



Ausgabe II | 2012



Inhaltsverzeichnis

Editorial 2|2012

Umschau

Fabian Thiel: »Land Grabbing« in Berlin
– zur Debatte um die Neuausrichtung der dortigen Liegenschaftspolitik

Felicitas Hillmann: Migration und Stadtentwicklung, marginale Urbanität

Klaus Selle: Abschied von der »Bürgerbeteiligung«. Geschichten vom Wandel eines alten Bildes

Schwerpunkt Thema 3: Stadträume – Urban Space

Ulrich Berding, Juliane Pegels: Public Space and Urban Governance
– ein Rückblick auf die PT-Tagung 2012

Ali Madanipour: Public space and urban governance: Public interests, private interests?

Cornelia Peters: Qualitätsoffensive Freiraum in Hamburg:
>Co-Produktion< von Freiräumen mit der Wohnungswirtschaft

Klaus Selle: Fragen des Tages. Bilderwandel. Ein(e)führung.
(Audioaufnahme + Präsentation)

Paul Bauer: Koproduktion konkret – am Beispiel der Stadt Zürich
(Audioaufnahme + Präsentation)

Marcus Zepf: Öffentlicher Raum – ein permanenter Governance-Prozess?
(Audioaufnahme + Präsentation)

Lesehinweise

Boomendes Großherzogtum. Ein Lesetipp von Barbara Koller zu »Raumordnung in Luxemburg« von Tobias Chilla und Christian Schulz.

Wünschbare Erinnerung, notwendige Ernüchterung. Ein Lesetipp von Klaus Selle zu zwei Beiträgen von Christian Holl auf www.german-architects.com.



Editorial II|2012

Im Winter etwas Neues: In dieser Ausgabe von **pnd|online** nutzen wir erstmals die Vorteile eines digitalen Magazins und veröffentlichen neben den klassischen Textdateien auch Präsentationen und Audioaufnahmen. Das sind erste tastende Schritte auf einem Weg, den wir gern weiter gehen würden – und wir sind gespannt, wie unsere Leserinnen und Leser, die jetzt auch zu Zuhörerinnen und Zuschauern werden, das sehen.

Ansonsten bleibt aber die gewohnte Struktur erhalten: Umschau – Schwerpunkt (diesmal: die öffentlichen Räume) – Vermischtes.

Umschau

Der kommunale Umgang mit Grund und Boden in Zeiten angespannter Haushaltslagen ist Thema des Beitrags von **Fabian Thiel**. Was geschieht, wenn die Haushaltspolitik die Dominanz über die Bodenpolitik übernimmt, stellt er am Beispiel Berlins dar.

»Migration und Stadtentwicklung« lautet der Titel des Beitrags von **Felicita Hillmann**, die darin »das Fremde als Element der kosmopolitischen Stadt« beschreibt. Sie selbst bezeichnet den Text als ein »Plädoyer für eine aktivere Beschäftigung mit der Diversität im Stadtraum und der Stadtplanung«.

Es folgt dann gleich ein zweites Plädoyer. Diesmal eines für den Abschied von der »Bürgerbeteiligung«. **Klaus Selle** stellt in seinem Beitrag fest, dass die »alten Bilder«, die wir

von der Bürgerbeteiligung haben, mit den heutigen Realitäten der Stadtentwicklung ebenso wenig übereinstimmen wie mit der Rollenvielfalt, in der Bürgerinnen und Bürger agieren. Bleibt die Frage: Welche neuen »mentalen Modelle« sollen an die Stelle der alten treten?

Schwerpunkt »Stadträume – Urban Spaces«

»Public Space and Urban Governance« – so lautete der Titel der diesjährigen PT-Tagung. Im Mittelpunkt standen die öffentlichen Räume unserer Städte – und die Frage wer sie wie mit wem nutzt, gestaltet, besitzt, verwaltet, pflegt, reguliert Es wurde deutlich: Die Intensität der Debatten um Zustand und Zukunft der öffentlichen Räume hat in den

letzten Jahren eher zu- als abgenommen. Das Thema ist also immer noch und immer wieder aktuell.

Das gilt insbesondere für die Fragestellungen, die im Mittelpunkt der Tagung standen: Was ist gemeint mit der »Koproduktion öffentlicher Räume«? Wie »funktioniert« sie? Welche Konsequenzen hat sie? **Ulrich Berding und Juliane Pegels** fassen in ihrem Rückblick einige der mit diesen Fragen verbundenen Herausforderungen in nationalen und internationalen Kontexten zusammen. Es folgen dann, wie erwähnt: multimedial, Vorträge aus dem Verlauf der Tagung, die die Weite des Themas aber auch die unterschiedlichen Erkenntnisinteressen und Wertungen erkennbar werden lassen: zunächst zwei »klassische« Texte von **Ali Madanipour** und

Cornelia Peters, danach Präsentationen und Audioaufnahmen von **Klaus Selle, Paul Bauer** und **Marcus Zepf**.

Vermischtes

In der Rubrik Vermischtes geht es in den **Lesetipps** dieses Mal zum einen um ein boomendes Großherzogtum, zum anderen um notwendige Ernüchterungen in aktuellen Diskussionen und wünschbare Erinnerungen an zurückliegende.

Wir wünschen viel Vergnügen beim Lesen, Schauen und Hören.

sg / ks

»Land Grabbing« in Berlin – zur Debatte um die Neuausrichtung der dortigen Liegenschaftspolitik



1. Nicht mehr ganz so sexy, immer noch arm: Die »Soziale Frage« in Berlin neu stellen

Land Grabbing in der Hauptstadt

»Metropole Berlin: Mehr als Markt!« So lautet der Titel einer Veröffentlichung der Berliner Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz vom Mai 1991. Man reibt sich nach der Lektüre verwundert die Augen: Eine weitsichtige, aktive Bodenvorratspolitik (!) wurde dort angemahnt, unter anderem auch »um die Bodenwertsteigerungen besser für Gemeinwohlzwecke zu mobilisieren«¹. Mehr als 20 Jahre später agiert die Berliner Senatsverwaltung für Finanzen (SenFin) so, als gäbe es keine Zukunft und keine späteren Bedarfe für das Gemeinwesen. »Die Filetstücke sind weitgehend verkauft«, diagnostizierten schonungslos Beckmann et al. im Jahr 2009 mit ihrem Warnruf »Alles muss raus?«². Berlin wird schleichend ausverkauft. Überspitzt, aber durchaus treffend könnte man von »Land Grabbing«-Tendenzen in Berlin sprechen. Die Sozialrendite der Grundstücksnutzung Berlins leidet. Finanzplanung contra Stadtentwicklung: Prioritäres Ziel ist die Haushaltskonsolidierung, nicht etwa vorausschauende Bodenpolitik. Im Mai und Juli 2012 wurden durch Finanzsenator Dr. Ulrich Nußbaum zwei Strategiepapiere präsentiert³. Darin wird dem Berliner Liegenschaftsfonds (LF) vorrangig die Aufgabe der Haushaltskonsolidierung durch Portfolioverkäufe zugewiesen.

Wichtige Inhalte der SenFin-Strategie sind außerdem:

- a. Einführung einer Potenzialwertmethode im Rahmen der Immobilienbewertung
- b. Haushaltskonsolidierung als vorrangige Aufgabe des Liegenschaftsfonds
- c. Bedingungsfreies Bieterverfahren zum Höchstgebot gemäß Bonität nach Maßgabe des Bebauungskonzepts bleibt das Regelverfahren bei der Liegenschaftsvergabe

d. »Behutsame« Direktvergaben: also Konzeptverfahren für Wohnen, Gewerbe und Kultur unter Verzicht auf bedingungsfreie Höchstbieterverfahren bleiben ausdrücklich die Ausnahme.

Die SenFin plant überdies die Einrichtung eines Portfolioausschusses, der zukünftig neben Liegenschaften auch Straßen und Grünflächen umfassen soll. In diesem Ausschuss

Dr. Fabian Thiel – Jahrgang 1968 – Studium der Rechtswissenschaften an der Universität Regensburg (Dipl.-Jur.) und Geographie an der Universität Hamburg (Dipl.-Geogr.), Promotion zum Dr. rer. nat. Seit September 2011 Vertretungsprofessor für Immobilienwirtschaft und Immobilienbewertung an der Fachhochschule Frankfurt am Main.

soll alle fünf Jahre eine Überprüfung (»Screening«) stattfinden, inwieweit Grundstücke noch seitens des Bezirks benötigt werden. Die Bezirke müssen ihren Flächenbedarf zukünftig begründen. Die Bemessungsgröße »Flächeneffizienz« soll dazu dienen, ein angemessenes Verhältnis von Bedarf und Auslastung zu berechnen, um zum Beispiel im Falle einer Schulimmobilie über den weiteren Betrieb oder deren Nach-/Umnutzung zu entscheiden.

Auch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (SenStadt) hat die Problematik der Bodenpolitik entdeckt. Zwar sucht man in neueren Veröffentlichungen der Behörde⁴ liegenschaftspolitische Stellungnahmen vergeblich. Maßgabe ist aber nunmehr immerhin, dass nicht die fiskalische, sondern die städtische Gesamtentwicklung im Vordergrund stehen solle. Haushaltskonsolidierung kann nach Auffassung der SenStadt nicht Ziel der Liegenschaftspolitik sein. Die Kriterien Soziale Vielfalt versus Höchstpreisvergabe schließen sich keineswegs aus. Eine »behutsame Vergabe« der nicht betriebsnotwendigen Grundstücke durch den LF sollte zukünftig eine Konzeptausschreibung nebst ökologischen und sozialen Kriterien – statt des bisherigen Bieterverfahrens – beinhalten. Eine Veräußerung des öffentlichen Grundstücksvermögens ist weiterhin möglich, jedoch mit einem Vorrang für Wohnungsbau: 40% Konzepterstellung, 30% Erbbaurecht, 20% Berücksichtigung städtischer Wohnungsbaugesellschaften, 10% selbst nutzende Baugruppen. Die Bestellung von Erbbaurechten soll stärker als langfristige Erbbauzinseinnahmen für die Stadt interpretiert werden. Bisher gibt in einer Patt-Situation im städtischen Hauptausschuss bei liegenschaftspolitischen Entscheidungen das Votum der SenFin den Ausschlag. Zumindest Stadtentwicklungsverwaltung und Finanzverwaltung sollten in flächenrelevanten Belangen gleichberechtigt sein.

Weitere sensibilisierende Öffentlichkeit könnte ein gemeinsames Stadtforum der SenFin und der SenStadt bieten. Dies könnte etwa ein Runder Tisch zur Neuorientierung der Berliner Bodenpolitik sein. Berlin benötigt zudem eine »monetäre Modernisierung«, braucht eine haushalts- und stadtpolitische Umsteuerung – und das möglichst rasch. Leitfragen der Umorientierung könnten sein⁵: Wem gehören die Bodenwertgewinne bei der aufwertenden Quartiersentwicklung durch Zwischennutzung und Sanierung? Warum werden Bodenwertsteigerungen durch

Kiezaufwertung (Beispiele: Bergmannstraße; Kastanienallee) nicht abgeschöpft? Ändern sich die Kriterien der Sozialen Stadt? Wem gehört die Stadttrendite? Welchen gemeinschaftlichen Mehrwert und welche soziale Kontrolle erbringen kleinteilig vernetzte Sozial-, Gewerbe- und Einzelhandelsstrukturen der Kreativwirtschaft für die räumliche Gemeingüterbildung in Berlin? Wie gestaltet sich die Finanzierung künftiger Stadterneuerung: durch Kooperation, Vertrag und/oder Zwang?

Auch die Internationale Bauausstellung (IBA 2020) mit ihren projektierten Themen »Raumstadt« (Raumpotenziale wie Brachen, Leerstände, aufstockbare Gebäude) und »Sofortstadt« (Zivilgesellschaft, Partizipation) könnte eine Plattform für zukünftige bodenpolitische Aktivitäten sein. Die IBA 2020 scheint allerdings innerhalb der Berliner Verwaltung im Augenblick noch kein relevantes Thema zu sein.

2. Berliner Boden als Fetisch: Stadt und Geld

Wer Berlin vor zwei Jahrzehnten erkundet hat und jetzt erlebt, erkennt Vieles kaum wieder. Die Stadt hat sich immens verändert. In den 1990er und den beginnenden 2000er Jahren wurden die anfangs großzügigen Freiräume genutzt und bespielt – von der Club- und Technoszene, Projekten aller Art der Kreativwirtschaft⁶, von ideenreichen und alternativen Cafe- und Kneipenbetreibern bis hin zu mutigen, innovativen Kleingewerbetreibenden. Sie alle haben Zeit, Kraft, Ideen, Engagement und eigenes Kapital investiert. Sie haben Berlins durchaus guten Ruf als junge, kreative und innovative Metropole begründet. Die allermeisten Zwischennutzer mussten die Orte und Plätze, die sie mühsam aufgewertet haben, mittlerweile wieder räumen: Ob *Potsdamer Platz*, *Palast der Republik*, *Stadtschloss*, *Tacheles*, *Mediaspree* oder die *Prinzessinnengärten* am Moritzplatz. Die Berliner Hafen- und Lagerhausgesellschaft (BEHALA) und die Berliner Stadtreinigung (BSR) sind wichtige Akteure im Spreeraum Friedrichshain/Kreuzberg und verfügen dort über erhebliches Grundstückseigentum, können allerdings keine Planungsaufgaben des Senats übernehmen. Was geschieht mit den BEHALA- und BSR-Grundstücken? Werden sie in Bälle veräußert?

Der Fall Mediaspree ist ein besonders instruktives Beispiel für Liegenschaften in bester Innenstadtlage am Wasser, aber mit vielfältigen bodenpolitischen Konkurrenzen und

divergierenden Eigentümern. Letztere verfolgen jeweils eigene Renditeaussichten für den »highest and best use« ihrer Grundstücke. Zwar wurde ein Regionalmanagement für die Flächenentwicklung im Mediaspree-Areal installiert, aber das gesamte Gebiet fungiert als Musterbeispiel, wie die Immobilienwirtschaft einseitig auf vermeintliche Wachstumscluster setzt. Sie lässt die Verfügbarkeit von Flächen und deren Eigentumsverhältnisse aus den Augen. Die Immobilienwirtschaft ist an Bodenpolitik im Allgemeinen nicht interessiert – warum sollte sie es auch sein?

»Liegenschaftsverkaufsmoratorium jetzt«

Boden ist als Kapitalgut mehr denn je eine Ware, gleichsam ein Fetisch (»Commodity«⁷) geworden. Boden könnte auf Grund seiner Eigenschaften – Unentbehrlichkeit und Unvermehrbarkeit – zum Erdöl des 21. Jahrhunderts werden. Boden ist weltweit unter Druck: das urbane Land durch Immobilieninvestoren, das rurale Land durch ausländische Agrar- und Energieunternehmen. Das Stadtforum Berlin hatte im Jahr 2009 die Themen Liegenschafts- und Bodenpolitik bereits prominent hervorgehoben. 2011 gründete sich im Juli die *Initiative Stadt Neudenken* und veröffentlichte am 3. November 2011 ein Positionspapier⁸, in dem ein »Moratorium für Liegenschaftsverkäufe jetzt« nebst einer konsequenten Neuausrichtung der Berliner Liegenschafts- und Bodenpolitik gefordert wurde. Liegenschaftspolitik, so die Initiatoren, könne nicht als alleinige Zielsetzung die Haushaltssanierung auf der Agenda haben. Es geht derzeit in Berlin also um öffentliches Eigentum, um Grundstücksbewertung, die Inventarisierung der Vermögenswerte, aber auch um partizipative Planung. Woran hakt es, dass keine gemeinwesenorientierte Liegenschaftspolitik gelingen will? Warum überhaupt eine eigentumspolitische Debatte? Warum jetzt?

Diese Kardinalfragen stellen sich:

- Was gehört dem Land Berlin? Was gehört dem Bund? Was gehört den landeseigenen Unternehmen? Was passiert mit den beiden Flughäfen Tegel und Tempelhof?
- Wie sollte die Marktwertermittlung öffentlicher Grundstücke am zweckmäßigsten ablaufen?
- Wie funktioniert eine transparente Liegenschaftspolitik mit dialogischen Vergabever-

Beispiel Nach- und Zwischennutzung Tempelhof: »Freiheit«?

Eine stadtplanerisch wichtige Aufgabe ist die Umnutzung des ehemaligen Flughafengeländes. Es werden Ideenwettbewerbe ausgeschrieben, die sich an mehr oder weniger renommierte Architekturbüros richten. Bitten der anwohnenden Bürger, die Planungsprozesse zumindest für einige Jahre aufzuhalten und einen Willensbildungsprozess zustande kommen zu lassen, werden ignoriert. Es gibt zwar diverse Zwischennutzungsansätze, aber keine offiziellen Beteiligungsmöglichkeiten für die entsprechenden Initiativen, genauso wenig wie für die Anwohner der anliegenden Bezirke.

fahren, wenn möglich als frei zugängliches Online-Portal; Modelle: »Freespace Berlin« bzw. »Leerstandsmelder«?

- Welche alternativen Eigentumsformen und Instrumente zur langfristigen Sicherung des städtischen Vermögens und zur Festbeschreibung von (Zwischen-)Nutzungskonzepten sind denkbar und sinnvoll?
- Welche Akteure und politischen Debatten werden die zentrale Rolle bei einer möglichen Neuausrichtung der Liegenschaftspolitik spielen? Welche Bedeutung wird hierbei Genossenschaften, Bauprojekten von Selbstnutzern oder Wohnungsbaugesellschaften zukommen?
- Wie kann Zukunftsvorsorge betrieben werden, wenn in einigen Jahren Flächen und Liegenschaften, die die öffentliche Hand zu Gemeinschaftszwecken bräuchte, bereits verkauft sind?

Bereits im Jahr 2010 beschloss das Berliner Abgeordnetenhaus und später auch der neue SPD/CDU-Senat ein Überdenken der Bodenverkaufspolitik. Doch die Hoffnung, dass Liegenschaftspolitik zu einem Unterthema der Berliner Stadtentwicklung gemacht wird, trog bislang. Dies könnte nicht zuletzt in der Vielzahl der Mitspieler auf dem Berliner Bodenmarkt begründet sein. Beteiligt sind die SenFin, die SenStadt, der Liegenschaftsfonds, die Berliner Immobilienmanagement GmbH, die TLG Immobilien GmbH, die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) sowie die landeseigenen Betriebe wie die bereits genannten einflussreichen BEHALA oder die BSR.

Zwischenfazit

Die Haushaltspolitik hat absolute Dominanz über die Bodenpolitik in Berlin erlangt. Dies ist daran ersichtlich, dass der Finanzsenator

in allen Fragen der Liegenschaftspolitik und damit in einem wesentlichen Bereich der Stadtentwicklungspolitik entscheidungsbefugt ist.

3. Berlin und das natürliche Ende seines Liegenschaftsfonds

Maximalrendite-Diktat

Der Liegenschaftsfonds spielt eine herausgehobene Rolle in der Berliner Boden- und Finanzpolitik. Er ist kein revolvierender Stadtentwicklungs- oder Brachflächenaufbereitungsfonds. Der LF ist – analog zu anderen Grundstücks- und Vermögensfonds oder Immobilienunternehmen⁹ – aus haftungs- und steuerrechtlichen Gründen in der Form einer GmbH & Co. Projekt KG aufgebaut und agiert am Markt wie ein Unternehmen. Im Zeitraum von 2004-2012 wurden 2,2 Mrd. Euro durch 400-500 Grundstücksverkäufe pro Jahr Erlöst; davon sind 1,9 Mrd. Euro an den Landeshaushalt geflossen, 3 Mio. Euro wurden für Personal- und Betriebskosten des LF ausgegeben. Der Fonds hat 120 Mitarbeiter. Er ist als Instrument bzw. Dienstleister der SenFin zu interpretieren. Denn es finden keine Grundstücksverkäufe ohne vorhergehende Entscheidungen der Führungsebene der Berliner Landespolitik statt. Das Land Berlin ist Eigentümer der LF-Portfoliogrundstücke; der LF verwaltet dieses Vermögen als Treuhänder mit der Maßgabe möglichst hoher Verwertungserlöse. Beim LF sammelt sich also dasjenige Grundstücksvermögen, was von dem Land bzw. für das Land Berlin als »nicht betriebsnotwendig« angesehen wird. Die hinter dem LF stehende Logik ist, dass das Gesamtvermögen des Landes aufge-

teilt wird in betriebsnotwendiges und nicht betriebsnotwendiges. Letzteres wird durch den LF konsequent an den Meistbietenden verkauft – es sei denn, es ist für potenzielle Käufer nicht interessant wie im Falle von Sanierungsbedarf, Altlasten, Schrottimmobiliien oder schlicht unattraktiven Lagen. In diesen Fällen gibt der LF diese Grundstücke nicht selten an die Bezirke zurück und lehnt die Verwertung ab.

Unklar ist insbesondere, nach welchen Kriterien die Aufteilung der Berliner Liegenschaften in betriebsnotwendiges und nicht betriebsnotwendiges Vermögen geschieht: Filetstücke den Privaten – Schrottimmobiliien, kontaminierte Flächen oder Gebäude in B- oder C-Lagen der Gemeinschaft zur Vergemeinschaftung der Risiken und Haftung? Das Tafelsilber des Gemeinschaftsvermögens wird in privates Eigentum überführt und der gemeinschaftlichen Nutzungsplanung entzogen. Das Risiko-Vermögen hingegen verbleibt der Allgemeinheit, die für die (Sanierungs-) Folgekosten nach wie vor aufkommen muss.

Bedeutet das LF-Geschäftsmodell eine vorausschauende Stadt- und Bodenpolitik? Der Liegenschaftsfonds gelangt aller Wahrscheinlichkeit nach am Ende der laufenden Legislaturperiode an sein natürliches Ende. Denn dann sind sämtliche verkäuflichen Immobilien und (Brach-)Grundstücke im inneren S-Bahn-Ring veräußert, es sei denn, die Bezirke geben die letzten ihnen verbliebenen Grundstücke an den LF zur Verwertung frei. Der LF ist eine bodenpolitische Einbahnstraße, aus der es – außer durch ein sofortiges Verkaufsmoratorium – fast kein Entrinnen (mehr) gibt. Bisher lassen sich öffentliche Grundstücke wegen ihrer Unvermehrbarkeit bekanntlich nur einmal veräußern. Und dann?

Beispiel Blumengroßmarkt: Privatisierung (vorerst) aufgehalten

Das Projekt Blumengroßmarkt ist aus einer Initiative der Berliner Kunsthalle als »Kunst- und Kreativquartier« (KuKQ) hervor gegangen. Durch Finanzmittel u. a. der EU hat sich ein Netzwerk von Initiatoren entwickelt, die den Verkauf des ca. 13.000 m² großen Grundstücks verhindern möchten. Denn die Fläche, die derzeit der Berliner Großmarkt GmbH gehört, liegt an einem strategischen Punkt zwischen der City Ost und den dortigen Sozialbrennpunkten. Durch Gespräche mit dem Liegenschaftsfonds konnte das geplante Bieterverfahren zunächst aufgehalten und ein Leitbild gemeinsam durch den Bezirk Kreuzberg und die SenStadt erarbeitet werden. Das Nutzungskonzept sieht die Etablierung einer Kreativwirtschaft durch dialogische Planungsverfahren vor. Der Ausgang des Verfahrens ist derzeit sehr ungewiss.

4. Berlin und die Investorenrechnung: der Grundstückspotenzialwert

Berlin hat Wertpotenzial. Die Investitionszeiten haben sich spürbar geändert. Noch in den 1990er Jahren bis etwa in das Jahr 2005 hinein wurde von einer »Preiskorrektur nach unten« gesprochen. Damals waren die Verkehrswerte der Grundstücke durch Verkäufe kaum zu erzielen. Heute hat sich das Blatt gewendet: Die Stadt gilt als guter Standort für Immobilieninvestoren aus dem In- und Ausland. Grundstücksverkäufe erzielen in A-Lagen nicht selten das Vierfache des ursprünglich ermittelten Verkehrswertes. Ob unter diesen

Bedingungen überhaupt noch ein nachhaltiger Return on Investment (ROI) möglich ist? Ursprünglich war bis zum Jahr 2015 mit einer stagnierenden Bevölkerungszahl gerechnet worden mit bis zu 3,1 Mio. Einwohnern¹⁰ – als ob in der Korrelation Nachfrage zu Bevölkerungszahl (bei einer gleichzeitigen Zunahme der Haushalte) die gesamte Bevölkerungsentwicklung, einschließlich Wanderungen in den EU-Mitgliedstaaten exakt vorausgesehen werden könnte! Derartige Prognosen können nicht exakt sein.

Highest and best use? Potenzialwert versus Marktwert

Die Finanzverwaltung möchte das Potenzial der Grundstücke wertmäßig besser erfassen. »Die bisherige Art der Wertermittlung (...) bildet die tatsächliche Nachfrage- und Marktsituation und damit den erzielbaren Kaufpreis in Berlin nicht realitätsnah ab. (...) Die Potenzialwertberechnung orientiert sich an zukünftigen Erwartungen und Entwicklungschancen für ein Grundstück«, so die SenFin¹¹. Der auch als »Investorenwert« bezeichnete Grundstückspotenzialwert ist allerdings in der Fachliteratur umstritten und rechtlich höchst unsicher. Denn wer den Marktwert von Grundstücken in Deutschland ermitteln möchte, ist gut beraten, sich an die in der Immobilienwertermittlungsverordnung (ImmoWertV) genannten Verfahren zu halten. Ansonsten wird Verwirrung gestiftet durch nicht-einheitliche Terminologien, Verfahren und Methoden. Jedes Grundstück hat grundsätzlich nur *einen* Marktwert zu einem bestimmten Stichtag (vgl. § 194 BauGB). Der Marktwert im Sinne der ImmoWertV ist eine normierte Kategorie. Wer von ihr abweicht, verursacht leicht Missverständnisse und muss für die Abweichung gute Gründe haben. Die ImmoWertV kennt keinen Potenzialwert. Dieser Wert wäre allenfalls deduktiv im Rahmen der Investorenrechnung zu bestimmen¹². Es muss befürchtet werden, dass sich ein Potenzialwert im Bereich des in konventionellen Bieterverfahren zu erzielenden Preisniveaus bildet, der den ImmoWertV-Verkehrswert einer Liegenschaft weit übersteigt und somit als »spekulativer Marktwert« zu bezeichnen ist.

Dem Ansatz, Grundstücke auch nach ihrem sozialökonomischen Gebrauchswert zu bewerten, eine Nutzungsbindung einzupreisen und in einer Ökobilanzierung der Stadtentwicklung zu erfassen, würde ein Potenzialwert gewiss nicht hinreichend Rechnung tragen können. Fraglich ist auch, ob eine

Stadtrendite durch Unternehmen der Kreativwirtschaft durch einen derartig spekulativen Marktwert zutreffend validiert werden könnte. Die Bedeutung der kreativen Milieus für Planung und Stadtentwicklung wird hervorgehoben, ohne dies eigenartigerweise durch die Entwicklung der Marktwerte bzw. Bodenrichtwerte belegen zu können. Im Übrigen sollte durch den LF stärker überprüft werden, mit welchen Finanzierungsinstrumenten die bietenden, manchmal anonymen Interessenten ihre Angebote unterlegen, um das Insolvenzrisiko zu minimieren.

5. Berlin als räumliches Gemeinschaftsgut

Grundstücksverkauf ist ein »irre«-versibler Prozess

Die bisherige Maximalrendite-Politik des LF ist nicht naturgegeben oder gar alternativlos. Eine andere (Boden-)Politik ist durch politische Setzung immer möglich gewesen und sie ist es auch zukünftig bei allerdings kontinuierlich abnehmendem, öffentlichem Grundstücksportfolio. Auch die allseits beklagte Finanznot der Kommunen ist eine ausschließlich politische Entscheidung. Eigentums- und Steuerrecht, aber auch die Rolle der privaten Geschäftsbanken für die Stadtentwicklung sind wichtige Stellschrauben in einer zukunftsfähigen Liegenschaftspolitik¹³. In Berlin bedarf es eines – ordnungs-, wohnungs- und sozialpolitisch flankierten – Rahmens moderner Bodenpolitik. So sind Immobilienfinanzierer verstärkt an Stadterneuerung und Stadtumbau zu beteiligen. Es muss künftig Möglichkeiten geben für die Bewohner einer Stadt, öffentliche Orte und Plätze mit zu gestalten, sozio-ökologischen Mehrwert zu schaffen und Verantwortung zu übernehmen für einen gemeinwohlorientierten und nachhaltigen Umgang mit sowohl den betriebsnotwendigen, als auch den nicht-betriebsnotwendigen Berliner Grundstücken. Parzellen wie etwa Parks als Commons¹⁴ müssten dem allgemeinen Geschäftsverkehr als *res extra commercium* entzogen werden. Meist nimmt die planerische Zweckbindung (vgl. § 9 Abs. 1 BauGB) den Grundstücken die Verkehrsfähigkeit. Für solche Flächen kämen auf Grund der Bebauungsplanfestsetzungen vorrangig Erwerber oder Nutzer wie die öffentliche Hand, Stiftungen, Fonds, öffentliche Träger oder Initiativen wie im Beispiel Prinzessinnengärten (siehe S. 6) in Betracht.

Schlechterdings nicht nachvollziehbar ist

es, warum die Gestaltung und Bepflanzung von Park- und Brachflächen in Zeiten, in denen es um den Berliner Haushalt alles andere als blendend steht, nicht weitestgehend der Berliner Bevölkerung und insbesondere den Anwohnern (nicht gleichzusetzen mit den Eigentümern anliegender Häuser) überlassen wird, z.B. als »Urban Gardening«. So hätte beispielsweise der *Park am Gleisdreieck* wesentlich früher und wesentlich kosten-

günstiger der Öffentlichkeit als räumliches Gemeinschaftsgut zugänglich gemacht werden können. Bislang ist nur die Osthälfte des Parks freigegeben. Zwar gab es dort eine Bürgerbeteiligung, weil sie intensiv eingefordert wurde, aber kaum echte Partizipation in Form von rechtlich bindenden Gestaltungsideen mit Nutzungsbindung. Von einem öffentlich nutzbaren Raum in privatem Eigentum wie im Beispiel New York City, wo die Eigentumsfrage per se keine Auswirkungen auf die Nutzung und den Charakter eines Raumes hat¹⁵, ist Berlin sehr weit entfernt.

Beispiel »Prinzessinnengärten«: Hipness versus Armut

Die Prinzessinnengärten experimentieren auf dem ehemaligen Wertheim-Gelände am Moritzplatz mit sozial-ökologischer Landwirtschaft in Form einer gemeinnützigen GmbH. Zielsetzung war die Förderung der gärtnerischen Bildung auf lokaler Ebene durch das Konzept der urbanen Landwirtschaft. Das Projekt erhält keine Förderungen, finanziert sich selbst als partizipative Unternehmung mit jährlich über 1.000 Beteiligten. Das Grundstück steht zur Verwertung durch den Liegenschaftsfonds an. Es gibt derzeit keine Grundlage für langfristiges ökonomisches und soziales Handeln. Die Initiatoren möchten indes keine »Pausenclovers« und lediglich Zwischennutzer und Pioniernutzer sein. Die Nachbarschaft besteht aus einem sehr fragilen Quartier (»Hipness versus Armut«). Die Gentrifizierung hinterlässt ihre deutlich sichtbaren Spuren in Gestalt hochwertiger umliegender Wohnbauprojekte. Um den Prinzessinnengärten eine tragfähige Zukunft zu eröffnen und die Nachbarschaft am Moritzplatz angemessen in die Entwicklung ihres Lebensumfeldes einzubinden, fordert die *Initiative Stadt Neudenken*, den Mietvertrag der Prinzessinnengärten um 5 Jahre zu verlängern. Eine zukunftsweisende Bürgerbeteiligung ist durchzuführen, die die Vielfältigkeit und die verschiedenen Bedürfnisse der Anwohner angemessen berücksichtigt und gesicherte Planungsperspektiven für urbane Gartenprojekte und andere Formen sozialen Engagements schafft.

Beispiel Upstall-Gelände: Entwicklungspotenziale dank guter Lage

Das 47.000 m² umfassende Upstall-Gelände stellt ein zentrales Grundstück im Eigentum der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BIMA) in unmittelbarer Nähe des Halleschen Tores dar. Die Fläche zeigt gewiss Nachteile in Bezug auf ihre Entwicklungsfähigkeit und ihren Sanierungsbedarf, aber auch erhebliche Potenziale dank ihrer Lage. Auch dort hat sich eine Initiative für den Erhalt der Nutzerstruktur und des öffentlichen Eigentums der Bundesrepublik Deutschland (vertreten durch die BIMA) gebildet. Ihre Charta beinhaltet Ideen für eine Gemischte Stadt (Kreuzberger Mischung), Aspekte der »Behutsamen Stadterneuerung« (IBA 1987: Erhalten, Ergänzen, Verdichten) sowie aus dem Leitbild »2000 Watt Gesellschaft«. Obwohl mittlerweile ein Masterplan entwickelt wurde, wird der Grundstücksverkauf weiter vorangetrieben. Es gibt keine Diskussion in Richtung einer partizipativen Ideenfindung auf Bezirksebene, für alternative Vergabeverfahren statt zum bedingungslosen Bieterverfahren oder für die Bestellung eines Erbbaurechts. Vorhandene informelle Planungsinstrumente werden bislang nicht erörtert, um Alternativvorschläge der derzeitigen Nutzerinitiative vorzubringen.

6. Berlin und das öffentliche Liegenschaftsmapping: Kataster und Grundbuch

Es gibt in Berlin keine transparente, bürgeroffene Übersicht über nicht genutzte bzw. sich aktuell nicht in der Verwertung befindlichen öffentlichen Liegenschaften. Das Liegenschaftskataster befindet sich bei der Landesverwaltung und ist nur für internen Gebrauch bestimmt. Man kann nur nach bestimmten Kriterien und gegen Bezahlung suchen lassen. Für Bürger, selbst aber für Mitarbeiter fachfremder Verwaltungen ist der Zugang zu Liegenschaftsinformationen schwierig und mit hohem Aufwand verbunden. Rechtlich wäre die Einrichtung eines landesweiten Bauland- und Brachflächenkatasters nach § 200 Abs. 3 BauGB möglich. Ein Kataster dient der Grundstücksmobilisierung durch Offenlegung der Lageinformation. Dies beträfe im Brachflächenkataster außerdem grundbuchbezogene Informationen wie: Welche Belastungen ruhen auf einem Grundstück? Gibt es eine Nutzungsbindung? Existieren Nießbrauchsrechte? Wer ist der jetzige Eigentümer? Zu bedenken ist hierbei: Ist soviel Offenheit aber überhaupt gewünscht? Zu berücksichtigen ist überdies § 200 Abs. 3 Satz 2 BauGB: »(...) soweit der Grundstückseigentümer nicht widersprochen hat«. Dieses Widerspruchsrecht stellt m. E. nach das größte Problem für den Mangel an Transparenz für eine Übersicht sowohl über die Brachgrundstücke, als auch über die Eigentümerstellung des Landes Berlin dar. Der Eigentümer kann einem Baulandkataster jederzeit widersprechen und sich auf sein Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen. Theoretisch wäre eine Klassifizierung/Erfassung auch von öffentlichen Liegenschaften je nach ihrem Nutzungsstatus möglich nach Kriterien, z.B. gegliedert nach Vorhalteflächen, Höheit-

lichem Zugriff oder Verwertbarkeit in Bezug auf Lage oder Planungsrecht (B-Plan oder § 34 BauGB).

Ein anderes Problem betrifft die Buchung des öffentlichen Eigentums im Grundbuch. Da öffentliche Grundstücke nicht dem Immobiliarsachenrecht unterliegen, müssen sie nicht gebucht werden. Als Beleg dient die Grundbuchordnung (GBO): Öffentlichen Zwecken dienende Grundstücke, die der Verkehrsfähigkeit entzogen sind, sind dort nicht buchungsfähig. Buchungsfähig sind nur diejenigen Flächen, die dem bürgerlich-rechtlichen Privateigentum (§ 903 BGB) unterfallen. Möglich wäre die Bildung von öffentlichem Eigentum durch Landesverfassungsrecht¹⁶. In der Verfassung des Landes Berlin findet sich allerdings keine Vorschrift, aus der sich eine Vergemeinschaftungsmöglichkeit für Grundstücke entnehmen ließe. Allenfalls könnte das Land Berlin für ihm gehörende Grundstücke von seinem Antragsrecht gem. § 3 Abs. 2 GBO Gebrauch machen und für diese Flächen ein Grundbuchblatt beim zuständigen Amtsgericht als Grundbuchgericht anlegen. Die grundbuchmäßige Grundstücksteilung öffentlicher Flächen (beispielsweise Aufteilung und Parzellierung einer größeren Brachfläche für Bürgernutzungen) ist gemäß § 7 GBO und § 19 Abs. 1 BauGB sowie die katasteramtliche Zerlegung des Grundstücks als tatsächliche parzellenscharfe Veränderung zulässig.

Der Mauerpark-Fall zeigt anschaulich, dass in der ökonomischen Rationalität und Rechtswirklichkeit öffentliches Eigentum kaum vorkommt. Öffentliches Eigentum ist in der Wahrnehmung der Grundstücksentwickler, aber auch der Juristen, ein Sonderfall. Das Privateigentum nach Art. 14 GG/§ 903 BGB dominiert fraglos das Immobilien-geschehen (Besitzindividualismus).

7. Berlin und die Schrottimobilien

Es könnte durchaus die Forderung erhoben werden, auch die Umkehrung des bisherigen Verkaufsprozesses von öffentlichen Liegenschaften zu denken – dass private Liegenschaften auch wieder zu öffentlichen (Grün-) Flächen oder anderweitig für das Gemeinwesen nutzbaren Grundstücken werden können. Hier geht es um proaktive Bodenpolitik, Aufkauf von Grundstücken, um die Verbreiterung des öffentlichen Portfolios. Welche Möglichkeiten, Instrumente und Verfahren gibt es, Eigentümer (Privateigentümer, aber auch das Land Berlin nebst seinen Unternehmen) dazu

Beispiel Mauerpark: Privatisierung des öffentlichen Bodeneigentums

Der »Mauerpark« spiegelt einen mittlerweile 20-jährigen stadtplanerischen und bodenpolitischen (Privatisierungs-)Prozess wider, mit dem heutigen Resultat, dass sich im südlichen Teil des Grundstücks ein Park befindet und im Norden Bebauung stattfindet. Derzeit macht der Vorschlag eines »Bau-Moratoriums« im inneren Berliner S-Bahn Ring die Runde, verknüpft mit der Forderung, die Stadt Berlin solle das Mauerpark-Gelände erwerben und urbanes Gärtnern ermöglichen. Ursprünglich gehörte das Grundstück der Deutschen Bahn AG (Tausch zwischen DDR und BRD im Jahr 1988). Nach dem Mauerfall nahmen die DB-Töchterfirmen Vivico/Aurelis und CA Immo eine Aufteilung des öffentlichen Eigentums der DDR-Reichsbahn vor. Im Rahmen der Planungen für die Olympiabewerbung Berlins im Jahr 1994 war das Grundstück komplett als öffentlich nutzbarer Raum und nicht für Wohnbebauung vorgesehen.

zu bringen, ihre Grundstücke einer möglichst ununterbrochenen Nutzung zuzuführen oder – bei Schrottimobilien, d.h. dauerhaft ungenutzte und verwahrloste Liegenschaften – auf eigene Kosten abzureißen? Seit dem legendären Stadtumbau Ost wird die Weiterentwicklung des Rückbau(duldungs)gebots des § 179 BauGB auch ohne Bebauungsplan im Rahmen des gemeindlichen Vorkaufsrechts (§§ 24 ff. BauGB), aber auch zu Gunsten Dritter (§ 27 a BauGB), kontrovers diskutiert. Ein schutzwürdiges Interesse eines Eigentümers im Falle von Gebäudeleerstand, das die vorherige Aufstellung des B-Plans erforderlich macht, ist kaum ersichtlich. Eine tragfähige Lösung ist nach wie vor nicht in Sicht, trotz zaghafter Bemühungen zu einer konsensualen Lösung oder einer »strengen Moderation« (Bernhard Stür). Schrottimobilien seien vielmehr nach wie vor eine ernste stadtentwicklungspolitische Herausforderung¹⁷.

Die Einführung einer Kostentragungspflicht für den Rückbau von Recyclingliegenschaften hat allerdings abschreckende Wirkung auf die Eigentümer. Die Ersatzvor-nahme durch die Gemeinde und ein aktives Rückbaugesbot – Fortentwicklung des § 179 BauGB – sind nicht mehr als das berühmte Schwert im Schrank¹⁸. Maßnahmen im Bestand zur Stadterneuerung, Stadtumbau, Sanierung, aber auch zum Abriss sind vorrangig durch Fördermittel erreichbar, kaum durch Verträge und nur eingeschränkt durch die Selbstbeteiligung der Eigentümer an Planung, Infrastruktur und Folgekosten. Gemeinden sollten zukünftig verstärkt Schrottimobilien aufkaufen und sie an Dritte (Genossenschaften oder Baugruppen) weiter veräußern, die die Gebäude anschließend instand setzen.

Gemeinden treten möglicherweise zukünftig stärker als Ersterwerber oder gar als Investoren auf.

8. Berlin und das Erbbaurecht

Das Erbbaurecht ist ein interessantes Zwitterwesen: Es ist ein Recht am Grundstück verbunden mit Eigentum am Bauwerk. Selbst ausgewiesenen Bodenrechtlern fällt es indes schwer, zwischen Gebäude und Grundstück gedanklich zu trennen und sie unterschiedlichen Eigentümern zuzuweisen. In Berlin hat das Erbbaurecht einen schweren Stand, denn die Berliner Verwaltung hat bislang schlechte Erfahrungen damit gemacht. Es überwiegen Befürchtungen und Vorurteile gegenüber diesem Rechtsinstrument. In der Vergangenheit wurden Erbbaurechtsverträge bei überlassenen Grundstücken teilweise nicht erfüllt. Zudem gestalteten sich die Heimfallregelungen als problematisch. Ist die »Neue Soziale Frage« in Berlin also großflächig ausgerechnet mit dem Erbbaurecht lösbar? Ist das Erbbaurecht ein modernes Instrument für eine zeitgemäße Bodenpolitik und öffentliche Grundstücksreserve statt kostspieliger Rückkäufe und Anmietungen zur Erfüllung der Daseinsvorsorge? Wenn gefordert wird¹⁹, dass der Liegenschaftsfonds grundsätzlich nur noch Grundstücke im Erbbaurecht vergeben soll, so könnten dafür immerhin ca. 5.000 Grundstücke zur Verfügung stehen. Diese stehen aktuell zum Verkauf an. Davon sind ca. 2.000 Parzellen in Form von Ein- oder Zweifamilienhäusern im Bezirk Treptow-Köpenick für die erstmalige Erbbaurechtsbestellung relevant. Berlin könnte außerdem Vorkaufsrechte

(§ 24 ff. BauGB) oder die städtebauliche Ent-eignung (§ 85 ff. BauGB) für Grundstücke geltend machen, diese Flächen anschließend in ihr Vermögen überführen und zur Nutzung im Erbbaurecht öffnen.

Das Erbbaurecht hat gegenüber dem privaten Volleigentum zweifellos einen Wettbewerbsnachteil, solange die Bauherren ihr Bauwerk und auch den darunter liegenden Boden als ihr (alleiniges) Eigentum erwerben möchten. Der Erbbauzins als Nutzungsentgelt muss stets unter dem Kapitalmarktzins liegen. Üblicherweise liegt der Erbbauzins zwischen 4% und 6%. Aus Grundstücksnutzersicht – und in Baugemeinschaften finden sich sicherlich etliche Käufer, zumal in den begehrten Lagen Berlins – ist das Erbbaurecht daher wohl nur in Kreditzinshochphasen attraktiv. Ist ein Bankkredit zu günstigen Zinsen zu haben, hat das Erbbaurecht für einen ökonomisch rational handelnden privaten Grundstückskäufer mit normalem Haushaltseinkommen keine Chance. Er wird stets das Grundstück mit erwerben wollen, wenn dies finanziell tragbar ist. Aus Sicht des öffentlichen Grundstückseigentümers – das Land Berlin – könnten sich hingegen beim Erbbaurecht Vor- und Nachteile die Waage halten. Förderlich ist das Erbbaurecht gewiss zur Aufrechterhaltung einer strategischen Grundstücksreserve und leichteren Durchsetzbarkeit von Planung und Nutzungsbindungen für bestimmte Grundstücke.

Die Nachteile liegen auf administrativem und finanziellem Gebiet: Erbbaurechte wollen langfristig betreut werden. Nur wenige Verwaltungsmitarbeiter können oder wollen das leisten. Treten Probleme auf, müssen sachkundige Mitarbeiter oder im Erbbaurecht erfahrene Notare sich des Problems annehmen. Weitere Kosten können dann entstehen. Liegt der Erbbauzins – bei dem gegenwärtig (September 2012) niedrigen Zinsniveau für Immobilienkredite – hingegen sogar über dem Kapitalmarktzins, sind wie gesagt kaum Argumente *pro Erbbaurecht* ersichtlich. Von Bedeutung sind ferner Notar- und Grundbuchkosten sowie die nicht zu unterschätzenden Belastungen durch die Grunderwerbsteuer. Sie wird bei der Bestellung von Erbbaurechten sofort zur Zahlung fällig. Es bestehen weitere Risiken für das rechtliche Schicksal des Erbbaurechts wie etwa Instandhaltung des Gebäudes, Insolvenzeintritt, Ausgestaltung und Zeitpunkt des Heimfalls. All diese Aspekte müssen individuell zwischen Erbbaurechtsnehmer und Erbbaurechtsge-

Beispiel Projekt Ostkreuz »An der Mole«/Rummelsburger Bucht: Keine Neuplanung oder Erbbaurecht, stattdessen wahrscheinlich Verkauf

Derzeit befinden sich die meisten Grundstücke im Gebiet »An der Mole« noch im Eigentum des Landes Berlin. Insgesamt ist dort durch ein Gutachtenverfahren im Jahr 2009 die Entwicklung von 100.000 m² Wohnbau- und Gewerbeflächen projektiert. Die zu schaffende Infrastruktur soll durch den Verkauf der Grundstücke finanziert werden. Für den Erhalt der Flächen hat sich im Jahr 2010 eine Initiative gegründet, zu der auch die Genossenschaft »Autofreies Berlin« gehört, mit dem Ziel einer Verkleinerung der Bauvorhaben (d.h. weniger Baumasse) und für eine bessere soziale Durchmischung. Das Land Berlin solle, so die Forderung, Eigentümer bleiben und stattdessen Erbbaurechte an die Bauherren vergeben. Der zuständige Bezirk hat in einer Bürgerversammlung eine Neuplanung allerdings abgelehnt und den raschen Grundstücksverkauf befürwortet.

ber abgestimmt werden. Der Erbbauzins (§ 9 ErbbauRG), auf den vertraglich auch verzichtet werden kann, nimmt nicht per se die Spekulation aus einer Grundstücksnutzung heraus. Denn ein Eigentümer wird bei ökonomischer Betrachtungsweise den Erbbauzins an der langfristig zu erzielenden Verzinsung des Grundstückswerts orientieren, so auch gewiss der Liegenschaftsfonds Berlin als Vermittlungs- und Verwertungsinstanz.

Für manche Grundstücke mag das Erbbaurecht eine fungible Lösung für soziale Fragestellungen sein²¹. Vielleicht erfährt das Erbbaurecht auch eine Renaissance angesichts vieler nach 99 Jahren deutschlandweit auslaufender Erbbaurechtsverträge. Ausgemacht ist dies freilich keineswegs. Das Erbbaurecht vermag schon gar nicht als Notnagel für Schrottimmobilien, großflächige Quartierssanierungen oder für leerstehende Gebäude in B- und C-Lagen herzuhalten, deren Eigentümer sich verspekuliert haben oder insolvent geworden sind und nun – wegen »Schandfleckcharakters« oder ausbleibender Mieteinnahmen – von den Gemeinden die Übernahme ihrer Grundstücke, möglicherweise mit dem Ziel einer späteren Erbbaurechtsbestellung, erwarten. Eine Kombination von Fondslösung und Erbbaurechten als öffentlich-private Partnerschaft ist denkbar, aber mit hohen Kosten verknüpft. Insbesondere Fonds mit der Idee des revolvierenden Mitteleinsatzes erreichen oft nicht die Kostendeckung und sind bei der Finanzfachverwaltung regelmäßig unbeliebt²².

Wesentlich eleganter, leichter zu handhaben und akzeptierter als das Erbbaurecht ist das Immobilienleasing bzw. der Miet- und Ratenzahlungskauf bei Ankaufswunsch²³. Es kann sich insbesondere aus steuerlicher Sicht als sinnvolle Alternative anbieten. Bei Leasingverträgen ohne Kauf- und Verlängerungsoption ist der Grund und Boden dem Leasinggeber – einer Stiftung oder dem Land Berlin – steuerlich zuzurechnen, mit Kaufoption dem Leasingnehmer. Die Stiftung als Leasinggeber errichtet auf dem Grund und Boden des Leasingnehmers, der Eigentümer bleibt, das Gebäude²⁴.

9. Berlin und das Haushaltsrecht

Neben der Tatsache, dass Erbbaurechtsnehmer als »Eigentümer zweiter Klasse« angesehen werden, liegt ein zweiter Nachteil für die zurückhaltende Vergabe von Erbbaurechten

Beispiel ExRotaprint gGmbH: Erbbaurecht und Stiftungen

Bei dem »ExRotaprint«-Gebäude in Berlin-Wedding stand die Idee im Vordergrund, ein Baudenkmal mit 10.000 m² Nutzfläche durch Einbezug der schweizerischen Edith Maryon-Stiftung sowie der deutschen Trias-Stiftung als Erbbaurechtsgeber aus der Handelskette zu nehmen, in der sich Boden in Berlin oft befindet. Durch den Erbbaurechtsvertrag zwischen der gemeinnützigen ExRotaprint gGmbH und den Stiftungen wird versucht, die Ziele einer nicht-homogenen Nutzung, einer günstigen Mietpreispolitik für Wohnen und Gewerbe in dem Gebäude sowie der Durchbrechung der Spekulationsspirale für das Grundstück langfristig zu verbinden. ExRotaprint gGmbH zahlt den Erbbauzins an die Stiftungen²⁰; der Mietzins wiederum finanziert Sanierungen, Umbauten und den Betrieb. Ein Weiterverkauf des Grundstücks ist unmöglich, seine gemischte Nutzung auch für zukünftige Generationen bindend. Die ExRotaprint-Initiative klagt freilich über das Fehlen eines Ansprechpartners in der Berliner Verwaltung, über mangelndes Vertrauen und ein Festhalten an klassischen Grundstücksnutzungsmustern jenseits des Erbbaurechts.

im Haushaltsrecht begründet. Die sozialpolitische Komponente des Erbbaurechts verträgt sich nur schlecht mit der kommunalen Doppik. Nicht die Bildung von stillen Grundstücksreserven, sondern der rasche Portfolioverkauf ist die Devise im Haushaltsrecht. Die Doppik unterstützt die langfristige Sicht des Erbbaurechts nicht, sodass sich für finanzklamme Kommunen wie Berlin bei der Anwendung des Erbbaurechts sogar steuerliche und budgetäre Nachteile ergeben können²⁵.

Anreize und Anreizwegnahme

Dessen ungeachtet braucht Berlin eine monetäre interne Modernisierung²⁶. Stellschrauben einer nachhaltigen Haushaltspolitik sind Anreizsetzung und Anreizwegnahme.

Ansatzpunkt ist die auf der Kosten- und Leistungsrechnung (KLR) beruhende Budgetierung. Solange ein Berliner Bezirk ein Grundstück in seinem Vermögen hält und es nutzt, muss er an den Immobilienfonds oder an das Land Berlin (SenFin) den entsprechenden Mietzins entrichten. Bei Haushaltsengpässen im Bezirk ergibt sich somit häufig ein Zwang zur Veräußerung der Immobilie. Wie die KLR-Mietpreise kalkuliert und festgelegt werden, ist undurchsichtig. Das Moratorium »Stopp des Liegenschaftsverkaufs« könnte dahingehend aufgegriffen werden, dass der Strom von Immobilien aus den Bezirken in den Liegenschaftsfonds umgehend gestoppt wird. Die Stellschraube dazu ist, die Erlösbeteiligung der Bezirke zu streichen, wodurch ihr Anreiz wegfiel. Stützen könnte man sich

bei dieser Strategie auf § 63 Abs. 2 der Berliner Landeshaushaltsordnung, nach der »Vermögensgegenstände nur veräußert werden dürfen, soweit sie zur Erfüllung der Aufgaben Berlins in absehbarer Zeit nicht benötigt werden«. Diese Bedingung ist bei einem Verkauf als nicht betriebsnotwendig eingestuft Grundstücke nicht als generell gegeben anzusehen. Ohne vorherige Bestandsaufnahme (exakte Portfolioanalyse!) ist nicht gewährleistet, dass Nachbestückungen des Verkaufsbestands des Liegenschaftsfonds die Erfüllung der Landesaufgaben nicht beeinträchtigen.

Eine andere Forderung wäre die Abschaffung oder zumindest grundlegende Revision der KLR-basierten Budgetierung, um wieder politische Steuerbarkeit in den Bezirken im Bereich Stadt- und Immobilienentwicklung zu generieren. Zielsetzung müsste sein, die kurzsichtige Haushaltslogik zu durchbrechen, derzufolge Gemeinschaftsflächen zum Schuldenabbau verkauft werden, die möglicherweise in naher Zukunft dringend gebraucht werden. Auch die Einführung einer Bevorratung von Flächen für öffentliche Belange, die dem Verkaufsprozess entzogen werden und für künftige Nutzungen durch die Gemeinschaft zur Verfügung stehen, könnte sich als zielführend erweisen. Denn es ist problematisch, dass sich die stadtpolitischen Dinge kontinuierlich wandeln. Nach der derzeitigen (Haushalts-)Logik wird so getan, als ob es keine Zukunft gäbe bzw. als ob die künftigen Bedarfe der Gesellschaft bereits zum jetzigen Zeitpunkt unverrückbar feststünden. Vor ein paar Jahren wusste man allerdings noch nicht, dass nun wieder mehr Kitaplätze gebraucht würden. Mittlerweile sind diese Gebäude verkauft und die Bezirke haben kaum noch geeignete Liegenschaften in ihrem Portfolio, die rasch und kostengünstig zu Kitas umgebaut werden können.

10. Zusammenfassung: Leitlinien gegen das »Land Grabbing« in Berlin

Kein Städtebau ohne Geld und wirkmächtige Bodenpolitik

Bodenpolitik muss heute komplex und zeitgemäß gedacht werden, nicht nur in Berlin. Dies schließt die Reanimation in Vergessenheit geratener Ideen von Bodenreformern wie Henry George, Adolf Damaschke oder Hans Bernoulli nicht aus. Was bislang in Berlin

fehlt, ist eine Plattform für Implementationsvorschläge alternativer boden- und stadtpolitischer Strategien. Denn auch die Themen der Sozialen Stadt haben sich gewandelt: Weg von der Aufwertung der »Problemkieze«, hin zur Beschäftigung mit dem Problem der Verdrängung sozial benachteiligter Menschen aus der Innenstadt. Soziale und kulturelle Vielfalt drohen angesichts der Berliner Konstruktion der Liegenschaftspolitik – mit dem Liegenschaftsfonds und seinem prioritären Ziel der Haushaltskonsolidierung – abhanden zu kommen. Zugänglichkeit zum Raum als Wohnraum, Arbeitsraum oder Kulturraum wird zunehmend wichtiger. Dieser Zugang könnte – neben den hier skizzierten bodenpolitischen Strategien – zunächst über ein auskömmliches Grundsteuersystem (Vorbild: Property Tax in New York²⁷) des Landes Berlin bewerkstelligt werden. Es ist sehr lohnenswert, sich in dieser Situation an Henry George zu erinnern. George wollte mit einer »single land tax« die Privilegien des privaten Bodeneigentums beseitigen, ohne das Eigentum abzuschaffen, und andere Steuerarten eliminieren²⁸. Die Auswirkungen einer Bodenwertsteuer²⁹, aber auch einer Baulandsteuer oder eines Planungswertausgleichs unter Beteiligung der Entwicklungsträger sind bis heute umstritten. Auch am Terminus »Privateigentum« und seiner Einschränkung durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) scheiden sich die Geister. Eine Sozialisierung von Grund und Boden (Art. 15 GG) ist bislang noch eine Terra Incognita. Nicht ausgeschlossen ist, dass – am Beispiel Berlins – eine Debatte um die eigentumsrechtlichen Arrangements von Grundstücken begonnen hat. Es ist verdienstvoll, dass sich die *Initiative Stadt Neudenken* dieser Thematik angenommen hat. Eine Sensibilisierung kann ein erster wichtiger Schritt zur klaren Befunderstellung sein.

Raumrat: Erarbeitung von Land Governance-Prinzipien für Berlin

Ein wichtiger Befund der Debatten in Berlin in den letzten Monaten ist die in die Diskussion gebrachte Einrichtung eines Raumrats. Ein solcher Raumrat, d.h. ein Berliner Rat für Räume, müsste eine Mediationsaufgabe zwischen Verwaltung (v. a. SenFin, SenStadt) und den Grundstücksnutzern einnehmen. Der Rat könnte sich beispielsweise als dringendste Aufgabe der Ausarbeitung von

Leitlinien und Governance-Standards über die zukünftige Bodenpolitik annehmen. Gemeint ist die Erarbeitung verbindlicher Leitlinien nicht für die viel diskutierte Urban Governance, sondern für Land Governance als Instrument gegen Land Grabbing, wie es für Entwicklungsländer, ihre Bodenmärkte und Planungssysteme entworfen wird. Was für Kambodscha, Tansania oder Äthiopien Relevanz besitzt, kann auch in Berlin seine Wirkung nicht verfehlen. Nötig sind völlig neue demokratische (Planungs-)Prozesse, Verfahren und Instrumente, die hinsichtlich der künftigen Nutzung und Gestaltung von Grundstücken einerseits eine frühzeitige, umfassende und sachdienliche Information von Bürgern und Eigentümern gewährleisten, andererseits die in der Wohnbevölkerung vorhandenen Ideen, Bedürfnisse, aber auch Sorgen und Bedenken aufgreifen, und schließlich auch die Bereitschaft von Bürgern, ihre Kraft, Zeit und Kreativität bei der Gestaltung von gemeinschaftlich nutzbaren Grundstücken einzubringen, zum Wohle der Allgemeinheit zu aktivieren.

Genau dies bezeichnen Klaus Dein-

ger et al. als Land Governance Assessment Framework (LGAF), der zur Verbesserung der Transparenz bei Nutzungsentscheidungen, Eigentumswechselln und ausländischen Direktinvestitionen in Grund und Boden erprobt wird³⁰. »Jede Veränderung der Landnutzung muss von den örtlichen Gemeinschaften beschlossen werden«. Und: »Um die Rechte der ländlichen Gemeinschaft und ihrer Mitglieder zu sichern, müssen die Staaten vorher die Rechte und deren Schutz garantieren. Außerdem müssen sie die Bedingungen festschreiben, unter denen Land verkauft oder verpachtet werden darf (...). Die Staaten müssen Eigentums- und Besitzrechte entweder individuell durch Grundbücher oder durch Verträge mit den Gemeinschaften absichern«, lauten zwei Grundsätze des UN-Sonderbeauftragten de Schutter³¹. Die Richtlinien sind durchaus auch für die neue »Soziale Frage« in Berlin bedeutsam.

Auch dem Thema Korruption bei der Grundstücksvergabe sollte bei der Neuordnung der Liegenschaftspolitik durch einen möglichen Raumrat auf die Spur gegangen werden. Aber das braucht hier nicht vertieft zu werden.

Anmerkungen

¹ Vgl. Ulrich Pfeiffer: Metropole Berlin: Innovationen. In: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz Berlin (Hrsg.): Metropole Berlin: Mehr als Markt! Dokumentation des Symposiums 26./27. November 1990. Berlin 1991, S. 135. Auffällig ist, dass boden- und flächenhaushaltspolitische Strategien für Berlin im Jahr 1990 kontroverser und tiefschürfender als heutzutage erörtert wurden.

² Vgl. Klaus J. Beckmann/Harald Bodenschatz/Undine Giseke/Michael Krautzberger/Guido Spars: Alles muss raus? Die Zukunft der Liegenschaftspolitik in Berlin. Ergebnisse aus Sicht des Beirats. Papier zum Stadtforum Berlin am 8. Oktober 2009, S. 3.

³ Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Senator Dr. Ulrich Nußbaum: Eckpunktepapier Transparente Liegenschaftspolitik für Berlin vom 08. Mai 2012, S. 2.

⁴ Vgl. aktuell Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.): Flächenentwicklung in Berlin 1991-2010-2030, Berlin 2011; dies. (Hrsg.): Strategie Stadtlandschaft Berlin: natürlich, urban, produktiv, Berlin 2012; dies. (Hrsg.): Parklandschaft Tempelhof, Wettbewerbsdokumentation, Berlin 2012.

⁵ Vgl. Initiative Stadt Neudenken: »Die Soziale Stadt gestalten – neue Wege in der Stadtentwicklung zur Förderung sozialer und kultureller Vielfalt?« Workshop am 13.7.2012, Berlin, abrufbar unter <http://urbanitas.eu/>

Programm%20VA%2013.7.2012_G-LAB_Die%20Soziale%20Stadt%20gestalten.pdf (Zugriff am 6.9.2012).

6 Vgl. Dieter Puchta/Friedrich Schneider/Stefan D. Haigner/Florian Wakolbinger/Stefan Jenewein: *The Berlin Creative Industries*, Wiesbaden 2010.

7 Vgl. Emily Apter: *Fetishism as Cultural Discourse*, Ithaca 1993; Louise J. Kaplan: »The Fetishism of Commodities«. In: Kaplan (Hrsg.): *Cultures of Fetishism*, Houndmills/Hampshire 2006, S. 131-153.

8 Vgl. Initiative Stadt Neudenken: Positionspapier vom 3.11.2011, abrufbar unter <http://stadt-neudenken.tumblr.com> (Zugriff am 6.9.2012).

9 Zur Finanzierung und gesellschaftsrechtlichen Konstruktion öffentlich-privater Grundstücksfonds vgl. Heinrich Degenhart/Sabine Clausen/Lars Holstenkamp: *Flächenfonds als öffentlich-private Partnerschaft. Ein Finanzierungskonzept zur Mobilisierung von Brachflächen am Beispiel der Stadt Hannover*, Lüneburger Schriften zum Wirtschaftsrecht, Band 19, Baden-Baden 2011, S. 76 ff.

10 Vgl. Guido Spars: *Die Immobilienwirtschaft aus der Sicht regionalökonomischer Theorien. Das Beispiel Berlin*, Berlin 2006, S. 63.

11 Vgl. Senatsverwaltung für Finanzen Berlin, Senator Dr. Ulrich Nußbaum: *Eckpunktepapier Transparente Liegenschaftspolitik für Berlin vom 08. Mai 2012*, S. 2.

12 Kritisch zum Potenzialwert insbesondere Wolfgang Kleiber: *Verkehrswertermittlung von Grundstücken*, 6. Auflage, Köln 2010, S. 971 ff.

13 Vgl. Eberhard von Einem: *Geld und Stadt. Ein Brief an die Vorbereitungsgruppe*. In: Julian Wékel (Hrsg.): *Geld und Stadt*, Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (DASL), Almanach 2008/2009, Berlin 2009, S. 38-40.

14 Vgl. Fabian Thiel: *Common Property Governance – Bodenpolitik durch Benevolenzeffizienz*. In: *PNDonline* II/2009.

15 Vgl. Juliane Pegels: *Privately Owned Public Space. New York Citys Erfahrungen im Umgang mit öffentlich nutzbaren Räumen, die sich in privatem Besitz befinden*, D 82 (Diss. RWTH Aachen), F. d. R. Aachen 2004, S. 158.

16 Vgl. Wolfgang Schneider, in: Reiner Lemke: *Immobilienrecht, Kommentar*, § 3 GBO, Köln 2012, S. 23 ff.

17 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/DIFU: *Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band II: Dokumentation Festveranstaltung/Materialien*, Berlin 2010, S. 66.

18 Vgl. Michael Krautzberger: *Gesellschaftspolitische Wandel und Städtebaugesetzgebung*. In: Bundesminis-

terium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung/DIFU: *Berliner Gespräche zum Städtebaurecht, Band II: Dokumentation Festveranstaltung/Materialien*, Berlin 2010, S. 47 (S. 37-54).

19 Vgl. Initiative Stadt Neudenken: *Großer Akteurs- und ExpertInnenratschlag*, Workshop am 5.5.2012, Berlin.

20 Vgl. Stiftung Edith Maryon (Hrsg.): *Ein anderer Umgang mit Grund und Boden*, Basel 2012.

21 Vgl. Helmut Freiherr v. Oefele/Karl Winkler: *Handbuch des Erbaurechts*, 5. Auflage, München 2012, S. 18.

22 Vgl. Heinrich Degenhart/Sabine Clausen/Lars Holstenkamp: *Flächenfonds als öffentlich-private Partnerschaft. Ein Finanzierungskonzept zur Mobilisierung von Brachflächen am Beispiel der Stadt Hannover*, Baden-Baden 2011, S. 86.

23 Wertvolle Formulierungsvorschläge für Erbbaurechtsverträge finden sich bei: Christian Salzig: *Der Mietkauf im Erbbaurechtsmodell*. In: Stefan Hügel/Christian Salzig: *Mietkauf und andere Formen des Grundstücks-Ratenkaufs*, 2. Auflage, München 2010, S. 153-182.

24 Vgl. Bernd Schildt, in: Klaus Schreiber: *Handbuch Immobilienrecht*, Köln 2011, S. 1220-1223.

25 Vgl. Dirk Löhr: *Die schrumpfende Stadt – Rückbaustrategien unter Einsatz von kommunalem Eigentum und Erbbaurechten*. In: *fub – Flächenmanagement und Bodenordnung*, Heft 6/2011, S. 260-268.

26 In Anlehnung an Joseph Huber: *Monetäre Modernisierung. Zur Zukunft der Geldordnung*, 2., aktualisierte Auflage, Marburg 2011.

27 Interessanterweise stellt in New York die property tax den Löwenanteil bei den laufenden Kosten des Wohnungseigentums dar. Dazu *Bauwelt*, Heft 10.12, S. 12-29.

28 Vgl. Henry George: *Fortschritt und Armut*, Düsseldorf 1966.

29 Vgl. Jürgen G. Backhaus: *Land Value Taxation in Germany: Theoretical and Historical Issues*. In: Robert W. Andelson (Hrsg.): *Land Value Taxation Around The World*, New York 2000, S. 157-169.

30 »Why is a Land Governance Framework needed?« Vgl. Klaus Deininger, Harris Selod und Anthony Burns:

The Land Governance Assessment Framework: Identifying And Monitoring Good Practice In The Land Sector, The World Bank, Washington D.C. 2012, S. 11-25.

31 Vgl. Olivier de Schutter: „Large-scale land acquisitions and leases: A set of minimum principles and measures to address the human rights challenge“, Rede vor den Vereinten Nationen, A/HRC/13/33/Add. 2, 28.12.2009.

Migration und Stadtentwicklung, marginale Urbanität

Historisch ist die Be- und Verarbeitung des Fremden in der Stadt, der Umgang mit »Differenz« ein Kernelement des Städtischen. Städte haben immer davon gelebt, dass sie Immigranten aufgenommen haben, spezielle Stadtteile und Kolonien für sie geschaffen haben und Formen für den Umgang mit dem Fremden gefunden haben. Dieser Umgang erfolgte in Form von Ausgrenzung: Den Migranten wurden besondere Orte in der Stadt zugewiesen, häufig übernahmen diese für die Gesamtstadt die Rolle der ersten Eingliederung der Immigranten. Dies ist bis heute so geblieben: gerade die schnell wachsenden Megacities in den Entwicklungsländern besitzen solche Stadtteile, meist sind es die Marginalsiedlungen am Stadtrand, die erster Aufnahmeort für die Migranten sind. Gerade auch in den europäischen Städten gibt es solche Stadtteile, die besonders eng mit der Zuwanderungsgeschichte des jeweiligen Landes verknüpft sind und die teilweise die schon bestehende soziale und politische Ausgrenzung reproduzieren. Migration und Mobilität traten in den Städten immer wieder als das Bindeglied zwischen den Menschen und der gebauten Umwelt in Erscheinung und tun dies heute teilweise in neuen Formen. Migrantinnen und Migranten bewohnen und bewandern Orte dabei nicht zufällig, sondern im Rahmen ihrer Möglichkeiten und Grenzen. Wenn die Bedingungen günstig sind, entsteht Raum für soziale Innovationen.

Prof. Dr. Felicitas Hillmann,
Freie Universität Berlin,
Institut für Geographische
Wissenschaften

Dieser Beitrag widmet sich dem Zusammenhang von Migration und Stadtentwicklung und stellt die Hypothese auf, dass sich die Planung bis heute großteils im Rückgriff auf einige wenige Stereotypen von »Migration und Mobilität« vollzieht. Zunächst werden die Dynamiken dieser Entwicklung aufgezeigt: Wie war der Umgang mit dem »Fremden« in der Stadt? Inwiefern sind Städte durch Migration geprägt? Wie hängen unsere Vorstellungen von Mobilität, Moderne und Stadtstruktur

zusammen? Dann wird gezeigt, wie sich in der Nachkriegszeit aus dem bestehenden Migrationsregime heraus so etwas wie die wissenschaftliche Interpretation einer »urbanen Marginalität« verfestigte. Drittens wird vorgestellt, dass sich momentan ein Trend weg von einer »urbanen Marginalität«, in der Migration und Migranten vornehmlich als »Problem« rezipiert wurden und auf sie mittels sozialreformatorischer Maßnahmen reagiert wurde, hin zu »marginaler Urbanität« vollzieht.

Verändert haben sich nicht nur die Stadtgesellschaften selbst (beispielsweise durch die demographische Komposition der Bevölkerung, durch insgesamt stärkere soziale und ökonomische Ungleichheiten zwischen den Stadtbewohnern, durch neue Geschlechterarrangements). Auch unsere Vorstellungen von Urbanität haben sich verändert. Wie kommt es zu diesem Wandel? Woher kommen die Konzepte und an welchen Punkten berühren sich Mobilität und Planung in der Stadtentwicklung und -planung? Welche Entwürfe finden Gehör? Die vermeintliche Planlosigkeit und Unübersichtlichkeit stellt sich bei näherem Hinsehen häufig als neue Variante lang erprobter Umgangsmuster dar. Entweder wird das Fremde exotisiert (in Form von Paraden), ökonomisiert (im Sinne einer Kommodifizierung von Images), oder es werden durch die Regulierung von Mobilität semi-öffentliche Orte geschaffen, die vor allem auf bestimmte Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind. Dieser Beitrag kann als ein Plädoyer für eine aktivere Beschäftigung mit der Diversität im Stadtraum und in der Stadtplanung gelesen werden.

Der Fremde in den Städten, Kosmopolitismus

Bevor die Nationalstaatlichkeit sich weltweit als Prinzip der gesellschaftlichen und territorialen Organisation durchsetzte, waren die Regionen und dort fast immer bestimmte Städte die Zentren von Migration und Mobilität (Mumford 1961). Zu der Zeit, in der der Handel zu blühen begann, um das 5. Jahrhundert herum, kamen die Fremden kaum über die Grenzen der Häfen hinaus. Im alten Griechenland hatten die Stadtbewohner eigens die Kategorie des Metöken, des ortsansässigen Fremden, geschaffen, um einen politischen und demographischen Mittelweg zwischen Kosmopolitismus und Xenophobie zu finden. Sie brauchten diese Metöken, die die Städte oft großzügig unterstützten, und behielten sich doch das Recht vor, diese Gäste wieder in den Status der Sklaven zu degradieren (Kristeva 1990: 69). In den Städten des Mittelalters dann war der Fremde abhängig vom fließenden Spiel zwischen *caritas* (der Barmherzigkeit) und der politischen Rechtsetzung der Aufnahmegesellschaft. Der Gebrauch des Passes schließlich geht auf das 14. Jahrhundert zurück, er unterschied Pilger (denen religiöse Gastfreundschaft eingeräumt wurde, sofern es sich um Christen handelte) von Fremden, die man nur dann akzeptierte,

wenn es einen ökonomischen Zwang dazu gab. Durch die Erfindung des Buchdrucks um 1550 n. Chr. stieg am Ende des 16. Jahrhunderts insbesondere die Zahl der geographischen Veröffentlichungen. In diesen Büchern rückten die Autoren von der Fiktion ab und präsentierten die »ungläubigen Völker« und idealisierten die »Güte« der Wilden – so wie sie von den Kosmopoliten in die Gesellschaft hineingetragen wurden und die unter anderem dazu taugten, den eigenen entstehenden Nationalismus vom »Anderen« abzugrenzen. In der Aufklärung wiederum, mit ihrem Interesse an »Idealbildern« und dem Gleichgewicht zwischen dem Politischen und dem Moralischen, wird der »Fremde« zu der Figur, an der sich der scharfsichtige Philosoph reibt und die ihren Ausdruck häufig im »Kosmopoliten« findet. Die Bezeichnung Kosmopolit bezieht sich auf einen, der keine feste Bleibe hat und zugleich nirgendwo Fremder ist (Kristeva 1990: 154ff).

1789 beschloss die französische Bürgerversammlung die »Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte«, die zur Maxime allen politischen Handelns wurde. Bald nach der konstituierenden Sitzung wurde die Position des Fremden diskutiert, er solle sich »naturalisieren« können, d.h. Teil der Nation werden können (das Wort Geburt hat den gleichen Wortstamm wie das Wort »Nation«, es leitet sich von »nacere« ab). Doch das politische Klima änderte sich rasch, und als es zu Kriegen kam, wurden die Fremden lästig, wurden sie für bestehende Krisen verantwortlich gemacht und landeten nicht selten auf dem Schafott.

Dennoch gehörte die Einverleibung von fremden Elementen in die Stadtkultur zum Bild der kosmopolitischen Stadt. Bestes Beispiel hierfür sind die kosmopolitanen Eliten selbst, die lange als Gradmesser der kosmopolitanen Stadt galten. Neben den sprachlichen Abdrücken (wie sie beispielsweise die Hugenotten in Berlin hinterließen mit ihrem »Mutterseelenallein«, den »Frikadellen« und den »Petitessen«), spiegelte sich der Einfluss der Fremden auch in der Baukultur – sofern dies durch einheimische Regularien zugelassen wurde. Der Grad des Zugeständnisses an kultureller, sprachlicher und baulicher Ein- und Vermischung variierte von Stadt zu Stadt. Unterschiedlichen Mobilitäten wurden unterschiedliche Räume in der Stadt zugestanden – bestes Beispiel hierfür sind die Hafenviertel in den Hafenstädten, die als Transiträume als Orte der Kontrolle über Waren und Menschen dienten und gleichzeitig für deren Nutzer

Orte der Entgrenzung darstellten. Lange war also die Zugehörigkeit der Bürger eines Territoriums lokal oder regional geregelt, erst mit der Herausbildung der Nationalstaaten verengte sich die Regulierung der Zugehörigkeit auf die Nationalstaatlichkeit. Was das Erscheinungsbild des »Fremden« in den Städten betrifft, so drängt sich der Eindruck auf, dass jeweils das akzeptiert wurde, was sich nicht verhindern ließ oder dass eben nur für das »Überhöhte« und »Besondere« Platz geschaffen wurde. In der Stadtgeschichte ist außerdem die Siedlungsform der Kolonie für die Fremden ein stets wiederkehrendes Muster.

»Sesshaftigkeit ist Stagnation« – der Traum immerwährender Mobilität

Der Traum der Mobilität ist seit der Industrialisierung engstens verknüpft mit der Vorstellung der Moderne. Einer der frühesten Migrationsforscher, Ravenstein, behauptete: »Wanderung ist Leben und Fortschritt. Sesshaftigkeit ist Stagnation«. Auch wenn man neue Formen der Mobilität (wieder)entdeckte, diese Spannung zwischen der gebauten Umwelt (dem Beständigen) und der Migration (dem Flüchtigen) zieht sich durchgängig durch die Stadt- und Migrationsforschung. Deutlich wird dies zum Beispiel, wenn man die Nachkriegszeit in Deutschland betrachtet. In der Dekade unmittelbar nach Kriegsende (und länger) waren unendlich viele Menschen unterwegs, Ausgebombte, Kriegsheimkehrer, Flüchtlinge, Staatenlose, Übersiedler. Die verschiedenen Besatzungszonen nahmen in ganz unterschiedlichem Maße Flüchtlinge auf, die amerikanische Zone die meisten, die französische praktisch gar keine. Die Ressentiments der Sesshaften gegen die Umherziehenden waren stark, durch Baracken und Lager versuchten die Regierenden, Konflikte einzudämmen (Herbert 2003). Den Planern ging es darum, möglichst neu, komfortabel und modern zu bauen, vor allem quantitativ ausreichend Wohnraum zur Verfügung zu stellen – die Orientierung erfolgte an der funktionalen Stadt, die sich nicht organisch entwickelt hatte und die die verschiedenen Lebensbereiche voneinander trennen sollte. Die gewachsene Stadt mit ihrer Heterogenität auf engstem Raum, wie sie sich seit den Massenzuzügen in der Industrialisierung herausgebildet hatte, war nicht länger das Leitbild der Planer (Häussermann 2005).

So herrschte im Nachkriegsdeutschland zwar ein erhebliches Maß an Mobilität, doch

das Ziel der Planung war es entweder, Pendelmobilität durch bessere Verkehrswege zu erleichtern oder aber die Rückkehr zu einer gewissen sesshaften Normalität im Alltag zu befördern, z.B. durch die Planung von Zentren und deren Versorgungsfunktionen wieder herzustellen. Seit Mitte der 1950er Jahre wurden erstmals Arbeitskräfte nach Deutschland geholt, aus den »Fremdarbeitern«, die es seit dem Kaiserreich gab, wurden »Gastarbeiter«. Ihre Unterkunft in den Städten war lange genauso provisorisch wie ihr Aufenthaltsstatus, anfangs lebten sie in Sammelunterkünften, sie waren Teil der Arbeitswelt, aber nicht Teil der Stadt. Während in den Betrieben das sogenannte Normalarbeitsverhältnis ausgehandelt wurde, nahmen die Gastarbeiter die Position an den Rändern der Arbeitsmärkte ein. Sie ermöglichten die Aushandlungen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern im Grunde erst, weil sie beiden Positionen nutzen: die Arbeitgeber konnten durch den Import von Arbeitskräften die Löhne im Zaum halten, und die Gewerkschaften konnten bessere Arbeitsbedingungen für ihre (einheimischen) Arbeitnehmer aushandeln. Auch im politischen Raum durchlebten die Gastarbeiter eine Zeit der »Integration auf Widerruf«, so lautete jedenfalls die ausländerpolitische Leitlinie der Bundesregierung im Jahre 1974. Sie waren jetzt »Ausländer«. Zeitgleich mit dem Anwerbestopp 1973, der in der Bundesrepublik wie in anderen europäischen Staaten verhängen wurde und für den die Ölpreiskrise einen willkommenen Anlass darstellte, eine restriktivere Arbeitsmigrationspolitik umzusetzen, hatte die Bundesrepublik den Familiennachzug zugelassen (Berlinghoff 2012: 150f). Der Anwerbestopp hatte auch zur Folge, dass viele Gastarbeiter nun fürchteten, dass sie – einmal für eine Weile aus der Bundesrepublik ausgereist – nicht mehr in die Bundesrepublik würden zurückkehren können. Dies bewirkte, dass viele, die vielleicht zurück in ihr Herkunftsland gegangen wären, nun lieber in Deutschland blieben und ihre Familie nachholten. Sie wollten ihr provisorisches Leben umkrepeln: Sie zogen aus den Wohnheimen aus, suchten Mietwohnungen, hatten sinkende Sparquoten, und die Verbindungen nach Hause wurden loser (Herbert 2003: 233).

Um diese Stabilisierung des eigenen Lebens zu erreichen, zogen die »Ausländer« in billige, fabriknahе Wohnungen oder in Sanierungsgebiete in der Innenstadt. Viele Vermieter nutzten diese Situation aus: sie vermieteten ihre Wohnungen an die Ausländer, ließen

die Wohnungen verfallen und bekamen so die angestrebte Abbruchgenehmigung, mit der sie rentablere Bürogebäude errichten konnten. Es entstanden in einigen Städten so etwas wie »Einwandererkolonien«, denen eine doppelte Funktion zukam: Für Neuankömmlinge wirkten sie als Integrationsschleuse in die neue Gesellschaft und gleichzeitig als Ort der Orientierung und des Haltes in der Herkunftskultur (Heckmann 1981). Als Reaktion auf die regionalen Konzentrationen wurden 1975 bis 1977 in einigen deutschen Städten Zuzugssperren eingerichtet, die einen weiteren Zuzug ausländischer Bevölkerung in bestimmte Stadtteile verhindern sollten. Diese Stadtteile waren häufig die, die sowieso von Planungsunsicherheiten wie z.B. einem drohenden Ausbau eines Autobahnteilstücks oder Rechtsstreitigkeiten betroffen waren. Mehr als ein Vermieter nutzte die Situation, um teuer zwischenzu vermieten und wenig in den Erhalt der Häuser zu investieren.

Die zweite Generation, die Kinder der Gastarbeiter, hatten einen kaum zu erfüllenden Spagat zu bewältigen. Die Kinder sollten im deutschen Schulsystem bestehen, sie sollten aber sprachlich, emotional und sozial an die (häufig nie erlebte) Heimat gebunden bleiben. Viele Kinder, die erst später von ihren Verwandten nachgeholt wurden, erlebten einen Schock, da ihre Biographie in keinsten Weise mit derjenigen der einheimischen Jugendlichen kompatibel war. Diesen Kindern wurde, wie ihren Eltern auch nur punktuell, kein eigener Platz eingeräumt, sie hatten sich in das Bestehende zu integrieren.

Die lange aus der öffentlichen Diskussion verdrängten, nun offensichtlichen Probleme der Integration, führten zu heftigen Reaktionen in der Öffentlichkeit. Im »Heidelberger Manifest« vom 17. Juni 1981, das unter anderem von Professoren und Ministern unterschrieben wurde, wurde vor »Überfremdung« und »Unterwanderung« gewarnt – kaum verwunderlich also, dass ein großer Teil der deutschen Bevölkerung, sich die Ausländer wieder »weg« aus Deutschland wünschte (1983 sagen dies 80 % der Befragten) (Herbert 2003: 241). Die Bundesrepublik Deutschland sah sich von ihrem politischen Selbstverständnis her immer noch nicht als Einwanderungsland, und man ging weiterhin davon aus, dass die Menschen, die man einst nach Deutschland holte, dann doch wieder in ihre Heimat zurückgehen würden. In den Jahren der Kohl-Regierung wurde das »Ausländerproblem« heftig diskutiert. Man blieb bei der Prämisse, dass Deutschland kein Einwanderungsland

sei und auch nicht werden dürfe, man plante nicht mit dieser Bevölkerungsgruppe. Die Bundesrepublik Deutschland war zwar seit Beginn der 1980er Jahre ein »informelles Einwanderungsland« geworden, da die Zuwanderungen dauerhaft die Abwanderungen überstiegen. Es wies jedoch keine reguläre Einwanderergesetzgebung und Einwanderungspolitik auf und regelte vieles in einem unübersichtlichen Klein-Klein kommunal oder auf Länderebene (Bade und Oltmer 2007: 169). Doch blieb insgesamt die Wahrnehmung der Ausländer durch Öffentlichkeit, Planung und Sozialreformer auf die defizitorientierte Seite der Migration fokussiert. In diesen Jahren entstand etwas, was von den Stadtsoziologen als »urbane Marginalität« bezeichnet wurde.

Migration ins Nachkriegs(West)Deutschland: die Entstehung urbaner Marginalität

Pointiert könnte man formulieren: In der fordistischen Arbeitsgesellschaft waren diese Migrantinnen und Migranten funktional für die Arbeitswelt, in der städtischen Entwicklung wurden sie lediglich an zwei Punkten wahrgenommen, und es wurde auf sie reagiert. Erst als Defizite bezüglich ihrer (erwarteten oder unterstellten) Integration in die Stadtgesellschaft offensichtlich wurden aber als die Zuwanderinnen und Zuwanderer begannen, öffentlichen Raum mit eigenen Symbolen wie beispielsweise Moscheen zu besetzen, kam es zu offenen Auseinandersetzungen, die als wichtige Hinweise für den Umgang mit Stadtentwicklung, Planung und Migration dienen können. Es war lange kein Platz für eine Wahrnehmung des Migranten als einem eigenständigen Akteur freigemacht worden. Die Migranten und Migrantinnen blieben auf die Zuschauerränge am Rande der Tribüne der Stadtgesellschaft verwiesen, sie sollten am besten das reproduzieren, was die Mehrheitsgesellschaft ihnen vorlebte.

Die unübersehbaren Probleme der Exklusion manifestierten sich seit Mitte der 1980er Jahre im Stadtraum. Mit dem ökonomischen Strukturwandel war auch ein Sockel struktureller Arbeitslosigkeit bei den ehemaligen Industriearbeitern entstanden, und diese waren nun häufig auf kontinuierliche staatliche Transferleistungen angewiesen. Sie konzentrierten sich in einigen Städten in bestimmten Stadtteilen und sie zogen tendenziell in bereits degradierte Gebiete, die den Planern bereits als »Ghettos von sozial leistungs-

schwachen Familien« bekannt waren, als rückständig bezeichnete Viertel (Zapf 1969: 55). Diese Sanierungsgebiete wurden in Wissenschaft und Öffentlichkeit »gerne als Negativ-Bild zur ›Normalbevölkerung‹ dargestellt: als mittellos, überaltert, ungebildet, leicht asozial, nicht anpassungsfähig und nicht anpassungsbereit« (Zapf 1969: 126). Die Sanierungsgebiete waren Quartiere wie Berlin-Wedding, in denen traditionell die Arbeiter und Rentner leben.

Was im angelsächsischen stadtsoziologischen Jargon als »urban marginality« betitelt wurde, die zunehmende Peripherisierung und Stigmatisierung armer Nachbarschaften, die zunehmende kontrollierende Verwaltung von Segregation und Integration als Instrument sozialer Kontrolle mit dem Ziel des Schutzes der wohlhabenden Klassen (vgl. hierzu Waquant 1999), war ein wichtiger Impulsgeber für die Analyse der Situation in den Städten in Deutschland. Wacquant hatte die Ghettos in den USA mit den Banlieus in Frankreich verglichen. Er fragte nach der Rolle des Staates bei der Entstehung von solchen »städtischen Marginalgebieten«, er beschrieb, wie der Rückzug des Staates aus diesen Gebieten (über eine Begrenzung von öffentlichen Transferleistungen oder aufgrund von Nicht-Investitionen) eine Vielzahl von Städten weltweit verändert hatte. Doch handelte es sich in den verschiedenen nationalen Regimen um den gleichen Effekt? Wacquant zeigte in seinen Untersuchungen, dass das amerikanische Ghetto mit seinen »Urban outcasts« hauptsächlich an die Geschichte der Diskriminierung von Afro-Afrikanern gebunden war und dass in den benachteiligten Stadtteilen als Heilmittel trotz kaum vorhandener Chancen die Aussicht auf einen Arbeitsplatz um jeden Preis hochgehalten wurde (»workfare«). In den französischen Banlieus stellt sich die Situation anders dar, denn sie waren ethnisch und national heterogen und wurden vor allem auch von »einheimischen« Franzosen bewohnt. Seine Grundthese kann man so zusammenfassen: Mit der neoliberalen Revolution habe sich ein Wechsel weg von der sozialstaatlichen Regulierung hin zu einer bestrafenden Verwaltung, die das »städtische Subproletariat in eine wütende Kaste Verstoßener« verwandele und eine Kriminalisierung von Armut mit sich bringe, vollzogen (Wacquant 2006: 7ff.). Die Massenproduktion und der Massenkonsum der Nachkriegszeit waren an die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates gekoppelt, mit dem Ende dieses Regimes – so Wacquant – ziehe auch neue Armut in die

Städte ein, bestimmte Stadtbezirke oder Bevölkerungsgruppen würden isoliert. Für diese Armut würden neue Etiketten benutzt: »Underclass« in Amerika und England, »Neue Armut« in den Niederlanden, Deutschland und Norditalien, »Exklusion« in Frankreich. Staaten funktionieren nicht mehr als »Stratifikationsmaschinen« (Esping Anderson 1993), die räumliche Entwicklung sei geprägt von Konzentration und Stigmatisierung.

In Deutschland wurde das Ausgrenzungsproblem in der stadtsoziologischen Literatur vor rund zehn Jahren intensiv bearbeitet. Auch hier wurde der Übergang von der Armut zur Ausgrenzung als eine Entwicklung beschrieben, die die Städte in ihrem Innersten tangierte, da sie eine Bewegung von der Industriegesellschaft mit ihren Arbeitermilieus hin zu einer Multidimensionalität der Ausgrenzung bedeuteten. In den Städten konzentrieren sich die Folgen dieses Übergangs am deutlichsten. In Europa wurde die Großsiedlung als das Quartier der Randständigkeit identifiziert, eine Wohnform, die ursprünglich als Pendant zur großindustriellen Fabrik geschaffen wurde und die für Alleinstehende oder Arbeitslose nicht geplant gewesen war. Arbeitslose hielten sich hauptsächlich in ihrem Quartier auf, Erwerbstätige außerhalb ihres Viertels. Das Quartier selbst bot kaum Arbeitsmöglichkeiten (Kronauer 2002: 221). Die Integrationsmaschine Stadt hatte ihre Integrationskraft verloren, die »risikanten Entwicklungen« und Polarisierungen in der Stadt mit ihrer multifaktoriellen Verursachung gingen einher mit einer Betonung des »ethnisch-kulturellen Konfliktpotentials in unseren Städten« (Heitmeyer, Dollase und Backes 1998: 16). Soziale Exklusion bezeichnete die andere Seite verstärkter Anstrengungen zur sozialen Inklusion durch eine veränderte Grammatik der wohlfahrtsstaatlichen Versorgung. Auf diese Defizite wurde nun mit sozialen Maßnahmen und Programmen wie der »Sozialen Stadt« reagiert. Strukturelle Ungleichheiten produzierten »soziale Folgen« und stellten damit die Städte insgesamt vor die Frage der Ressourcenverteilung. Das Quartier als »kollektive soziale Ressource« wurde nun zum Ausgangspunkt der Beeinflussung von Ausgrenzung (Kronauer 2002).

Die kritische Stadtsoziologie analysierte eine Peripherisierung und Marginalisierung der migrantischen Bevölkerung in den Städten – so wie diese über die verfügbaren Statistiken bis heute abgebildet wird. Die Migranten waren im urbanen Raum marginalisiert, sie spielten im öffentlichen Leben jedoch eine

beiläufige aktive Rolle bzw. wurden im Großen und Ganzen noch nicht als »städtische Akteure« wahrgenommen. In ganz Europa schwankten die Eingriffe in den städtischen Problemgebieten zwischen sozialarbeiterischen Ansätzen und repressiven, polizeilichen Maßnahmen. Die Migranten waren in der Regel Ziel von Maßnahmen, in den Stadtentwicklungsmaßnahmen sei eine »wechselseitige, reflexive Perspektivenübernahme aus den verschiedenen Handlungslogiken heraus als Voraussetzung von Kooperation bislang kaum gegeben« (Jaschke 1998: 414). Und noch mehr: Die Konzentration sozialer Probleme in den Quartieren führte zu Nachteilen, weil sich die Quartiere von der Mainstream-Stadtgesellschaft entfernten (Benachteiligung nach innen) und weil diese von den restlichen Stadtbewohnern eine Stigmatisierung erfuhren, sie entwickelten sich selbst zu benachteiligten Lebensorten (Häussermann 2004: 28f.). Gerade auch die Großsiedlungen oder beispielweise Konversionsgebäude wurden nach der Wiedervereinigung zum Wohnort von verschiedenen Migrantengruppen, gerade für die Aus- und Spätaussiedler ist dies in der Literatur gut dokumentiert.

Neben der Kumulation von Armut und Ausgrenzung, die bei den migrantischen Gruppen im öffentlichen Raum viel stärker sichtbar wurde als bei weiten Teilen der einheimischen Bevölkerung und insgesamt einen Planungsbedarf im Sinne von lokalen Förderpolitiken provozierte, zog auch die Repräsentation von religiöser Diversität in die Städte ein. Seit den 1980er Jahren gab es in Deutschland immer häufiger geplante und realisierte Moscheebauvorhaben, die kleine, relativ unsichtbare »Laden- und Hinterhofmoscheen« ablösten. Fast jedes der jüngeren Moscheebauprojekte wurde von heftigen Konflikten und Debatten begleitet, die sich in der Regel um die Errichtung »repräsentativer« Moscheen mit islamischen architektonischen Elementen (v. a. einem Minarett) drehten. Je nach Stadt zeigte sich die Mehrdimensionalität der aktuellen Konflikte, es waren nicht nur baurechtliche und verkehrliche Probleme, sondern es ging oft um den Ort und die Gestalt der Moschee (insbesondere die Höhe des Minarets), außerdem um den Namen der Moschee sowie um die konkreten Funktionen, die der Moschee vom Moscheebauträger zugewiesen wurden. Zwei Positionen dominierten jeweils den Diskurs: Auf der einen Seite bestand der Wunsch der Moscheebauträger, eine würdige Stätte des Gottesdienstes, der religiösen Bildung und der sozialen Kom-

munikation zu schaffen, und auf der anderen Seite bestanden vielschichtige Ängste und Befürchtungen verschiedener Akteursgruppen im Quartier. Die Kritiker fürchteten, dass zugleich politische Machtansprüche erhoben würden und Missionierungen vorgenommen würden (Schmitt 2008).

In der Stadtentwicklung und -planung liefen also zwei Trends nebeneinander her: Einmal die zahlreichen sozialreformerischen Maßnahmen, die auf lokaler Ebene verankert waren und die eine weitere Marginalisierung von Bevölkerungsgruppen und Stadtgebieten verhindern sollte und zweitens die Errichtung von Moscheen und die damit verbundenen überwiegend abwehrenden Reaktionen. Relativ im Windschatten dieser beiden, auf die Behebung von Defiziten ausgerichteten Umgangsweisen, gesellten sich hier und da sozial innovative Projekte wie beispielsweise die »Werkstatt der Kulturen der Welt«, die Migranten als städtische Akteure einbinden wollten. Im Grunde möchten das alle drei Ansätze auf ihre Weise erreichen, doch sind die inhaltlichen Ausgangspunkte ganz unterschiedlich: Einmal kommen sie von Seiten der Stadt, dann wiederum von religiösen Communities, außerdem von Seiten der Zivilgesellschaft.

Die bundesrepublikanische sozialwissenschaftliche Literatur hatte die Debatte um die »urbane Marginalität« angestoßen und hatte sich auf die Städte konzentriert, aus den »Unterschichteten« wurden nun »Überflüssige« (Bude 2006: 11), die in ausgrenzenden Quartieren lebten. Heute zeigt sich, wie sehr diese Marginalisierungen aus den Städten herausgetreten sind, wie kapillar die Ausgrenzung sich in weite Gebiete der Bundesrepublik ausgebreitet hat, wie stark die Raumplanung die Vorstellung einer Rettung in Form der Figur des »großen Investors« verinnerlicht hat (Bude, Medicus und Willisich 2012).

Die Entstehung von marginaler Urbanität in den Städten

Es wird hier behauptet, dass sich ungefähr seit der Jahrhundertwende das Verhältnis der Städte im Umgang mit dem »Fremden« in Richtung einer »marginalen Urbanität« verschoben hat. Damit ist gemeint, dass das »Fremde, die Migranten« zunehmend als selbstverständlicher Teil der Urbanität wahrgenommen und seitdem als Akteure der Stadtentwicklung relevant wurden. Es handelt sich bei dieser Verschiebung um Verände-

rungsprozesse, die in den meisten der europäischen Großstädten ablaufen, wobei nicht alle Veränderungen für alle großen Städte in gleichem Maße zutreffen. Diversität und Heterogenität der Stadtbevölkerung sind in meisten Städten bereits alltäglich geworden, und sie bestehen, wie von den Anhängern der urbanen Marginalität prognostiziert, teilweise tatsächlich in polarisierten Stadtstrukturen fort. Gleichzeitig manifestieren sich mit der Globalisierung veränderte Formen der Planung, die auch nach einer neuen Definition des »Fremden« verlangten. Mit den veränderten Mobilitätsmustern wurden außerdem tiefgreifende Wandlungsprozesse im städtischen Raum eingeleitet. Zu diesen Verschiebungen tragen drei Entwicklungen bei: die Perforierung der üblichen Erwerbsformen in der Stadt, die Herausbildung einer »Internationalisierung von unten« durch migrantische Ökonomien und, in einigen Vierteln der Großstädte, die Kommodifizierung des »Ethnischen«; außerdem die Exotisierung von »Fremden/Migrantischem/Anderem« in Form von Karnevals und Paraden, die die Stadt als Bühne brauchen, und die Schaffung von semi-öffentlichen Orten, die vor allem auf bestimmte Bevölkerungsgruppen zugeschnitten sind und an die Regulierung von Mobilität geknüpft sind. Zu dieser dritten Kategorie gehören zum Beispiel die auf Großprojekte zugeschnittenen und international vermarkteten Events, die die Stadtpolitiken vielerorts mitsteuern. Sie machen den Umgang der Stadtbevölkerung mit kurzfristiger Mobilität zu einer Herausforderung für die, die in der Stadt wohnen und leben. In diesem Beitrag werden lediglich die ersten beiden Verschiebungen genauer betrachtet (vgl. auch Hillmann 2011).

Immer noch belegen die statistischen Daten über die Arbeitsmarktintegration die strukturelle Benachteiligung der migrantischen Bevölkerung am Arbeitsmarkt: Sie ist doppelt so häufig arbeitslos, Armutsrisiken stärker ausgesetzt und verdient nach wie vor weniger gut als die einheimische Bevölkerung. Die allmähliche Perforierung der industriellen Gesellschaft seit den späten 1980er Jahren und die damit einhergehende Verflüssigung der segmentierten Arbeitsmärkte brachte insgesamt stärker risikobehaftete Arbeitsformen für sehr viele Arbeitnehmer mit sich. Während große Teile der von den Arbeitgebern nicht länger gebrauchten Arbeitnehmer von abfedernden Sozialprogrammen profitierten, stellte sich für die Jüngeren immer deutlicher

die Frage, in welche Formen der Erwerbstätigkeit sie sich angesichts der rasch verlaufenden Flexibilisierung eigentlich integrieren sollten. Ob Solo-Selbständige oder Scheinselbständige: Die Zunahme aller möglichen Formen der Selbständigkeit deutete darauf hin, dass das Normalarbeitsverhältnis nach und nach in neue Formen der Beschäftigung ausfranst. So war die migrantische Selbständigkeit in den Städten bis dahin die Ausnahme gewesen – und wurde auch nicht durch Maßnahmen und Programme unterstützt – im Gegenteil, man hatte hohe bürokratische Hürden aufzuerlegen. Wenn man einmal versucht, die migrantischen Ökonomien heute als einen Gradmesser der Veränderungen am Arbeitsmarkt und im Stadtraum heranzuziehen, dann sieht man, dass es seit vielen Jahren eine starke Zunahme der eröffneten Unternehmen, eine Diversifizierung und eine »Normalisierung« gegeben hat (Hillmann und Sommer 2011). In der *mental map* vieler ist das migrantische Unternehmen jedoch immer noch der Gemüseladen und nicht selbstverständlicher Teil einer städtischen Dienstleistungsgesellschaft – es ist weiterhin marginal.

Die Sinus-Studie von 2008 hatte es zum ersten Mal quantitativ und qualitativ auf den Punkt gebracht: In den Städten sind neue, gemischte, Milieus entstanden, und damit wären eigentlich auch ganz neue Ansatzpunkte für die Stadtentwicklungspraxis denkbar gewesen. Doch eine aktive Einbeziehung von Migranten in die Stadtentwicklung fand vor allem dort statt, wo man einer weiteren »urbanen Marginalität« den Boden entziehen wollte. Durch die Einführung des Programms der »Sozialen Stadt«, das zur Städtebauförderung gehörte, richteten sich viele Stadtentwicklungsaktivitäten auf die »sozialen Brennpunkte«, die »benachteiligten Stadtteile«. Man hatte jetzt die Möglichkeit, auch die soziale Seite der Stadtentwicklung zu bearbeiten und tat dies durch die Einführung von neuen Instrumenten wie dem »Quartiersmanagement«. Als Teil der Städtebauförderung erhoffte man sich durch die integrierten Handlungskonzepte »eine klarere Beschreibung der Potenziale und der Akteure, die mit dem integrierten Handlungsprogramm mobilisiert werden sollen« (Häußermann 2006: 293), vor allem auch der Migranten. Sie sollten ganz stark auch durch die Unterstützung von lokalen Ökonomien, insbesondere auch von migrantischen Ökonomien, »eingefangen« werden. Doch die sehr spezielle, häufig prekäre Situation der migrantischen Unternehmer passte gar nicht so recht in die Art und Weise, wie

man lange Jahre Stadtentwicklung betrieben hatte. Im Rahmen einer Studie zum Zusammenhang von migrantischem Entrepreneurship und sozialer Kohäsion in Berlin (Hillmann und Taube 2009) erklärte einer der damaligen LSK (Lokales Soziales Kapital)-Beauftragten, wie wenig die traditionellen Förderinstrumente mit den Gegebenheiten vor Ort korrelierten und was daraus folgte:

»Man muss mit einer anderen Herangehensweise arbeiten. Man muss sich über Netzwerke oder Moderatoren oder Multiplikatoren an die Gruppen heranwagen, die vielleicht durchaus ihren Handel im Griff haben, aber auf Behördendeutsch verfasste Einladungen nicht lesen oder den Sinn dahinter nicht verstehen können. Aber das kann man nur über so eine Art von ›street-working‹ machen, aber das ist natürlich enorm aufwendig, und die Frage ist, wen bindet man ein? Wer ist derjenige, dem die Leute vertrauen? Man müsste die Vereinigungen besser nutzen, die migrantischen Vereine und Verbände. Mit denen müsste man noch enger zusammenarbeiten können, um diese Gruppen zu aktivieren.« (LSK-Beauftragter)

Die alten Instrumente hatten sich überholt, und damit hatten die Quartiersmanager und Stadtentwickler zu kämpfen. Es zeichnete sich ab, dass es sich um eine zeitintensive und langwierige Aufgabe handeln würde:

»Heute funktioniert das nicht mehr, dass wir sagen: Wir machen eine große Versammlung, wir laden ein, wir haben eine Tagesordnung, stellen etwas zu essen hin und hoffen, dass sie alle kommen. Man muss das, meiner Ansicht nach, auf ganz, ganz kleine Bereiche reduzieren und sagen: Wir machen hier einen lokalen Treffpunkt mit den Unternehmen nur rund um die Passage. Was interessiert den Händler in der Passage, was unten am Bahnhof Neukölln passiert?« (Mitarbeiterin der Wirtschaftsförderung).

Die »Projektitis«, die mit recht kurzfristigen Planungshorizonten und Finanzierungszeiträumen einherging, führte unter anderem zu einer fehlenden Nachhaltigkeit begonnener erfolgreicher Modellprojekte und Strukturen. Bedacht wurde dabei offenbar nicht, dass die meisten Projekte auf diesem Feld eine längere Anlaufphase benötigten, z.B. auch um erst einmal Zugänge zu den jeweiligen Zielgruppen herstellen zu können. Beispiele aus der Praxis hatten gezeigt, dass nur diejenigen Projekte wirklich Erfolg haben konnten, die auf Langfristigkeit angelegt waren und die bei Erfolg in eine Regelfinanzierung übernommen wurden. Dieses Problem wurde nicht nur von im Projekt Aktiven als frustrierend empfunden, sondern auch von

den Behörden bedauert. Die Anlaufschwierigkeiten und Einarbeitungsmühen wurden systematisch unterschätzt, und die Kontinuität der Projekte konnte nicht gesichert werden:

»Aber das Problem ist meiner Ansicht nach immer: Was passiert nach Beendigung der Förderung? Die Nachhaltigkeit ist nie gewahrt. Kein Mensch macht die Arbeit danach. Nach anderthalb Jahren ist ein Angebot dann so gut eingeführt, dass sie auch richtig zu tun haben. Es hat sich in der Community gut rumgesprochen und es arbeiten da auch gute Kräfte. Dann ist es vorbei, keiner zahlt mehr, und dann sitzen sie wieder da und wissen nicht, wo sie hingehen sollen.« (Experte der Senatsverwaltung)

Auch die Vorstellung, dass es so etwas wie »automatische Solidarität« unter den kleinen Unternehmern gäbe, stellte sich für die Planer als Illusion heraus. So scheiterte die von der Wirtschaftsförderung Neukölln angestrebte engere Zusammenarbeit zwischen Verwaltung und den migrantischen Unternehmen im Jahre 2009 zunächst:

»Dieses Misstrauen unter den Verbänden und Vereinen war ziemlich groß, und es ist uns nicht gelungen, dieses Misstrauen abzubauen. Wir hatten eine andere Vorstellung. Wir dachten, dass wir mit ihnen unser Netzwerk erweitern: ihr habt Zugang zu den Unternehmen, und Ihr könnt Multiplikatoren sein. Ich habe den Eindruck, dass sie das durchaus verstanden haben, aber daraus können sie keine Finanzierung bekommen. Deren Vorstellungen waren immer, sie beteiligen sich an der Unterstützung der Unternehmen, aber sie müssen dafür auch entlohnt werden. Eine durchaus nachvollziehbare Forderung, aber die kriegt man nur hin, wenn man arbeitsmarktpolitische Projekte macht, mit ABM, MAEs und wie sie alle heißen. Und wenn ich die mache, dann bekomme ich auch Geld, und dann kann ich mit diesen Regiekosten gut leben. Insofern ist eine Konkurrenz aus dieser Situation entstanden, die wir gar nicht haben wollten, die wir auch nicht bedacht hatten.« (Mitarbeiter der Senatsverwaltung, Neukölln)

Trotz dieser Schwierigkeiten und der in vielen Fällen prekären Situation der Unternehmer ist das migrantische Unternehmertum inzwischen in vielen Städten fester Bestandteil der Urbanität geworden. Häufig sind die Unternehmer Ansprechpartner für Institutionen und tragen insgesamt zu einer Stabilisierung der Stadtteile bei. Nur so lässt sich das starke Interesse verschiedener Träger wie dem SVR (Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration) (»Wirtschaftliche Selbständigkeit als Integrationsstrategie«) oder aber der vielen Studien

zur »Standortentwicklung« verstehen. Man erhofft sich von den migrantischen Ökonomien, dass sie durch die bessere Hinzuziehung der Potenziale der migrantischen Ökonomien die Wirtschaftsstruktur allgemein stärken könnten. Hier kommt nun ein Umgang mit dem »Fremden/dem Anderen« zu tragen, der sich durch die Stadtgeschichte zieht: Es ist die Akzeptanz des Anderen, wenn es eine ökonomische Verwertungslogik gibt. Das »Ethnische« wird zum Vermarktungsfaktor und damit wiederum interessant für die Stadtentwicklung. In einigen europäischen Städten, beispielsweise in London mit seiner BrickLane oder in Amsterdam, ist dieser Prozess so stark vorangeschritten, hat sich ein solches Image um die von migrantischen Ökonomien geprägten Stadtteile gebildet, dass Rath und Aytar (2010) von einem »Ausverkauf des Ethnischen«, einer Kommodifizierung, sprechen. »Selling ethnic neighborhoods« nennen sie die Entwicklung, solche von Migranten geprägten Stadtteile als Touristenattraktion zu nutzen. Beispiele für diese Vermarktung gibt es massenhaft: Man denke nur an den Vorläufer von »Chinatown« und »Little Italy« in Manhattan.

Ein zweiter Berührungspunkt von Migration und Stadtentwicklung sind die großen Veranstaltungen, d.h. Paraden und Karnevale. Auch hierfür ist Berlin ein gutes Beispiel. Man findet Events wie den »Karneval der Kulturen«, der mittlerweile Millionen von Menschen auf die Straße lockt. Selbstverständlich handelt es sich hier um Events, die nicht Teil des Alltagshandelns sind. Die Besonderheit liegt auf der symbolischen Ebene: Die Stadt ist jetzt gelegentlich auch eine Bühne für das »Migrantische«, aber nicht einfach das »Exotische«, und die Mehrheit der Stadtbewölkerung nimmt als Zuschauerinnen und Zuschauer teil. Doch sind alle Stadtbewohner ausdrücklich eingeladen, an den Vorbereitungen zu dem Event teilzunehmen und die Beteiligung von Migrantinnen und Migranten erhält eine Form der Wertschätzung, die es in der alltäglichen Praxis sonst nicht in dem Maße gibt. Der »Karneval der Kulturen« als Massenevent ist der für die Allgemeinheit sichtbarste Teil der Migranten an der Stadtentwicklung. Es gibt aber auch kleinere Veranstaltungen, bei denen man sich aktiv um eine Einbeziehung von Migranten bemüht. Dies wird von den beteiligten Akteuren durchaus kritisch gesehen, denn man weiß, dass die Gefahr besteht, dass man gerade die schon prekär situierten Migranten und Künstler in gewisser Weise

»ausnutzt« – entweder persönlich oder als Begründung für den Anspruch auf mehr Stadtentwicklungsgelder:

»Bei Künstlern ist es immer so, dass sie gern genutzt werden, um das Image des Bezirks zu stärken: ›Guckt mal, was wir alles hier haben.‹ Aber kein Mensch gibt ihnen Geld, oder kein Mensch zahlt den Wert der Kunst, den die eigentlich produzieren. Aber jeder wird sie gern für Stadtteilfeste, für Veranstaltungen nutzen: ›Kannst Du nicht mal Deine Sachen da ausstellen. Ist ja auch schön, wenn Du mal aus deinem Atelier rauskommst, kannst auch neue Kunden bekommen.‹ Keiner würde das zum Obsthändler sagen, und insofern werden die wahrscheinlich am meisten ausgenutzt, haben am wenigsten Geld, aber lassen sich auch am meisten ausnutzen. Aber es ist natürlich immer schick, wenn man in seinem Bezirk über eine Künstlerszene, eine In-Szene, eine Alternativszene verfügt, die nicht kriminell, sondern künstlerisch kreativ angehaucht ist. Zurzeit ist ja bei uns im Bezirk nach wie vor die Marketing-Kampagne in eine andere Richtung. Das meiste Geld gibt es im Bezirk immer dann, wenn die Missstände intensiv benannt werden, und das wird mit Perfektion betrieben. Und solange die QMs ihr Geld kriegen und neue QMs dazukommen, kann man aus fiskalischer und politischer Sicht sagen, der Ansatz ist richtig.« (Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung, Stadtteil XY) (Hillmann und Taube 2009)

Die dritte Verschiebung vollzieht durch die neuen Mobilitäten, die sich mit der Globalisierung und der damit verbundenen Umschichtung von Zugangsmöglichkeiten zu Ressourcen, durchgesetzt haben. Gerade auch die Mobilitätsressourcen und die Möglichkeit der Überwindung von Grenzen veränderten sich, und es entstanden neue Mobilitätsformen, die jetzt die Städte prägen und die noch vor 50 Jahren undenkbar gewesen wären: Die Interrailer der 1980er Jahre sind längst zu den heutigen Massen-Stadttouristen geworden. Das Mobilitätsprogramm der EU, Erasmus, hat eine Gruppe von mobilitätsaffinen Hochqualifizierten geschaffen, die längst um die Gruppe der weltweit Studierenden (Erasmus Mundus) erweitert wurde. Manche Städte werden durch neue Wohnformen wie Multilokalität oder die Umnutzung von Wohnbestand zu Ferienwohnungen mit ganz neuen Problemen konfrontiert. Deren transitorische Bewohner fragen nur eine temporäre Wohnfunktion nach, an einer soziale Einbindung oder an nachbarschaftlichem Engagement sind sie nicht interessiert (Hannemann 2010). Der Stadtraum ist damit nicht länger

etwas, das von den Bewohnern gemeinsam gelebt wird, sondern lediglich ein konsumierter Ort. An Stelle von Nachbarschaften entstehen Verwertungsgemeinschaften, die eben nicht auf eine langfristige Gemeinsamkeit hin ausgerichtet sind, sondern an einer transitären Nutzung von Gütern interessiert sind. Man kann diese Transformation im semi-öffentlichen Raum auch an Orten beobachten, die von vielen Touristen besucht werden. Die langansässigen Stadtbewohner fühlen sich ausgegrenzt, angestarrt und immer weniger »zu Hause« (ein gutes Beispiel für dieses Reaktionsmuster sind die (verbalen) Angriffe auf Touristen in Kreuzberg).

Noch etwas hat sich verändert: In vielen Städten, gerade auch in Hafenstädten, leben tausende transitär ausgerichteter Migranten, die ebenso eher in ein transnationales und kurzatmiges Geflecht von Beziehungen eingewoben sind, denn in die Stadtgesellschaft, die sie real umgibt. In vielen Orten sind spezielle Lager für diese Bevölkerungsteile entstanden. In den schnell wachsenden Megacities der Entwicklungsländern sind die Stadtteile, die Massen von Migranten aufnehmen, die *arrival cities*, erst Ankunftsorte und dann, wenn es gut geht, Schleusen in eine entstehende Mittelschicht hinein (Saunders 2011).

Hatte die Nachkriegszeit in Europa noch ein duales Verständnis von Migration und Stadtentwicklung mit sich gebracht und in der Stadtentwicklung und bei ihren vielfältigen Akteuren eine Einteilung in Sesshafte und Mobile vorgenommen, so sehen wir mit der Globalisierung eine weniger eindeutige Trennung und eine Abnahme von Bindungskräften, wie sie beispielsweise durch die abnehmende Integration der Menschen in den Arbeitsmarkt und durch die flexibilisierten Erwerbsverläufe deutlich werden. Diese bringen auch so etwas wie eine Oberflächlichkeit mit sich. Immer mehr Menschen bleiben kürzer an Orten und nutzen diese anders, sie bleiben marginal für die Stadtentwicklung – obwohl sie die »Urbanität« durch ihre Anwesenheit prägen.

Fazit

Wahrscheinlich ergibt es mehr Sinn, von einer entstandenen »marginalen Urbanität« anstatt von »urbaner Marginalität« in den Städten auszugehen – ohne damit vorhandene Ungleichgewichte beschönigen zu wollen. Gemeint ist, dass die Migrantinnen und Migranten, überhaupt Mobilität einen viel stär-

keren Stellenwert für die städtische Entwicklung besitzt, als dies noch vor einigen Jahren der Fall war. Anders als noch in den 1990er Jahren bleibt der Blick der Planer und Akteure in der Stadt nicht nur auf die Frage des Moscheebaus oder aber die Stabilisierung von sozialen Brennpunkten geheftet, sondern der Umgang der Städte und Kommunen mit den Migrantinnen und Migranten ist zentral für die Stadtentwicklung geworden und damit ausschlaggebend für die zukünftige Definition von »Urbanität«.

Dies hat nicht nur damit zu tun, dass die »Menschen mit Migrationshintergrund« in einigen Städten in den jungen Alterskohorten bereits faktisch die Mehrheitsbevölkerung stellen, sondern auch, weil die gesamtgesellschaftliche Wahrnehmung sich allmählich verändert: Die Präsenz von migrantischen Kulturen im Stadtraum wird immer öfter als »normal« wahrgenommen, und es wird nicht mehr nur mit »Exotik« oder »Problemen« assoziiert. Auch der Moscheebau wird zwar noch konfliktuell diskutiert, doch wird nicht mehr in Frage gestellt, dass auch die islamische Religionsausübung einen Ort in der Stadt haben sollte. Doch bleiben viele Fragen offen: Wie geht man damit um, dass auch transitäre Formen von Mobilität, deren Träger den bewohnten Raum nicht zwangsläufig als steten Aufenthaltsort ansehen, großen Einfluss gewinnen? Ein Nebenschauplatz der Globalisierung und den veränderten Stadtstrukturen und Mobilitäten ist, dass immer weniger klar ist, wer den öffentlichen Raum eigentlich wie nutzen darf – wer darf an welchen Raumkonstruktionen, Räumen und Orten wie teilhaben? Wer ist legitimiert, für wen zu sprechen?

Bislang sind die Reaktionen der Stadtentwicklung auf diese Veränderungen noch weitgehend an den gängigen Stereotypen orientiert: Wo möglich, wird vermarktet. So bewerben Städte mit traditionell starken Einwanderervierteln wie London und Amsterdam ihre »ethnischen Distrikte«, sie konzentrieren Teile ihres Stadtmarketings auf diese Gruppe.

Berlin hat dies zaghaft auch für Neukölln versucht, wie sich an der starken Beteiligung von Migrantinnen und Migranten am Kulturfestival »48-Stunden Neukölln« ablesen lässt. In zahlreichen Migrationsmuseen wird »Migrationsgeschichte« heute ausgestellt. In allen drei Fällen wurden bestimmte Stereotypen im Umgang mit dem »Fremden« herangezogen: die Legitimation über die ökonomische

Funktion, Überhöhung und Exotisierung sowie die Schaffung besonderer Orte mit mehr oder weniger offensichtlichen Zugangsbarrieren. Momentan läuft es in einigen Städten so, dass die Stadtpolitik sich hauptsächlich auf spezielle Zielgruppen fokussiert, beispielsweise auf die kulturinteressierten Besucher von Kulturhauptstädten, andere Aspekte der Stadtentwicklung aber sich selbst überlässt.

Wie sich eine Stadtentwicklung unter Einbeziehung auch migrantischer und transitärer Bewohner erreichen lässt, dies ist bis-

lang noch kaum erforscht und – aufgrund der vorhandenen strukturellen Ungleichheiten der verschiedenen Bevölkerungsgruppen – schwierig zu realisieren. Denn der zugestandene Grad der Einmischung und Partizipation der Stadtbewohner, ganz unabhängig davon, ob sie Migranten sind oder nicht, rührt am Grundverständnis der demokratischen Gesellschaften, er erfordert eine breiter angelegte Debatte über Partizipation und *urban citizenship*.

Zitierte Literatur:

AYTAR, Volkan & RATH, Jan (2011): *Selling Ethnic Neighborhoods: the Rise of Neighbourhoods as Place of Leisure and Consumption*. Routledge.

BERLINHOFF, Marcel (2012): Der europäisierte Anwerbestopp. In: von Oltmer, Jochen; Kreienbrink; Axel; Sanz Díaz, Carlos (Hg.): *Das »Gastarbeiter«-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa*. Schriftenreihe der Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte. Oldenbourg, S. 149 – 164.

BADE, Klaus J.; OLTMER, Jochen (2007): *Mitteleuropa Deutschland*. In: *Enzyklopädie Migration in Europa*, [Ferdinand Schöningh Verlag] Paderborn, S. 41 – 170.

BUDE, H.; Medicus, T.; Willisch, A. (2012): Vorwort. In: Bude, H.; Medicus, T.; Willisch, A. (Hg.): *Wittenberge ist überall*. [Verlag Hamburger Edition] Hamburg, S. 12f.

HANNEMANN, Christine (2010): Heimischsein, Übernachten und Residieren - Wie das Wohnen die Stadt verändert. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) - Schwerpunkt: Stadtentwicklung in Deutschland*, Nr. 17, S. 15 - 20.

HÄUSSERMANN, Hartmut (2005): *Urbane Räume*. In: Ziener, Karen; Cartensen, Ines; Goltz, Elke (Hg.): *»Bewegende Räume« – Streiflichter multidisziplinärer Raumverständnisse*. Reihe: Praxis Kultur- und Sozialgeographie, Festschrift für Prof. Dr. Gabriele Saupe, Potsdam, S. 20 – 26.

HÄUSSERMANN, Hartmut (2006): *Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – Die soziale Stadt*. In: *Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Planung neu denken*. Edition Stadtentwicklung, Dortmund.

HÄUSSERMANN, Hartmut; Kronauer, Martin; Siebel, Walter (2004): *Stadt am Rand: Armut und Ausgrenzung*. In: Häussermann, Hartmut; Kronauer, Martin; Siebel, Walter (Hg.): *An den Rändern der Städte*. Edition Suhrkamp, S. 7 – 40.

HECKMANN, Friedrich (1981): *Die Bundesrepublik: Ein Einwanderungsland? Zur Soziologie der Gastarbeiterbevölkerung als Einwandererminorität*. Stuttgart.

HEITMEYER, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hg.) (1998): *Die Krise der Städte*. Edition Suhrkamp. Frankfurt am Main.

HERBERT, Ulrich (2003): *Geschichte der Ausländerpolitik in Deutschland. Saisonarbeiter, Zwangsarbeiter, Gastarbeiter, Flüchtlinge*. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn.

HILLMANN, Felicitas (Hg.) (2011): *Marginale Urbanität. Migrantisches Unternehmertum und Stadtentwicklung*. Transcript Verlag. Bielefeld.

HILLMANN, Felicitas; Sommer, Elena (2011): *Döner und Bulette revisited oder: was man über Döner und Bulette genau wissen kann*. In: Hillmann, Felicitas (Hg.): *Marginale Urbanität. Migrantisches Unternehmertum und Stadtentwicklung*. Transcript Verlag. Bielefeld, S. 23 – 86.

HILLMANN, Felicitas; Taube, Jana (2009): *Die Produktion marginaler Urbanität (als Grundlage für die Internationalisierung der Städte)*. Projektbericht Social Polis, KU Leuven, unveröffentlicht.

JASCHKE, Hans-Gerd (1998): *Polizei und Sozialarbeit im städtischen sozialen Brennpunkt*. In: Heitmeyer, Wilhelm; Dollase, Rainer; Backes, Otto (Hg.): *Die Krise der Städte*. Suhrkamp, S. 398 – 415.

KRISTEVA, Julia (1990): *Fremde sind wir uns selbst*. Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main.

KRONAUER, Martin (2002): *Exklusion. Die Gefährdung des Sozialen im hoch entwickelten Kapitalismus*. Campus Verlag. Frankfurt.

MUMFORD, Lewis (1961): *Die Stadt. Geschichte und Ausblick*. Kiepenheuer und Witsch. Köln und Berlin.

SAUNDERS, Doug (2011): *Arrival City*. Blessing Verlag, München.

SCHMITT, Thomas (2008): *Die Mehrdimensionalität von Moscheebaukonflikten*. In: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hg.): *»Im Schatten des Minarets«*. Moscheebaukonflikte in Deutschland, Policy, Politische Akademie Nr. 25

WACQUANT, Loïc (2006): *Das Janusgesicht des Ghettos und andere Essays*. Textsammlung, Birkhäuser. Basel.

ZAPF, Katrin (1969): *Rückständige Viertel. Eine soziologische Analyse der städtebaulichen Sanierung in der Bundesrepublik*. Europäische Verlagsanstalt. Frankfurt am Main.



Abschied von der »Bürgerbeteiligung« Geschichten vom Wandel eines alten Bildes

Ist »Beteiligung« eigentlich noch zeitgemäß? Stammt das im Wort angelegte Konzept nicht aus einer Ära, in der obrigkeitsstaatliches Denken noch tief verwurzelt war? Hat sich die Programmatik, haben sich die Verhältnisse und die Bilder, die wir uns davon machen seither nicht gravierend verändert? Bedarf die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Stadtentwicklung in Zeiten von »Governance« nicht völlig neuer Denkansätze und -anstöße? Und haben sich nicht zuletzt die Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung und insbesondere der öffentlichen Handlungsfähigkeit so gravierend verändert, dass die »alte Beteiligung« keine Substanz mehr hat? Alle diese Fragen wird man mit »Ja« beantworten können, wie unten zu zeigen ist. Lediglich ein zentraler Anlass für wiederkehrenden Bürgerzorn scheint gleich geblieben zu sein: wesentliche Entwicklungen der Städte vollziehen sich noch immer »über die Köpfe der Menschen hinweg«. Aber auch hier legt der zweite Blick ein Überdenken des alten Beteiligungsverständnisses nahe.

Diese Vielfalt von Veränderungen kann hier nicht systematisch behandelt werden. Statt dessen werden einige Momentaufnahmen gezeigt, Schlaglichter auf Entwicklungen und Rahmenbedingungen geworfen, Geschichten vom Wandel erzählt, die in ihrer Summe den Abschied von einer alten Vorstellung nahelegen, ohne schon ein fertiges neues Bild an deren Stelle setzen zu können.

Mentale Modelle, oder: vom Wandel der Bilder

Der Philosoph und Wirtschaftswissenschaftler Birger Priddat¹ hat in einem Essay zu den Problemen der Reformpolitik an einen Begriff aus der politischen Psychologie erinnert: Shared mental models. Gemeint sind damit Meinungen und Einschätzungen, die sich in

Metaphern und Zuschreibungen ausdrücken. Wenn man den ehemaligen Bundeskanzler etwa dazu aufrief, das Steuer wieder in die Hand zu nehmen, dann steckte dahinter so ein »shared mental model«. Es lautet in diesem Fall: Ein entschlossener Steuermann kann Politikprozesse, ja das ganze Staatsschiff lenken. Solche Modelle können sich (wie das Beispiel zeigt) weit von der Wirklichkeit ent-



Prof. Dr. Klaus Selle ist Inhaber des Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen.

Bei dem vorliegenden Text handelt es sich um den gekürzten Vorabdruck eines Kapitels aus: Klaus Selle (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. edition stadt|entwicklung, Dortmund [Verlag Dorothea Rohn].



fernen. Aber wenn die Entfernung dauerhaft zu groß wird, muss wohl ein Wandel beginnen, müssen neue Bilder an die Stelle der alten treten:

Ein solcher Wandel ist auch in Sachen »Bürgerbeteiligung« überfällig: »Die Planung«, von der man früher einmal annahm, dass sie Stadtentwicklung umfassend steuern könne, ist bei weitem nicht so einflussreich, wie die Theoretiker und Praktiker des Planens früher einmal dachten. Eine »Beteiligung« an ihren Verfahren bewirkt also oft sehr viel we-



niger, als sich die Beteiligten erhoffen. Viele Impulse der Stadtentwicklung gehen stattdessen von den Märkten und auch von Bürgerinnen und Bürgern selbst aus. Darauf aber sind die traditionellen »Beteiligungsprozesse« nicht ausgerichtet.

Aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger hat »Bürgerbeteiligung« ebenfalls an Aussagekraft verloren: Früher waren mit dem Wort Assoziationen verbunden wie »mehr Demokratie wagen«, »auch Schwache können sich Gehör verschaffen«, »Siegfried gegen den Drachen« oder »David gegen Goliath« ... Letztlich ging es um eine »gerechte« Sache und um besondere Anlässe. Heute ist diese »Sache« gelegentlich nicht mehr zu erkennen, sind die Konfliktlinien unklar, ist die Chance zur Meinungsäußerung wohlfeil und die Aussicht, dass dies etwas Substanzielles bewirkt, trübe...

Auf Seiten von Verwaltungen und Politik herrscht schon lange Ernüchterung: Bürgerbeteiligung blieb systemfremd, wurde und wird zumeist als Zumutung empfunden.

Die Ereignisse um den Stuttgarter Bahnhof haben daran für viele nichts Wesentliches geändert. Bislang bewirkten sie vor allem, dass dem Wort »Bürgerbeteiligung« ein gewisses Drohpotential innewohnt.

Aber diese Ernüchterungen sind nicht die einzigen Veränderungen von denen zu berichten ist. Es gibt weiter reichende, solche die »an die Substanz gehen«. Davon ist in den folgenden Geschichten die Rede:

Ein Hungerstreik, oder: Geschichten von Unübersichtlichkeit und Vielstimmigkeit

Es war einmal – um in Geschichtenmanier zu beginnen – in den 70er Jahren.² Da begannen die Montanunternehmen, die Großbetriebe von Kohle und Stahl, ihre Immobilien auf den Markt zu werfen. Im Ruhrgebiet gerieten zum Beispiel die nahezu 1000 Arbeitersiedlungen unter Verwertungsdruck. Heute, das sei am Rande bemerkt, dauert dieser Prozess immer noch an. Inzwischen wurden ganze Stahlwerke und Kokereien demontiert und gen China verkauft. Ziel damals wie heute ist es, aus immobilem Kapital wieder mobiles zu machen – das irgendwo auf der Welt neue Anlagesphären findet.

Damals ging es, wie gesagt, um Werkswohnungen. Viele wurden abgerissen, um die Grundstücke neu zu verwerten. Das war auch in dem Fall, von dem ich hier erzähle, so. Aber man wollte dort die »Drecksarbeit« nicht selber machen, sondern verkaufte an jemanden, den man heute Projektentwickler nennen würde. Der lieh sich das Geld zum Kauf bei den Banken und spekulierte darauf, dass auf den mit zweigeschossigen Bergmannshäuschen besetzten Grundstücken zwanziggeschossige Hochhäuser errichtet werden könnten. Denn eine solche Verdichtung sah ein entsprechendes Programm des Landes an diesem Standort vor. Das versprach viel Geld.

Aber, um die Geschichte abzukürzen, der Entwickler verspekulierte sich und das Unternehmen ging in Konkurs. Der Abriss hatte jedoch begonnen und ging weiter – denn schließlich waren die Pläne für den neuen Stadtteil schon fertig.

Als die Bewohnerinnen und Bewohner sahen, dass die Neubauten so gar nichts mit ihrer alten Wohnqualität zu tun hatten, begann sich Widerstand zu regen ... Versammlungen, Demonstrationen, ja selbst Hungerstreiks wurden durchgeführt. Aber gegen wen? Wer war denn verantwortlich für den Abriss? Wer

könnte ihn stoppen? Die Bergbauunternehmen? Der Pleitier? Die Stadt? Das Land? Die Banken?

Die Bewohnerinitiative hatte keinen klaren Gegner. Eine eindeutige Verantwortlichkeit war nicht auszumachen. Und so zog man die damals ungewöhnliche Konsequenz, den Protest zu allen Beteiligten zu tragen: Vor dem Rathaus wurde ebenso demonstriert wie am Landesministerium. Und selbst die Banken im fernen Frankfurt blieben nicht verschont.

Diese Initiative hatte damals (teilweise) Erfolg. Aber viele andere Auseinandersetzungen über Planungsprobleme oder Projekte der Stadtentwicklung verliefen und verlaufen sich im Gestrüpp von Zuständigkeiten und unklaren Verantwortungen.

Wer sich etwa mit Großereignissen wie der Weltausstellung in Hannover auseinandersetzte³, vermochte niemanden zu identifizieren, der die Verantwortung für das ganze Projekt trug. In diesem wie in anderen Großereignissen sind viele Beteiligte für Teilaspekte zuständig – den Betrieb der Ausstellung, die Verträge mit den teilnehmenden Staaten, für den Bau der neuen Verkehrsstraßen, die Finanzierung des Wohnungsbaus, die Übernahme der Schulden etc. Und, um die Verwirrung komplett zu machen, spielen manche, die offiziell keinerlei Verantwortung tragen, in der Entscheidungsfindung eine ganz wesentliche Rolle. Eine zentrale, das Ganze steuernde und verantwortende Instanz gibt es bei Großereignissen dieser Art vielfach nicht.

Das alles gilt heute weiterhin, womöglich in noch deutlicherem Ausmaß. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Wer etwa nach Verantwortlichen für die Kostenexplosion bei der Elbphilharmonie Hamburg sucht, wer diejenigen identifizieren will, die für die erheblichen Zeitverzögerungen und Kostensteigerungen bei der Fertigstellung des Großflughafens Berlin Brandenburg fragt, stößt immer ins Leere – oder eben in ein Geflecht von Akteuren, die alle ihren Anteil an Entstehung und Verlauf der Probleme haben, die Verantwortung aber jeweils von sich weisen.⁴

Wesentlich aber ist: Es sind nicht nur die großen Projekte, in denen solche Verhältnisse herrschen.⁵ Selbst Alltagsaufgaben der Stadtplanung wie eine Platzumgestaltung können schnell fünfzehn, zwanzig oder mehr Beteiligte zusammenführen – von den städtischen Ämtern, den verschiedenen Ebenen kommunaler Politik über die Kammern bis hin zu den diversen Eigentümern der Liegenschaf-

ten am Platzrand, den Pächtern, Betreibern, Projektentwicklern, Beratern und so fort ...

Ähnliche Beobachtungen werden auch bei der Stadtteilentwicklung gemacht. Aus Anlass eines Expertenworkshops zu Teilhabechancen im Quartier⁶ wurde etwa festgestellt, dass die traditionelle Konstellation – hier die Bürger, dort die Kommune – ungleich komplexer geworden ist. Heute sind multilaterale Konstellationen die Regel: Neben verschiedenen kommunalen Akteuren und zahlreichen zivilgesellschaftlichen Gruppen, Initiativen und Vereinigungen treten intermediäre Organisationen, freie Träger der Wohlfahrtspflege, Einzelhändler, Gewerbetreibende, Wohnungsunternehmen und zahlreiche Gruppen und Vereinigungen in Erscheinung.

Selbst dort, wo es noch klare Verantwortungen für bestimmte Entscheidungsbereiche gibt (etwa bei Entwicklungsmaßnahmen, in denen öffentliche Akteure auch über die Grundstücke verfügen), ist das spätere Ergebnis nicht mehr nur auf das Handeln eines einzelnen Akteurs zurückzuführen, sondern Resultat des Handelns vieler.

Und – um noch eine Maßstabsstufe weiter zu steigen –: Wer heute über Stadtentwicklung reden will, wird dies als Gespräch der Stadtgesellschaft mit sich selbst, als Verständigungsprozess zwischen vielen Akteuren, als multilaterale Kommunikation verstehen und gestalten müssen.

Die Moral von der Geschichte? Das alte Bild von der Bürgerbeteiligung unterstellte ein eindeutiges Gegenüber: Hier der Staat (die Kommune), verantwortlich für das, was geschah – dort die Bürgerinnen und Bürger, die von den Verantwortlichen verlangten, dass auch ihre Argumente Gehör finden. Dieses bipolare Bild traf schon früher die Realitäten der Stadtentwicklung nicht. Heute ist es (von wenigen Ausnahmen abgesehen) verfehlt.

Wutbereite Zuschauer?, oder: Die Geschichte von den (neuen) Potenzialen der Bürgerschaft

Wenn von Bilderwandel die Rede ist, kann von den Bürgerinnen und Bürgern nicht geschwiegen werden – nicht von den Bildern, die sie im Kopf haben, sondern von denen, die man sich von ihnen macht. Früher hielt man sie für aphatisch: sie seien, mit Ausnahmen von einigen «Chaoten», nicht an Politik interessiert. Dann wurden sie zu »Störenfrieden«, die nur ihre Interessen im Kopf hätten,

und in Stuttgart entdeckte man dann gar die »Wutbürger«... .

Erstaunlich ist allerdings, dass dieselben Bürgerinnen und Bürger, die eben noch als lethargisch, egozentrisch oder emotionsüberfrachtet gebrandmarkt wurden, in anderen Zusammenhängen als »Partner nachhaltiger Stadtentwicklung« oder »Experten des Alltags« umworben werden, deren »Kreativität oder ... individuellen Interessen ein großes Potenzial für die zukunftsfähige Gestaltung und Entwicklung von Städten und Regionen [bilden]«⁷.



Zuschauen und Einmischen – zwei »Aggregatzustände« der lokalen Bürgerschaft

Ja, was denn nun? Was für ein Wesen ist – »der Bürger«? Und: Was folgt daraus für seine »Beteiligung«?

Zunächst einmal gilt es den Eindruck zu rücken, Bürgerinnen und Bürger erzürnten sich erst seit kurzem über Entwicklungen in ihren Städten. Das ist mitnichten so. Vermutlich ist Stadtentwicklung ohne Konflikt gar nicht zu denken. Ohne jetzt weiter ausholen zu wollen, reicht schon ein Blick auf die letzten 50 Jahre. Da marschierten schon Anfang der 60er Jahre Ärzte aus Kreuzberg vor das Berliner Rathaus, um dem damaligen Regierenden Bürgermeister (Willy Brandt) ihren Protest deutlich zu machen: Sie sahen, dass durch die geplanten großflächigen Abrisse ihre Patientenstämme hinwegsaniiert wurden. Es waren in den Folgejahren quer durch die Republik immer wieder Angehörige der Mittelschichten, die sich gegen stadtzerstörende Verkehrsprojek-

te und – zum Beispiel – für Denkmalschutz einsetzten. Mag sein, dass die Umgangs- und Äußerungsformen zunächst gesitteter waren und erst durch die Ausdrucksweisen der 68er radikalisiert wurden, aber der Widerstand war schon früh ein wütender, bürgerlicher. Und auch das sei nicht vergessen: Wir verdanken ihm viel. Ganze Altstädte existierten heute nicht mehr, hätte es diesen Widerstand »aus der Mitte der Gesellschaft« nicht gegeben.

Die Stadtzerstörungen, gegen die sich schon die frühe Bürgerwut richtete, wurden und werden mit dem Allgemeinwohl begründet. Das verlangte angeblich eine autogerechte Zurichtung der inneren Städte und den Abriss nicht mehr »wirtschaftlich zu erneuernder« Substanz. Wenn man heute wie früher landauf, landab gleichsam in Endloschleife den Satz wiederholt, die Bürgerinnen und Bürger hätten ja nur ihre Individualinteressen im Blick und ließen das Gemeinwohl außer Acht⁸, so ist das mit Blick auf diese Geschichte also gleich in mehrfacher Hinsicht unverständlich:

- Das persönliche Interesse Einzelner an der Unversehrtheit des Stuttgarter Bahnhofs ist ebenso überschaubar wie das am Erhalt ganzer Altstädte. Damals wie heute geht es den Empörten vor allem um Widerstand gegen ein als obrigkeitstaatlich empfundenes Handeln, mit dem über ihre Köpfe hinweg vertraute Lebensumwelten zerstört werden.

- Selbstverständlich spielen bei allen Konflikten auch immer Einzelinteressen eine Rolle. Das ist legitim – und nicht nur auf Seiten der Projektgegner so. Das gilt auch und oft mit erheblich größerem Gewicht für die Initiatoren und Betreiber. Selbst die vielen öffentlichen Akteure haben jeweils nur eine beschränkte Sicht auf die Vorhaben oder Planungsgegenstände und sind auch ihrerseits nicht frei von Interessen. Aber das heißt ja nur: Niemand ist »Inhaber« des Gemeinwohls. Das muss vielmehr über transparente Verfahren erst hergestellt werden. Und für diese Verfahren ist die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger wichtig.

Aber ist denn die Zuschauerdemokratie tatsächlich passé? Wollen sich die Menschen in den Städten denn wirklich an politischen Entscheidungen beteiligen?

Die erste Antwort lautet: Ja. »81 Prozent der Deutschen wollen mehr Bürgerbeteiligung« meldet die Bertelsmann Stiftung als Ergebnis einer landesweiten Umfrage.⁹ Das klingt sehr hoch – und deckt sich so gar nicht

mit der »gefühlten« Wirklichkeit. Schaut man genauer auf die Formulierung im Text wird einiges deutlicher: Die Menschen wünschen »Beteiligungs- und Mitsprachemöglichkeiten im politischen Prozess«, heißt es dort.

Damit lautet die zweite Antwort: Nein. Die Menschen wollen sich nicht beteiligen, aber sie verlangen nach der *Möglichkeit*, sich einmischen zu können. Sie wollen die Gewissheit haben, handeln zu können und gehört zu werden. Verwehrt man ihnen dies durch intransparente Verfahren und autokratische Entscheidungen, wird der zweite Befund der Umfrage wirksam: Dann sind bis zu 60% der Bürgerschaft mobilisierbar.

Kurzum: Zuschauen und sich – wenn es Not tut: auch wütend – Einmischen sind lediglich zwei »Aggregatzustände« einer und derselben Bürgerschaft.¹⁰

Ähnlich fallen die Antworten aus, wenn man nach den Bürgerinnen und Bürgern als Akteure der Stadtentwicklung und möglichen Kooperanden kommunaler Planung und Politik fragt: Es gibt zweifellos ein hohes Engagementpotential – aber es ist nur teilweise in kommunale Strategien einzubinden oder gar für die Erledigung öffentlicher Aufgaben zu funktionalisieren.

Wenn die Rede davon war, dass auch früher Bürgerinnen und Bürger initiativ, aktiv und wo nötig auch wütend waren, so soll das nicht heißen, dass sich in den letzten Jahrzehnten nichts geändert hat: Die Potentiale bürgerschaftlicher Einmischung und Eigenaktivitäten haben sich vielmehr deutlich erweitert. Das sei kurz an sechs Aspekten erläutert:

1. Heute ist der Großteil der Bevölkerung nicht mehr obrigkeitsstaatlich sozialisiert (wie das noch in den 60er und 70er Jahren der Fall war) – und muss keine hohen mentalen Schwellen überwinden, um eigene Interessen oder Widerspruch auch öffentlich zu äußern.

2. Nach der Erosion des paternalistisch-sozialstaatlichen Modells, nach Privatisierungen und der Liberalisierung vieler Märkte, gilt es heute, sich in nahezu allen Lebensbereichen selbst zu orientieren, Risiken zu übernehmen und handlungsfähig zu werden. Dieser »Zwang zur Selbstorganisation« hat entsprechende Befähigungen und Einstellungen entstehen lassen. Vor diesem Hintergrund wird ein bevormundendes Handeln von Kommune oder Staat mit immer stärkerem Befremden wahrgenommen.

3. Auch die Erfahrung der potentiellen eigenen Marktmacht hat das Selbstbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger gestärkt. Sie wissen inzwischen und es wird ihnen immer wieder auf's Neue auch durch die Politik bestätigt, dass viele Entwicklungen in der Gesellschaft ihre Mitwirkung voraussetzen. Ein besonders deutliches Zeichen in dieser Richtung wurde jüngst noch einmal im Zuge der Energiewende gegeben.

4. Die demografische Entwicklung führt dazu, dass die Zahl sehr aktiver und qualifizierter, aber vom Berufsleben frei gestellter älteren Menschen, stark zunimmt. Hier hat sich bereits ein immenses Potential für Einmischung und Mitwirkung gebildet, das weiter wachsen wird.

5. Als Gegenbewegung zur Individualisierung (stark steigende Zahl der Einpersonenhaushalte etc.)¹¹ hat sich ein neues Interesse an Vernetzung und Gemeinschaft herausgebildet, das auch Mitwirkungs- und Engagementbereitschaft befeuert.

6. Die Neuen Medien führen zu einer vollständigen Veränderung von Informationsbeschaffung, Meinungsbildung, Vernetzung, Selbstorganisation und Mobilisierung. Frühere Asymmetrien zwischen »Herrschern« und »Beherrschten« (etwa bei Informationszugang oder Organisationspotential) sind damit nicht nur teilweise aufgehoben, sondern kehren sich in einzelnen Bereichen (Mobilisierung) sogar um.

Alles dies verändert die »Beteiligungslandschaft« wesentlich. Es entstehen neue Kräfteverhältnisse, Konstellationen und Konflikte. Die Reaktionen darauf sind hilflos: Es wird »mehr Beteiligung« versprochen. Aber an der Substanz der Entscheidungsprozesse ändert sich bislang wenig. So kann der Eindruck entstehen, man wolle mit mehr »Participatiment« den Bürgerinnen und Bürgern ihre zuschauerdemokratischen oder wutbürgerlichen Unarten austreiben und sie zu jenen verträglichen und kreativen Partnern machen, die man sich für gedeihliche Stadtentwicklungsprozesse wünscht. Das wird nicht gelingen – jedenfalls nicht durch »Bespäßung« und Beteiligungsangebote ohne Substanz. Selbst wenn man das meidet, werden die Bürgerinnen und Bürger – wie übrigens alle anderen Akteure im Prozess der Stadtentwicklung auch – ihren »Eigen-Sinn« behalten.

4. König ohne Macht?, oder: Die Geschichte von begrenzten Handlungsmöglichkeiten und einer Stadtentwicklung, die sich über die Köpfe aller hinweg vollzieht

Noch von einem anderen Bild ist zu berichten, das zwar in früheren Jahren erzeugt wurde, möglicherweise aber schon damals nicht mit der Wirklichkeit überein stimmte und heute ganz sicher der Korrektur bedarf. In diesem Fall ist die Rede von der umfassenden Gestaltungsmacht des Staates. Vor vierzig Jahren glaubte man auch noch daran, dass die Kommunen Stadtentwicklung umfassend steuern könnten. Es war daher konsequent, wenn Bürgerinnen und Bürger vor den Rathäusern demonstrierten. Denn dort musste man diejenigen vermuten, die das, was in den Städten geschah, zu verantworten hatten.

Wer allerdings den tatsächlichen Einfluss öffentlicher Steuerung auf die Siedlungsentwicklung untersuchte, der konnte bald zu dem Schluss kommen, dass Gestaltungsmacht lediglich dann gegeben war, wenn die öffentlichen Pläne die Voraussetzungen für Entwicklungen herstellten, die sich ohnehin in Markt und Gesellschaft vollzogen. Das nun erinnert ein wenig an Antoine de Saint-Exupérys Geschichte vom Kleinen Prinzen. Dort begegnet uns auf dem Weg durch die Sterne ein König, der die Kunst des Regierens beherrscht. Er befiehlt – und das Befohlene geschieht. So befiehlt er, der Sonne aufzugehen – und sie geht auf. Das Geheimnis dieser Regierungskunst besteht darin, das, was ohnehin geschieht, zu befehlen. Der König hat keine Untertanen – er ist der alleinige Bewohner seines Sterns. Das erleichtert diese Art des Regierens. Als er dem Kleinen Prinzen

zu befehlen versucht, scheitert er an dessen Unverständnis – und schließlich Unlust. Der Kleine Prinz, leicht irritiert, verlässt den kleinen Stern. Der König mit seiner Regierungskunst bleibt regierend zurück.

Die Analogie liegt nahe: Hoheitlich-regulative Steuerungsversuche allein scheinen die raumbezogene Planung öffentlicher Akteure nicht nur gelegentlich in die Rolle des Saint-Exupéry'schen Stern-Königs zu bringen. Bewegt wird nur, was ohnehin geschieht. Für mehr fehlt es dem Staat und den Kommunen an Steuerungsressourcen. Wollen sie etwas bewirken, dann sind sie auf die Mitwirkung anderer angewiesen. »Partnerships« und »kooperatives Handeln (collaborative action)« lauten daher auch die Schlagworte seit den 90er Jahren. Private Ko-Finanzierungen, gesellschaftliche Bündnisse, Partnerschaften unterschiedlichster Art sind heute wesentliche Kennzeichen von Projekten der Stadtentwicklung. Diese kooperativen Steuerungsformen ersetzen das traditionelle Instrumentarium nicht, betten es aber in Prozesse ein, in denen öffentliche Akteure zumeist nicht mehr führende, sondern lediglich mitgestaltende Rollen haben.

Soweit die Korrektur eines alten Bildes. Es bleibt aber nicht dabei. Die Reduzierung der Gestaltungsmöglichkeiten insbesondere auf kommunaler Ebene schreitet in einem Maße voran, dass schon von der kommunalen Selbstverwaltung als »Auslaufmodell« die Rede war.¹²

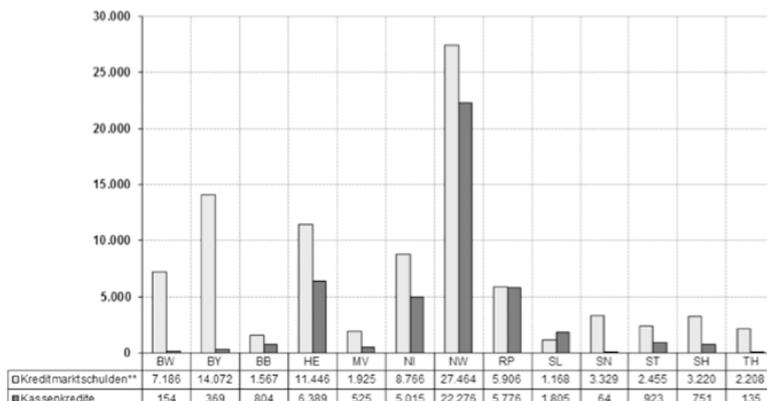
Was geschieht? Einige Schlaglichter:

- Kompetenzen werden vertikal verlagert: Während z.B. die europäische Ebene an Gestaltungsmöglichkeiten gewinnt, bleiben insbesondere den Kommunen zunehmend weniger eigene Rechte; Zudem droht die Liberalisierungspolitik der Europäischen Union der überkommenen kommunalen Daseinsvorsorge (Wasser, Abfall, Energie, Wohnen, kommunale Sparkassen usw.) insbesondere in deren gemeinwohlorientierten Organisations- und Handlungsformen den Boden zu entziehen.

- Eine immer größere Zahl von Gemeinden unterliegt der staatlichen Haushalts-sicherung. Der Anteil der Städte, die nicht einmal mehr dieses Niveau erreichen und lediglich auf der Grundlage von so genannten Nothaushalten wirtschaften, steigt ebenfalls. Dabei herrscht unter Beobachtern Einigkeit darüber, dass diese Probleme nicht vorübergehender, sondern struktureller Natur sind.



»Schuldenkrise erreicht deutsche Kommunen
Deutsche Banken sind durch die Euro-Krise verunsichert: Jetzt vergibt die erste Bank keine Kredite mehr an Kommunen im Nothaushalt«. Zeit online 25.10.2011



Quellen: Text: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2011-10/solingen-schulden-krise>
Info Grafik: <http://www.dstgb.de>

■ Im Eindruck der Haushaltskrisen werden immer mehr vormals kommunale Aufgaben den Märkten überantwortet oder zumindest in ausgelagerten Unternehmen wahrgenommen. Damit wird der Typus einer politisch-demokratisch verantwortlichen und kontrollierten Kommunalverwaltung zunehmend ausgehöhlt. Zugleich führen diese Prozesse der Privatisierung zu einer fortschreitenden Verringerung von Gestaltungsmacht auf kommunaler Ebene. Ein kommunaler Dezernent brachte das kürzlich auf die einfache Formel: »Man ist nicht mehr Herr im eigenen Hause«.

Die Folgen dieser Entwicklung für die Bürgerbeteiligung sind vielfältig: Zum einen entsteht angesichts der komplexen Arbeitsteilungen und Kooperationen das bereits angesprochene Probleme der Unübersichtlichkeit. Zum anderen gewinnen (privat-)wirtschaftliche Vorhaben derart an Bedeutung, dass sie nahezu sakrosankt, jedenfalls kaum noch politischer Befassung zugänglich sind. Sollten sich Bürgerinnen und Bürgern dennoch gegen sie stellen wollen, müssen sie damit rechnen, an den Pranger gestellt zu werden. Sätze wie: »In einer Region wie der unsrigen können wir ein so wichtiges Vorhaben nicht zerreden« oder: »Sie wollen doch nicht Hunderte von Arbeitsplätzen gefährden!« sind jedenfalls in Situationen wie diesen oft zu hören.

Öffentliche Kassen lassen kaum noch Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume offen. Ein Praktiker brachte das in dieser Formulierung auf den Punkt: »Wir können doch nichts mehr gestalten – woran sollen die sich dann noch beteiligen?«

An dieser Stelle ist jedoch eine Zwischenbemerkung vonnöten: Gelegentlich wird die Frage der Gestaltbarkeit allein auf finanzielle Aspekte reduziert. Das greift zweifellos zu kurz. Kommunale Gestaltungsaufgaben sind sicher nicht nur investiver Art, hängen also nicht allein von den zur Verfügung stehenden Mitteln ab. Auch unter »Schrumpfbedingungen« und im Angesicht leerer Kassen muss und kann über Stadtentwicklung gesprochen werden. Allerdings rächt es sich in solchen Situationen besonders, wenn nicht schon zuvor ein offener und vertrauensvoller Umgang kultiviert worden ist. Beginnt die Kommunikation erst, wenn Schließungsentscheidungen (für Schulen, Freibäder etc.) und Mittelkürzungen legitimiert werden sollen, dann wird sie in aller Regel misslingen (wie sich bei manchen »Bürgerhaushalten« zeigt)

und in der oben erwähnten »Delegitimierung« münden.

Auch das bürgerschaftliche Engagement gerät unter diesen Bedingungen immer wieder ins Zwielicht: Wird es nicht, so eine oft gehörte Vermutung, zu einem »Lückenbüßer«? Und auf was kann bürgerschaftliches Engagement noch bauen, wenn es auf Kooperation mit der Kommune angewiesen ist, die aber nach eigenem Bekunden »heute nicht weiß, was wir morgen noch leisten können« und sich daher nicht mehr als »verlässlichen Partner der Bürger« sieht? Und führt beides dann dazu, dass engagierte Bürgerinnen und Bürger Kooperationen mit kommunalen Akteuren eher meiden denn suchen?

Hier sind noch viele Fragen offen.¹³ Aber unstrittig dürfte sein, dass ein Rollenwandel in Gang gesetzt wurde, der insbesondere die kommunalen Akteure trifft und weitgehend unumkehrbar zu sein scheint. Damit steht aber noch nicht fest, wohin er führt. Denn noch gibt es, trotz aller Eigendynamiken der Veränderungen, Gestaltungsoptionen: Der Wandel vom hoheitlich-beteiligenden zum kooperativ-bürgerorientierten Handeln¹⁴ gehört dazu. Und dazu gehört auch die klare Einsicht in die Grenzen eigenen Handelns.

Diese Einsicht gewinnt an Boden, wie die folgende Geschichte zeigt:

Hier sei auf die Begründung zur Einführung der Bürgerbeteiligung in das Städtebaurecht in den 1970er Jahren hingewiesen: »Die Bürger«, so hieß es damals, »müssen die Gewissheit haben, dass sich die bauliche Gemeindeentwicklung nicht über sie hinweg gleichsam von Amts wegen vollzieht.« Vierzig Jahre später wird die Wahl von »Wutbürger« als Wort des Jahres eben so begründet: Die Empörung resultiert daher, dass politische Entscheidungen über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg getroffen werden. Die Ähnlichkeit der Formulierung mag ein Zufall sein. Die Ähnlichkeit in der Sache nicht. Vier Jahrzehnte sind ins Land gegangen, aber an der Stadtentwicklung hat sich nichts Wesentliches verändert. Sie vollzieht sich dort, wo es um viel Geld, viel Macht und große Veränderungen geht, noch immer über die Köpfe der Bürgerinnen und Bürger hinweg. Das Versprechen von 1970 wurde nicht gehalten. Da liegt die Folgerung nahe, es zu erneuern und das Versprochene ernst zu nehmen.

Auf diese Idee kam ein Berater als es jüngst in einer Kommune darum ging, Ziele und Standards für bürgerorientiertes Handeln der Verwaltung zu vereinbaren. Man

solle, so sein Vorschlag, eben jenen Satz aus den 70er Jahren bewusst wieder aufnehmen. Es sei ja doch sicher übereinstimmendes Ziel, dass sich die Entwicklung von X-Stadt nicht über die Köpfe der Menschen hinweg vollziehen solle. Zunächst findet das Zustimmung. Dann interveniert der Oberbürgermeister: Man dürfe nicht zu viel versprechen. Und ein solches Versprechen – dass sich die Stadtentwicklung nicht über die Köpfe der Menschen hinweg vollziehe – könne man nicht halten.

Eine erstaunlich offene Feststellung. Sie besagt nichts anderes als: Auch über meinen Kopf hinweg vollzieht sich Stadtentwicklung. Das, was in der Stadt geschieht, wird nur zum kleinsten Teil von Beschlüssen lokaler Parlamente beeinflusst. Auch ein Oberbürgermeister wird von Entwicklungen überrascht und überholt, auf die er keinen Einfluss hat: Ob es sich nun um eine Werksschließung handelt, die Auflösung eines Truppenstandortes oder den preistreibenden Immobilienboom im Bestand (um nur drei von vielen Beispielen zu nennen). Wichtige Entscheidungen werden in Konzernzentralen und Ministerien weit weg getroffen, auch die internationalen Kapitalströme suchen sich ihre eigenen Wege und selbstverständlich kann auch die Abwanderung von Menschen aus Städten und Regionen nicht durch politische Beschlüsse aufgehalten oder unterbunden werden. Städte entwickeln sich, weil viele Kräfte auf sie einwirken. Nur wenige davon sind politisch (und damit durch politische Beteiligung) beeinflussbar.

So kommt es, dass auch ein Oberbürgermeister gelegentlich erst aus der Zeitung erfährt, was Neues geschieht in »seiner« Stadt.¹⁵

Diese Sicht von Stadtentwicklung ist neu. Nicht aber die Tatsache selbst. Will sagen: In dem Zitat aus dem Jahr 1970 findet sich die schöne und aufschlussreiche Formulierung: »von Amts wegen«. Das verweist darauf, dass man damals in der Tat der Meinung war, es sei die Kommune, die das Heft der Stadtentwicklung in der Hand habe.¹⁶ Heute wissen die, die Stadt(entwicklungs)politik betreiben: Viele Faktoren können auch sie nicht steuern, zahlreiche Akteure handeln auf eigene Rechnung, entziehen sich kommunaler Beeinflussung und bei vielen Prozessen ist es schwierig, überhaupt verantwortliche Akteure zu identifizieren.¹⁷

Unter solchen Bedingungen kann man tatsächlich niemandem das Versprechen geben, Stadtentwicklung werde sich nicht »über die Köpfe« hinweg vollziehen.

Da ist Bescheidenheit gefragt, Abschied von der Vorstellung umfassender Hoheit oder Gestaltungsmacht und der klare Verweis darauf, was denn von einer Kommune tatsächlich verantwortlich werden kann.

Beteiligungsprozesse werden dann entweder mit sehr viel begrenzter Reichweite anzulegen sein – oder aber sich in ein vielstimmiges Gespräch der Stadtgesellschaft insgesamt verwandeln (s.o.).¹⁸

Das zu gestalten, dafür Formen zu finden und eine solche Kommunikation verlässlich aufrecht zu erhalten, ist eine große Herausforderung. Letztlich geht es dabei um eine weitreichende Veränderung der politischen Kultur, die insbesondere für diejenigen, die auf das alte Bild von »Hoheit« und »Beteiligung« fixiert sind, eine erhebliche Zumutung sein dürfte.

Und die Moral von der Geschicht' ?

Es dürfte klar geworden sein: Bürgerbeteiligung ist nicht mehr das, was sie einmal gewesen sein mag. Und ihre Zukunft, so sie eine hat, kann nicht mehr in der Fortschreibung alter Bilder bestehen. Lassen wir noch einmal die wesentlichen Stationen der Argumentation Revue passieren:

1. *Jenseits der Allmachtsphantasien?* Das Bild vom omnipotenten, alle Geschicke lenkenden »Vater Staat« hat wohl noch nie den Wirklichkeiten entsprochen. Dennoch dauert es vielfach fort und nährt Ansprüche und Erwartungen, die dann notwendig düpiert werden. Dabei ist doch in jedem Handlungsfeld der Politik erkennbar, wie supranationale Vorgaben, ökonomische Rahmenbedingungen und die Interessen starker Akteure öffentliche Handlungsspielräume einengen.

Ähnliches gilt für die Rolle der Kommunen in den Prozessen der Stadtentwicklung. »Formal«, so hat Dieter Hoffmann-Axthelm festgestellt, »steuert man alles, aber als bloße Fiktion und Selbstbetrug«¹⁹. Aber auch diese Erkenntnis ist noch nicht weit über die Grenzen der planungstheoretischen Diskussion hinaus gedrungen und so findet man immer noch bei den Fachleuten wie in der Politik das Selbstbild des zentral steuernden Akteurs. Und die Menschen in den Städten reagieren darauf: Sei es, dass sie entsprechende Erwartungen formulieren und sich enttäuscht sehen, wenn sie nicht erfüllt werden. Sei es, dass sie den Anspruch als hohl erkennen und sich desinteressiert abwenden.

Eine »Beteiligung«, die sich weiterhin als »von oben gewährte« Öffnung von Politik- und Planungsprozessen versteht, fängt sich damit in ihren eigenen Widersprüchen.

2. *Innere und äußere Auszehrungen.* Die Gestaltungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure sind nicht nur geringer als noch vor einigen Jahrzehnten angenommen, sie verringern sich auch weiter. Insbesondere auf kommunaler Ebene sind deutliche »Auszehrungstendenzen« zu beobachten, die der lokalen Politik in doppelter Weise »an die Substanz gehen«: Sie verliert an Inhalten, hat immer weniger zu gestalten. Und sie verliert an Legitimation und Vertrauen. In Verbindung mit einer stark ausgeprägten Skepsis gegenüber der politischen Klasse, ihren Ritualen und den möglichen Wirkungen der Politik verringern sich so Interesse und Bereitschaft zur Beteiligung am traditionellen politischen Geschehen.

Die Folgen für die Bürgerbeteiligung sind evident: Warum sollte man sich an einer solchen Politik noch beteiligen wollen?

3. *Pluralität, Unübersichtlichkeiten und der Verlust von »Top« und »Bottom«:* Wenn viele Akteure die Entwicklung (zum Beispiel) der Städte prägen, wenn sich Wesentliches nur bewegt, sofern Viele daran mitwirken, dann hat das ambivalente Konsequenzen: Kooperationen und Partnerschaften unterschiedlicher Art werden notwendig. Zugleich aber entstehen »neue Unübersichtlichkeiten«: Wer trägt die Verantwortung für was? Wer ist Adressat für Kritik und Forderungen? Wer entscheidet darüber, wer mitwirken kann oder soll?

Für das alte Bild von der Bürgerbeteiligung heißt das: Nicht nur die klassische »Frontlinie« – hier Staat oder Kommune, dort Bürgerinnen und Bürger – geht verloren. Auch von der lieb gewordenen Denkgewohnheit, die Welt in »oben« und »unten« zu teilen, muss man sich in nicht wenigen Fällen verabschieden. An die Stelle eines bilateralen, meist konfrontativ gedachten Bildes treten in Stadtentwicklungsprozessen multilaterale Strukturen und Bezüge, die gleichermaßen Unübersichtlichkeiten wie neue Rollen und Gestaltungsmöglichkeiten erzeugen.²⁰

4. *Rollenvielfalt und die Potenziale der Zivilgesellschaft:* Bürgerinnen und Bürger haben sich ihrer Macht besonnen, verlassen gern die Zuschauertribünen (von denen aus sie das ihnen nicht selten befremdlich erscheinende

Handeln in Politik und öffentlichen Verwaltungen beobachten) und mischen sich, gelegentlich auch wütend, ein. Ihre Rolle als Souverän im demokratischen Staat möchten viele von ihnen nicht mehr auf das Ausfüllen von Wahlzetteln beschränken. Die Bereitschaft zur Einmischung auf direktem Wege geht einher mit großen Wissens- und Mobilisierungspotentialen und neuen Möglichkeiten zu Vernetzung und Selbstorganisation. Aber Bürgerinnen und Bürger können weit mehr als sich in politische Prozesse einzumischen. Sie sind auf vielfältige Weise selbst Akteure der Stadtentwicklung. Das bestätigt ihnen die Politik gerne – und umwirbt sie als »Potenzial« und »Partner« für die »zukunftsfähige Entwicklung der Städte«.

Aus dieser Rollenvielfalt resultieren kommunikative Bezüge vielfältiger Art, die keinesfalls mehr in die Formeneinfalt der klassischen Bürgerbeteiligung zu pressen sind.

5. *Navigieren im Archipel der Öffentlichkeiten:* Wer die multilateralen, vielfältigen und unübersichtlichen Konstellationen, die praktisch alle Handlungsfelder der Stadtentwicklung prägen, kommunikativ bewältigen will, tritt nicht mehr einer Öffentlichkeit gegenüber, sondern vielen »Öffentlichkeiten«. Die sind in der Regel nur über eine Vielfalt unterschiedlicher Kommunikationsangebote zu erreichen und gegebenenfalls in Prozesse gemeinsamer Erörterung und kooperativen Handelns einzubinden. Alles das hat mit der traditionellen Bürgerbeteiligung wenig zu tun, berührt auch nur noch zum Teil Fragen lokaler Demokratie, sondern mündet unmittelbar ins weite Feld der Governance-Prozesse. Die sind dadurch gekennzeichnet, dass zwischen den vielen Akteuren und Öffentlichkeiten sehr unterschiedliche Verbindungen hergestellt werden, die Voraussetzung dafür sind, dass diese »Individuen und öffentliche wie private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln«²¹ können.

Es dürfte deutlich geworden sein: Bürgerbeteiligung ist nicht (mehr) das, was immer noch über sie verbreitet wird. Ein »weiter so!«, gar ein »mehr davon!« führt in die Irre. Rahmenbedingungen und Kontext verlangen einen Wandel der alten Bilder: Es gilt, Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Prozessen der Stadtentwicklung (darum geht es hier) heute ebenso neu zu denken wie das politische Vermittlungssystem insgesamt.²²

Widersprüche: Realität der Res Publica und Rückfall in alte Bilder

»Die Bürger in der Gesellschaft (werden) aktiv und passiv stärker gefordert« – stellt Karl Ganser fest,²³ Dieter Hoffmann-Axthelm beobachtet eine »Verschiebung des Planungszentrums in die Gesellschaft hinein«²⁴ und Michael Vesper forderte – noch in seiner Rolle als Städtebauminister in Nordrhein-Westfalen – »Nehmt die Zukunft der Stadt wieder selbst in die Hand«.²⁵

Wer Stadtentwicklungsprozesse beobachtet (und dabei nicht nur das kommunale Handeln im Blick hat) wird alle diese Beobachtungen bestätigt und Forderungen erfüllt sehen: Die Stadtgesellschaft in ihrer Gesamtheit prägt die Stadtentwicklung, die Kommunen wirken an diesem Prozess mit. Gegeneinander geht das nicht. Nur miteinander.

Stadtentwicklung ist die »gemeinsame Sache« – aber sie ist noch sehr weit davon entfernt, als solche wahrgenommen zu werden.

Noch immer dominieren die alten Bilder – bei den »Entscheidern« ebenso wie bei denen, die sich als Einzelne weiterhin nur als »Beteiligte« und »Betroffene« wahrzunehmen vermögen. Zugleich aber entstehen neue Bilder – oder werden beschworen: Partnerschaftlich, auf Augenhöhe, bürgerorientiert wolle man miteinander umgehen (und es gibt durchaus auch Beispiele, wo das gelingt)...

Das führt in der Wirklichkeit zu völlig verwirrenden Kontrasterlebnissen: Hier umworben, dort beschimpft, hier eigenständig und selbstbewusst für sich und mit anderen agierend, dort gegängelt und hoheitlich bevormundet – die Bürgerinnen und Bürger wissen nicht mehr, wo ihnen der Kopf steht.

Aber auch die Entscheider verlieren ihre Rollen aus den Augen oder verhalten sich uneindeutig: Hier Abmachungen in kleinen Zirkeln und Basta-Politik, dort Beteiligungsangebote auf allen Medien, hier Corporate Social Responsibility und Mäzenatentum, dort Abwendung vom lokalen Bezug und arrogante Interessensdurchsetzung.

Das führt auf allen Seiten zu Verwirrungen: Manche Politiker stürzen sich in »partizipativen Populismus« und nicht wenige Bürgergruppen meinen, nun sei es an ihnen zu bestimmen, wohin es geht. Dann wieder: »Wir entscheiden!« und »Die machen ja doch, was sie wollen!«

Die Flucht in alte Vorurteile und Klischees dient hier als Entlastung von den Zumutungen der »neuen Bilder«.

Rahmenbedingungen und Wirklichkeiten der Stadtentwicklung haben sich geändert. Und mit erheblichem Nachlauf beginnen die Bilder zu verblassen, die wir alle uns von diesen Prozessen und unseren Rollen darin gemacht haben. Aber noch ist völlig unklar, welche Bilder an deren Stelle treten, wo das alles endet – im schieren Kampf der Partikularinteressen, im sozialen und wirtschaftlichen »survival of the fittest« oder in einem neuen Verständnis von »Good Governance« und der gemeinsamen Gestaltung zumindest eines Teils der gemeinsamen Angelegenheiten.

Fest steht nur: Bürgerbeteiligung, wie sie heute vielfach noch praktiziert wird, das Bild von einem hoheitlichen Subjekt mit umfassender Gestaltungsmacht, das seine Meinungsbildung öffnet für Anregungen aus der Stadtgesellschaft (die sich dann gelegentlich sehr erzürnt) wird den Herausforderungen der Stadtentwicklung nicht gerecht.

An dessen Stelle tritt das Bild von den unübersichtlichen Verhältnissen, von multiplen Verantwortlichkeiten, vom Zusammenwirken sehr ungleicher »Partner« und von Verfahren, in deren Rahmen die vielen Einzelinteressen zusammengeführt, Konflikte ausgetragen und Kooperationen ermöglicht werden. Fairness und Transparenz werden zu unverzichtbaren Grundkriterien – auf ihre Einhaltung zu achten wird zu einer wesentlichen öffentlichen, in diesem Fall: kommunalen Aufgabe.

Das sind naheliegende Folgerungen. Benötigt wird aber auch Phantasie, was darüber hinaus geschehen sollte. Birger Priddat²⁶ fordert, Bürgerinnen und Bürger in die Komplexität der Politik zu involvieren. »Alle Fehler, Probleme aber auch Lösungen wären dann kein Gegenstand mehr, über den man jammert und schimpft, sondern our own thing, oder altmodisch: res publica«.

»Das wird allerdings nur gelingen«, könnte man mit Helmut Böhme ergänzen, »wenn sich die Stadt wieder ihrer Einwohner als Bürger rückversichert, wenn sie lernt, aus dem immer schon vorhandenen schwierigen Verhältnis von Stadt und Bürger eine Zukunft des Städtischen als Ergebnis von Konflikt und dessen Überwindung zu gestalten«²⁷.

Alle diese Veränderungen verlangen aber nicht nur die Bereitschaft und Befähigung der Entscheider – in deren Köpfen eine andere Bürgerbeteiligung möglicherweise anfangen muss²⁸ – sondern Veränderungen auf allen Seiten, ausdrücklich auch bei Bürgerinnen und Bürgern. Erst wenn für sie alle ein neues

Bild von der Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe entstehen kann, wäre der richtige Weg zu »good governance«, zum buon governo eingeschlagen.

Man darf auf die nächsten Jahre gespannt sein.

Anmerkungen

1 Priddat, Birger (2004): Signale aus dem schwarzen Loch. In: Die Zeit Nr. 24/2004 (v. 3. Juni 2004), S. 13; vgl. auch Ders. (Hg.) (2000): Der bewegte Staat. Formen seiner ReForm. Notizen zur »new governance«. Marburg [Metropolis Verlag]

2 Vgl. ausführlicher Klaus Selle (1986): Bestandspolitik. Essen/Dortmund, insbes. Kap. 8-10

3 vgl. ausführlich Heidi Müller, Klaus Selle (2002): Großprojekte und Festivalisierung als Mittel der Stadt- und Regionalentwicklung: Lernen von Hannover. (Werkberichte der AGB Bd. 48) Dortmund [Dortmunder Vertrieb]

4 Es ist daher typisch, dass erst Untersuchungsausschüsse ex post, mit Hilfe zahlreicher Befragungen und des Studiums vieler Tausend Akten Verantwortlichkeiten zu identifizieren versuchen.

5 Die Praxis ist voller Beispiele. Sie werden aber selten dokumentiert. Gelegentlich findet man aber in der regionalen und lokalen Berichterstattung der Presse anschauliche Falldarstellungen – etwa die von Gerhard Matzig zur »Neuen Mitte« in Passau (in: Süddeutsche Zeitung v. 29./30. Juli 2006, S. 14).

6 Darüber berichten Helene Hüttinger, Britta Rösener und Klaus Selle u.a. (2006): Teilhabe im Quartier. Exemplarische Bestimmung von Mitwirkungsmöglichkeiten im Aufgabenbereich Quartiersentwicklung/Stadumbau. In: vhw Forum Wohneigentum H.3/2006 S. 171-176

7 Vgl. z.B. den Projektaufruf zur Bürgerbeteiligung im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik: »Bürgerbeteiligung soll nach dem Verständnis der Partner der Nationalen Stadtentwicklungspolitik die in der Bürgerschaft vorhandenen Ressourcen für eine qualitätvolle Planung nutzbar machen. Sie ist so weit mehr als nur eine Konfliktbewältigungsstrategie oder Instrument einer reibungslosen und effizienten Planung der Verwaltung. Das Wissen der Bürger als Experten des Alltags für ihr Lebensumfeld, ihre detaillierte Ortskenntnis, ihre Kreativität oder ihre individuellen Interessen bilden ein großes Potenzial für die zukunftsfähige Gestaltung und Entwicklung von Städten und Regionen.«. [http://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/DE/Wettbewerbe/NSPPProjektaufruf/projektaufruf__node.html]

Die Wertschätzung der Kraft großer Gruppen geht heute noch weiter: Unerschöpflich etwa seien das »Crowdsourcing« und die »open-source-Prozesse«. Beides, so eine Vermutung, könne man nicht nur für Aktivitäten in Sozialen Medien oder die Entwicklung von Programmen,

sondern auch für gesellschaftliche Prozesse wie etwa die der Stadtentwicklung nutzen.

8 Nur ein (verhältnismäßig moderates) Beispiel unter Tausenden: »Der Wutbürger springt zu kurz. Er formuliert seine Interessen. Das ist legitim. Aber er muss auch erkennen, dass es im Interesse der Allgemeinheit liegen kann, Beeinträchtigungen hinzunehmen« Peter Müller, ehemaliger Ministerpräsident des Saarlandes in einem Interview in der Süddeutschen Zeitung v. 6./7. August 2011 S. 6

9 Change (ein Magazin der Bertelsmann Stiftung) H. 2/2011; Spiegel online: <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/bertelsmann-studie-buerger-draengen-an-die-macht-a-767978.html>

10 Dass aber die 60% Einmischungsbereitschaft nicht bei alltäglichen Aufgaben der Stadtentwicklung und -planung mobilisierbar sind, wurde schon in Text 9 erläutert. Man wird hier vielmehr (wie dort auch schon dargestellt) davon ausgehen dürfen, dass bei transparent und beteiligungsorientierten angelegten Prozessen, die nicht zu große negative Betroffenheiten erzeugen, die tatsächliche Beteiligung niedrig bleibt. Es sind die Negativfaktoren, die »Masse« machen.

11 »Die Grundfigur der durchgesetzten Moderne ist – zu Ende gedacht – der oder die Alleinstehende« heißt es dazu bei Ulrich Beck & Elisabeth Beck-Gernsheim (1990): Das ganz normale Chaos der Liebe, München, S.190f.

12 Vgl. Hellmut Wollmann (2002): Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung - ein »Auslaufmodell«? In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften H. 1/2002, S. 24 ff.;

Jens Libbe, Stephan Tomerius, Jan Hendrik Trapp (Hg.) (2002): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung. Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs. Berlin;

Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars (2004): Bürgerkommune unter Konsolidierungsdruck? Eine empirische Analyse von Erklärungsfaktoren zum Implementationsstand der Bürgerkommune« in: DfK 1/2004

13 Etwa auch die nach der sozialen Selektivität der Teilhabe – besteht doch unter diesen Bedingungen die Gefahr, dass vor allem die ohnehin aktiven und artikulationsstarken Gruppen in Erscheinung treten, während die Schwellen zur Mitwirkung am gesellschaftlichen Leben für die ohnehin am Rande Stehenden immer höher werden.

14 Konrad Hummel (2012) Transitregionen und Transitdemokratie. Zum notwendigen Wandel der Bürgerbeteiligung in Zeiten demokratischer Übergänge in der Stadtentwicklung. Ms. Mannheim

15 Und sehr wahrscheinlich hat er auch daran gedacht, dass in seinem Terminkalender für die nächsten Wochen mehrere Gespräche eingetragen sind, über deren Verlauf er vorerst der Öffentlichkeit, womöglich auch dem Rat, keine Rechenschaft ablegen möchte. Das erscheint ihm noch zu sensibel und bedarf erst weiterer Prüfung bevor dann Informationen weitergegeben werden können ... Aber das ist wieder eine andere Geschichte.

Vgl. hierzu auch: Britta Rösener und Klaus Selle (2005): Kommunikation ohne Wachstum? – Verständigung über ein schwieriges Thema. In: RaumPlanung H. 118, S. 5-10 sowie Dies. (Hg.) (2005): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Kommunikation im Planungsprozess Bd. 3. Dortmund [Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur]

16 Das war natürlich auch damals nicht so. Man denke nur an den Einfluss großer Bau- und Wohnungskonzerne wie der (gewerkschaftseigenen, aus dem ehemals gemeinwirtschaftlichen Sektor stammenden) Neuen Heimat. Ihr wurde sogar ein ganzes Gesetz »gewidmet«, jedenfalls bezeichneten Kritiker das damalige Städtebauförderungsgesetz wegen der vielen Vorteile, die es für Konzerne dieser Art bedeutete als »Lex Neue Heimat«. Aber auch jede Sanierungsmaßnahme jener Zeit ließ auf lokaler Ebene den Einfluss gewichtiger nicht-staatlicher Akteure sichtbar werden. Und wer sich mit der Geschichte der Industrialisierung und dem Einfluss, den die großen Unternehmen des Bergbaus, der Stahlindustrie etc. auf Stadt- und Regionalentwicklung hatten, auseinandersetzt (vgl. z.B. Klaus Selle (1986): Bestandspolitik. Dortmund), wird unschwer erkennen, dass die Vorstellung, es seien die Kommunen, die da Stadtentwicklung betrieben, Ausdruck einer geradezu frappanten Realitätsblindheit gewesen sein muss.

17 Die Konsequenzen aus dem Auseinanderfallen von weiterhin praktizierten Formen der Demokratie (Wahlkämpfe, Wahlen etc.) einerseits und der realen Entscheidungsfindung zwischen politischen und ökonomischen Eliten hat Colin Crouch (2008): Postdemokratie, (Bonn) beschrieben: Crouch zufolge sind die Institutionen der parlamentarischen Demokratie – periodische Wahlen, Wahlkämpfe, Parteienkonkurrenz, Gewaltenteilung – formal gesehen intakt. Allerdings stimme die Legitimation politischen Handelns durch die Partizipation des Volkes nicht mehr mit den realen Gegebenheiten überein. Crouch spricht von einem Gemeinwesen, in dem »zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden [...], in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, daß sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Prob-

lemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben« (S.10). Im Rücken dieser Inszenierung des »Wahlspiels« fände demgegenüber der tatsächliche politische Prozess statt – und zwar zwischen den Regierungen und den Eliten, die größtenteils die Interessen wirtschaftlich starker Akteure vertreten. Vgl. auch das Schwerpunktheft 1-2/2011 von »Aus Politik und Zeitgeschehen«.

18 Vermutlich handelt es sich auch hier nicht um ein »Entweder/Oder« sondern um ein »Sowohl als auch«: Plan- und projektbezogene Beteiligungsprozesse (die sich unmittelbar auf kommunale Entscheidungen beziehen) wären dann einzubetten in die kontinuierlichen Diskurse über Stadtentwicklung.

19 Dieter Hoffmann-Axthelm (2006): Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Klaus Selle, Lucy-na Zalas (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen; Planung neu denken Bd. 1, edition stadt|entwicklung, Dortmund S. 527

20 Da an dieser Stelle immer wieder ein Missverständnis auftaucht, sei ihm gleich entgegengewirkt: Diese Veränderung, richtiger: andere Sichtweise, bedeutet natürlich nicht, dass damit Macht und Herrschaft abgeschafft seien. Nicht alle sind in diesen Strukturen vertreten, und die, die mitwirken, haben auch nicht gleiches Gewicht Aber wer noch in den Kategorien »bottom-up« und »top-down« denkt, trifft möglicherweise in vielen Fällen die Wirklichkeit nicht mehr.

21 Zitiert im Schlussbericht der Enquetekommission Globalisierung der Weltwirtschaft – Herausforderungen und Antworten; Bundestagsdrucksache 14/9200, 415 (vgl. auch Text 3); Im Original des UN-Berichts: »Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest«

Diese Definition mag in den Politikwissenschaften inzwischen als überholt gelten, aber als Beschreibung realer Verhältnisse in der Stadtentwicklung ist sie – obwohl ursprünglich auf den globalen Maßstab zielend – immer noch sehr treffend.

22 »Mein Eindruck ist, dass wir den Zeitpunkt schon fast verpasst haben, angesichts der Erosionsprozesse des klassischen politischen vermittlungssystems, zeitgemäße Alternativen zu entwickeln«, so der Politikwissenschaftler Roland Roth in einem Gespräch (Informationen der Stiftung Mitarbeit 3/2012 S. 1).

Es ist auch an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass der politikwissenschaftliche und der stadtentwicklungspolitische Diskurs über Bürgerbeteiligung nicht deckungsgleich sind – geht es bei letzterem doch auch darum, private Akteure (das können durchaus auch Bürgerinnen

und Bürger in ihrer Rolle als Marktteilnehmer, Grundstücksbesitzer etc. sein, ebenso wie es Unternehmen etc. ohnehin sind) einzubeziehen, auf deren Handeln kommunale Beschlüsse keinen Einfluss haben.

23 Karl Ganser (2006): Alles geplant – was nun? In: Klaus Selle, Lucyna Zalas (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd. 1. Dortmund [Verlag Dorothea Rohn] S. 539

24 Dieter Hoffmann-Axthelm (2006): Planung zwischen Zerfall und Neuerfindung. In: Klaus Selle/Lucyna Zalas (Hg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Planung neu denken Bd. 1. Dortmund [Verlag Dorothea Rohn] S. 527

25 Michael Vesper (2004): Bürgerschaftliches Engagement und neues Unternehmertum in der Stadterneuerung. In: Joachim Boll u.a. (Hg.): Bürger machen Stadt. Zivilgesellschaftliches Engagement in der Stadterneuerung – Ein Projektbuch. Dortmund [Eigenverlag startklar.projekt.kommunikation] S. 9.

Dabei ist das »wieder« in seiner Äußerung historisch betrachtet sehr berechtigt: Schließlich haben die vielfältigen gemeinschaftsbezogenen Aktivitäten der lokalen Zivilgesellschaft eine lebendige Tradition. Die allerdings muss heute nicht nur erinnert, sondern in zeitgemäße, neue Formen übersetzt werden;

Vgl. Adalbert Evers, (2004): Staat und Zivilgesellschaft im Kontext neuer Formen des Regierens und Verwaltens. In: Joachim Boll u.a. a.a.O. S. 13-18 sowie

Bernhard Fallner und Claus-C. Wiegandt (2010): Die geschenkte Stadt. Mäzenatentum in der deutschen Stadtentwicklung. In: Forum Wohnen und Stadtentwicklung, Heft 6, S. 327 – 334.

Ob und wie weit Unternehmen dauerhaft einzubinden sind, wird strittig diskutiert. Während vielfach gezielt ihre soziale Verantwortung angesprochen wird (etwa auch begrifflich: Corporate Social Responsibility), gibt es etwa in den USA auch skeptische Stimmen (vgl. zum Beispiel das Titelthema in The Economist – January 22nd – 28th 2005, S. 54 ff.) – mit dem Tenor: Unternehmen sollten auf angemessene Weise ihren Geschäften nachgehen, »public goods« hingegen seien Aufgabe des Staates. Ob beide Positionen wirklich unversöhnlich gegenüber stehen mag bezweifelt werden: Wer etwa die Frühgeschichte des Elsbades betrachtet, wird unterstellen dürfen, dass die beiden Unternehmen, die an seiner Entstehung beteiligt waren, dabei durchaus ihren Geschäften nachgingen und etwa an die Bindung und Ertüchtigung von Arbeitskräften dachten. Ähnliches lässt sich auf sehr viel breiterer Basis etwa für das Ruhrgebiet und die »philantropischen« Aktivitäten der Stahl- und Kohlebarone nachweisen.

26 Birger Priddat (2004) a.a.O.

27 Helmut Böhme (2006): Die Stadt und ihre Bürger. Versuch zur Klärung eines schwierigen Verhältnisses aus historischer Sicht. In: Ulrich Hatzfeld, Franz Pesch (Hg.): Stadt und Bürger. Darmstadt [Verlag Das Beispiel] S. 24; man könnte mit Böhme streiten, ob die Gegenüberstellung von »Stadt« und »Bürger« nicht in die Irre führt. Denn sind »die Bürger« nicht »die Stadt«? Um solche Missverständnisse zu vermeiden, wird in den hier vorliegenden Texten in der Regel auch die Bezeichnung »Kommune« verwendet, wenn von den politisch-administrativen Akteuren die Rede ist.

28 vgl. Roland Roth, a.a.O. S. 1



**»Public Space and Urban Governance.
Herausforderungen in der Koproduktion von Stadträumen
in nationalen und internationalen Kontexten.«
– Ein Rückblick auf die PT-Tagung 2012**



»Public Space and Urban Governance« – bereits der Titel bringt in mehrerer Hinsicht Thema und Philosophie der diesjährigen PT-Tagung zum Ausdruck. Im Mittelpunkt standen – ähnlich wie vor vier Jahren – die öffentlichen Räume unserer Städte. Anlässe, den Fokus wieder einmal auf diesen Gegenstand zu richten, gab es mehrere: Zum einen hat die Intensität der unter Fachleuten und Feuilletonisten geführten Debatten um Zustand und Zukunft der öffentlichen Räume in den letzten Jahren eher zu- als abgenommen. Dies zeigt, dass das Thema immer noch und immer wieder aktuell und relevant ist für Fragen der Stadtentwicklung. Zum anderen wurde am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung das 2007 begonnene DFG-Projekt »STARS – Stadträume in Spannungsfeldern« zum Abschluss gebracht. Dies hat gezeigt, dass eine Vielzahl alltäglicher Stadträume nicht alleine das Resultat kommunaler Aktivitäten ist, sondern vielmehr »Ko-Produkt« zahlreicher privater und kommunaler Akteure. Die Erkenntnisse der STARS-Forschung wurden auf der Tagung vorgestellt und zum Ausgangspunkt weiterführender Diskussionen gemacht.

Schon zu Ende des Forschungsprojekts stellten sich neue Fragen und der Blick richtete sich auf »Urban Governance« – worauf der zweite Teil des Tagungstitels verweist, also auf die zahlreichen Akteure, die neben der öffentlichen Hand all die Räume beeinflussen, die gemeinhin als »öffentliche Räume« bezeichnet werden. Wenn, wie im STARS-Projekt festgestellt, zahlreiche öffentlich nutzbare Räume von unterschiedlichen privaten und kommunalen Akteure entwickelt, gebaut, gepflegt und reguliert, werden, dann wirft dies die Frage danach auf, wie (welche) Formen der Ko-Produktion (von wem) gestal-

tet werden müssen und was dabei zu beachten ist. Diese Fragen standen im Mittelpunkt der PT-Tagung 2012.

Die Auswahl eines englischsprachigen Titels sollte verdeutlichen, dass die Fachdiskurse um öffentliche Räume und die daran beteiligten Akteure nicht nur im deutschsprachigen Raum geführt werden. Ganz im Gegenteil: Die Ko-Produktion von Stadträumen und der multiakteurielle Blick auf diese Räume ist in internationaler Praxis und Fachdebatte schon seit langem ein wichtiges Thema. Oft ist sogar außerhalb Deutschlands, vor allem im anglo-amerikanischen Raum, das Be-

Dr. Ulrich Berding und
Dr. Juliane Pegels*
bearbeiteten von 2007
bis 2011 am Lehrstuhl
für Planungstheorie und
Stadtentwicklung der RWTH
Aachen University das
DFG-Forschungsprojekt
»STARS – Stadträume in
Spannungsfeldern«. Seit
2011 widmen sie sich zudem
im Büro »stadtforschen.
de« (www.stadtforschen.de)
der Übertragung der
Forschungserkenntnisse in die
Praxis.

*Wir haben für
Zusammenstellung
der Ergebnisse u. a. die
vorliegenden Berichte
der Arbeitsgruppen-
Moderatorinnen und
-Moderatoren genutzt.
Siehe hierzu <http://www.pt.rwth-aachen.de/tagung12>

wusstsein um die Bedeutung nicht-kommunaler Akteure für öffentlich nutzbare Räume ausgeprägter. In anderen Ländern hat man im Laufe der Jahre viele Erfahrungen mit unterschiedlichen Formen der Kooperation gesammelt. Von diesen zu lernen und Anregungen für die hiesige Debatte herauszufiltern, das war auch Anliegen dieser Tagung. Dies spiegelt sich auch in der Auswahl der Referentinnen und Referenten wider: Fachleute aus den USA, Australien, Chile, Frankreich, Großbritannien und der Schweiz brachten zusammen mit zahlreichen deutschen Vertreterinnen und Vertretern aus Forschung und Praxis wertvolle Beiträge zum Thema »Public Space and Urban Governance«.

Die »Herausforderungen in der Koproduktion von Stadträumen in nationalen und internationalen Kontexten«, so der Untertitel der Tagung, standen also im Mittelpunkt. Entsprechend gaben vier Leitfragen die thematische Richtung vor:

- Was sind Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten der Kommunen?
- Welche Interessen verfolgen nicht-kommunale Akteure?
- Wie kann das Zusammenwirken der Akteure gestaltet werden?
- Welche Auswirkungen hat die Koproduktion auf die Belange der Nutzerinnen und Nutzer?

In Einführungsreferaten, Keynote-Vorträgen, vier Arbeitsgruppen (jeweils mit einer Leitfrage befasst) und einer Schlussdiskussion versuchten die 17 Referentinnen und Referenten

gemeinsam mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern Klarheit in die bisweilen unübersichtlichen Befunde, Zusammenhänge und Hintergründe zu bringen. Gleichzeitig wurden weitere Fragen aufgeworfen, die ausreichend Stoff für neue Forschungsprojekte und Fachtagungen bietet. Im Folgenden werden einige wichtige Erkenntnisse der Diskussionen schlaglichtartig zusammengefasst:

Was sind Aufgaben und Handlungsmöglichkeiten der Kommunen?

Zunächst wurde in zahlreichen Vorträgen und Diskussionen deutlich festgehalten: »Die« Kommune gibt es nicht, vielmehr sind da Politiker auf der einen und Mitarbeiter der Verwaltung auf der anderen Seite. Beide Seiten wiederum fächern sich bekanntermaßen weiter auf. Fraktionen und Einzelstimmen hier, Fachressorts, Zuständigkeiten und Hierarchieebenen dort führen dazu, dass es mannigfaltige Sichtweisen, Belange und Interessen im Zusammenhang mit öffentlich nutzbaren Räumen gibt. In den Vorträgen und Arbeitsgruppen wurde die komplexe Stimmenvielfalt »der« Kommune immer wieder als wesentlicher Grund für oftmals unkoordinierte, widersprüchliche und langwierige Entscheidungsprozesse identifiziert.

So verwundert es nicht, dass kommunale Akteure mit und in öffentlich nutzbaren Räumen sehr unterschiedliche und zum Teil konträre Ziele verfolgen. Ihnen geht es zum einen um die Gestaltung des Stadtbildes, die Stärkung von Aufenthaltsqualitäten oder die städtebauliche Integration von Einzelprojekten – im Sinne von Ordnung, Aufwertung, Imagebildung und Adressbildung. Zum anderen müssen Diversitäten erhalten bleiben; nicht jeder Raum kann und soll »aufgehübscht« werden; Brüche im Stadtbild bleiben sichtbar. Neben gestalterisch-baulichen Maßnahmen, die dauerhaft wirken, kann es auch ein Ziel sein, Räume durch Zwischennutzungen, Feste oder Kunstaktionen nur zeitweise zu beleben.

In diesem Zusammenhang wurde betont, dass Kommunen in öffentlich nutzbaren Räumen nicht nur gestalterische, sondern auch soziale Ziele verfolgen: Bürgerinnen und Bürger sollen sich öffentliche Räume aneignen, sie nutzen und auch prägen können. Soziale Kontrolle auf Plätzen sei erstrebenswert, ebenso wie der Umgang mit Randgruppen (womit Konträres gemeint sein kann). All dies setzt eine grundsätzliche Wertschätzung der



öffentlich nutzbaren Räume von kommunaler Seite voraus und einen Konsens darüber, dass Freiräume wichtige Teile unserer Städte sind.

Dass private und kommunale Ziele dabei gut miteinander vereinbar sein können, zeigt das Projekt zum Neubau der Aachen-Münchener-Versicherung in Aachen. Bei der Gestaltung, der Pflege und dem Management der neu geschaffenen Plätze und Wege im Umfeld des Gebäudes ging es der Bauherrin neben der Prämisse einer funktionsgerechten Nutzung darum, das Unternehmen zu repräsentieren, die Qualität der Lage zu stärken und eine nachhaltige Wertestabilität der Immobilie zu ermöglichen. Diese Ziele waren mit denen der Stadt kompatibel: Der Stadt Aachen ging es insbesondere um eine Aufwertung des innerstädtischen Stadtviertels und um die Wiederherstellung einer zentralen Wegeverbindung zwischen Bahnhof und Innenstadt. Für Zielkonflikte, die Projektpartner zunächst vermuteten, fanden die Architekten städtebauliche und architektonische Lösungen. Die Kooperationspartner vereinbarten genaue Aufgabenteilungen im Hinblick auf Finanzierung, Pflege, Instandhaltung und Verkehrssicherungspflicht der öffentlich nutzbaren Räume auf privatem Grund.

Die Aufgaben von Kommunen im Hinblick auf Stadträume sind komplex und zu großen Teilen kommunikativer Art. Bevor eine Kommune mit privaten Akteuren verhandeln kann, muss sie ihre eigenen Vorstellungen und Ziele herausarbeiten: Welche Bedeutungen haben welche Räume für wen, und welche Ziele werden in ihnen verfolgt? In diese Wahrnehmungs- und Meinungsbildungsprozesse sind aufgrund der heterogenen Bedürfnis- und Interessenslagen viele Akteure einzubinden: Vertreter politischer Parteien, die betroffenen und zeitweise konkurrierenden Ämter der Stadtverwaltung sowie Bürgerinnen und Bürger. Dabei ist es Aufgabe der Kommunen, diese Prozesse zu gestalten und zu moderieren, verwaltungsinterne Verständigungen herbeizuführen und Lösungen für Nutzungskonflikte zu finden. Die Abstimmungsprozesse innerhalb von Politik und Verwaltung sind vielfach schwierig. Sie könnten vereinfacht werden, wenn Kommunikationsroutinen innerhalb des politisch-administrativen Systems verändert würden.

Als weitere Aufgabe von Kommunen wurde die Sensibilisierung von Bürgerinnen und Bürgern für öffentliche Stadträume angeführt, indem sie beispielsweise baukulturelle Ziele vermitteln, Aneignungen ermöglichen

oder die Übernahme von Verantwortung durch Bürger fördern. Bei der Umsetzung dieser Aufgaben sollten sich die Kommunen eines breiten Instrumentenspektrums bedienen. In den vorgestellten Beispielen wurden folgende beschrieben:

- Eine Stabsstelle für öffentliche Räume ermöglicht es einer Kommune, öffentlichen Räumen institutionelle Aufmerksamkeit entgegenzubringen und Personalressourcen zu bündeln.
- Public-Private Partnerships oder Interessen-Standort-Gemeinschaften können privaten und öffentlichen Partnern einen geeigneten Rahmen bieten, um gemeinsame Ziele und Maßnahmen zu entwickeln und umzusetzen.
- Bei Bauprojekten lassen sich Vereinbarungen zwischen privaten und öffentlichen Akteuren in städtebaulichen Verträgen und Bebauungsplänen verbindlich regeln.
- Handlungskonzepte für Themen oder Stadträume können Kommunen Orientierung bieten, welche Maßnahmen und Aktivitäten für einzelne Stadträume förderlich sind oder nicht.

Welche Interessen verfolgen nicht-kommunale Akteure?

Wie schon für kommunale, ist auch für nicht-kommunale Akteure festzuhalten: Es gibt nicht »die« Privaten, sondern eine große Diversität an privaten Akteuren. Als private Akteure treten Einzeleigentümer, Wohnungsbau-gesellschaften, Projektentwickler, Investoren, aber auch städtische Wohnungsunternehmen auf. Und nicht zuletzt zählen auch die Nutzer zu den privaten Akteuren.

Die Interessen dieses breit gefächerten Akteursspektrums sind entsprechend vielfältig. Auf der einen Seite steht, wenig verwunderlich, das klare Interesse vor allem der kommerziell orientierten Akteure, möglichst viel ökonomisch verwertbare Flächen zu schaffen. Am Beispiel der Anreizplanung in Santiago de Chile wurde deutlich, dass private Akteure ökonomische Anreize benötigen, um Stadträume zu schaffen, die öffentlich nutzbar sind und einen Aufenthaltscharakter haben. In Chile kann die öffentliche Hand diese Anreize bieten, indem sie den Bau von öffentlich zugänglichen Räumen mit erweiterten Baudichten honoriert. Davon profitieren private Akteure zweifach: sowohl von mehr vermarktbarer Fläche als auch von der Imageverbesserung und Adressaufwertung,

die dann wiederum mehr Sicherheit erzeugt und Vandalismus begegnet. Im Laufe der Jahre entfernen sich privater Entwickler immer weiter vom Konzept der geschlossenen Mall, da sie den Wert von Öffentlichkeitscharakter auch für ihre kommerziellen Nutzungen schätzen lernen.

Durch die öffentlich nutzbare Räume lassen sich Stadtteile aufwerten, es werden Aufenthaltsmöglichkeiten geschaffen, der Charakter des Quartiers verändert sich und die Lebensqualität steigt. Diese Veränderungen wirken sich positiv auf die Vermietbarkeit von Immobilien aus: für die Mieter steigern sie die Wohnqualität und Geschäftsnutzungen in den Erdgeschossen profitieren ebenso. So vielseitig die Profite für private Akteure auch sein können, es wurden auch Ängste und Unsicherheiten formuliert, die vor allem Nutzer und Anwohner betreffen. Durch die Aufwertung von Stadtteilen besteht die Gefahr der Verdrängung einkommensschwacher Bewohnergruppen. Ein steigendes ökonomisches Interesse würde Stadträume für konsumorientierte Nutzungen attraktiv machen und damit in ihrer allgemeinen Nutzbarkeit schmälern.

Jenseits dieser unmittelbar mit den Räumen und ihrer Verwertung verbundenen Interessen verweisen nicht-kommunale Akteure immer wieder auch auf die Herausforderungen, die sich aus dem Umgang mit der vielköpfigen kommunalen Politik und Verwaltung ergeben. Kommunen sprechen selten mit einer Stimme. Für nicht-kommunale Akteure kann es verwirrend sein, mit widersprüchlichen Aussagen unterschiedlicher Verwaltungsbehörden umgehen zu müssen, ohne einen eindeutigen Ansprechpartner oder Koordinator für ein Projekt zu haben. Hier könnten Kommunen organisatorisch-strukturell den nicht-kommunalen Akteuren sehr entgegen kommen.

Zudem beanspruchen verwaltungsinterne Entscheidungsprozesse oftmals viel Zeit. Den langwierigen kommunalen Verfahren steht der Wunsch nach schneller Klarheit und Eindeutigkeit gegenüber. Vor allem, wenn es um Investitionen geht, heißt es für private Entwickler: »Zeit ist Geld.« Vielen Investoren wäre daran gelegen, zügig verbindlich Bescheid zu bekommen – selbst wenn die Entscheidung negativ ausfällt.

Wie kann das Zusammenwirken der Akteure gestaltet werden?

Das Zusammenwirken der Akteure erfolgt, je nach Ort und Anlass, in unterschiedlichen Konstellationen. Auf der Tagung wurde zum einen das Verhältnis zwischen Stadt und Zivilgesellschaft diskutiert, zum anderen das von Stadt(-Staat) und großen Wohnungsunternehmen. Damit wurden das in der Literatur vielfach genannte Zusammenwirken von Akteuren aus dem politisch-administrativen System und privaten Unternehmen weniger thematisiert.

Bei den in Aushandlungsprozessen zwischen Stadt und Zivilgesellschaft relevanten Räumen handelt sich in der Regel um kleinere Restflächen, die durch kreative Ideen von Bewohnern und mit finanzieller Unterstützung der Stadt aufgewertet und teilweise temporär genutzt werden. Die Koproduktion von öffentlichem Raum ist hierbei als »gesteuerter Aneignungsprozess« zu verstehen, der Räume durch neue Nutzungen wieder in Wert setzt. Mit solchen Aneignungen, beispielsweise als *community gardens*, übernehmen Bürger aktiv Verantwortung und schaffen gemeinsam neue Identität. Noch wichtiger scheint in diesem Zusammenhang aber die mit den Prozessen einhergehende gelebte Demokratie zu sein. Dies wurde an ei-





nem Beispiel aus Seattle deutlich, das vor Auflegung des *community garden*-Programms von starken Konflikten zwischen Stadtgesellschaft und Stadtpolitik geprägt war.

Im Hamburger Beispiel von Zusammenarbeit von Stadt und Wohnungsunternehmen soll hingegen ein Programm helfen, den durch Bevölkerungswachstum bedingten Neubau von Wohnungen nicht zu Lasten der Qualität des Quartiers auszuführen. Mithin zielt die Initiative darauf ab, bei abnehmendem Freiflächenangebot Freiräumqualitäten kleinräumig zu steigern und hohe Qualitätsstandards im Neubau herzustellen. Die Herausforderung besteht darin, das Interesse der Politik an schneller Realisierung von Neubauwohnungen auszubalancieren mit der Idee, die Stadt und ihre Wohnquartiere lebenswert zu gestalten.

Die Projekte aus Seattle und Hamburg, aber auch weitere auf der Tagung diskutierte Beispiele zeigen, dass es Aufgabe der Kommunen ist, die öffentliche Nutzbarkeit von Stadträumen sicherzustellen. Entscheidend für die Gestaltung der Koproduktionsprozesse ist aus kommunaler Sicht immer wieder die frühzeitige Initiierung eines Dialog mit allen relevanten Akteuren – seien es Investoren und Entwickler oder zivilgesellschaftliche Akteure – und die Bereitschaft, auf die Interessen der anderen einzugehen.

Diese Partnerschaften sind nicht nur bei Neu- und Umgestaltungen von Belang, sondern betreffen gleichermaßen die jahrelange Pflege und Unterhaltung eines Raumes, die auch in Zeiten knapper Kassen sicherzustellen ist.

Wie reibungslos das Zusammenwirken verschiedener Akteure letztlich funktioniert, hängt letztlich von der jeweiligen politischen Kultur vor Ort ab sowie der Bereitschaft der öffentlichen Hand, diese Prozesse – auch zur intensiveren Einbeziehung zivilgesellschaftli-

cher Belange – finanziell zu unterstützen.

Das Resultat mitunter langwieriger Aushandlungsprozesse ist in vielen Projekten ein umfangreiches Vertragswerk, in dem genau geregelt wird, welche Rechten und Pflichten welcher Akteur hat und wie Pflege, Sicherheit, Zugänglichkeit etc. gewährleistet werden. Dem Vorteil einer rechtsverbindlichen Regelung gegenüber steht – und dies wurde auf der Tagung durchaus kritisch diskutiert – eine mangelnde Flexibilität der Vereinbarungen. Ändern sich Rahmenbedingungen, wandeln sich Nutzungsansprüche oder stellen sich Regelungen als unpraktikabel heraus, können diese »Brockhausverträge« nicht schnell geändert werden. Die einzige Chance, die sich in solchen Fällen ergibt, sind daher informelle »Sonderregelungen«, also die stillschweigende Akzeptanz, einzelne Regelungen im Rahmen der täglichen Praxis außer Kraft zu setzen. Die Tatsache, dass vielen Akteuren im Laufe der Zeit die Inhalte der Verträge nicht präzise geläufig sind, spielt diesen informellen Regelungen zusätzlich in die Hand. Letztlich konterkarieren dann diese Formen der Vertragsumgehungen den ursprünglichen Zweck der Verträge. Daher wurde die Frage aufgeworfen, ob diese Art der Verträge das beste Mittel sei, das Verhältnis zwischen den verschiedenen Akteuren zu regeln oder ob nicht andere Formen der Vereinbarungen vorstellbar sind, mit denen besser auf die Dynamik von Akteursinteressen reagiert werden kann.

Welche Auswirkungen hat die Koproduktion auf die Belange der Nutzerinnen und Nutzer?

Wie schon bei der Betrachtung der kommunalen und nicht-kommunalen Akteure, wurde auch zur Gruppe der Nutzerinnen und Nutzer festgestellt, dass diese höchst hetero-

gen ist: soziale Stellung, Alter, Geschlecht, kultureller Hintergrund – die Interessen und Ansprüche der Nutzer lassen sich nur schwer über einen Kamm scheren. Darüber hinaus ist genau nach Raum, Lage, Nutzungskontext und Zeithorizont zu differenzieren.

Anhand von Beispielen aus England, Australien und Chile wurde deutlich gemacht, dass es immer wieder eigentumsrechtlich private Räume sind, in denen einzelne Nutzergruppen (bspw. Kinder und Jugendliche) ausgegrenzt werden, in denen mit gestalterischen Maßnahmen versucht wird Räume primär für konsumierende Nutzer attraktiv zu machen und anderen Gruppen hingegen die Nutzung zu erschweren. Doch es wurde auch darauf hingewiesen, dass auch kommunale Akteure auf Wirtschaftlichkeit und in den entsprechenden Lagen auf kommerziell orientierte Gestaltung und Nutzungsregulierung Wert legen. Kommerzielle Interessen können also sowohl private wie auch kommunale Akteure dazu bewegen, unerwünschten Gruppen die Nutzung von Räumen zu erschweren. Generell gilt, dass offene und zugängliche Orte nur entstehen, wo keine strikten Regeln und eng gefassten Interessen dominieren.

Aus Sicht der potenziellen Nutzerinnen und Nutzer, die weniger konsumstark sind und über keine große Lobby verfügen, besteht vor allem in den von kommerziellen Interessen geprägten Räumen der Bedarf nach

Unterstützung. Vielfach ist diesen Gruppen nicht bewusst, dass sie auch in eigentumsrechtlich privaten Räumen durchaus Rechte haben. Diese zu vertreten und gegenüber den privaten Akteuren durchzusetzen, ist eine Aufgabe, die dann vor allem der öffentlichen Hand zukommt.

Doch es gibt auch Beispiele, die zeigen, dass Räume in privatem Eigentum zu besonders wichtigen öffentlichen Räumen werden können. In New York City haben die Verhandlungen um die Besetzung des Zuccotti Parks durch Occupy Wallstreet ein Exempel statuiert: Die bisher wenig genutzten öffentlichen Räume in Privatbesitz werden zu »wahren« öffentlichen Orten, zu solchen, in denen gesellschaftliche Konflikte ausgetragen werden dürfen.

Generell muss festgestellt werden, dass es kaum möglich ist, in einem Raum gleichzeitig sämtliche Interessen aller Nutzergruppen zu berücksichtigen. Konflikte und Widersprüche sind daher in vielen Situationen auch nicht durch moderne Formen der Partizipation und Aushandlung vermeidbar oder gar abschließend lösbar. Darüber hinaus sind sowohl Räume als auch Nutzergruppen und ihre Interessen einem permanenten Wandel unterworfen. Einmal gefundene Lösungen und getroffenen Entscheidungen müssen daher immer wieder geprüft und zur Diskussion gestellt werden.

Schlussdiskussion mit
(v.l.) Benjamin David (die urbanauten, München), Marcus Zepf (Université de Grenoble), Juliane Pegels, Ulrich Berding, Paul Bauer (Grün Stadt Zürich), Joachim Wintzer (MAB Develkopment, Frankfurt)



Public space and urban governance: Public interests, private interests?

In the last three decades, the model of urban development and the nature of urban planning have dramatically changed. From the dominance of the public sector, armed with comprehensive plans and direct involvement in urban development, there has been a transformation to a more prominent role for the market, supported with strategic plans, conducted through public-private partnerships, and involved in pragmatist, entrepreneurial, selective, area-based planning and large scale urban projects.

This change is part of a larger process of political and economic change. The first model, which involved a compromise between employers and employees, had emerged in response to the economic crisis of the 1930s and the Second World War; but it ran out of steam by the 1970s. In response to the crisis of the 1970s, a second model emerged, based on free markets, privatization and deregulation, globalization and technological change, a model which in turn has been in crisis since 2008. The transformation had not taken place on its own: it largely resulted from the employers' decisions to relocate their workplaces to other parts of the world to escape high taxes and wages, increasing costs of production, and strict regulations. To deal with the resulting de-industrialization and urban decline, and to bring the investors back, public authorities looked for alternative forms of economic activity, offered incentives, loosened regulati-

ons, restructured themselves, and asked for help from the market.

With climate change and globalization, the global financial crisis and its subsequent drop in public funds, ideological pressure for a smaller state, privatization of many activities and assets, and multiplication of agencies and interests, new challenges have emerged for democratic societies: how to form collective actors from a wide and fragmented range of agencies, and how to cater for the common good in the new context of market prominence. These two challenges, of governance and common good, are closely intertwined, revolving around the boundary between the public and private realms, how it is and how it should be set, which finds a clear manifestation in public space.

Public spaces are essential ingredients of the social life, making movement across the space



Ali Madanipour (MArch, PhD) is Professor of Urban Design and the Director of Global Urban Research Unit (GURU) at the School of Architecture, Planning and Landscape, Newcastle University. In 2010 he was the City of Vienna Senior Visiting Professor at the Technical University of Vienna and in 2011 the Wits-Claude Leon Distinguished Scholar at the University of Witwatersrand in Johannesburg. His latest books are *Whose Public Space?* (2010) and *Knowledge Economy and the City* (2011), both published by Routledge, London.

Investment in public space is an integral part of urban development. The defining feature of public space is access for all, which links two challenges: how to form collective actors and how to cater for the common good (Newcastle).

The governance of public space is complicated by the complex division of labour in public authorities (Nottingham).

possible, supporting the exchange of information and knowledge, facilitating sociability and enriching the quality of the urban environment, and making important contributions to political and cultural life. Their main feature is access, and the extent of their publicness is shaped by the extent of their accessibility. Through the question of access, and the power that is exercised to control access to places, activities and information, we can see how the social and the spatial aspects of these major changes and challenges are linked together. I shall limit my discussion to the British experience, but at the end I'll try to speculate how it might be different in Germany.

By its nature, the public sector is expected to provide, extend and maximize the accessibility of public spaces; and historically it has done so. However, meeting this expectation has come under pressure on several fronts. The local authority develops policy, creates and maintains public space. But the division of labour within public authorities is complex, and the types of public space are diverse. In a local authority, soft landscape and parks are managed by the parks department, streets by the highway engineers, urban development and regeneration by planners, housing areas by housing companies, each with a different set of concepts, methods, and budgets for dealing with their subject matter. For example, while highway engineers are interested in standard street furniture and lamp posts and against any blockage in the flow of pedestrians and cars, planners and designers may want individually designed elements and pavement cafes.

These departments may be brought under one roof in one of the frequent, structural reorganizations, but they rarely develop an integrated approach to public space. More significantly, the merged department may be headed by a manager primarily interested in economic development and cost-saving. Local authorities are encouraged to follow the principles and methods of private sector management, in what is called New Public Management, looking for economic justification of what they do and expect economic return for their activities. Investment in public space, therefore, becomes something for which an economic case needs to be made, rather than be taken for granted as a necessary public service, so adopting a selective strategy. Rather than treating everywhere with the same principles, different parts of the city get different treatments on functional or economic grounds. Now if we look at the private sector actors who are involved, the picture becomes a lot more complex: landowners, banks, institutional investors, construction companies, architects and planners, and a host of other actors. Here the problems of governance are addressed through the role of the developer, who brings many of these actors together. In the UK, large, national developers dominate the market; they can have large land reserves, borrow from banks at favourable rates, and mobilize significant development capacity unavailable to small-scale, local developers. The same can be said about retail and banking, where a few major players dominate the national scene, to the extent that some critics



talk about cloned towns, where diversity of the British High Street is disappearing. When dealing with the local authorities, these giant players exercise a huge power to influence the shape of the outcome in their interest.

The market economy revolves around the relationship between investment and return, and the balance between risk and reward. An investor places a sum of money into an activity, in the hope of making a profit, so it is very important for the investor to minimize the various risks on the way. This is especially the case for developers, who will invest in the transformation of land and property and cannot move their assets easily from one place to another. It is also the case for the privatized infrastructure companies, such as water, electricity, transport, and communication who invest in fixed capital. Some form of public space is necessary for providing access, but investment in public space is not directly beneficial to an investor, as it cannot be sold or rented out. So the economic value of public space is sought in marketing the development, facilitating private activities, and supporting the property prices. To do so, it needs to be exclusive and semi-public, rather than inclusive, so as to minimize risks and maximize return on investment.

The result is the development of public spaces that are less accessible than before, bearing the charge of the privatization of public space. To ensure a safe return on their investment, market operators tend to limit access to space, reserving it for exclusive users and functions, hence limiting their diversity. Open access, meanwhile, broadens the types of users, who, in the context of social inequality and fragmentation, and in the context of urban regeneration in de-industrialized areas, may not be welcomed by the targeted upmarket clientele, hence increasing the risks for investors and buyers. The extent of access to space, and therefore the extent of its publicness, is curtailed. Investment in urban development and its public spaces continues, but the nature of these new spaces may be radically different from before, becoming an instrument in creating property markets and improving property values, a vehicle of city marketing, an attachment to commerce and entertainment, at the service of white-collar workers now claiming the city from the defeated remnants of blue-collar workers, an ingredient of festivalization and consumption, a pathway for gentrification, tightly watched and controlled, privileging some activities and some segments of the population over others,

who may be excluded through social and physical measures, such as guards, security cameras, walls and gates, controlled opening hours, and out-of-reach suburban locations. As the case of Liverpool shows, in a major regeneration programme, Liverpool One, an entire section of the city centre has been taken over by a private company.

The governance of public space is further complicated by the increasing significance of private agencies in urban development (Birmingham).



The public and private sectors have always worked together in urban development. The balance of power continues to be in favour of the state, but the boundaries between public and private sectors have become blurred, especially when they join forces in public-private partnerships. In public affairs, the general demands for accountability and avoiding corruption favour a clear line between the public and private interests. It is a normative notion, where it is important for all to see that the line is kept clear. In the early 1990s, Lord Nolan was commissioned by the British Prime Minister to investigate the conduct of public officials. He produced a report on Standards in Public Life, which rejected the idea of 'grey areas' as 'a rationalization of morally dubious behaviour'. The report defined seven principles of public life, which all revolved around keeping this boundary clear: taking decisions on the basis of public interest and not private financial or material gains, keeping the public realm accountable to all and open for scrutiny. However, the controversy is not usually about the corrupt behaviour of public officials, but about the extent to which the state has embraced the market's values and behaviour, how far private interests influence the shape and

In some cases, an entire section of the city centre has been taken over by a private company (Liverpool).

While private development and control of public space has a long history, its current extent has caused concern about the democratic credentials of urban governance (London).

quality of the outcome, and how far the outcome is accessible and inclusive.

There are different models of management for public spaces. Public authorities can demand that the private developer delivers some agreed public goods, which does indeed take place. But the power of public authorities is limited in shrinking cities, such as Liverpool. They cannot always control the outcome, even in growing cities, such as London. This is a concern even shared by the Conservative mayor of London, quoted to be concerned about the private management of public space, and reflected in the report from London Assem-

bly, which encourages the mayor and the boroughs to have written agreements with the developers to secure public access and control.

In this context, civil society actors wish to reclaim the public space from rigid orders and narrow interests, engaging in direct action or demanding public participation and inclusive processes, so as to create open and accessible places. But the extent of their success is often limited to small scale interventions, and cannot reach strategic levels. A new campaign has been started to record and map the privatized public spaces in Britain. The privatization of public space can limit the spaces of collective action. This is either through wholesale transition of space to private owners and managers, such as in shopping malls and gated neighbourhoods, or through systems of management such as setting up Business Improvement Districts, all limiting what can happen within certain locations.

Public space may appear to be developed in these private spaces, but there is a substantial difference between these anaemic places and living spaces of the city. They all imitate the real-world urban spaces, with a difference that they are highly sanitized and controlled places. Indeed the theme of public space is very much adopted by many municipalities as part of their city-marketing activities. Places of display are created as part of economic development strategies and their health and strength is closely associated with commercial viability and festivalization of the urban space.

There are many on-going campaigns for public spaces, such as de-cluttering streets, shared space, guerrilla gardening, some of them driven by the British tradition of Picturesque, others inspired by trends in other countries; some of them driven by local authorities, others by civil society groups. The challenge for civil society actors involved in public space creation and animation is to see whether they would feed the trend of festivalization and city-marketing, or they feed the development of civil society's capacity to enrich urban social and cultural life. Do they encourage meaningful encounters or only superficial, transient and passive co-presence? Are they interventions from outside that would disappear as soon as we have left the scene, or are they part of the local dynamics of a place, which can linger and lead to capacity development?

The question that needs answering is: what is the practical implication of this change for people? If it delivers better places, why are we



worried about it? The famous 18th-century squares in London's Bloomsbury were developed as part of an early model of speculative development by the private sector and were under private ownership and management. Many of the new public spaces, even if they don't stand up to the measure of accessibility, are places of enjoyment for many. If we have a better experience of the city, why shouldn't we support it?

The answer would be separating the individual, better-off experience from the social and political implications of a situation.

A public is not a homogeneous entity. In the context of growing social inequality and pluralism, if there are people who are displaced, priced out, or feel on the margins of these changes, then there should be some concern, as there would be a sense of injustice and resentment. If there are growing explicit or implicit layers of control in places and activities, they cannot be claimed to be open and democratic. We can also question the instrumental aesthetics of commercialism, and the social and environmental impacts of consumerism. This is part of a bigger question: can public goods be delivered by private companies? In what ways would a public good be reshaped to meet their demands, as they would inevitably look for private gains? This is a continuing debate, especially in the context of the new age of austerity. But the answer may be different for different societies, and we shouldn't rush to generalize on the basis of other countries' experiences or be driven by the literature.

Without wishing to invent a false dichotomy, there are at least five major contextual variations, which could lead to differences in the way public-private relationships work in different countries: philosophical outlook, political economy, welfare regime, spatial structure, and urban culture. Holism, which has found strong and lasting expression in German philosophy, argues against breaking the whole into parts. Meanwhile, for the empiricist approach, which has characterized the British thought, the existence of such wholes needs to be proven first. This philosophical distinction is directly linked to the other contextual differences. In a corporatist political economy, the relations between different stakeholders is often managed through negotiation and collaboration, and there is a long tradition of such collaboration in Germany. In the UK, however, the historic laissez-faire model, which

was partly revived through neoliberalism, was based on adversarial politics and economic competition in a free market, organized through the division of labour and the so-called invisible hand of the market. Third, these differences are translated into somewhat different types of welfare regimes that are in place in these two countries, the so-called conservative and liberal models of welfare provision, resulting in different perceptions about the role of the state in the economy. If there are existing precedents for cooperation between different stakeholders, the result would be different from a situation where all the frameworks have to be invented or renewed.



The fourth element is the spatial structure, by which I mean the distribution of economic and political power across the country. In the highly centralized system of the UK, companies have lost their local connections. Local branches of London-based or international companies do not have the same level of interest or commitment to a locality. When investment is primarily mediated through the stock market and non-local banks, the relations between investors and their investment becomes very loose and tangential, where little symbolic value is attached to such a link. In Germany, however, the regional structures of power have remained much more effective, and rootedness and commitment to a locality can still be found in banks and major companies. The fifth element is the urban culture, or in other words the approach to the city. In the UK, the ideal of a human settlement is a

Major contextual variations make urban governance and quality of public space different in different countries (Berlin).

village, and historically the city is mistrusted by the better-off, which is the basis for suburbanization, and the resulting public spaces that are more like village greens rather than urban squares. In some other European countries, in contrast, the poor are sent out to the suburbs and the city is where the better-off live, with public spaces that are well liked and looked after. This is of course a large-scale picture, drawing on clumsy stereotypes, where there are many variations that would undermine such easy distinctions; but if it includes

some elements of truth, it may be worth examining. The combination of a holist philosophy, a corporatist model of political economy, a stronger role by the state, a more dispersed and locally attached structure of political power and economic interests, and a cultural preference for urban living may result in a different pattern of collaboration between the public, private, and civil society stakeholders in urban development, and a different way of providing for common goods such as public spaces.

Neue Allianzen für den Freiraum! Die Wohnungswirtschaft als Bündnispartner für die Qualitätsoffensive Freiraum in Hamburg?*



Dr. Cornelia Peters,
Amt für Landes- und
Landschaftsplanung, Behörde
für Stadtentwicklung und
Umwelt, Hamburg

Die Stadt Hamburg möchte wachsen. Der seit Anfang 2011 SPD-geführte Senat setzt mit seinem Wohnungsbauprogramm neue Akzente. Jährlich sollen 6.000 Wohnungen neu gebaut werden. Die Dimension dieses ambitionierten Vorhabens wird klar, wenn man sich vergegenwärtigt, dass bislang jährlich etwa 3.500 Wohnungen pro Jahr fertiggestellt werden. Eine Zahl, die selbst beim städtebaulichen Großprojekt »Mitte Altona« erst über einen Zeithorizont von mehreren Jahren erreicht wird (s. Abb. 1, S.2).

Neben diesen quantitativen Zielzahlen gab es zunächst keine Diskussion über die angestrebten Qualitäten. Politischer Konsens ist, dass die Innenentwicklung oberste Priorität hat. Welche Dichte ist aber angemessen? Wie wirken sich die Veränderungen auf die vorhandenen Freiraumqualitäten aus? Drei zentrale Wirkungen lassen sich schnell feststellen: 1. Bestehende Freiräume werden durch die zunehmende Bebauung weiter quantitativ reduziert. 2. Parallel steigt der Nutzungsdruck auf die verbliebenen Freiräume durch die Einwohnerzuwächse und die geringere Verfügbarkeit an Freiräumen. Durch die Nutzungsintensivierung steigen auch die Kosten für Bau, Pflege und Unterhaltung. 3. Nutzungsansprüche und Bedürfnisse verändern sich durch eine neue Sozialstruktur der Bewohnerschaft.

Der strategische Planungsansatz »Qualitätsoffensive Freiraum« der Stadt Hamburg setzt hier an. Die bauliche Verdichtung wird zum Anlass eines Programms, das die Veränderung als Chance sieht, einen »grünen Mehrwert« zu erzielen. Der zentrale Leitgedanke ist, dass bauliche Verdichtung stets mit einer nutzerorientierten Aufwertung wohnungsnaher Freiräume einhergehen soll. Obwohl er bereits 2007 im Räumlichen Leitbild der Stadt Hamburg formuliert wurde, erhielt die Operationalisierung dieser Ziele erst mit dem 2011 abgeschlossenen »Bündnis für das

Wohnen in Hamburg« neuen Auftrieb. Hier erklären die Wohnungsverbände u.a., sich für den strategischen Planungsansatz Qualitätsoffensive Freiraum einzusetzen und »die bauliche Verdichtung stets mit einer kompensierenden, insbesondere nutzungsorientierten und bedarfsgerechten Gestaltung von Freiräumen zu kombinieren« sowie an »einer im Dialog entwickelten Zielvereinbarung zur Erhöhung der Freiraumqualitäten in verdichteten Stadtquartieren mitzuwirken.«

Insbesondere die Wohnungswirtschaft wird somit zum Schlüsselakteur. Ein zentra-

* Eine Kurzfassung des Artikels erschien in der Garten + Landschaft, Heft 04/2012, S. 27-30.

Abb. 1: Masterplan »Mitte Altona«, Stand Februar 2012



ler Baustein der Qualitätsoffensive Freiraum ist daher, einen diskursiven Prozess mit Akteuren der Wohnungswirtschaft zu starten, mit dem Ziel, hohe Freiraumqualitäten durch die Entwicklung von Win-Win-Lösungen zu schaffen.

Ein im Mai 2012 an eine Arbeitsgemeinschaft aus HCU Hamburg (Prof. Dr. Thomas Krüger und Stefan Kreutz) und bgmr Berlin (Prof. Dr. Carlo Becker und Sven Hübner) beauftragtes Gutachten mit dem Titel »Räumliche Qualifizierungsstrategien für die verdichtete Stadt: Koproduktion von Freiräumen mit der Wohnungswirtschaft« soll Möglichkeiten für öffentlich-private Kooperationen aufzeigen. Es wird nach Lösungsansätzen gesucht, wie jenseits quantitativer Richtwerte in verdichteten und zu verdichtenden Stadtquartieren die Freiraumqualität und damit die Wohn- und Lebensqualität erhalten und verbessert werden kann.

Folgende grundlegende Gedanken und Annahmen sind dabei leitend:

- In Hamburg wird im Hinblick auf die Park- und Grünanlagen seit Jahren auf Kosten der Substanz gelebt. Wie der Rechnungshof bereits 2009 feststellte, kann der gegenwärtige Erhaltungszustand der vorhandenen Anlagen

bei Weitem nicht durch die veranschlagten jährlichen Ausgaben gesichert werden. Die Unterhaltungsmittel decken demnach nur rund 45 % und die Grundinstandsetzungsmittel etwa 27 % des erforderlichen Finanzbedarfs ab. Dies führt zum Teil auch dazu, dass Grün- und Parkanlagen kleiner geplant werden als im Planungsstadium noch vorgesehen, da insbesondere die langjährige Pflege und Unterhaltung zukünftiger Anlagen nicht sichergestellt werden kann. Der Kostendruck erhöht sich weiter durch die neuen Freiraumbedarfe, die durch neue Wohnungsbauvorhaben des städtischen Wohnungsbauprogramms erzeugt werden. Unter Annahme des in Hamburg geltenden Planungsrichtwertes von 6 qm wohnungsnaher Freiraum pro Einwohner und einer Belegungsdichte von 2 Personen pro Wohneinheit, müssten jedes Jahre neue Parkanlagen von etwa 7 ha hinzukommen. Zum Vergleich: In dieser Größenordnung bewegt sich der neue Stadtteilpark eines der aktuell größten Städtebauprojekte Hamburgs, die »Mitte Altona« (s. Abb. 1).

- Auch vor diesem Hintergrund ist es notwendig, neue Allianzen zu bilden und Bündnispartner zu gewinnen. Ziel ist es, die Wohnungswirtschaft zur Übernahme von Verantwortung für private wie öffentliche Freiräume zu sensibilisieren und zu mobilisieren. Neue Kooperationsformen sollen zu einem Mehrwert für alle Seiten (Wohnungswirtschaft, Bevölkerung, Verwaltung) führen. Der mittlerweile vielfach belegte wertsteigernde Effekt von Freiräumen auf die Immobilienpreise ist Grundlage einer solchen Strategie. Während der Gewinn aber in der Regel privatisiert wird, werden die Investitionen von der Allgemeinheit getragen. Hamburg verfügt aktuell nicht über ein Instrument der Mehrwertabschöpfung wie z.B. die Stadt München mit der »Sozialgerechten Bodennutzung« (SoBoN). Spielräume für Aushandlungen zwischen Stadt und Wohnungswirtschaft bestehen in der Regel nur bei Befreiungen und im Rahmen von Bebauungsplanverfahren über städtebauliche Verträge. Bei bestehendem Baurecht sind die Voraussetzungen für eine Kostenbeteiligung Privater an den Herstellungs- und Pflegekosten von Freiräumen in der Regel nicht vorhanden.

Im Hinblick auf mögliche Kooperationsformen müssen Politik und Verwaltung aber akzeptieren, dass die Renditeorientierung Hauptziel wohnungswirtschaftlichen Handelns ist. Wie bereits bei dem in Hamburg erfolgreich praktizierten Instrument der Business Improvement Districts (BID), er-

höht sich die Bereitschaft für Engagement im Freiraum, wenn die Kosten von mehreren Akteuren getragen werden (Peters 2012: 252 ff.). Der durch die Freiraumqualifizierung für die Allgemeinheit erzielte Mehrwert darf nicht zulasten eines Einzelnen gehen, sondern muss von mehreren Akteuren gleichzeitig getragen werden.

■ Neue Möglichkeiten kooperativen Handelns können entstehen, indem das Verhältnis von öffentlichen und privaten Freiräumen »neu gedacht« wird. Akteurshandeln darf sich nicht nur auf die eigenen Grundstücksflächen beziehen. Gerade in der verdichteten Stadt sind quartiersbezogene Ansätze notwendig. Eine integrierte und abgestimmte Entwicklungsplanung muss ermöglicht werden und an die Stelle eines unkoordinierten Nebeneinanders treten. Durch eine differenzierte Betrachtung der Dimensionen privat bzw. öffentlich erschließen sich insbesondere in mit Freiräumen unterversorgten Stadtquartieren neue Potentiale durch öffentlich-private Kooperationen. Bislang stellt der Privateigentümer für die private Nutzung vorgesehene Freiräume in der Regel mit privaten Mitteln her und unterhält diese selbst. Die öffentliche Hand übernimmt dies für ihre Flächen. Durch unterschiedlichste Kombinationen der Faktoren

1. Eigentumsverhältnisse
2. Nutzung (Art, Dauer)
3. Regulierung (Nutzungsrechte, rechtliche Bindungen)
4. Kostenübernahme/-beteiligung (4.1 Herstellungskosten, 4.2 Pflege- und Unterhaltungskosten)

sind aber verschiedene Kooperationsformen zwischen öffentlicher Hand und Privat-

wirtschaft denkbar (s. Abb. 2). Gerade in hoch verdichteten Stadtquartieren könnte auf diese Weise ein Mehrwert für das gesamte Quartier entstehen. Schwierigkeit ist, dass die Wohnungswirtschaft hinter der »Koproduktion« eine einseitige Verlagerung von Problemen, Aufgaben und Kosten der Stadt auf Private befürchtet. Es bestehen zudem eine Reihe von grundsätzlichen Zielkonflikten, die bei der Koproduktion berücksichtigt werden müssen.

■ Da die hohe Konkurrenz um Flächennutzungen in den betreffenden Stadtquartieren nur wenig Spielräume für Neuentwicklungen öffentlicher Freiräume zulassen, sind zentrale Ziele die Qualifizierung bestehender Freiräume durch die bedarfsgerechte Aufwertung, ihre Vernetzung und die Erhöhung der öffentlichen Zugänglichkeit aus den umgebenden Wohnlagen. Es sollen zunehmend Mehrfachnutzungen durch die räumliche und zeitliche Überlagerung unterschiedlicher Flächennutzungen realisiert werden. In der zu verdichtenden Stadtlandschaft müssen deshalb auch solche Freiräume in Aufwertungsstrategien einbezogen werden, die seitens der Verwaltung bislang nicht als solche wahrgenommen werden (»lost spaces«; zweckgebundene Freiräume wie Spielplätze und Sportflächen; Verkehrsräume; private Freiräume). Dies setzt ein grundsätzliches Umdenken in den Verwaltungen voraus, die weitgehend von sektoralen Zuschnitten und Zuständigkeitsdenken dominiert werden.

Es geht also insbesondere darum, »neue Allianzen« zu schmieden und die Wohnungswirtschaft als Kooperationspartner zu gewinnen, um gerade in der verdichteten Stadtlandschaft hohe Qualitäten in den verbleibenden Freiräumen zu erreichen.



Abb. 2: Quartier 21, Hamburg Barmbek: Private Staudenbeete befinden sich in einer öffentlich nutzbaren Grünanlage

Wer aber ist DIE Wohnungswirtschaft?

Erste Einschätzungen aus geführten Interviews ergeben verschiedene Handlungsmotive, Perspektiven, Ortsverbundenheiten je nachdem ob es sich um Projektentwickler und Investoren mit kurzfristiger Renditeorientierung, bestandshaltende Unternehmen oder gar Genossenschaften handelt. Letztere haben ein besonders hohes Interesse an langfristigen Mieterbindungen und -zufriedenheit. Letztlich existiert aber auch innerhalb der Verwaltung eine äußerst differenzierte Akteurslandschaft. Es gibt nicht »die Stadt« sondern eine unübersichtliche Vielzahl öffentlicher Akteure, die im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben relevant sind. Dabei sind die Interessen und Belange der unterschiedlichen Fachressorts tlw. unvereinbar. Ebenso muss zwischen den Bezirken differenziert werden und einzelnen Personen mit ihren individuellen Handlungsmotiven, Denkmustern, Interessen und Wertvorstellungen.

Bei aller Differenziertheit der wohnungswirtschaftlichen Akteure hat das Thema der Freiraumqualität aber insgesamt einen hohen Stellenwert. Dies belegen Interviews, die mit den Hauptakteuren der Hamburger Wohnungswirtschaft im Rahmen des beauftragten Gutachtens im Sommer 2012 geführt wurden. Dieses Ergebnis ergaben auch Befragungen von Wohnungsunternehmen in der Region Köln/Bonn im Rahmen meiner Dissertation (Peters 2012: 231-258). Die Bedeutung von qualitätsvollen Freiräumen war dabei für alle Wohnungsunternehmen generell hoch, ungeachtet, ob es sich um die eigenen Grundstücksflächen, das Wohnumfeld

oder die Gesamtstadt handelte. Dies änderte sich aber, als die Bereitschaft abgefragt wurde, sich für die Herstellung von Freiraumqualitäten zu engagieren. Mit zunehmender Entfernung zum eigenen Wohnungsbestand nimmt ein mögliches Engagement kontinuierlich ab. Dennoch besteht für direkt an die eigenen Grundstücksflächen angrenzende Freiräume noch eine sehr hohe Bereitschaft, sich zu engagieren. Neben der Aufwertung privater Freiräume wird hier im Rahmen der Qualitätsoffensive Freiraum ein hohes zukünftiges Potential gesehen.

Beispiele für wohnungswirtschaftliches Engagement im Freiraum gibt es genügend (Peters 2012: 241). Dies gilt insbesondere für die neuen Bundesländer, wo aufgrund hoher Leerstandsquoten entsprechender Handlungsdruck gegeben ist. Beispiele finden sich aber auch in den alten Bundesländern. Die Städtische Wohnungsbaugesellschaft in Göttingen (SWB) hat z.B. die in direkter Nachbarschaft des Wohnungsbestands gelegenen öffentlichen Spielplätze von der Stadt Göttingen übernommen und sukzessive auf eigene Kosten aufgewertet und umgestaltet (Spalink-Sievers 2006). In Hamburg ist auf der Trabrennbahn Farmsen eine Wohnsiedlung mit hochwertigen öffentlichen und privaten Freiräumen entstanden, die sich insbesondere durch die gestalterische Integration eines intelligenten Regenwasserversickerungskonzeptes auszeichnet (s. Abb. 3).

Wie lassen sich diese Einzelfälle aber in eine allgemeine Planungspraxis überführen und wie können »echte« Win-Win-Strategien entwickelt werden? In bestehenden Wohnquartieren könnte z.B. über die Zulässigkeit einer höheren Bebauungsdichte bzw. Mehr-



Abb. 3: Trabrennbahn Farmsen, Hamburg

ausnutzung der Grundstücksflächen im Gegenzug eine Kostenbeteiligung Privater an der Herstellung und/oder Unterhaltung öffentlicher Freiräume erfolgen. Dieses Vorgehen ist in Zürich bereits Bestandteil einer etablierten Planungspraxis.

Nicht zuletzt befürchtet die Wohnungswirtschaft aber höhere Kosten. Hier gilt es aufzuzeigen, dass hohe Freiraumqualitäten nicht zwingend mit Mehrkosten verbunden sind. Beispielsweise kann auch eine höhere Verfahrensqualität zu hochwertigen Freiräumen führen. Um ein Beispiel zu nennen, könnten die Wohnungsbaugenossenschaften auch die Mittel für die Investitionen und Pflege von Freiräumen in Form eines Verfügungsfonds an die Bewohnerschaft übergeben, die ihre Freiräume dann »selber machen«. In der Regel sind solche Räume optimal an die Bedarfe und Bedürfnisse ihrer Nutzer angepasst und entfalten langfristige Bindungen durch entsprechende »Kümmerer« (s. Abb. 4, 5).

Mit der geplanten Umstellung der Abwassergebühren in Hamburg ergeben sich zudem neue Einsparpotentiale für die Wohnungsunternehmen. Mit der **Einführung** getrennter Sielbenutzungsgebühren für die Schmutz- und Regenwasserbeseitigung richtet sich zukünftig die Gebühr für Regenwasser nach der Größe der versiegelten Fläche auf dem Grundstück, über die Regenwasser ins Sielnetz eingeleitet wird. Die eingesparten Mittel könnten in hochwertige gestalterische und ökologische Lösungen für oberflächliche Versickerungskonzepte fließen.

Auch sind beispielsweise Wildstaudenpflanzungen in der Pflege ggf. günstiger als herkömmliche Pflanzungen im Wohnumfeld und bringen zudem einen ökologischen Mehrwert (Stadt + Grün 2012).

Voraussetzung für die Qualitätsoffensive Freiraum ist, dass es gelingt, die differenzierten Akteure für das Thema zu mobilisieren und anhand konkreter Beispiele aus der Planungspraxis die Machbarkeit aufzuzeigen. Bei dem Ansatz geht es auch darum, eine Planungskultur zu etablieren, die das Thema der Freiraumqualität frühzeitig in die Planungsprozesse einbringt. Letztlich hängt dies aber auch immer von den verantwortlichen Akteuren, ihren Denkmustern, Motivationen und Werthaltungen ab. Zielvereinbarungen und Absichtserklärungen auf oberer Ebene verpuffen, wenn die Ziele nicht in den Köpfen der relevanten und handelnden Akteuren vor Ort verankert sind.



Abb. 4 (oben): Freiräume
»Selbermachen«:
Abstandsflächen in Hamburg
Altona

Abb. 5 (unten): Verordneter
Freiraum: Wohnhof in der
HafenCity Hamburg

Literatur

Peters, Cornelia (2012): Qualifizierungsprozesse suburbaner Freiräume in wachsenden Stadtregionen. Erfahrungen, Herausforderungen und Potentiale am Beispiel der Region Köln/Bonn. Shaker Verlag, Aachen.

Spalink-Sievers, Johanna (2006): Ein Leuchtturm mitten in Göttingen – ein bemerkenswertes »PPP«-Projekt. In: vdw Niedersachsen Bremen Magazin 06/2006.

Stadt + Grün (2009): Themenheft »Grünflächenpflege«, Heft 09/2012.



Lesetipps II|2012

Boomendes Großherzogtum

Chilla, Tobias; Schulz, Christian (Hg.) (2011): Raumordnung in Luxemburg; Luxemburg

Ein Lesetipp von
Barbara Koller

Unser kleines Nachbarland, das Großherzogtum Luxemburg, boomt - immer noch. Das im europäischen Vergleich starke Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum und die damit verbundene enorme Bautätigkeit stellen eine große Herausforderung auch und besonders für die Raum- und Stadtplanung dar. Zudem hat sich in den letzten Jahren das gesamte Planungsinstrumentarium grundlegend verändert. Mit der Gesetzgebung *loi concernant l'aménagement du territoire* (Raumplanungsgesetz) von 1999 und *loi concernant l'aménagement communal et le développement urbain* (Kommunalplanungs- und Stadtentwicklungsgesetz) von 2004 hat ein echter Paradigmenwechsel stattgefunden. Zuvor war insbesondere Raumplanung praktisch nicht existent oder wurde aufgrund der geringen Größe des Landes von den politischen Akteuren als nicht erforderlich angesehen.

Die seit 1999 neu eingeführten raum- und stadtplanerischen Rechtsgrundlagen und In-

strumente wurden seitdem teilweise schon wieder geändert. Der vollkommen neue Umgang mit Stadtentwicklung zeigte einige »Kinderkrankheiten«, die für die dynamische Entwicklung des Landes problematisch waren. Hinzu kommen in Luxemburg spezifische Herausforderungen durch die starken grenzüberschreitenden Verflechtungen, die massiven Pendlerströme, den großen Anteil ausländischer Bewohner uvm.

Wer sich für die spannenden Veränderungen jenseits von Mosel und Sauer interessiert, dem liefert der Band einen guten Überblick über das gesamte Planungssystem und die besonderen Herausforderungen, die sich im Großherzogtum stellen.

In „Raumordnung in Luxemburg“ sind die neuesten, erst im August 2011 in Kraft getretenen Änderungen des Stadtplanungsgesetzes (*loi modifiée du 19 juillet 2004 concernant l'aménagement communal et le développement urbain*) bereits berücksichtigt, das Buch ist

also ausgesprochen aktuell. Es sei allerdings angemerkt, dass man des Französischen mächtig sein sollte, da die Beiträge - typisch für das mehrsprachige Luxemburg - entweder in Deutsch oder in Französisch verfasst sind,

allerdings jeweils keine Übersetzung oder Kurzfassung mitgeliefert wird. Für deutsche Leser vielleicht das einzige Manko des Bandes.

Ein Lesetipp von
Klaus Selle

Wünschbare Erinnerung, notwendige Ernüchterung,

Zwei Beiträge von Christian Holl auf www.german-architects.com:

- Wiedergelesen: Architektur als Aneignung und Weltinterpretation [http://www.german-architects.com/de/pages/40_12_wiedergelesen2]
- Jenseits von Facebook [http://www.german-architects.com/de/pages/3912_beteiligung]

Die Metapher vom Teufel und dem Weihwasser liegt oft nahe, wenn professionelles Selbstverständnis auf die Vokabel »Partizipation« stößt. »Die haben doch keine Ahnung«, ist dann eine der freundlicheren Formulierungen, die in diesem Zusammenhang zu hören sind – oft übrigens, bevor überhaupt geklärt ist, was mit »Partizipation« gemeint ist.

Ganz besonders stark ausgeprägt ist diese Aversion in den Kreisen der gestaltenden Berufe, der Architektur zumal. Dort wird selbst die Aufforderung, zu erklären, was warum gebaut werden soll, gelegentlich als Zumutung empfunden. Die Vorstellung aber, »Laien« könnten etwas mitzureden haben in der Welt des Entwerfens und Bauens gilt vielen als abwegig.

Da ist es hilfreich, wenn daran erinnert wird, dass es auch einmal eine andere Sicht auf diese Dinge gab. Eben das unternimmt Christian Holl in einem Beitrag für »german architects«: Er nimmt sich zwei Bücher aus scheinbar längst vergangenen Zeiten vor und fragt, was sie uns heute bedeuten könnten. Hat etwa eine Sichtweise auf das Bauen, wie sie Lucius Burckhardt und Walter Förderer Ende der 60er Jahre entwickelten – hier ist vor allem die Aneignung und Weitergestaltung im Zuge der Nutzung Ausdruck von »Partizipation« – auch Konsequenzen für heutiges Entwerfen? Ist die Konfrontation des Konzeptes der »Autonomen Architektur« mit dem des »partizipatorischen Bauens«, die Ingo Böhning 1981 als Grundkonstellation für sein Buch wählte, auch heute noch fruchtbar? Gute Fragen. Und wichtige Erinnerungen, die – da kann man Christian Holl nur zustimmen – »durchaus helfen könnten, aktuelle Diskussionen produktiv zu beleben«.

Im merkwürdigen Kontrast zur Partizipationsskepsis vieler Fachleute steht die zeitweise überschwängliche Einschätzung der Potentiale des Internets für »Participation 2.0«, für eine Mitwirkung der »User« an allen wichtigen Fragen der Gesellschaft – nicht mehr als »Beteiligte«, sondern als Akteure, die die Agenda selbst definieren. Hier sah man die Kraft, wenn nicht gleich ganze Staaten ins Wanken zu bringen (»Facebook-Revolutionen«), so doch wichtige Entwicklungen »von unten« in Bewegung zu bringen. Jedem Überschwang folgt aber alsbald auch die Ernüchterung. Das geschah in diesem Fall in der dem Internet eigenen Schnelligkeit. Nun ist von »digitalem Maoismus«, vom »Alptraum Partizipation«, von »Trollen« und der Oberflächlichkeit des »Like/Dislike« die Rede. Dieses Skepsis kommt, wenn auch verhaltener, in einem weiteren Beitrag Christian Holls zum Ausdruck: »Die neuen Medien allein«, so stellt er völlig zu Recht fest, »können auf das Kernproblem, wie sinnvolle Beteiligung praktiziert werden kann... nicht antworten«.

Wie wenig hilfreich manche der heutigen »Beteiligungsangebote« sind illustriert er am Beispiel einer ZDF-Umfrage zur »beliebtesten Bausünde« und stellt fest, dass so etwas eine »durch vermeintliche Partizipation legitimierte Polemik auf niedrigem Niveau« sei, die ganz sicher für »einen weiter führenden Diskurs über Baukultur herzlich ungeeignet« ist. Kann man aber überhaupt mit diesem Medium über Architektur – und viele andere Themen, die nicht mit einem Daumenheben abzuhandeln sind – diskutieren? Lassen sich so die notwendigen Aspekte zusammentragen, um der Komplexität des Themas gerecht zu werden? Hört man einander zu, geht man

auf einander ein? Lassen sich Gesichtspunkte (bevor sie zu Standpunkten werden) erörtern, untereinander abwägen, um dann zu Folgerungen zu kommen, die sich an der Qualität der Argumente und nicht an der Quantität der Klicks orientieren?

Schwierige Fragen. Aber wichtig, sie zu stellen.

Mehr davon wäre, gerade auch für die Debatte in Stadtplanung und Stadtentwicklung, notwendig.

(ks)