter Nutzung von präzisen Kenntnissen über die Fallbeispiele, die der Autor in verschiedenen Forschungsvorhaben gewonnen hat, soll die Annahme im Weiteren untersetzt werden, um abschließend Aussagen über Erfolgsfaktoren von siedlungsstrukturellen Umbauprozessen zu treffen. Umbau wird in diesem Sinne nicht als physische Erneuerung von Städten und Stadtquartieren, sondern als strategischer Handlungsansatz und politischer Entscheidungsprozess verstanden.

2 Überblick über die untersuchten Fallbeispiele

Die drei untersuchten Kommunen liegen in Ostthüringen und Südwestsachsen zwischen der Bundesautobahn A4 und der Staatsgrenze zur Tschechischen Republik. Die nächstgele-

¹ Für die Unterstützung bei der Beschaffung und Aufbereitung von Daten und Informationen bedanke ich mich bei meinem Kollegen Fritz Heinicke.

genen Großstädte sind Chemnitz, Zwickau und Gera (Abb. 2). Landschaftlich gehört das Gebiet zum Westerzgebirge bzw. zum Vogtland. Es gibt zunächst drei Merkmale, die die Ähnlichkeit der Fallbeispiele unterstreichen:

- Die Einwohnerzahl war 2003 etwa gleich und lag bei 6.000.
- In allen drei Kommunen hat die Sowjetisch-Deutsche Aktiengesellschaft (SDAG) Wismut nach dem 2. Weltkrieg Uranerz abgebaut. Dies brachte den Kommunen hohe wirtschaftspolitische Aufmerksamkeit, aber auch eine Fülle von Eingriffen in die Umwelt über und unter Tage und in die gewachsenen Siedlungsstrukturen. Ortsteile wurden an der einen Stelle abgerissen, an anderer neu aufgebaut. Bergarbeitersiedlungen, alte Industrieanlagen und Haldenareale prägten und prägen nach wie vor das Bild der Städte.
- Nach der politischen Wende befanden sich die Kommunen in einer ökonomischen und ökologischen Krisensituation: ökonomisch, weil der Uranerzbergbau in Ronneburg und Schlema als bisher dominierende Wirtschaftsgrundlage sofort eingestellt wurde bzw. die nach dem Bergbau angesiedelten Folgeindustrien (Johanngeorgenstadt) in kurzer Zeit zusammenbrachen; ökologisch, weil der Uranbergbau eine Vielzahl von Umweltschäden hinterlassen hatte, deren Sanierung die Voraussetzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung ist.

3 Analyse der Einzelfälle

Im Folgenden wird die konkrete Situation der Einzelfälle genauer dargestellt. Dabei werden zunächst die Lage im Raum und die Auswirkungen des Uranerzbergbaus der SDAG Wismut als prägende Standortbedingungen betrachtet. Danach geht es um institutionelle und akteursbezogene Faktoren: den kommunalen Zielfindungsprozess, die kommunalpolitische Stabilität und die staatliche Unterstützung nach 1990.

3.1 Johanngeorgenstadt

Die alte Bergstadt Johanngeorgenstadt liegt im Kammbereich des Erzgebirges an der Grenze zur Tschechischen Republik (ca. 60 Minuten Fahrzeit zur A4). Trotz der unmittelbaren Grenzlage gibt es keinen Grenzübergang für Pkw.

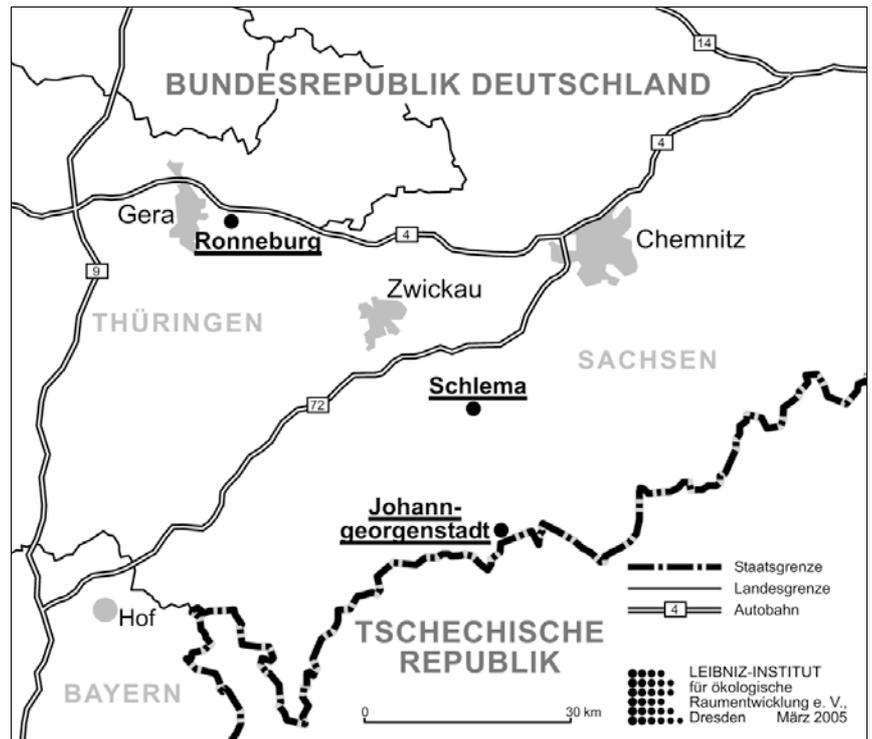


Abb. 2: Lage der Beispielmunicipien (Quelle: IÖR Dresden)

In und um Johanngeorgenstadt lag nach dem Zweiten Weltkrieg das Auftaktgebiet des sowjetischen Uranerzbergbaus in Deutschland. Die Stadt entwickelte sich infolge des Uranbergbaus innerhalb kurzer Zeit zur Boomtown. Die Einwohnerzahl stieg von 7.000 (1946) auf 40.000 (1953). Der größte Teil der Altstadt wurde aufgrund von Bergsenkungen seit 1953 abgerissen, dafür andernorts so genannte Wismutsiedlungen errichtet. Entsprechende Infrastrukturen (Kulturhaus, Kaufhaus, Krankenhaus, Sanatorium, Schulen) wurden sukzessive gebaut. Allerdings wurde der Aufbau der Stadt jäh unterbrochen, als sich herausstellte, dass die Lagerstätten früher erschöpft sein werden als erwartet. Bereits 1958 wurde der Bergbau eingestellt. Die Einwohnerzahl ging bereits 1960 auf 10.000 zurück und sank weiter. Die meisten Bergarbeiterhäuser blieben allerdings erhalten. Sie wurden überwiegend von volkseigenen Betrieben der DDR übernommen und als Betriebsferienheime oder Kinderferienlager genutzt. Auch die Großinfrastrukturen der Bergbauzeit fanden so eine Folgenutzung. Die staatliche Planung sorgte dafür, dass drei größere Industriebetriebe in Johanngeorgenstadt angesiedelt wurden, so dass auch im verarbeitenden Gewerbe neue Arbeitsplätze entstanden. Damit wurde in Johanngeorgenstadt mit staatlicher Hilfe eine relativ stabile ökonomische Basis geschaffen. In den 80er Jahren stieg die Einwohnerzahl sogar noch einmal leicht an und betrug 1989 etwa 9.400.

Mit der Wende setzte ein rasanter Niedergang ein. Ferien- und Kindereinrichtungen wurden im Rahmen der Privatisierung von den Unternehmen aufgegeben. Fast alle sozialen Infrastrukturen mit Ausnahme des Krankenhauses im Nachbarort Erlabrunn mussten geschlossen werden. Alle Großbetriebe des verarbeitenden Gewerbes gingen in Insolvenz. Gleichzeitig wurden die Altlasten des Uranbergbaus neu bewertet. Trotz durchaus beachtlicher, aber den modernen Standards nicht genügender Sanierungsmaßnahmen nach Ende des Bergbaus in den 1950er/60er Jahren wurden allein in Johanngeorgenstadt 409 Altlasten-Verdachtsflächen ermittelt, davon 263 Halden, 118 Stollen, Schürfe und Schächte, 2 industrielle Absetzanlagen und 3 Verladestationen. Eine staatliche Sanierung schied für Johanngeorgenstadt als so genanntes Wismut-Altbergbaugesamt jedoch aus. Dies hatte zwei negative Folgen: Zum einen fehlte die Planungssicherheit, da bei der hohen Dichte von Altlasten und fehlenden Detailkenntnissen auf den meisten Grundstücken eine Kontamination nicht ausgeschlossen werden konnte. Zum anderen geriet die Stadt ins Fadenkreuz der Boulevardpresse, die die Uranbergbau-Geschichte der Stadt mit Horror-Szenarien über die Umwelt- und Gesundheitsgefahren verband.

Vor diesem Hintergrund erlebte Johanngeorgenstadt seit 1990 eine wechselvolle Geschichte mit drei Bürgermeistern und wechselnden Mehrheitsverhältnissen im Stadtrat. Um konzeptionell voranzukommen, wurde von 1995 bis 1997 ein städtebauliches Entwicklungskonzept erstellt. Die abnehmende Bevölkerungszahl und die geringe Wirtschaftskraft werden dort bereits als Rahmenbedingungen zukünftiger Stadtentwicklung benannt. Das Konzept geht von einem behutsamen Rückbau der Mittelstadt, die durch die kasernenartigen Werksiedlungen des Uranbergbaus geprägt ist, aus. Die Rest-Altstadt und die Mitte der 1950er Jahre in anspruchsvoller mehrgeschossiger Bauweise errichtete, etwa drei Kilometer entfernte Neustadt sollten zu städtischen Teilzentren entwickelt werden. Obwohl das Grundproblem der weiteren Entwicklung erkannt und auch in ein planerisches Konzept überführt wurde, hatte die Planung aber einen grundlegenden Mangel: Die notwendige Sanierung der Uranbergbauschäden wurde nicht berücksichtigt. Eine Umsetzung des Konzeptes war schlichtweg unmöglich.

In Anbetracht dieser Tatsache nahm die Stadt 1997 das Angebot der sächsischen Landesre-

gierung, Johanngeorgenstadt und sechs benachbarte Kommunen im Rahmen eines Kooperationsvorhabens mit dem Titel „Sanierungs- und Entwicklungsgebiet Uranbergbau“ inhaltlich, organisatorisch und konzeptionell zu unterstützen, dankbar an². Insbesondere wurde durch die Landesregierung in Aussicht gestellt, die Region bei der Lösung des Sanierungsproblems zu unterstützen und damit die größte Hürde der Stadtentwicklung zu beseitigen. Johanngeorgenstadt erhielt als größte und am stärksten vom Bergbau betroffene Gemeinde den Vorsitz im Lenkungsausschuss. Schrittweise wurden mit externer Moderation die Arbeitsgruppen Sanierung, Tourismus, Gewerbe und Erreichbarkeit gebildet, in die neben den örtlichen Verwaltungen auch der Landkreis, Interessenverbände und Vereine einbezogen wurden.

Im Jahr 2000 legten die Kommunen ein erstes Entwicklungskonzept vor, in dem die gemeinsamen Entwicklungsziele, -schwerpunkte und -maßnahmen dargelegt sind. Kernpunkte sind neben der Sanierung der Uranbergbaufolgen die Etablierung als Kompetenzregion für Gesundheit, Sport und Erholung, die Verbesserung der Erreichbarkeit und die Zusammenarbeit mit den tschechischen Nachbarn. Damit wurden Leitlinien einer zukünftigen Entwicklung umrissen. Außerdem konnten das interkommunale Kooperationsnetzwerk, intensive Kontakte zu den zuständigen Fachressorts bei Bund und Land, gesteigerte politische Aufmerksamkeit für die Probleme der Region sowie erste kleine Sanierungsprojekte als Erfolge verbucht werden. Bis zum Finden einer Lösung für das dringendste Problem der Stadt Johanngeorgenstadt und der umliegenden Gemeinden – die Bergbausanierung – vergingen aber nochmals drei Jahre. Erst im September 2003 wurde in Berlin das Bund-Länder-Abkommen zur Sanierung der Altlasten des Wismut-Altbergbaus unterzeichnet, in dem sich Bund und Land verpflichten, zu gleichen Teilen insgesamt 78 Mio. ff bis 2012 bereitzustellen.

Zusammenfassend lassen sich folgende Entwicklungsmerkmale von Johanngeorgenstadt hervorheben:

a) die schlechte Erreichbarkeit des nächsten Oberzentrums und der Autobahn, die Lage an

² Bereits im Landesentwicklungsplan Sachsen von 1994 waren die betroffenen Gemeinden als „Gebiet mit besonderen Entwicklungs-, Sanierungs- und Förderungsaufgaben“ (Problemgebiete Bergbaufolgelandschaften) ausgewiesen worden.

der EU-Außengrenze (bis 2004), die verkehrliche „Sackgassensituation“;

b) die großflächigen Umweltschäden infolge des Wismut-Altbergbaus, bis 2003 ohne geregelte staatliche Sanierung;

c) das aus vorgenanntem Grund gescheiterte Stadtentwicklungskonzept in den 90er Jahren und das Fehlen einer Gesamtstrategie; einige Entwicklungspotenziale auf den Gebieten Tourismus, Gesundheit und Sport, die bisher allerdings nur punktuell genutzt worden sind;

d) die unstetige Kommunalpolitik durch den Wechsel der Bürgermeister und der kommunalpolitischen Mehrheitsverhältnisse;

e) die späte und zögerliche staatliche Unterstützung bei der Sanierung und Kommunalentwicklung; als positives Merkmal eine vom Staat angestoßene, inzwischen gereifte und von innen gefestigte interkommunale Kooperation mit den Umlandgemeinden (Themen: Sanierung der Umweltschäden, Tourismus, Erreichbarkeit, demographischer Wandel), die erfolgreiche Lobbyarbeit leistet und mit der anstehenden Sanierung Erfolg versprechende Projekte umsetzen will.

3.2 Ronneburg

Ronneburg ist eine ostthüringische Kleinstadt, die nur wenige Kilometer entfernt vom Oberzentrum Gera und der Autobahn A4 liegt (5 Minuten Fahrzeit zur Autobahn). Sie verfügt somit über sehr gute Lagemerkmale im Vergleich zu Johannegeorgenstadt.

In Ronneburg hat der Uranerzbergbau 1960 begonnen und bis 1991 andauert. Der Bergbaustandort umfasst neben Ronneburg selbst auch mehrere dörfliche Gemeinden im Umland der Stadt, von denen mehrere devastiert wurden. Ronneburg war aufgrund seiner Heilquellen vom 18. bis ins 20. Jahrhundert hinein ein beliebter Kur- und Badeort. Die Tatsache, dass in den Heilwässern auch Radium nachgewiesen wurde, weckte nach dem Zweiten Weltkrieg die Aufmerksamkeit der Geologen. Mit dem Beginn des Bergbaus stieg die Einwohnerzahl in Ronneburg von 9.000 (1950) auf 12.000 (1964) an, also viel moderater als Johannegeorgenstadt³. Über 10.000 Menschen waren im Uranbergbau in und um die Stadt tätig. Eine Besonderheit des Abbaues

war, dass, neben dem untertägigen Abbau, Uran auch im Tagebaubetrieb gewonnen wurde und zwar in dem südlich bis unmittelbar an die Stadt heranreichenden Tagebau Lichtenberg. Er war mit 230 Metern Tiefe eine beeindruckende bergbauliche Leistung, gleichzeitig aber auch die größte Herausforderung für die spätere Bergbausanierung. Die Kuranlagen im Bereich der Brunnenstraße und des Brunnenholzes fielen dem Bergbau zum Opfer. Die Bergarbeiter wurden in „Barackenlagern“ untergebracht, die zum Teil noch nach der Wende existierten.

Mit der politischen Wende wurde die Uranerzförderung eingestellt. 1991 erhielt die Wismut GmbH vom Bundeswirtschaftsministerium den Auftrag, den Standort zu sanieren. Dies betraf 1.546 ha Betriebsfläche, darunter 459 ha Halden und 160 ha des Tagebaus. In der ersten Hälfte der 90er Jahre stand die Verfüllung der fast 3.000 km langen unterirdischen Grubenbaue im Mittelpunkt der Sanierung. Bis 1994 dauerte es, bis mit dem Standortsanierungskonzept der Wismut GmbH eine grundlegende Entscheidung zur Sanierung des Tagebaus, der Halden und oberirdischen Anlagen getroffen wurde. Kernprojekt war die Verbringung der meisten Halden in den Tagebau Lichtenberg.

Allerdings wurde auch deutlich, dass mit der Sanierung kein direkter Neuanfang für die wirtschaftliche Entwicklung verbunden ist. Dieser Mangel wurde zuerst von der Regionalen Planungsgemeinschaft Ostthüringen moniert, deren Planungsstelle sich in Gera befindet. In der Folge erwies sich die Regionalplanung als Motor für die Entwicklung der „Wismutregion Ostthüringen“, der 16 Kommunen mit Ronneburg als Kern angehören. Im Regionalen Raumordnungsprogramm Ostthüringen wurde für das Gebiet ein Regionaler Grünzug festgelegt. Auf der 1. Regionalkonferenz 1994 wurde die Verknüpfung von Sanierung und Entwicklung gefordert, 1995 entstanden das Regionale Entwicklungskonzept und das Regionale Maßnahmenprogramm „Zukunftsinitiative Wismutregion Ostthüringen“. Für die Entwicklungsbereiche Wirtschaft, Siedlung, Landschaft, Infrastruktur sowie Regionalmanagement und -marketing wurden 16 Projekte vorgeschlagen, darunter die Entwicklung von Gewerbegebieten zur Belebung der Wirtschaft. Zur Umsetzung wurde ein Arbeitsstab gebildet, dem Vertreter verschiedener Landesministerien, der Landratsämter, von 4 Kommunen, verschiedener Fachbehörden, der IHK und der Wismut an-

³ Die größten Wohngebiete für die Ronneburger Wismut-Kumpel entstanden in der nahen Bezirksstadt Gera.

gehörten. Den Vorsitz übernahm das Thüringer Ministerium für Wirtschaft und Infrastruktur, wodurch eine enge Einbeziehung der staatlichen Behörden sichergestellt wurde. Später wurde die Leitung der Regionalplanung übertragen, die die Zusammenarbeit im Sinne des Regionalmanagements steuerte.

In der Folge kam es zu einer regen Zusammenarbeit, in die auch die Stadt Gera einbezogen wurde, die bereits in der Bergbauzeit als Wohnort für die Bergarbeiter eine herausragende Rolle gespielt hatte. Die gemeinsamen Bemühungen mündeten in die Bewerbung als dezentrales Projekt der EXPO 2000 „Revitalisierung der Uranerzbergbaufolgelandschaft Ostthüringen“, die 1997 abgegeben wurde. Projektträger waren neben der Wismut GmbH die Landkreise Greiz und Altenburger Land und die Stadt Ronneburg. Mit der Bestätigung des Projektes und der Durchführung der EXPO veränderten sich die Rahmenbedingungen spürbar. Die bislang negative Wahrnehmung der Region in der Öffentlichkeit, die durch die Umwelt- und Gesundheitsgefährdung geprägt war, wurde zunehmend durch eine positive Sicht, in deren Mittelpunkt die Sanierungsleistung und die Zukunftsperspektive standen, verdrängt. Über 50.000 Besucher kamen in die Region. Zwischen 1995 und 2000 konnten ca. 1.500 Arbeitsplätze neu geschaffen werden.

Parallel zur EXPO bewarben sich die Städte Gera und Ronneburg um die Ausrichtung der Bundesgartenschau (BUGA) 2007. Auch diese Bewerbung war erfolgreich. Im Jahr 2000 wurden sowohl eine Kommunale Arbeitsgemeinschaft Wismutregion Ostthüringen (16 Kommunen) als auch der BUGA-Wirtschaftsverband gegründet (31 Unternehmen). Die Bundesgartenschau soll aus zwei Kerngebieten bestehen, von denen eines die „Neue Landschaft Ronneburg“ – das ehemalige Bergbaugelände im Ronneburger Süden – ist. Dieses wird mit einer Grünzone entlang des Gessentalles mit dem anderen Kerngebiet in Gera verbunden. Den konzeptionellen Hintergrund für die Phase zwischen EXPO und BUGA bildet das Aktionsprogramm „Eine Region versetzt Berge“, in dem die Projekte des Regionalen Maßnahmenprogramms 1995 fortgeschrieben werden. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Entwicklung der Gewerbestandorte Ronneburg-Ost und Grobsdorf. Zentrales Projekt ist die BUGA, für die die Entwicklungsziele in einem „Leitplan“ der Regionalen Planungsgemeinschaft Ostthüringen von 2000 präzisiert wurden. Die BUGA soll endgültig eine neue Identität der Region schaffen,

die die Ansiedlung von Unternehmen fördert. Ronneburg will sich dann als umgrünte Kleinstadt vor den Toren Geras mit heterogener Wirtschaftsstruktur und sympathischem Wohnumfeld präsentieren.

Die Entwicklung der Stadt, die seit Mitte der 90er Jahre auf die Verbindung von Sanierung und Regionalentwicklung setzt und mit den Events EXPO und BUGA Zeichen setzen will, wird sowohl von einer intensiven Prozessbegleitung durch die Regionalplanung als auch von einer kommunalpolitisch stabilen Situation unterstützt. Der Bürgermeister ist seit der Wende im Amt.

Fasst man die Situation zusammen, so können folgende Entwicklungsmerkmale hervorgehoben werden:

- a) die sehr gute Erreichbarkeit in Bezug auf das nächstgelegene Oberzentrum und die Autobahn;
- b) die starke Schädigung durch den Uranerzbergbau bis 1991 und die aufwändige Sanierung durch die Wismut GmbH;
- c) die Findung eines Konzepts Mitte der 90er Jahre, das die aktive Verknüpfung von Sanierung und Entwicklung mit der Durchführung national und international bedeutsamer Events verbindet;
- d) eine stabile kommunalpolitische Situation seit der politischen Wende;
- e) die Koordinierung durch einen Arbeitsstab unter Leitung des Wirtschaftsministeriums, die intensive Unterstützung durch die Regionalplanung und die Flankierung durch staatlich geförderte Entwicklungsmaßnahmen.

3.3 Schlema

Schlema ist eine Gemeinde im sächsischen Erzgebirge, die in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts bis zum Zweiten Weltkrieg als Radiumbad internationalen Ruf erlangt hatte. Sie verfügt über einen gut ausgebauten Autobahnzubringer (25 Minuten Reisezeit zur A4).

Im Ortsteil Oberschlema, in dem sich bis 1945 das Kurbad befand, begann in den Folgejahren der Uranerzbergbau der SDAG Wismut mit derselben Intensität wie in Johanngeorgenstadt und Ronneburg. Unmittelbar am Kurhaus wurden die ersten Schächte niedergebracht. Der Kurbetrieb wurde eingestellt,

die Kuranlagen später wegen Einsturzgefahr durch den oberflächennahen Abbau abgerissen. Der Bergbau verlagerte sich schrittweise von Oberschlema nach Niederschlema und weiter in Richtung Hartenstein und Alberoda, so dass nahezu das gesamte Gemeindegebiet vom Bergbau durchzogen wurde. An anderer Stelle entstanden neue Bergarbeitersiedlungen und Versorgungseinrichtungen. Viele Abraumhalden grenzten unmittelbar an Wohnquartiere. So war Schlema 1989 die siedlungsstrukturell am stärksten durch den Uranbergbau geschädigte Kommune in der DDR.

In Anbetracht dieser Tatsache waren die Handlungsoptionen der Kommune nach der politischen Wende eng begrenzt. Das einzige Potenzial, das eine neue Entwicklung versprach, bestand in der Kurtradition. Bereits 1990 wurde die Idee geboren, das Kurbad wieder aufzubauen. Im Rahmen einer Studie konnte 1991 nachgewiesen werden, dass die Heilwirkung der Quellen nach wie vor gegeben war. 1992 kam es zur Gründung der Kurgesellschaft. Parallel dazu wurden Verhandlungen mit der Wismut GmbH aufgenommen, um die beginnende Sanierung mit den Entwicklungszielen abzustimmen. Dabei erwies es sich als Vorteil, dass der seit 1979 im Amt befindliche Bürgermeister selbst Bergmann war und über Kontakte und ein hohes Ansehen bei der Unternehmensführung verfügte. Trotz der Tatsache, dass sich der Sanierungsauftrag der Wismut GmbH ausschließlich auf die Sanierung der Bergschäden bezog, konnten so frühzeitig Voraussetzungen für den Wiederaufbau des Kurbetriebes geschaffen werden. Durch die Verfüllung der oberflächennahen unterirdischen Hohlräume im Gebiet des ehemaligen Kurviertels wurde es möglich, die Planungen für den neuen Kurpark zu beginnen.

1995 wurde die weitere Entwicklung der Gemeinde im Kurortentwicklungsplan dargelegt. Grundidee war eine differenzierte Nutzung mit dem Kurbetrieb in Oberschlema und einer Konzentration des verarbeitenden Gewerbes in Niederschlema. Das Konzept für das Kurgebiet sah vor, um den Kurpark als zentrales Element schalenförmig die Kureinrichtungen und die Pensionen anzuordnen. Außerdem sollte mit einem Einkaufszentrum in unmittelbarer Nähe des Rathauses ein Ortszentrum geschaffen werden. Dieses Konzept wurde in den Folgejahren konsequent umgesetzt. Dabei stützte sich die Gemeinde nicht nur auf eine enge Zusammenarbeit mit den

Sanierern der Wismut GmbH, sondern auch auf eine breite Unterstützung durch den Freistaat Sachsen, der die Ambitionen der Gemeinde überproportional förderte. Der damalige sächsische Ministerpräsident Biedenkopf setzte sich persönlich für das Projekt ein.

Parallel zur Umsetzung der ersten Maßnahmen erfolgte 1997 die Bestätigung als dezentrales Projekt der EXPO 2000. Unter dem Slogan „natürlich Schlema“ bewarben sich die Gemeinde und die Wismut GmbH mit dem Ziel, Schlema als „Grüne Mitte“ zwischen Aue und Schneeberg zu entwickeln, die städtebaulichen Strukturen wiederherzustellen und die Ziele des Kurortentwicklungsplanes umzusetzen. Für die Wismut GmbH bestand der Anreiz am Projekt darin, ihr noch aus DDR-Zeit anhaftendes Image als Landschaftszerstörer umzukehren und die eigene Leistungsfähigkeit als Sanierungsunternehmen zu demonstrieren. Dass diese Ambition letztlich in Schlema umgesetzt wurde, ist der agilen Stadtverwaltung und dem konzeptionellen Vorlauf zu verdanken. Bereits 1998 konnte das Kurmittelhaus eingeweiht und Schlema als „Ort mit Heilquellenkurbetrieb“ zertifiziert werden. Die Fertigstellung von Kurpark und Kurpromenade waren weitere Meilensteine in der Gemeindeentwicklung. Vorläufiger Höhepunkt der Entwicklung war 2004 die Verleihung des Prädikates „Heilbad“.

Während sich die Sanierung nach 2000 auf Objekte außerhalb des Ortskerns verlagert hat, verfolgt die Gemeinde weitere Entwicklungsziele. Das Kurgebiet wird im Rahmen eines Bbauungsplanes „Sondergebiet Kur“ weiter entwickelt. Um die Angebotspalette zu erweitern, soll auf dem Haldenterrain ein Golfplatz gebaut werden. Die gewerbliche Entwicklung basiert auf der Nutzung warmer Grubenwässer, die von der 2002 gegründeten Ökopark Silbertal GmbH für verschiedene Projekte eingesetzt werden sollen. Somit existiert ein in sich schlüssiges Konzept für den Strukturwandel, das unter Beteiligung der Wismut GmbH und des Freistaates konsequent umgesetzt wurde. In der Kurgesellschaft, die heute das wirtschaftliche Kernstück Schlemas bildet und deren Geschäftsführer zu den Motoren der Kommunalentwicklung gehört, sind ca. 140 Personen beschäftigt, in den damit verwobenen Dienstleistungsbranchen ein Mehrfaches. Kommunalpolitisch wird die Entwicklung seit 1990 von einer freien Wählergemeinschaft getragen, die mit absoluter Mehrheit regiert und für Kontinuität in der Umsetzung der Konzepte sorgt.

Zusammenfassend lässt sich die Entwicklung von Schlema so charakterisieren:

- a) eine passable Verkehrsanbindung zur Autobahn und zum nächsten Oberzentrum;
- b) die extrem starke Schädigung der Siedlungsstruktur durch den Bergbau bis 1990 und die – wie in Ronneburg – aufwändige Sanierung durch die Wismut GmbH;
- c) die schnelle Einigung auf ein schlüssiges Gesamtkonzept nach der politischen Wende (Wiederaufbau des Kurbades);
- d) überdurchschnittlich engagierte kommunale Akteure mit dem Bürgermeister an der Spitze, stabile politische Verhältnisse seit der politischen Wende 1990;
- e) sehr gute Kontakte zu staatlichen Institutionen und eine umfangreiche staatliche Förderung von Entwicklungsmaßnahmen.

4 Vergleichende Betrachtung von Rahmenbedingungen und Strategien

Nachdem die Entwicklung der Beispielkommunen im Einzelnen dargestellt worden ist, kann durch den Vergleich der Entwicklungswege die Frage nach den maßgeblichen Faktoren beantwortet werden. Als Grundlage dient ein qualitativer Vergleich, der jene fünf Faktoren umfasst, denen in den Einzelbetrachtungen bereits erhöhte Aufmerksamkeit geschenkt wurde. Zunächst wird die Ausprägung der Schlüsselfaktoren in den Beispielkommunen zusammenfassend beschrieben. Das Ergebnis des Vergleichs ist in Tabelle 1 dargestellt.

Tab. 1: Vergleich der Beispielkommunen nach ausgewählten Entwicklungskriterien (Quelle: Wirth)

	Kriterium				
	Lage	Sanierungslösung	Zielfindung; Entscheidungstempo	Kommunalpolitische Kontinuität/Autorität	Staatliche Förderung der Stadtentwicklung
Johanngeorgenstadt	-	--	o	-	-
Ronneburg	++	++	+	+	+
Schlema	o	++	++	++	++
++/+	sehr günstige/günstige Ausprägung				
o	ohne besondere Merkmale				
-/--	ungünstige/sehr ungünstige Ausprägung				

Erster Faktor ist die Lage zu Oberzentren und Autobahnen. Diesem Kriterium wurde und wird in den Debatten zur Raumentwicklung immer wieder die entscheidende Bedeutung beigemessen. Häufig werden die Entwicklungschancen einer Stadt oder Region nur nach diesem Kriterium beurteilt. Demzufolge hat Ronneburg die besten und Johanngeorgenstadt die schlechtesten Entwicklungsvoraussetzungen.

Unter den Rahmenbedingungen steht bei den betrachteten Bergbaustädten die Sanierung der Umweltschäden an vorderster Stelle. Für alle drei Fälle gilt, dass die städtebauliche Entwicklung maßgeblich von der Ermittlung und Beseitigung dieser Schäden abhängt. Dort, wo eine geregelte Sanierung gegeben ist (Ronneburg, Schlema), sind die Entwicklungschancen also besser als in Kommunen mit unregelmäßiger Sanierung (Johanngeorgenstadt). Erst im September 2003, also 13 Jahre nach dem Sanierungsbeginn in den Vergleichskommunen, wurde auch für Johanngeorgenstadt eine Lösung gefunden, die allerdings nicht so weit reicht wie in Ronneburg und Schlema.

Neben diesen statischen Kriterien hat in den betrachteten Beispielen der Zielfindungsprozess der kommunalen Akteure eine große Rolle gespielt. Hier lautet die Hypothese, dass schnelle und ausgewogene Entscheidungen durch die relevanten Akteure den Entwicklungsprozess beschleunigen. Vergleicht man die drei Kommunen, so belegt Schlema, wo schon 1990, unmittelbar nach dem Ende der DDR, der Entschluss zum Wiederaufbau des Kurbades gefasst wurde, den ersten Rang. In Ronneburg kam es erst ab Mitte der 90er Jahre zu den entscheidenden Weichenstellungen (EXPO und BUGA). In Johanngeorgenstadt sind alle frühen Konzepte gescheitert, so dass sich erst seit 2000 mit dem Handlungs- und Entwicklungskonzept Konturen einer strategischen Orientierung abzeichnen.

Eng im Zusammenhang damit steht der Faktor Kommunalpolitik. Es wird angenommen, dass Kontinuität in der Kommunalpolitik und eine starke Autorität der Schlüsselakteure zu besseren Ergebnissen führen als Unstetigkeit und mangelndes Ansehen. In den Beispielkommunen hat auch hier Schlema die besten Voraussetzungen. Insbesondere die herausragende Führungspersönlichkeit des Bürgermeisters, die sehr guten Kontakte zum Sanierungsträger und zum Freistaat Sachsen und die seit der Wende bestehende Mehrheit einer

freien Wählergemeinschaft im Gemeinderat unterstreichen dies. Auch in Ronneburg ist dieser Faktor spürbar, wenn auch mit schwächerer Ausprägung, während in Johannegeorgenstadt das Bürgermeisteramt seit 1990 bereits zweifach gewechselt hat.

Als letztes Kriterium wird hier die staatliche Förderpolitik betrachtet, und zwar in Bezug auf die Förderung von Entwicklungsmaßnahmen. Grundsätzlich kann dabei angenommen werden, dass staatliches Engagement dort ansetzt, wo öffentliche oder private Initiativen einen hohen Wirkungsgrad der Förderung erwarten lassen, z. B. durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze oder private Folgeinvestitionen. Da Schlema diesbezüglich die besten Voraussetzungen geschaffen hat, ist es dort auch gelungen, die kleine Gemeinde im Erzgebirge zu einem Zielort staatlicher Leuchtturmpolitik zu machen. In Ronneburg hat die Regionalplanung als Bindeglied zwischen kommunalen und staatlichen Anstrengungen gewirkt. Allerdings sind die Fördermittel weniger gebündelt nach Ronneburg geflossen, da die gesamte Bergbauregion Ostthüringen davon profitiert hat. Johannegeorgenstadt hat in dieser Beziehung die Rolle des Stiefkindes bis heute nicht verloren. Zwar wurden auch dort Einzelmaßnahmen der Stadtsanierung gefördert, eine gezielte Unterstützung wirtschaftlicher Kernbereiche fehlt aber.

Natürlich können sich die genannten Faktoren gegenseitig verstärken – sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht. So kann man zum Beispiel beobachten, dass mit der Sanierung der Umweltschäden ein Imagegewinn der betreffenden Kommunen verbunden ist, der die Position der Kommunalpolitik stärkt.

Fasst man die Einzelaspekte zusammen, so ist unstrittig, dass Schlema seit 1990 die beste Entwicklung genommen hat. Auch Ronneburg, das mit etwas mehr Anlaufzeit eine Zukunftsperspektive gefunden hat, kann gute Ergebnisse vorweisen. Johannegeorgenstadt schneidet dagegen am schlechtesten ab.

5 Fazit

Im Ergebnis der hier angestellten Überlegungen lässt sich der unterschiedlich intensive Schrumpfungsprozess von drei Kommunen, deren Ausgangsbedingungen nach dem Uranerzbergbau der SDAG Wismut durchgehend schlecht waren, anhand von fünf Fakto-

ren erklären. Auffällig ist zum einen, dass die Entwicklungspfade und -fortschritte der Kommunen sehr stark voneinander abweichen, und zum anderen, dass nicht die Stadt mit den günstigsten Lagemerkmalen (Ronneburg) die beste Entwicklung genommen hat, sondern die Gemeinde Schlema.

Bewusst wurde in den Darstellungen der Schwerpunkt auf das Akteurshandeln und die institutionellen Rahmenbedingungen gelegt. Die Befunde zeigen, dass das koordinierte Handeln der Schlüsselakteure bei Vorhandensein bestimmter Standortbedingungen die Überwindung gravierender raumstruktureller Nachteile bewirken kann. Das Entwicklungsergebnis der drei Kommunen ist also vor allem auch aus institutionellen und akteursbezogenen Faktoren erklärbar. Nicht geklärt werden können Fragen, wie sich z. B. Schlema entwickelt hätte, wenn es – wie in Johannegeorgenstadt – keine staatlich geregelte Sanierung der Bergbau-Altlasten gegeben hätte. Jedenfalls wäre der Bau des Kurgebietes ohne Sanierung nicht möglich gewesen.

Ungeachtet dessen sprechen die Befunde dafür, Akteursnetzwerken in der Raumentwicklung in Zukunft größere Beachtung zu schenken. Bezüglich der Förderpolitiken des Staates und der EU ist eine ausschließlich an strukturellen Kennziffern ausgerichtete Förderpolitik abzulehnen. Dagegen ist der Kreativität und Innovationskraft von Akteuren stärkeres Gewicht beizumessen.

Eine weitere Frage ist, wie staatlicherseits Regionen gefördert werden können, in denen es bereits zur Selbstverstärkung negativer Effekte gekommen ist. Hierzu liefert das Fallbeispiel Johannegeorgenstadt Antworten. Die Chancen der Nachwendezeit wurden dort nicht genutzt, so dass es zu einem beträchtlichen Entwicklungsrückstand gekommen ist. Erst der im Jahr 2000 geführte Nachweis, dass die Kommunen mit der Sanierung gravierender Umweltschäden überfordert sind und dass der Staat in diesen Fällen eine Fürsorgepflicht wahrnehmen muss, hat dort zu einem politischen Umdenken geführt (vgl. Müller et al. 2002). Die „Verordnung“ einer regionalen Kooperation durch den Staat, die auch zum Aufbrechen kommunaler Konkurrenzkämpfe beitrug, kann nach mehrjährigen Erfahrungen durchaus als Handlungsalternative angesehen werden.

Trotzdem dürfen die Potenziale interkommunaler Kooperation in Krisenregionen nicht

überschätzt werden. Auch hierfür kann das Beispiel Johannegeorgenstadt als Beleg dienen. Die Zusammenarbeit hat dort zwar eine Reihe von Fortschritten erbracht, konnte aber das Problem nicht lösen. Daran wird deutlich, dass ein informelles Instrument wie interkommunale Kooperation bei tief greifenden regionalen Entwicklungsstörungen nur dann erfolgreich sein kann, wenn es von adäquaten investiven Fördermaßnahmen des Staates – sowohl die Sanierung als auch den Infrastrukturausbau betreffend – unterstützt wird. So lässt sich erklären, warum die Entwicklung in Ronneburg bzw. Ostthüringen in den 90er Jahren auch ohne interkommunale Kooperation sehr erfolgreich war. Zunächst koordinierte ein vom zuständigen Ressortministerium geleiteter Arbeitsstab die Regionalentwicklung „top-down“. So konnten grundlegende förderpolitische Entscheidungen nicht nur getroffen, sondern auch auf kurzem Wege umgesetzt werden. Erst als dies geleistet war, sammelten sich die Kommunen in einer Arbeitsgemeinschaft, um weitere Schritte zu vereinbaren.

Ungeachtet dessen machen die Befunde deutlich, dass ein neues Selbstverständnis von öffentlichem Handeln erforderlich ist, um Zukunftsaufgaben des Stadtumbaus zu lösen. Hierbei können kommunale und regionale „Netzwerke“, wie sie auch im Beitrag von C. Schröder und H. Sinning vorgestellt werden, einen nicht zu unterschätzenden Beitrag leisten.

Literatur

BBR (2004): Raumordnungsprognose 2020. Regionen und Städte im demographischen Wandel. Informationen zur Raumentwicklung, 3-4/2004. Bonn.

Fortschrittsbericht (2003): Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland – Kurzfassung. *Wirtschaft im Wandel* 9(2003)15, 439-467. ISW Halle.

Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/New York.

Müller, B.; Rathmann, J.; Wirth, P. (2002): Sanierung und Entwicklung umweltbelasteter Räume. Modellvorhaben in einer ehemaligen

Uranbergbauregion. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.

Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.

Siedentop, St. (2003): Siedlungsstrukturelle Entwicklung unter Schrumpfungbedingungen – Trendkontinua oder Trendbrüche? In: Wiechmann, T.; Fuchs, O. (Hrsg.): *Planung und Migration – Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität*. 6. Junges Forum der ARL 2003. Hannover, ARL-Arbeitsmaterial, 307, 28-38.

Wirth, P.; Müller, B.; Rathmann, J. (2003): Rehabilitation and Development Area: Uranium Mining in South-West Saxony Shaping Structural Change Through Co-operation. In: *Green Brownfields II (Conference Proceedings, June 2003)*, Essen, 253-263.

Wirth, P. (2005): Potenziale und Barrieren interkommunaler Kooperation bei der Beseitigung von Umweltschäden. Eine empirische Analyse am Beispiel des Sanierungs- und Entwicklungsgebietes Uranbergbau im sächsischen Erzgebirge. In: Wiechmann, T.; Wirth, P. (Hrsg.): *Ökologischer Umbau in Städten und Regionen*. IÖR-Schriften, Bd. 46, Dresden, 65-82.



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

Bipolare Stadtentwicklung in Leipzig

Handlungsstrategien zur Stärkung der Innenentwicklung

Der Stadtentwicklungsprozess in Leipzig ist von Wachstums- und Schrumpfungsprozessen geprägt, die gleichzeitig in verschiedenen Stadträumen stattfinden. Strategien der Innenentwicklung sind vor diesem Hintergrund nicht nur auf die Neu- und Nachnutzung innerstädtischer Flächenreserven ausgerichtet. Vielmehr geht es auch um die Stabilisierung und Auflockerung von Bestandsquartieren. Dazu bedarf es neuer Instrumente und Organisationsformen sowie einer Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Handlungsstrategien für die Leipziger Wohnquartiere konzentrieren sich auf die Lenkung der Eigentumsbildung in die innere Stadt sowie auf den Umbau von Gebieten mit hohen Leerständen und Entwicklungshemmnissen. Darüber hinaus ist die Entwicklung von multifunktionalen Stadtteilzentren im Herzen der Quartiere von besonderer Bedeutung. Bei den Strategien für die gewerbliche Entwicklung zeigt sich deutlich, dass Leipzig allein mit einer Innenentwicklung wirtschaftlich nicht erfolgreich sein kann, sondern angesichts der schwierigen Arbeitsmarktsituation randstädtische Gewerbegebiete mit optimaler Infrastrukturausstattung neu erschließen muss.

1. Leipzig zwischen Schrumpfung und Wachstum

Leipzig – eine wachsende Stadt!? Ein Blick auf die Statistik des neuen Jahrhunderts zeigt, dass die Einwohnerzahl in Leipzig entgegen dem ostdeutschen Trend kontinuierlich zunimmt. Doch dem ist ein jahrzehntelanger Rückgang der Bevölkerung vorausgegangen. Der politische Wandel 1990 in Verbindung mit dem Zusammenbruch der wirtschaftlichen Strukturen und einer massiven Ausweitung des Wohnungsbestandes in der Region beschleunigte den Einwohnerverlust Leipzigs. Fast 100.000 Menschen gingen der Stadt zwischen 1989 und 1998 verloren. Gleichzeitig

wanderten Handel, Gewerbe und Dienstleistungen vor die Tore der Stadt.

Transformation und Suburbanisierung wurden in den 1990er Jahren von einem Investitionsboom sowohl in der Stadt Leipzig und als auch in der Region begleitet. Unterstützt durch pauschale Förderinstrumente entstanden Bauflächen auf der "Grünen Wiese" und neue Wohn- und Gewerberäume, denen keine ausreichende Nachfrage gegenüber stand. Wohnungs- und Büroleerstand sowie wachsende Brachflächen, von denen vor allem die Bestandsgebiete betroffen sind, waren die Folge.



Dr. Oliver Weigel leitete zum Erscheinungszeitpunkt des Artikels die Abteilung Stadtentwicklungsplanung in der Stadt Leipzig.



Stefan Heinig und Alexander Krämer waren zum o.g. Zeitpunkt Mitarbeiter dieser Abteilung.

Dieser Beitrag ist erschienen in: Stadtgespräche, S. 23-31. Scholl, B. (Hrsg.); Zürich 2007.

Mit einem Paradigmenwechsel in der Stadtentwicklungspolitik wird in Leipzig seit 1999 diesem Prozess aktiv entgegen gesteuert. Mit Erfolg: größere gewerbliche Ansiedlungen sind in den vergangenen Jahren gelungen und innerstädtische Altbaugelände erfreuen sich zunehmender Beliebtheit als Wohnstandort für junge Leipziger und Familien. Die Entwicklungsprozesse innerhalb der Stadt differenzieren sich aus. Im Leipziger Nordraum entstehen Bausteine einer globalen Ökonomie und in die hochwertigen Gründerzeitquartiere entlang des Leipziger Auwaldes sind in den vergangenen Jahren Tausende neue Bewohner zugezogen. Gleichzeitig müssen in Altindustrieregionen, einfachen Altbauquartieren und Großsiedlungen die Folgen von Abwanderung und Leerständen bewältigt werden. Schrumpfungs- und Wachstumsprozesse finden in Leipzig gleichzeitig statt, so dass das Bild einer "bipolaren Stadtentwicklung" geprägt wurde¹.

In diesem nachfragegesteuerten Prozess ist Innenentwicklung nicht mehr allein als bauliche Neu- und Nachnutzung von innerstädtischen Flächenreserven zu verstehen. Vielmehr geht es auch um die Entwicklung neuer Ideen und Instrumente für die Nutzung vorhandener Baustrukturen, die Stabilisierung von Bestandsquartieren und die Auflockerung stark verdichteter Quartiere.

Der Transformationsprozess mit seinem Überangebot an brachliegenden und untergenutzten Flächen bietet neue Handlungsspielräume, um Außenentwicklung, Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung entgegen zu wirken. Doch obwohl rein rechnerisch über einen langen Zeitraum keine neu erschlossenen randstädtischen Baugebiete benötigt werden, gibt es nach wie vor eine Reihe von Faktoren, die einer konsequenten Innenentwicklung entgegen wirken:

- In der Wachstumseuphorie der 1990er Jahre wurden umfangreiche Planungs- und Baurechte auf der "Grünen Wiese" geschaffen. Teilweise wurden die Flächen bereits erschlossen, bisher aber nicht genutzt.
- Der Einwohnerrückgang betrifft nicht nur die Kernstadt, sondern auch viele Gemein-

den des Umlandes. Der interkommunale Wettbewerb um neue Einwohner ist dadurch eher stärker als geringer geworden. Einfamilienhausgebiete werden auch weiter über den Eigenbedarf hinaus entwickelt.

- Innerstädtische Brachflächen können häufig nur mit hohen Kosten revitalisiert werden; Nutzungskonflikte bleiben bestehen. In der Standortkonkurrenz um produzierendes Gewerbe kann die Stadt oft nur mit neu zu erschließenden Reserveflächen bestehen.
- Die "mental map" vieler Investoren - vom Grossbetrieb bis zum "Häuslebauer" – ist noch fokussiert auf den grünen Stadtrand. Die Netzwerk- und Infrastrukturvorteile im innerstädtischen Bereich rücken nur langsam ins Bewusstsein.

Unter diesen Bedingungen müssen Städte, die ihre Innenentwicklung unterstützen wollen, neue Wege gehen. Es geht nicht mehr so sehr um die Schaffung von Planungs- und Baurecht an bestimmten Standorten, dem dann die Nachfrage von allein folgt. Im Mittelpunkt steht viel mehr die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit innerstädtischer Standorte und Quartiere in ihrer Konkurrenz zum Stadtrand und -umland. Dazu bedarf es zunehmend informeller Instrumente, kooperativer Verfahren und neuer Kommunikationsformen.²

2. Handlungsstrategien für die Wohnquartiere

Angesichts der Brach- und Konversionsflächen sowie eines Leerstandes von etwa 50.000 Wohnungen verfügt Leipzig über ein immenses Potenzial zur Innenentwicklung. Auch zahlreiche kleinere Baulücken in den Altbauquartieren stehen für eine Neunutzung zur Verfügung. Doch Geschosswohnungsneubau findet de facto nicht mehr statt.

Die Stadt Leipzig verfolgt unter diesen Bedingungen drei Strategien zeitgleich: In den innerstädtischen Altbauquartieren wird zunächst die Nutzung bestehender und im Rahmen des Stadtumbaus neu entstehender Freiflächenpotenziale zur Verbesserung der Wohnumfeldqualität angestrebt. Dadurch sollen Bewohner in den Quartieren gehalten und vor allem die Wiedernutzung des erhaltenswerten Gebäudebestandes unterstützt werden. Unterstützt durch eine derartige Standortentwicklung soll

¹ vgl. dazu u.a. Tiefensee, W. (2003): Stadtentwicklung zwischen Schrumpfung und Wachstum. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B28/2002: 3-6 oder Lütke Daldrup, E. und M. Doehler-Behzadi (Hrsg., 2004): Plusminus Leipzig. Stadt in Transformation. Wuppertal: Müller + Busmann.

² Mit den Planungs- und Steuerungsbedingungen in Städten unter Schrumpfungsbedingungen hat sich im Mai 2004 ein internationaler Workshop auseinander gesetzt. Die Ergebnisse wurden in disP 161 (2/2005) veröffentlicht.

als zweite Strategie die Nachfrage nach Wohneigentum mehr und mehr vom Stadtrand in die innere Stadt gelenkt werden. Als dritte Strategie geht es um die Steuerung des Eigenheimneubaus am Stadtrand, wobei jedoch die Handlungsmöglichkeiten durch die planungsrechtliche Situation begrenzt sind. Der gesamte strategische Handlungsrahmen wird im Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung (STEP W+S)³ abgesteckt.

Steuerung der Neubautätigkeit am Stadtrand

Nach der kommunalen Gemeindegebietreform 1999/2000 verfügt Leipzig heute über ein Wohnbauflächenpotenzial, das weit über den mittelfristigen Bedarf hinaus geht. Deshalb wurden im STEP W+S alle Standorte hinsichtlich ihrer infrastrukturellen Qualitäten bewertet und die bauplanungsrechtlichen Handlungsmöglichkeiten analysiert. Einerseits wurden Standorte in Entwicklungspriorität gesetzt, die sehr gute Standortqualitäten besitzen und meist ehemals bebaute Flächen wieder nutzen. Andererseits wurden Flächen herausgearbeitet, die unter den gegenwärtigen Entwicklungserwartungen langfristig nicht für den Wohnungsbau geeignet sind und aus dem Flächennutzungsplan heraus genommen werden sollen.

Konfliktreich sind vor allem die Standorte, die im STEP W+S als "Weitere Standorte mit Planungsrecht" eingestuft wurden. Hierbei handelt es sich um Wohnungsbaustandorte mit ungünstigen Standortvoraussetzungen, die aber einen weit fortgeschrittenen bauplanungsrechtlichen Verfahrensstand oder anderen rechtlichen Verbindlichkeiten aufweisen. Häufig genug sind es gerade diejenigen Standorte der ehemals eigenständigen Nachbargemeinden, bei denen die Stadt Leipzig im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens ablehnend Stellung genommen hatte, die Bedenken der Stadt aber im Verfahren „weggewogen“ wurden. In vier Fällen ist es bisher gelungen, Bebauungspläne mit einer Kapazität von insgesamt etwa 600 Wohneinheiten aufzuheben. Bei der Mehrzahl der "Weiteren Standorte mit Planungsrecht" sind die Handlungsmöglichkeiten jedoch begrenzt. Entweder haben in den vergangenen sieben Jahren Aktivitäten auf den Flächen statt gefunden, so dass planungsschadensrechtliche Konsequenzen bei einer Aufhebung drohen, oder es wurden Verfahrens-

fehler seitens der ehemaligen Gemeinden begangen, woraus Amtshaftungsansprüche wegen Vertrauensschadens resultieren könnten. Aus diesen Gründen wird oft der Weg beschritten, mit den Projektentwicklern über eine Anpassung des Bebauungsplans zur Reduzierung der Bebauungsdichte oder der Rücknahme von Bauabschnitten zu verhandeln.

Auch im direkten Umland der Stadt wird weiterhin Wohnungsneubau über den Eigenbedarf hinaus betrieben, insbesondere im Leipziger Südraum mit der neu entstehenden Seenlandschaft in den ehemaligen Braunkohletagebauen. Zwar ist die Abwanderung aus der Stadt Leipzig ins Stadtumland gegenüber den 1990er Jahren stark zurück gegangen, da es inzwischen ein differenziertes Miet- und Eigentumsangebot im Stadtgebiet gibt. Doch viele Kommunen versuchen, dem demographischen Wandel, der auch vor dem suburbanen Raum nicht Halt macht, durch neue Wohnungsbaustandorte entgegen zu wirken.

Stadtumbau in den Altbauquartieren

Die bau- und planungsrechtliche Steuerung am Stadtrand wird ergänzt durch eine Aufwertung der innerstädtischen Quartiere im Rahmen der Stadterneuerung und des Stadtumbaus. Vor dem Hintergrund des beschriebenen Überangebots von Wohnbauflächen am Stadtrand setzt die Stadt hier im Rahmen einer "Wettbewerbsstrategie" auf die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der innerstädtischen und infrastrukturell gut erschlossenen Stadtteile gegenüber dem Stadtrand und -umland.

Zur Steigerung der Wohnumfeldqualität wurden in den letzten Jahren z. B. auf ehemaligen Bahnflächen Stadtteilparks entwickelt, die einen Anstoß für die Sanierung der benachbarten Bausubstanz durch private Eigentümer gaben. Im Rahmen des Stadtumbaus wird dieser Ansatz weiterentwickelt und in Schwerpunktbereichen konzentriert. Im gründerzeitlichen Leipziger Osten, der durch einen Wohnungsleerstand von über 30 % geprägt ist, wird in den nächsten Jahren mit dem "Grünen Rietzschkeband" eine neue Stadtlandschaft mit hohem Grünanteil in den Wohnquartieren entwickelt. Damit soll ein Äquivalent zu den Lagequalitäten der Stadtteile entlang des Leipziger Auwaldes, die sich durch einen kontinuierlichen Einwohnergewinn auszeichnen, erreicht werden. Zwei Initialmaßnahmen des Rietzschkebandes sind im vollen Gange: Der Freizeitpark "Rabet" – zentrale Grünfläche im

³ Stadt Leipzig (Hrsg., 2000): Stadtentwicklungsplan Wohnungsbau und Stadterneuerung (Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 30). Leipzig.

Stadtteil – wird umgestaltet und aufgewertet. Gleichzeitig wird ruinöse Bausubstanz im Umfeld abgerissen und der Park um 2 ha erweitert. Im September 2003 erfolgte der erste Spatenstich für die zweite Initialmaßnahme, den "Dunklen Wald". Entlang der Wurzner Strasse wird die straßenbegleitende, überwiegend unsanierte Bebauung abgerissen. Es wird eine dichte waldartige Begrünung folgen, die den Stadteingang mit landschaftsarchitektonischen Mitteln neu interpretieren soll.⁴

Kleinere Brachflächen und Baulücken werden durch Zwischennutzungen aufgewertet. Mit den Eigentümern sind bisher über 200 Gestattungsvereinbarungen geschlossen worden, so dass die Fläche über 8 - 10 Jahre einer öffentlichen Grünnutzung überlassen wird, ohne dass das Baurecht verloren geht. Dadurch besteht die Möglichkeit, langfristig bei veränderten Nachfragebedingungen wieder eine Neubebauung im Sinne der Innenentwicklung zu ermöglichen.

Eigentumsbildung in der inneren Stadt

Den dritten Schwerpunkt bildet die Unterstützung der Eigentumsbildung im Bestand und die Entwicklung neuer Wohnformen ("Stadthäuser") auf Brachflächen und in Baulücken in den Altbauquartieren. Auf diese Weise sollen Leipziger Bürger bei der Realisierung ihres Eigentumswunsches in den Stadtgrenzen gehalten und gleichzeitig die innerstädtischen Infrastrukturkapazitäten besser ausgenutzt werden. Zu diesem Zweck wurde unter dem Titel "selbstnutzer.de" ein spezielles Leipziger Selbstnutzerprogramm entwickelt.⁵ Dieses ist kein finanzielles Förderprogramm; es setzt vielmehr auf Beratung, Gruppenmoderation, Marketing und Netzwerkbildung. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für innerstädtische Eigentumsbildung sind derzeit positiv. Neben günstigen Bodenpreisen sind sie geprägt von niedrigem Zinsniveau und sinkenden Baukosten. Förderung ist deshalb für viele nicht erforderlich, die Projekte „rechnen sich“ auch ohne Zuschüsse. Unterstützung benötigen dagegen Bauherren und Baugruppen in der Anfangsphase durch die Begleitung mit Moderatoren und Bauexperten sowie die Beratung zur Erschließung des staatlichen „Förderdschungels“.

⁴ vgl. dazu Stadt Leipzig (Hrsg., 2003): Konzeptioneller Stadtteilplan Leipziger Osten. Stadt umbauen! (Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 38). Leipzig

⁵ Weitere Informationen zum Leipziger Selbstnutzerprogramm befinden sich im Internet unter www.selbstnutzer.de.

Ein wichtiger Teil des Selbstnutzerprogramms sind Marketingaktivitäten. Es geht darum, die Qualitäten des urbanen Wohnens im Eigentum anschaulich zu machen. Realisierte Projekte dienen als Beispiele, mit denen wiederum Nachahmer gefunden werden sollen.

3. Handlungsstrategien für die Einzelhandels- und Zentrenentwicklung

Zusätzlich zur Entwicklung der innerstädtischen Wohnquartiere sind eine vitale Innenstadt sowie multifunktionale Versorgungszentren als Mittelpunkt und Identifikationsort ihrer Quartiere unerlässlich für eine Stärkung der Innenentwicklung. Leipzigs kompakte Innenstadt und die gewachsenen Geschäftsstrassen bieten hier gute Voraussetzungen. Allerdings steht der Einzelhandel als Leitfunktion von Innenstadt und Stadtteilzentren unter hohem Konkurrenzdruck. Insbesondere die Entwicklung großer, nicht integrierter Einkaufszentren auf der "Grünen Wiese"⁶ und die damit verbundenen Kaufkraftabflüsse behindern die Stärkung von Innenstadt und Stadtteilzentren nach wie vor. Die Stadtteilzentren leiden dazu unter der Discountierungswelle im Lebensmitteleinzelhandel.

Dementsprechend hatte die Leipziger City Anfang der 1990er Jahre außerordentlich schwierige Startbedingungen. Die vorhandenen Verkaufsflächen waren klein, die Gebäude und öffentlichen Räume sanierungsbedürftig. Doch auf Grund der zahlreichen Restitutionsansprüche kam die Sanierungstätigkeit erst mehrere Jahre später in Gang, in der City gelang erst 1996/1997 der Durchbruch. Mit der Integration eines Einkaufszentrums in den Hauptbahnhof sowie der Fertigstellung zahlreicher Sanierungs- und Neubauvorhaben war eine deutlich steigende Besucherfrequenz in der Innenstadt zu verzeichnen. Wesentliche Impulse gaben die Sanierung alter Messehöfe und Einkaufspassagen sowie der Neubau von Einzelhandelsimmobilien. Der Ausbau der gastronomischen Angebote sowie der Kultur- und Freizeitnutzungen trugen zur Belebung der Innenstadt auch außerhalb der Ladenöffnungszeiten bei. Die Umgestaltung öffentlicher Räume hat die Aufenthaltsqualität in gleichzeitig erheblich verbessert.

Im Ergebnis hat sich die Verkaufsfläche der Leipziger City seit 1990 mehr als verdreifacht.

⁶ Innerhalb von nur drei Jahren nach der Wende entstanden rings um Leipzig Einkaufszentren mit über 300.000 m² Verkaufsfläche. Das Baurecht dafür wurde überwiegend bis zum 3. Oktober 1990 geschaffen.

Dabei wurde das Flächenwachstum bis ca. 2001/2002 von einem parallel steigenden Umsatz begleitet, wodurch die oberzentrale Funktion der Stadt wesentlich gestärkt wurde. Eine Reihe weiterer Projekte befindet sich derzeit in der Umsetzung. Das Hauptaugenmerk wird zukünftig darauf liegen müssen, den „Bogen nicht zu überspannen“. Auch weiterhin ist es wichtig, durch die neuen Flächenangebote Kaufkraftströme aus den nicht integrierten Standorten in die Innenstadt umzulenken. Mit der Fertigstellung des Universitätsneubaus wird 2009 die Revitalisierung der Leipziger City weitgehend abgeschlossen sein. Zur Stärkung der Innenentwicklung trägt dann auch die direkte Anbindung der Innenstadt an das S-Bahnnetz durch den City-Tunnel bei.

Neben der Cityentwicklung hat die Stärkung der Stadtteilzentren eine besondere Bedeutung, um eine wohnungsnah Versorgung mit Gütern des täglichen Bedarfs zu gewährleisten und ein reges Stadtleben zu unterstützen. Mit dem Stadtentwicklungsplan "Zentren"⁷ wurde 1999 die Grundlage geschaffen, multifunktionale Versorgungszentren im Herzen der Quartiere gezielt zu stärken und teilweise neu zu entwickeln. Durch ein Zentrenmanagement sollen Versorgungslagen zu einer selbst tragenden Entwicklung befähigt werden. In mehreren Stadtbereichen konnten die Ziele des Stadtentwicklungsplans Zentren – vor allem durch den Neubau von Einzelhandelsimmobilien – bereits umgesetzt werden. Doch gerade die Stärkung der gewachsenen Geschäftsstrassen wird durch die zunehmende Konkurrenz von Discountern in nicht-integrierten Lagen gefährdet. Hier ist das hohe Brachflächenangebot in Gemengelagen ein Hindernis für die gezielte Innenentwicklung. Der Entwicklung der Stadtteilzentren muss deshalb auch in Zukunft das besondere Augenmerk aller städtischen Akteure gelten.

4. Handlungsstrategien für die gewerbliche Entwicklung

Eine nachhaltige Stadtstruktur muss auch ausreichend Raum für gewerbliche Entwicklungen offen halten. Allerdings ist der Einfluss der Kommunen auf die „strategischen Hebel“ der Wirtschaftsentwicklung naturgemäß begrenzt. Zu nennen sind hier vor allem eine flexible, vorausschauende und nachfrageorientierte Flächenpolitik, eine unbürokratische

und schnelle Genehmigungspraxis und die Konzentration auf Branchen, für die in der jeweiligen Stadt die besten Standortbedingungen bestehen ("Clusterstrategie"). Gerade das Standortprofil sowohl einzelner Gewerbeflächen als auch der Stadt insgesamt spielt vor dem Hintergrund eines verschärften interregionalen Wettbewerbs um Investoren eine immer größere Rolle.

Die strategische Flächenpolitik in Leipzig, die erstmals 1999 im Stadtentwicklungsplan „Gewerbliche Bauflächen“⁸ fixiert und 2005 fortgeschrieben wurde, zielt zunächst auf die Wiedernutzung innerstädtischer Gewerbegebiete, also der Flächen, auf denen bis mindestens 1990 gewerblich-industrielle Nutzungen stattfanden. Dieses Ziel zu erreichen wird natürlich in Zeiten einer zurückgehenden Investitionstätigkeit im verarbeitenden Gewerbe und einer gleichzeitig zunehmenden Standortkonkurrenz immer komplizierter, insbesondere wenn eine Arbeitslosenquote von ca. 20% die Neuansiedlung von Unternehmen in den Mittelpunkt städtischer Politik stellt und Nachhaltigkeitsüberlegungen zurückdrängt.

In der Stadtreion Leipzig stehen heute „neue“ Gewerbeflächen im Übermaß zur Verfügung. Begünstigt durch die hohe Förderung wurden nach 1990 im Umland von Leipzig weit über 1.000 ha Gewerbegebiete neu erschlossen. Teilweise waren deren Lagequalitäten aber so schlecht, dass sie bis heute völlig ungenutzt sind ("beleuchtete Schafweiden"). In keinem Fall wurde versucht, diesen Flächen ein eigenständiges Profil zu geben. Trotz der mangelnden Qualität der Flächen behinderte aber dieses Überangebot an zumeist hochsubventionierten Gewerbegebieten die Revitalisierung der Bestandsflächen in der Stadt.

Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass mehr als ein Drittel der Bestandsgewerbeflächen in Leipzig nicht oder nur mindergenutzt waren. Mit dem STEP Gewerbliche Bauflächen formuliert die Stadt Leipzig ihre Strategie zur Revitalisierung dieser Gebiete. Dabei sind die strukturellen Eigenschaften wie Lage, Anbindung, Umfeld, Bausubstanz und Altlastensituation entscheidend. Gleichzeitig erfolgt die Bewertung der Gebiete im STEP aus der Sicht der potentiellen Nutzer, deren Ansprüche an die Fläche, differenziert nach Hauptnutzergruppen, denen Eignungen der Standort-

⁷ Stadt Leipzig (Hrsg., 2000): Stadtentwicklungsplan Zentren (Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 28). Leipzig

⁸ Stadt Leipzig (Hrsg., 2005): Stadtentwicklungsplan Gewerbliche Bauflächen. Fortschreibung 2005 (Beiträge zur Stadtentwicklung, Heft 46). Leipzig

te gegenübergestellt werden, um so Eignungen der Gebiete zu ermitteln.

Notwendig für eine intensivere Nutzbarmachung von Bestandsflächen ist auch eine Stärkung der endogenen Potenziale an den einzelnen Gewerbestandorten durch eine kontinuierliche Verbesserung der Standorteigenschaften wie innere und äußere Erschließung, Altlastensanierung und Umfeldqualität. Gleichzeitig erleichtern flexible planungsrechtliche Festsetzungen und der Einsatz von städtebaulichen Verträgen die Wiedernutzung.

Im Ergebnis entwickelte sich die Nachfrage nach bebauten Gewerbeflächen in den letzten Jahren positiv. Als besondere Erfolge der gewerblichen Innenentwicklung in Leipzig sind zu nennen:

- Auf dem Gelände eines ehemaligen Schlachthofes – nur 2 km von der City entfernt – ist die Media-City mit dem mdr-Sendezentrum entstanden.
- Benachbart – am Eingang des Alten Messengeländes – wurden in den letzten Jahren die Bio-City und ein Max-Planck-Institut errichtet.
- Das Gelände der ehemaligen Baumwollspinnerei, einst die größte ihrer Art in Europa, bietet nunmehr Raum für Künstler, Freiberufler und Handwerker. Es ist heute Geheimtipp der Kunstszene und für alle, die ein kreatives Ambiente suchen.

Trotz der Notwendigkeit zur Revitalisierung innerstädtischer Gewerbebrachen erfordert die o. g. Arbeitsmarktsituation eine Doppelstrategie: Angesichts der schwierigen Arbeitsmarktsituation ist es für eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung besonders wichtig, neue industrielle Nutzer wie BMW und Porsche – sowie ab 2008 das DHL-Luftdrehkreuz – anzusiedeln. Auch wenn diese Entwicklungen alle auf neu erschlossenen Gewerbeflächen stattfinden, wird die Revitalisierung der innerstädtischen Gewerbegebiete weiterhin intensiv verfolgt. Das inzwischen sehr gute Image des Standortes Leipzig wird dazu beitragen, dass die intensiven Bemühungen um Unternehmensansiedlungen auf vorgezogenen Flächen erfolgreich sein werden. Dies könnte ein Signal für das Brachflächenrecycling – auch über Leipzig hinaus – sein.

5. Instrumente und Organisationsformen für die Innenentwicklung

Die Leipziger Handlungsstrategien zeigen – ebenso wie die Diskussion um Strategien für schrumpfende Städte insgesamt – dass ein Nachfragerückgang und hohes Angebot innerstädtischer Flächenpotenziale nicht per se zu einer Verstärkung der Innenentwicklung führen. Insbesondere die zunehmende Nachfrageorientierung des Marktes intensiviert die Konkurrenz von Standorten, bei der die innerstädtischen Standorte auf Grund struktureller Probleme häufig einer besonderen Unterstützung durch die öffentliche Hand bedürfen. Bauleitplanerische Instrumente rücken dabei in den Hintergrund, während die informelle Steuerung auf verschiedenen Ebenen an Bedeutung gewinnt:

- Integrierte Stadtentwicklungskonzepte sind spätestens seit dem Wettbewerb "Stadtumbau Ost" ein wesentliches Instrument zur Steuerung einer nachhaltigen Stadtentwicklung. Dabei gehen die Konzepte deutlich über eine städtebauliche Entwicklungsplanung hinaus und integrieren Belange der Wohnungswirtschaft, der technischen und sozialen Infrastruktur und vieles mehr.⁹
- Angesichts der Krise der kommunalen Haushalte ist eine Bündelung und Konzentration des öffentlichen Ressourceneinsatzes von besonderer Bedeutung. Integrierte Stadtentwicklungskonzepte können dafür eine wichtige strategische Grundlage bilden, indem sie Prioritäten und Nachrangigkeiten benennen. Darüber hinaus geht es aber auch um die Verknüpfung von Fachinvestitionen (z.B. Sanierung von Schulen und Kindertagesstätten) mit städtebaulichen Fördermitteln sowie den Ersatz kommunaler Eigenanteile durch gemeinnützige und zukünftig möglicherweise auch durch private Akteure.
- Informelle Steuerung bedeutet auch neue Kooperationsformen mit den wirtschaftlichen und lokalen Akteuren. Wohnungswirtschaft und Versorgungsträger, aber auch gewerbliche Interessenvertreter müssen intensiv in die Strategieentwicklung eingebunden werden, da sie auch wesentliche Partner im Umsetzungsprozess sind. Dabei

⁹ Zum Bundeswettbewerb "Stadtumbau Ost" 2002 und der Rolle von Integrierten Stadtentwicklungskonzepten im Stadtumbau gibt es eine Reihe von Dokumentationen und Veröffentlichungen des BMVBW und des BBR. Das Sächsische Staatsministerium des Inneren hat darüber hinaus 2005 eine Arbeitshilfe zur Erarbeitung und Fortschreibung "Städtebaulicher Entwicklungskonzepte" vorgelegt.

kann und muss eine Sensibilisierung für die Potenziale, aber auch die stadtökonomische Notwendigkeit einer verstärkten Innenentwicklung erfolgen.

- Von besonderer Bedeutung für die Steuerung von Entwicklungsprozessen zugunsten einer Innenentwicklung ist eine kontinuierliche Beobachtung der Stadtentwicklung im regionalen, gesamtstädtischen und kleinräumigen Kontext. Auf Basis dieses Monitorings kann sowohl eine Evaluation der Konzepte, Strategien und Projekte sowie eine Fortschreibung und Nachsteuerung erfolgen, aber auch die Kommunikation mit den externen Akteuren erfolgen.¹⁰

Innenentwicklung bedarf aber über die kommunalen Ansätze hinaus auch einer verstärkten Unterstützung durch Bund und Länder auf gesetzlicher Ebene und in der Ausgestaltung von Förderprogrammen. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo eine Wirtschaftlichkeit der Projekte durch hohe Transaktionskosten nicht gegeben ist oder Vorhaben durch Subventionserwartungen und langfristige Spekulation behindert werden. Dabei geht es einerseits um die bessere Durchsetzbarkeit der mit Eigentum verbundenen Pflichten. Andererseits müssen steuerliche Subventionen und direkte Förderungen klarer auf die Unterstützung der Innenentwicklung ausgerichtet werden.

¹⁰ In der Stadt Leipzig wurde zum Beispiel ab 1995 ein Raumbeobachtungssystem aufgebaut, das der Beobachtung von Entwicklungsprozessen als Grundlage stadtentwicklungsplanerischer Konzepte dient. Zwischen 2002 und 2006 wurde das System im Rahmen eines vom BMBF geförderten Forschungsprojektes an die Anforderungen eines kontinuierlichen Monitorings im Stadtbau angepasst. Dieses Monitoring dient einerseits der Markttransparenz und der Kommunikation mit den Wohnungsmarktakteuren, ist andererseits aber auch Grundlage der Evaluation und Fortschreibung von Strategien und Konzepten.





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

Lesetipps

Fulong Wu / Jiang Xu / Anthony Gar-On Yeh: **Urban Development in Post-Reform China. State, market, and space.** London / New York: Routledge 2007

Die dynamische Entwicklung der Städte in China seit Beginn der Reformen Ende der 1970er Jahre fasziniert Stadtgeographen, Planer, Architekten, Soziologen und Politikwissenschaftler seit längerer Zeit. Viel ist zu der explosionsartigen Entwicklung von „Megastädten“ geschrieben worden, und vieles davon unterliegt entweder so stark der Faszination, dass die wissenschaftliche Auseinandersetzung auf einem eher beschreibenden Niveau bleibt, oder es werden so stark die Bezüge zu internationalen Stadtheorien hergestellt, dass die Besonderheiten der Entwicklung in den Hintergrund treten. Nicht so bei dem neuen Buch des bekannten Autorenteam, dem es gelingt, eine wahrhaft interdisziplinäre Perspektive einzunehmen und dabei die planungspolitischen Entwicklungen in China hervorragend verständlich zu machen. Der Band stellt gründlich die marktwirtschaftlichen Entwicklungen vor und beleuchtet sie unter einer Governance-Perspektive, wohl wissend, wie anders die Rolle von Staats- und Parteienherrschaft, privater und öffentlicher Unternehmen sowie einer nicht wirklich unabhängigen Zivilgesellschaft in der chinesischen Gesell-

schaft sind. Wer die Entwicklung in China nicht kennt, lernt sie hier schnell verstehen, wer sich mit Planungssystemen und Governance beschäftigt, begreift, auf welche Weise sich unternehmerische Stadtpolitik und staatliche Planwirtschaft in der Stadt- und Regionalentwicklung zu einem Stadtproduktionsmodus verbinden, dessen Einordnung im internationalen Vergleich von großem Erkenntniswert ist. (ua)

Katrin Grossmann: **Am Ende des Wachstumsparadigmas? Zum Wandel von Deutungsmustern in der Stadtentwicklung. Der Fall Chemnitz.** Bielefeld: transcript 2007

Die Autorin untersucht diskursanalytisch die verschiedenen Logiken, mit denen wichtige Akteure der Stadtpolitik mit den gravierenden Umbrüchen durch Schrumpfungphänomene umgehen. Der Fall Chemnitz ist insofern besonders interessant, weil parallel zur Schrumpfung die Wiederbebauung der in Krieg und DDR-Zeit zerstörten und entdichteten Innenstadt mit großen Hoffnungen auf eine Wiederbelebung eines Bilds von „europäischer Stadt“ verbunden war. Hier werden die Grundlagen gelegt für eine bislang weitgehend vernachlässigte Forschungsrichtung: die

Frage nach veränderten Planungspraktiken in Zeiten ohne Hoffnung auf städtisches Wachstum. Wenngleich an einigen Stellen die besonderen Umstände der Fallstudienstadt zu sehr im Mittelpunkt stehen, ist die von der Autorin vorgenommene gründliche Systematisierung von „Deutungsmustern“ und „Akteursbeziehungen“ eine gute Einführung für alle, die an den Rahmenbedingungen von Schrumpfungspolitik interessiert sind und denen es dabei nicht primär um die städtebaulich-handlungsorientierte Seite geht. (ua)

Güntner, Simon: **Soziale Stadtpolitik. Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung**. Bielefeld 2007

In einer überarbeiteten Fassung seiner Dissertation, die an der TU Berlin geschrieben wurde, legt Simon Güntner eine gehaltvolle Untersuchung zur derzeitigen sozialen Stadtpolitik in Deutschland bzw. in Berlin als Fallstudie vor. Die Arbeit kann durch die gründliche und schlüssige Rekonstruktion aktueller Politikprozesse überzeugen. Güntner geht es im Kern darum, „Quartiersmanagement-Verfahren“ in sozial benachteiligten Stadtteilen als einen neuen Politiktyp zu identifizieren und dabei das Zusammenspiel von Problemdeutung in solchen Quartieren mit der instrumentellen Ausgestaltung einer sozialen Stadtpolitik aufzuzeigen. Dabei spielen politische Diskurse als auslösendes Moment für eine solche Politik eine wesentliche Rolle. Institutionalisierungsprozesse – so eine zentrale These der Arbeit von Güntner – sind nicht ohne bestimmte Problemdeutungen – nicht ohne das „Gepäck“ der stadtpolitischen Akteure, wie es Güntner formuliert – zu verstehen. Für alle Leser, die ein tiefer gehendes Interesse daran haben, wie Politik gemacht wird, ist diese Arbeit eine lesenswerte Lektüre. (ccw)

Christian Ude: **Ich baue ein Stadion und andere Heldensagen**. München 2006.

Auf rund 70 Seiten beschreibt der Oberbürgermeister der Landeshauptstadt München Christian Ude die zahlreichen Höhen und Tiefen beim Neubau des Fußballstadions in Fröttmaning. In dieser ausgesprochen lebenswerten Satire zeigt er in durchaus selbstironischer Weise, welche Akteure mit welchen Interessen zunächst den Umbau des Olympiastadions und später den Neubau der heutigen

Allianz-Arena verfolgt haben. Auf weiteren zehn Seiten findet sich in dem Taschenbuch die Beschreibung eines fiktiven Architektenwettbewerbs, in der die zahlreichen Erfahrungen des Juristen und Oberbürgermeisters Christian Ude mit dem Berufsstand der Architekten, aber auch mit der Kommunalpolitik in witziger Weise beschrieben sind. Das Buch macht Spaß und bringt Themen auf den Punkt, die in der Planungswissenschaft oft sehr viel umständlicher und in trockener Sprache hergeleitet werden. (ccw)

Andreas Schweitzer: **UNESCO-Weltkulturerbe. Motor oder Bremse der Stadtentwicklung in Köln?** Reihe: Schriften des Arbeitskreises Stadtkünfte der Deutschen Gesellschaft für Geographie, Bd. 4, 2007

Der Kölner Dom ist nach einer Zuschauerbefragung im ZDF, aber auch nach Umfragen des BBR ein „Lieblingssort der Deutschen“ bzw. sogar das bekannteste historische Bauwerk in Deutschland. Dies war unter anderem eine Begründung für seine Ausweisung als UNESCO-Weltkulturerbe im Jahr 1996. Mit dem geplanten Bau von Hochhäusern im rechtsrheinischen Stadtteil Köln Deutz drohte die Aberkennung dieser Auszeichnung. Eine sehr intensiv und kontrovers geführte Debatte hat es dazu in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit gegeben. Andreas Schweitzer arbeitet diese Debatte auf, in dem er zum einen sehr intensiv Tageszeitungen und zum anderen 13 qualitative Interviews mit Schlüsselpersonen des Konflikts auswertet. Es geht ihm nicht nur um das Weltkulturerbe, sondern auch grundsätzlicher um einen Streit, inwieweit sich internationale Einrichtungen mit ihren Schutzanforderungen in die kommunale Planungshoheit einmischen. Darüber hinaus geht es um die Konfliktlinie zwischen dem Bau von neuen Hochhäusern aus immobilienwirtschaftlichen Interessen und dem Erhalt von traditionellen Bildern der Stadt aus kulturellen Interessen mit den jeweils unterschiedlichen Motiven für die jeweiligen Positionen. (sf)

Ausverkauf des öffentlichen Raumes?

Andrian Kreye: Deutschland privat. Wenn der öffentliche Raum von der Wirtschaft gestaltet wird, verliert er seinen demokratischen Charakter.

Gerhard Matzig: Event, Event, ein Lichtlein

brennt. Weihnachtsmarkt, Loveparade, Stadtmarathon oder Bladenight: Wie die Städte ihre Straßen und Plätze verramschen.

Johan Schloemann: Der Bürger und der Bürgersteig. Von "Forum" bis "Agora": Träume des demokratischen Städtebaus.

Jean-Michel Berg: Hier bloggt der Chef. Wie Unternehmen im Internet Öffentlichkeit vortäuschen.

Alle Artikel in: Süddeutsche Zeitung vom 02.11.2007, S. 15

„Die Zeit des öffentlichen Raumes scheint vorbei zu sein.“ Dies ist die These, der die Süddeutsche Zeitung in ihrer Ausgabe vom 2. November 2007 eine ganze Feuilleton-Seite widmet. Die Kunde vom Tod des öffentlichen Raumes ist zwar weder neu noch originell, und auch die stete Wiederholung macht sie nicht wahrer – aber dennoch sind die Beiträge von Andrian Kreye, Gerhard Matzig, Johan Schloemann und Jean-Michel Berg lesenswert. Sie beleuchten Fragen der Kommerzialisierung, Privatisierung und Festivalisierung von Stadträumen und überlassen Flaneuren und Forschern die offene Frage, was denn nun wirklich los ist im öffentlichen Raum... (ub)





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

Literaturverzeichnis

Albers, G.: Über den Wandel im Planungsverständnis. In: RaumPlanung 61 (1993), S. 97-103
 Ders.: Zur Rolle der Theorie in der Stadtplanung – Folgerungen aus fünf Jahrzehnten. In: Altröck et al. 2004, S. 101-111

Alisch, M (2002): Soziale Stadtentwicklung. Widersprüche, Kausalitäten und Lösungen. Opladen

Altröck, U., et al. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Planungsrundschau 10. Berlin 2004

Altröck, U., et al. (Hg): Sparsamer Staat – Schwache Stadt? Planungsrundschau 13. Kassel 2006

Altröck, U./Güntner, S./Kennel, C.: Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik. In: Altröck et al. 2004, S. 187-207

BBR (2004): Raumordnungsprognose 2020. Regionen und Städte im demographischen Wandel. Informationen zur Raumentwicklung, 3-4/2004. Bonn.

Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration: Bericht über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin 2005

Benz, A: Vom Stadt-Umland-Verband zu „regional governance“ in Stadtregionen. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, H. 40 (2) (2001), S. 55-71

Bieker, R. (2006): Kommunale Selbstverwaltung. Oldenburg

Bourdieu, P. (1991): Physischer, sozialer und angeeigneter physischer Raum. In: M.Weltz (Hrsg.) Stadt-Räume. Frankfurt a.M./New York: 25-34

Bourdieu, P. (1997): Ortseffekte. In ders. Das Elend der Welt. Konstanz

Dellemann, C.u.a. (1972): Burano – eine Stadtteilbeobachtungsmethode zur Beurteilung der Lebensqualität. Oberhausen

Deutsches Institut für Urbanistik (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Bericht der Programmbegeleitung. Berlin

- Faludi, A.: Planungstheorie. In: *Stadtbauwelt* 23 (1969)
- Feldtkeller, Andreas: In der Falle. Zur sozialen Verantwortung von Stadtplanung, in: *Frankfurter Rundschau* vom 30.01.1998
- Flick, U. (2005): *Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung*. Reinbek
- Flick, U. u.a. (Hrsg.) (2003): *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. Reinbek
- FOKUS (Forschungsgruppe Kommunikation und Sozialanalysen) (Hrsg.): *Konfliktmanagement in Stadtteilen mit besonderem Erneuerungsbedarf (Endbericht)*, Köln 1999
- Fortschrittsbericht (2003): *Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland – Kurzfassung*. *Wirtschaft im Wandel* 9(2003)15, 439-467. ISW Halle.
- Fürst, D. (2004a): *Mentalitäts- und Paradimawechsel in der Stadtentwicklungsplanung*. In: *Neues Archiv für Niedersachsen*, H. 1/ 2004, S. 67-83
- Ders. (2004b): *Planungstheorie – die offenen Stellen*. In: *Altrock et al. 2004*, S. 239-255
- Haus, M./Heinelt, H.: *Politikwissenschaftliche Perspektive auf den Stand der Planungstheorie*. In: *Altrock et al. 2004*, S. 167-184
- Häußermann, H. (2000): *Die Krise der ‚sozialen Stadt‘*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 10-11/2000*: 13-21
- Häußermann, H. u.a. (2004): *An den Rändern der Städte*. Frankfurt a.M.
- Häußermann, Hartmut/Siebel, Walter: *Stadtsoziologie – Eine Einführung (campus)*, Frankfurt a. Main 2004
- Healey, P.: *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. New York 1997 (2. Aufl. 2006)
- Heitmeyer, Wilhelm: *Versagt die Integrationsmaschine Stadt? Zum Problem der ethnisch-kulturellen Segregation und ihrer Konfliktfolgen*, in: Heitmeyer, W./Dollase, R./Backes, O. (Hrsg.): *Die Krise der Städte*, Frankfurt a.M. 1998
- Hinte, W. u.a. (2001): *Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit*. Münster
- Jahoda, M. u.a. (1975 / 1933): *Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch*. Frankfurt a.M.
- Jochimsen, R.: *Strategie der wirtschaftspolitischen Entscheidung*. In: *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 99 (1967), S. 52-72
- ILS NRW (2006): *Der Stadtteil als Marke – Strategien zur Imageverbesserung. Dokumentation des vierten Fachgesprächs „Wohnungsunternehmen als Akteure in der integrierten Stadt(teil)entwicklung“*. <http://www.ils-shop.nrw.de/down/stadtteil-marke.pdf>
- Königs, M. (2004): *Nieuw Meso ontmoet Nieuw Macro* in: *Internoveer*, by Giep Haagoot e.a. Publisher: Reed Business Information, 2004
- Königs, M. (2005): *„Branding“ und die Revitalisierung von Stadtvierteln*, (auf Holländisch) in: *Agora* Nr. 2/2005
- Köster, J. (2007): *Das Quartier als Marke – „Identität als Basis sozialintegrativer Stadterneuerung*, Diplomarbeit am Städtebau Institut der Universität Stuttgart 2007, unveröffentlichtes Manuskript.
- Krummacher, M. u.a. (2003): *Soziale Stadt – Sozialraumentwicklung – Quartiersmanagement. Herausforderungen für Politik, Raumplanung und soziale Arbeit*. Opladen
- Krüger, T.: *Planung durch Projekte – Projektentwicklung als Element des Stadtmanagements*. In: *Sinning 2007*, S. 332-343
- Kühn, D. (1994): *Jugendamt – Sozialamt – Gesundheitsamt. Entwicklungslinien der Sozialverwaltung in Deutschland*. Neuwied
- Löw, M. (2001): *Raumsoziologie*. Frankfurt a.M.
- Mayntz, R./Scharpf, F. W.: *Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren*. In: Dies. (Hg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main 1995, S. 9-38
- Mayntz, R.; Scharpf, F. W. (1995): *Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus*. In: *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt/New York.

- Mintzberg, H.: Die Strategische Planung: Aufstieg, Niedergang und Neubestimmung. München 1995
- Ders.: Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements. Wien 1999
- Müller, B.; Rathmann, J.; Wirth, P. (2002): Sanierung und Entwicklung umweltbelasteter Räume. Modellvorhaben in einer ehemaligen Uranbergbauregion. Peter Lang Verlag, Frankfurt am Main.
- Münkler, Herfried (2002): Bürgerschaftliches Engagement in der Zivilgesellschaft. In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 33-36
- Nuissl, H./Heinrichs, D.: Zwischen Paradigma und heißer Luft: Der Begriff der Governance als Anregung für die räumliche Planung. In: Altrock et al. 2006, S. 51-72
- Planerladen e.V. (Hrsg.): Anti-Diskriminierungsprojekt im Wohnbereich – Dokumentation und Auswertung von „Maßnahmen und Initiativen gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit“ in der Dortmunder Nordstadt, Dortmund 1999
- Riege, M./Schubert, H. (Hrsg.) (2005): Sozialraumanalyse. Wiesbaden
- Scharpf, F. W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Opladen.
- Schirmer, F.: Arbeitsverhalten von Managern. Bestandsaufnahme, Kritik und Weiterentwicklung der Aktivitätsforschung. Wiesbaden 1992
- Schubert, H. (Hrsg.) (2005): Sozialmanagement. Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen. Opladen
- Schubert, H./Spiekermann, H. (2004): Standards des Quartiermanagements. Handlungsgrundlagen für die Steuerung einer integrierten Stadtteilentwicklung. Köln
- Schuppert, Gunnar Folke (2002): Aktivierender Staat und Zivilgesellschaft – Versuch einer Verhältnisbestimmung In: Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ Deutscher Bundestag (Hg.): Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft. Opladen, S. 185-207
- Selle, K.: Phasen oder Stufen? Fortgesetzte Anmerkungen zum Wandel des Planungsverständnisses. In: RaumPlanung 71 (1995), S. 237-242
- Ders. (Hg.) (1996a): Planung und Kommunikation. Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Wiesbaden/Berlin 1996
- Ders. (1996b): Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln. Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 69. Dortmund 1996 (2. Aufl.)
- Ders. (2003): Was ist los mit den Öffentlichen Räumen? Analysen, Positionen, Konzepte. Dortmund
- Ders: Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund 2005
- Siedentop, St. (2003): Siedlungsstrukturelle Entwicklung unter Schrumpfungsbedingungen – Trendkontinua oder Trendbrüche? In: Wiechmann, T.; Fuchs, O. (Hrsg.): Planung und Migration – Determinanten, Folgen und raumplanerische Implikationen von sozialräumlicher Mobilität. 6. Junges Forum der ARL 2003. Hannover, ARL-Arbeitsmaterial, 307, 28-38.
- Sinning, H. (Hg.): Stadtmanagement. Strategien zur Modernisierung der Stadt(-Region). Dortmund 2007 (2. überarb. Aufl.)
- Staehele, W. H.: Management. Eine verhaltenswissenschaftliche Perspektive. München 1999 (8. Aufl.)
- Staubach, Reiner: Konfliktvermittlung – Ein Instrument zur interkulturellen Verständigung im Stadtquartier, in: vhw Forum Wohneigentum, Heft 1/2005 (Themenheft „Soziale Stadt“), Bonn 2005
- Urban, M./Weiser, U. (2006): Kleinräumige Sozialraumanalyse. Theoretische Grundlagen und praktische Durchführung. Dresden
- Visser, Petra/van Dam, Frank: De prijs van de plek (Der Wert des Ortes), Nai Uitgevers Rotterdam / Ruimtelijk Planbureau. Den Haag, 2006

Walther, U.-J./Mensch, K. (Hrsg.) (2004): Armut und Ausgrenzung in der ‚Sozialen Stadt‘. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand.

Wirth, P.; Müller, B.; Rathmann, J. (2003): Rehabilitation and Development Area: Uranium Mining in South-West Saxony Shaping Structural Change Through Co-operation. In: Green Brownfields II (Conference Proceedings, June 2003), Essen, 253-263.

Wirth, P. (2005): Potenziale und Barrieren interkommunaler Kooperation bei der Beseitigung von Umweltschäden. Eine empirische Analyse am Beispiel des Sanierungs- und Entwicklungsgebietes Uranbergbau im sächsischen Erzgebirge. In: Wiechmann, T.; Wirth, P. (Hrsg.): Ökologischer Umbau in Städten und Regionen. IÖR-Schriften, Bd. 46, Dresden, 65-82.

Wittebrood, K./van Dijk, T.: Aandacht voor de wijk, SCP-publicatie 2007/13, Den Haag, 2007, vgl.
<http://www.scp.nl/publicaties/boeken/9789037703092.shtml>

Zimmer-Hegmann, R., Fasselt, J: Neighbourhood Branding – ein Ansatz zur Verbesserung des Images von Großwohnsiedlungen. Erste Erfahrungen aus einem INTERREG I-IIB-Projekt Stadtumbau in Großsiedlungen, in: Informationen zur Raumentwicklung 3/4.2006