Ausgabe 1 | 2013

pnd | online

www.planung-neu-denken.de

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Inhaltsverzeichnis

Editorial 1|2013

Schwerpunkt: Integrierte Stadtentwicklungspolitik

Memorandum »Städtische Energien – Zukunftsaufgaben der Städte«

André Müller: Ein Kommentar zum Memorandum »Städtische Energien – Zukunftsaufgaben der Städte«

Uwe Altrock: Die Nationale Stadtentwicklungspolitik der Bundesregierung – Stand und Perspektiven

Klaus Selle: Stadtentwicklung 2.0

Ulrich Hatzfeld: zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik im Gespräch mit pnd|online

Martin zur Nedden: zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik im Gespräch mit pnd|online

pnd|online: Ein Gespräch zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik.

Umschau

Christian Diller: Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften

Konrad Hummel: Transitregionen und Transitdemokratie. Zum notwendigen Wandel der Bürgerbeteiligung in Zeiten demokratischer Übergänge in der Stadtentwicklung

Marion Klemme, Juliane Pegels, Elke Schlack Fuhrmann: Co-production – Koproduktion – Coproducción.
Review of analogous co-production of urban space in German Cities, New York and Santiago de Chile.

Reinhard Wulfhorst: Konsequenzen aus »Stuttgart 21«: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung

Königshügel-Gespräche: In der Region, mit der Region, über die Region.

Lesetipps

Der Strukturwandel in Karten: Ein neuer Atlas zur Metropole Ruhr. Eine Rezension von Claus-Christian Wiegandt zu »Schichten einer Region – Kartenstücke zur räumlichen Struktur des Ruhrgebiets« (von Christa Reicher, Klaus R. Kunzmann, Jan Polívka, Frank Roost, Yasemin Utku, Michael Wegener)

Die Liegenschaftspolitik Berlins, bisweilen marktwirtschaftlicher Unsinn... Ein Lesetipp von Marion Klemme zu »Endlich wird gestritten« (Laura Weißmüller)

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Editorial 1|2013: Schwerpunkt Stadtentwicklungspolitik

Das im letzten Jahr formulierte Memorandum »Städtische Energien – Zukunftsaufgaben der Städte« war ein Anlass für das Entstehen der vorliegenden **Schwerpunktausgabe** von pnd|online mit Kommentaren, Rückblicken und Gesprächen zu Stand und Entwicklung der Stadtentwicklungspolitik:

Dem Anlass entsprechend steht am Anfang des Schwerpunkts ein Link zum **Memorandum** sowie ein Kommentar zu dessen Entstehungshintergründen, internationaler Einbettung und Kernpunkten von **André Müller**.

Uwe Altrock ergänzt und erweitert dies um eine Einordnung und Einschätzung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (NSP) der Bundesregierung. Er betrachtet die NSP vor dem Hintergrund der aktuellen Begriffsverwendung und fragt danach, wie das gewandelte Selbstverständnis der Bundesregierung – die sich erstmalig explizit einen derartigen Politikentwurf zumutet – zu begreifen ist.

»Bleibt alles anders?« fragt **Klaus Selle** in seinem Beitrag »Stadtentwicklungsplanung 2.0«, um dann in »Sechs Thesen zu Entwicklung und Stand der Kunst« die erste Generation der Entwicklungsplanung mit der heutigen Praxis zu vergleichen.

Den theoretischen Analysen und Kommentaren folgen zwei Gespräche aus der und über die Praxis: **Ulrich Hatzfeld** erläutert die Anfänge der NSP auf Bundesebene und nimmt zu einigen zentralen inhaltlichen Positionen Stellung. **Martin zur Nedden** geht aus kommunaler Perspektive auf die NSP ein und erörtert deren Bedeutung für das Handeln vor Ort.

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik steht bereits seit längerer Zeit auf der Agenda der erweiterten Redaktion von pnd|online. Es ist erklärte Absicht die Entwicklung des Magazins auch durch inhaltliche Diskussionen im eigenen Kreise – zu aktuellen Fragen, Schwerpunktthemen geplanter Ausgaben oder einzelnen Texten – zu begleiten. Solche Diskussionen entzünden sich gelegentlich spontan in den Redaktionssitzungen, werden aber auch (nach Meinung aller: noch zu selten) gezielt auf die Tagesordnung gesetzt. Bei einem Gespräch im Herbst 2010 in Stuttgart nahmen **Uwe Altrock, Rainer Danielzyk, Sarah Ginski, Johann Jessen, Marion Klemme, Klaus Selle, Claus-Christian Wiegandt** und (als Gast) **Christian Holl** den »Stadtentwicklungsbericht 2008. Neue urbane Lebens- und

ISSN 1868 - 5196

Handlungsräume« zum Ausgangspunkt eines Gespräches, das in dieser Ausgabe gekürzt wiedergegeben wird – und so den Bogen über fünf Jahre Diskussionen zur Stadtentwicklungspolitik schlägt.

Umschau

Neben dem Schwerpunktthema gibt es eine thematisch breit gefächerte Umschau:

Christian Diller nimmt eine vergleichende Inhaltsanalyse von 16 empirischen Untersuchungen zur Anwendung des Akteurszentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften vor und kommt in seinem Beitrag zu dem Schluss, dass es sich dabei um »ein nützliches Forschungswerkzeug« handelt.

Konrad Hummel beschreibt in seinem Beitrag »Transitregionen und Transitdemokratie« Herausforderungen und Probleme die sich aus sich verändernden Praktiken der Meinungsbildung und Politikformulierung – insbesondere durch die Ergänzung parlamentarischer Demokratie um Beteiligungsprozesse und direkt-demokratischen Elemente – ergeben.

Reinhard Wulfhorst zieht »Konsequenzen aus ›Stuttgart 21‹« und macht »Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung«, indem er die auf den Gesetzgeber gerichteten Hoffnungen dämpft und stattdessen eine umfassende Kommunikations- und Beteiligungsstrategie skizziert.

Eine internationale Perspektive auf öffentlich nutzbare Räume nehmen **Marion Klemme, Juliane Pegels und Elke Schlack-Fuhrmann** ein: Der Beitrag »Co-production – Koproduktion – Coproducción« zeigt anhand deutscher Städte, New York und Santiago de Chile die verschiedenen Chancen, Risiken und Grenzen in der kooperativen Herstellung von öffentlich nutzbaren Räumen in Abhängigkeit von den jeweiligen Planungskontexten und Governance-Konstellationen auf.

»In der Region, mit der Region, über die Region« war das Motto einer Veranstaltungsreihe in Aachen. In dieser Ausgabe finden Sie einen Hinweis auf die filmische Dokumentation der sogenannten **Königshügel-Gespräche**.

Vermischtes

Unter dieser Rubrik finden sich wieder **Lesetipps**, die sich dieses Mal mit Karten zum Strukturwandel im Ruhrgebiet und der Berliner Bodenpolitik befassen.

Unter **Aktuelles** weisen wir auf einen Call für die nächste pnd-Ausgabe hin, die schwerpunktmäßig die »Wirkungen von Mitwirkung« behandeln wird. Zwar ist die Rückmeldefrist für die kommende Ausgabe bereits abgelaufen, doch sind wir auch darüber hinaus an Hinweisen, Beiträgen und Ideen zum Thema interessiert.

Vorerst wünschen wir viel Spaß beim Stöbern in dieser Ausgabe.

sg/ks im März 2013

STÄDTISCHE ENERGIEN
URBAN ENERGIES

Memorandum „STÄDTISCHE ENERGIEN – Zukunftsaufgaben der Städte“

Memorandum

„STÄDTISCHE ENERGIEN – Zukunftsaufgaben der Städte“

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der internationalen Konferenz haben in Verantwortung für die Zukunft von Stadt und Region dieses Memorandum in umfassender und offener Beteiligung mit nationalen und internationalen Partnern der Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft und der verschiedenen politischen Ebenen erarbeitet.

Wir wenden zwar den Blick vornehmlich nach Europa, sehen jedoch eine nachhaltige Stadtentwicklung als globales Erfordernis an.

I. Präambel

(1) Vor fünf Jahren wurde die LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt verabschiedet. Sie knüpft an die Ergebnisse der Weltkonferenz URBAN 21 aus dem Jahr 2000 an. Die damals genannten **Herausforderungen** sind weiterhin aktuell: demographischer Wandel, soziale Ungleichheit und Integration, Knappheit preisgünstiger Wohnungen sowie Umwelt- und Verkehrsprobleme. Seither ist der Klimawandel gravierender und seine Folgen spürbarer geworden, die Ära billiger fossiler Energie neigt sich dem Ende zu, die Nahrungsmittelproduktion wird krisenanfälliger, und die Turbulenzen des Finanzsystems haben nicht nur die öffentlichen Haushalte belastet, sondern bergen ein Risiko für den sozialen Frieden. Diese Entwicklungen betreffen Städte, in zunehmendem Maße aber auch den ländlichen Raum.

(2) Politik, Bürgergesellschaft und Wirtschaft müssen auf diese Herausforderungen Antwort geben; Antworten, die international, national, regional und städtisch ausgerichtet sind. Städten jeglicher Größenordnung kommt hierbei eine besondere Verpflichtung zu. Die große strategische Zukunftsaufgabe ist die **lokale und regionale Umsetzung der Energiewende**. Denn nur mit mehr Energieeffizienz und mit dem Einsatz erneuerbarer Energien kann der Abschied vom Zeitalter billiger fossiler Energie gemeistert werden. Und nur so wird ein wirkungsvoller Beitrag im Kampf gegen den Klimawandel geleistet. Hier sind wiederum die Städte gefragt. Gelingen kann die Energiewende jedoch nur, wenn sie nicht als isolierte Aufgabe betrachtet, sondern in integrierende Strategien der Stadt- und Raumentwicklung eingebettet wird. Dies erfordert außerordentliche ökonomische, soziale, ökologische und kulturelle Sensibilität.

(3) In vielen Staaten ist es erklärtes Ziel, die Treibhausgas-Emissionen und den Energiebedarf drastisch zu reduzieren. In Europa soll bis 2050 der Gebäudebestand nahezu klimaneutral sein. In Deutschland setzen der Ausstieg aus der Atomkraft und die beschlossene Energiewende neue Rahmenbedingungen. Neben der Steigerung der Energieeffizienz ist eine weitgehende Umstellung auf erneuerbare Energien notwendig. Die **Nutzung regenerativer Energien** wird nicht nur die stadttechnische Infrastruktur, sondern auch die Gebäude sowie die Stadt- und Landschaftsbilder verändern. Die Gestaltung dieses Wandels führt in ihrer gewaltigen Dimension zu neuen Aufgaben bei der Sanierung und dem Neubau von Gebäuden und Quartieren sowie in der Stadt-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung.

(4) **Europäische Städte** bieten für die Herausforderungen gute Voraussetzungen. Ihre Gebäude und Stadträume sind zumeist lebenswert und anpassungsfähig, Stadtbild, Plätze, Straßen, Grünanlagen und Gebäude stiften in Zeiten beschleunigter Globalisierung lokale Identität und Heimatbildung. Ihre jeweilige Einzigartigkeit ist wertvoll und muss

erhalten bleiben. Die Städte können aufgrund ihrer baulichen und sozialen Qualitäten einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung der Energiewende leisten.

(5) In den Städten konzentrieren sich die **gesellschaftlichen Energien** für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Städtische Energien kommen zuallererst von kreativen Menschen, ihren Fähigkeiten und ihrem Engagement, die nachhaltige Erneuerung unserer Städte auf den Weg zu bringen, aber auch von Einrichtungen der Bildung und der Wissenschaft. Städte sind „energiegeladene Katalysatoren" der notwendigen sozialen, ökonomischen, ökologischen, technologischen und kulturellen Innovationen. In ihnen konzentrieren sich Initiative und Mitwirkungsbereitschaft engagierter und kompetenter Bürger. Gegenüber Fremden und Minderheiten ist die große Mehrheit der Bürger tolerant und in sozialen Fragen solidarisch.

(6) Das Memorandum formuliert Anforderungen an die politische Gestaltungskraft, an Innovationsfähigkeit, Kreativität und das Bürgerengagement, um eine klimagerechte, sozial ausgeglichene, wirtschaftlich robuste, kurzum eine nachhaltige Stadtentwicklung sicherzustellen.

II. Schlüsselaufgaben nachhaltiger Stadtentwicklung

(7) **Vier große Aufgabenfelder stehen auf der Agenda: erstens der behutsame ökologische Umbau von Gebäuden und Quartieren, zweitens die technologische Erneuerung der stadttechnischen Infrastrukturen, drittens die Entwicklung einer neuen Mobilität und viertens die gesellschaftliche Integration. Diese vier großen Aufgaben werden bereits umfangreich diskutiert, in der Regel allerdings getrennt voneinander und überdies noch in verschiedenen fachlichen und politischen Kreisen. Sie müssen zusammengeführt werden. Die Energiewende und der Kampf gegen den Klimawandel erfordern aber nicht nur den Umbau von Städten und Regionen, veränderte stadttechnische Infrastruktur, neue Mobilität und gesellschaftliche Integration, sondern auch den Respekt vor der kulturellen Identität. Und nur, wenn sich Stadt und Umland deutlich enger vernetzen, kann der notwendige Umbau gelingen.**

(8) Mehr Energieeffizienz beginnt beim einzelnen Haus. Gebäude werden zunehmend vom Energieverbraucher zum Energieerzeuger (Plus-Energie-Häuser). Wichtiger noch als gutes neues Bauen sind Sanierung und energetische Ertüchtigung des Gebäudebestandes. Die energetische Sanierung ist aber nur ein, wenngleich zunehmend bedeutsamer Bestandteil einer umfassenden Sanierung, die auch eine gute Gestaltung und eine sozial gerechte Verteilung der Kosten umfasst. Entscheidend für eine erfolgreiche Energiewende ist die Gesamteffizienz im Quartier und in der Stadtregion. Neben der Energieeffizienzsteigerung und dem Einsatz erneuerbarer Energien ist vor allem ein innovativer Mix von nachhaltiger, CO_2-armer Energiegewinnung, -verbrauch, -speicherfähigkeit und -einspeisung erforderlich. Der **Um- und Neubau von Gebäuden und Quartieren** braucht klare Vereinbarungen, integrierte wie akteursorientierte Konzepte im Sinne einer städtischen Gesamteffizienz und gegebenenfalls zusätzliche Formen der Finanzierung.

(9) Mit einer bedarfsgerechten Anpassung vorhandener und dem Aufbau neuer **stadttechnischer Infrastruktursysteme** können unsere Städte zukunftsfähig bleiben. Dies erfordert erhebliche Investitionen, insbesondere beim Aufbau einer lokalen regenerativen Energieerzeugung. Es bedarf großer Anstrengungen, für die regenerativen Energiesysteme richtige Standorte und eine gute Gestaltung zu finden. Die Nutzung moderner Technik erlaubt eine fachübergreifende Optimierung und Vernetzung der Energiesysteme und der Mobilität. Intelligente Systeme und Netze können das urbane Leben in den Städten verbessern.

(10) Eine weitere Schlüsselaufgabe ist eine **neue Mobilitätskultur**, die sich auf innovative Technik sowie eine neue Balance von Fußgängern, Fahrradverkehr, öffentlichem Personenverkehr und verändertem Autoverkehr gründet. Ziel ist ein stadtverträglicher, multi- und intermodaler Verkehr. Neue Angebotsformen wie Leihfahrräder und Car-Sharing entstehen. Mobilitätsmanagement und Mobilitätskarten verbessern die Nahmobilität. Der sich in vielen Städten abzeichnende Wertewandel vor allem bei jungen Erwachsenen unterstützt diese Entwicklung. Der Einsatz von Fahrzeugen mit alternativen Antriebsformen ist ein wichtiger Beitrag zu einem Umweltverbund, wenn die Energie regenerativen Quellen entstammt und Lärmemissionen verringert werden. Der Güter- und Wirtschaftsverkehr muss stadtverträglich organisiert werden. Die über das Internet vermittelte Individualisierung der Waren- und Dienstleistungsnachfrage erfordert eine innovative Neuorganisation der Kurier-, Express- und Paketdienste mit dezentralen Güterverkehrs- und Güterverteilzentren sowie mit kleineren, elektrisch oder hybrid angetriebenen Lieferfahrzeugen für den städtischen Bereich. Ziel ist es, Städte von Lärm und Schadstoffen zu entlasten und öffentliche Räume, Hauptstraßen und Plätze besser zu gestalten.

(11) **Gesellschaftliche Integration** ist die vierte große Herausforderung künftiger Stadtpolitik. Polarisierung von Armut und Reichtum sowie zwischen den Kulturen birgt das Risiko vertiefter sozialräumlicher Spaltung der Städte. Um die Integrationskraft der Stadt zu bewahren und zu stärken, müssen Schwache geschützt, interkulturelle Begegnungen gefördert, Barrieren abgebaut und Chancen vermittelt werden. Dazu bedarf es insbesondere bürgerschaftlichen Engagements. Sozialer Ausgleich, soziale Gerechtigkeit und Inklusion sind im Kontext der Energiewende ebenfalls zentrale Ziele. Neben bezahlbaren und effizienten Wohnungen sowie sozialen Einrichtungen ist es nötig, die erforderlichen Verhaltensänderungen zur Reduzierung des Energieverbrauchs in alle Bevölkerungsgruppen zu vermitteln. Dabei wird entscheidend sein, dass die Kosten der Energiewende wirtschaftlich angemessen und sozial gerecht verteilt werden. Die Ziele der LEIPZIG CHARTA mit ihrem besonderen Fokus auf Förderung der Menschen in benachteiligten Stadtteilen gewinnen bei den erforderlichen integrierten Konzepten einer energieeffizienten Quartiersentwicklung zusätzliche Bedeutung.

(12) Städte haben mit ihren vielfältigen Bildungs- und Ausbildungsangeboten ein besonderes Potential zur gesellschaftlichen Integration. Damit tragen sie auch zur Konkurrenzfähigkeit unseres gesamten Wirtschaftssystems in einer globalisierten Welt bei. Gerade **junge Menschen** können mit ihren Ideen und ihrem Engagement dazu beitragen, Städte lebenswerter zu machen. Ihre Mitwirkung ist in allen Feldern der Stadtentwicklung zu fördern. Nötig ist nicht nur eine frühkindliche Förderung und gute Ausbildung an den Schulen und Universitäten, sondern auch eine Atmosphäre, die jungen Menschen und Familien attraktive Arbeits- und Lebensbedingungen in Städten bietet, eine Kultur der Offenheit, der Toleranz und des bürgerschaftlichen Miteinanders sowie soziale und kulturelle Vielfalt. Eine besondere Herausforderung besteht darin, junge Menschen aus bildungsfernen Schichten zu integrieren – auch deshalb, weil der gesellschaftliche Wandel jede kreative Kraft fordert. Dabei hat es bewährt, wenn Schulen und Tagesstätten sich gegenüber ihrem Quartier öffnen und zum sozialen Mittelpunkt für Familien werden.

(13) Der **demografische Wandel**, insbesondere die Alterung und die Ausdifferenzierung der Lebensformen und die Verschärfung der Disparitäten, erfordert Umbauten, Umnutzungen, Ergänzungen und Rückbauten in Gebäuden und Quartieren. Dies ist auf intelligente Weise mit dem ökologischen Umbau der Städte zu verbinden. Gerade in Gesellschaften mit Bevölkerungsrückgang werden wir die zukünftigen Aufgaben nur bewältigen können, wenn ältere Bürgerinnen und Bürger länger aktiv bleiben – beruflich wie ehrenamtlich. Der alters- und familiengerechte Wohnungsneubau und die altersgerechte Modernisierung im Bestand sind auch eine Aufgabe sozialer Wohnungspolitik. Gemischte Stadtstrukturen, kurze Wege, bezahlbare Mieten und altersgerechte Wohnungen sind für ältere Menschen eine Voraussetzung, um möglichst lange in der angestammten Umgebung bleiben zu können. Sie sind ebenfalls für Familien wichtig, um in der Stadt wohnen

zu können. In kompakten Gebäude- und Stadtstrukturen lassen sich demografische und ökologische Ziele am besten verbinden. Sicherheit ist für Bürgerinnen und Bürger aller Altersgruppen ein elementares Bedürfnis, dessen Bedeutung für die Lebensqualität mit zunehmendem Alter immer mehr steigt. Nicht nur die objektive Sicherheit, auch das subjektive Sicherheitsgefühl ist ein hohes Gut, denn wer sich nicht sicher fühlt, ist in seiner Lebensqualität beeinträchtigt und in seiner gesellschaftlichen Teilhabe eingeschränkt. Öffentliche Räume müssen daher für alle Altersgruppen ohne Angst genutzt werden können. Dabei ist zu beachten, dass auch die Verwahrlosung öffentlicher Räume Angst und Unsicherheit auslöst.

(14) **Innenstädte und historische Stadtkerne** stiften Identität in Stadt und Region. Sie müssen als Spiegel der Stadtgeschichte, als Standort für Kultur, Bildung, Religion, Einzelhandel und Verwaltung sowie Wohnungen gestärkt werden. Der behutsame Umgang mit dem baulichen Erbe ist auch beim ökologischen Umbau erforderlich. Vor allem benachteiligte Quartiere der inneren Städte bedürfen hier besonderer Unterstützung.

(15) **Großsiedlungen** am Stadtrand sollten, soweit sie zur Wohnraumversorgung erforderlich sind, in baulicher, ökologischer und funktionaler Hinsicht ertüchtigt werden. Sie haben durchaus auch Vorteile, an denen angeknüpft werden kann: bauliche Dichte, die energetische Sanierung begünstigt, und oft eine gute Anbindung über den öffentlichen Nahverkehr. Am Stadtrand und im Umland ergibt sich zudem Entwicklungsbedarf mit Blick auf eine Stabilisierung von einfachen, nicht mehr nachfragegerechten **Einfamilienhausgebieten** ohne ausreichende Ausstattung mit sozialer Infrastruktur und ohne weitreichende Anbindung an den öffentlichen Verkehr.

(16) Der nachhaltige Umbau der Städte erfordert eine **neue Balance von Dichte, Offenheit und Mischung**. Städte brauchen Freiraum für Erholung, Kaltluftspeicher und urbane Landwirtschaft, attraktive, fußgängerfreundliche Straßen und Plätze, Grün- und Freiflächen, die als sichere und gut gestaltete Räume empfunden werden. Sie benötigen aber auch bauliche Dichte sowie eine soziale, funktionale und bauliche Mischung. Ein gutes Verhältnis von Dichte und Offenheit trägt dazu bei, eine gesunde Stadt zu schaffen. Die kompakte Stadtentwicklung mit wohl dosierten offenen Räumen im Sinne einer „Stadt und Region der kurzen Wege“ ist das Ziel des ökologischen Umbaus. Nach wie vor ist die Innenentwicklung der Städte die zentrale Aufgabe.

(17) Ressourceneffizienz, Klimaschutz und die Bewältigung der Folgen des Klimawandels kann die Stadt nur gemeinsam mit dem **Umland und den ländlichen Räumen** erreichen. Es bedarf dazu vor allem einer intensiven und integrativen Abstimmung der Entwicklung mit den einzelnen Kommunen der Stadtregion. Dabei ist ein Ausgleich zwischen Stadt und Land, eine neue regionale Balance also, anzustreben. Ein zentraler Baustein ist der Aufbau regionaler Kreislaufsysteme, die den Transportaufwand für Menschen und Waren reduzieren und insbesondere kleine und mittlere Betriebe in der Region stärken können. Städte und ihr Umland sollten besser kooperieren, um regionale Wirtschaftskreisläufe zu stärken, die Nahrungsmittelversorgung der Städte aus dem Umland zu verbessern, zum Beispiel regionale Energie- und Wasserverbündnisse einzurichten, die Region für Naherholung zu erschließen und den stadtregionalen öffentlichen Verkehr zu stärken.

(18) Eine insgesamt sinkende Bevölkerung erleichtert es, den zusätzlichen **Flächenverbrauch** zu **reduzieren**. Aber auch im Bestand, vor allem bei Flächen für Gewerbe und Verkehr, sind große Sparpotentiale vorhanden. Die Wiedernutzung leer stehender Gebäude und brach gefallener Flächen muss auch aus wirtschaftlichen Gründen Vorrang vor dem Bauen auf der grünen Wiese erhalten. Brach gefallene Flächen und Gebäude können auch dem Klimaausgleich (Kaltluftentstehung, Temperatursenkung, Durchlüftung, Wasserrückhaltung) und der regenerativen Energieerzeugung (Sonnen- und Windenergie,

Geothermie, Energie aus biologischer Substanz) dienen. Auch in Gewerbegebieten bestehen große Energiegewinnungspotentiale.

(19) Eine Voraussetzung guten Bauens, angemessener stadttechnischer Infrastrukturen und neuer Mobilitätsformen sind neue Bau- und Betriebsprinzipien, so genannte **smart infrastructures**. Wasserversorgung und Entwässerung, Energie- und Wärmeversorgung, Verkehr und Mobilität sollten schrittweise zu dezentral organisierten und verantworteten, aber gleichzeitig vernetzten Systeme umgestaltet werden. Diese ermöglichen die Mehrfachnutzung von Ressourcen (Energie, Wasser, Gebäude, Flächen) und binden die Nutzer verstärkt ein. Energieüberschüsse aus Gebäuden können zur Energiequelle für andere Nutzungen werden – beispielsweise für Elektromobilität. Dezentrale Organisation der Versorgungsinfrastruktur und lokale und regionale Verantwortung gehören dabei zusammen.

(20) Wirtschaftsstruktureller Wandel vollzieht sich vor allem in der Stadt. Wissensbasierte Ökonomien und die Kreativwirtschaft – Wissen, Bildung, Forschung und Entwicklung, Kultur – bevorzugen häufig städtische Standorte. Sie tragen im wirtschaftlichen Bereich zur „Renaissance der Städte“ bei. Urbane Milieus haben für Innovation und Wissensaustausch hohe Bedeutung und ziehen junge Menschen an. Dies macht das Schlagwort der **kreativen Beteiligung** konkret: Gebraucht werden Fachleute, die ökonomische, energetische, aber auch gesellschaftliche Transformationen auf innovative Weise fördern, begleiten, nachjustieren und sichern. Der Wettbewerb um die besten Köpfe wird die Zukunft jeder Stadt mitentscheiden.

(21) In **kultureller Hinsicht** sind die Herausforderungen der Energiewende groß. Dabei sind das baukulturelle Erbe und die Eigenart von Städten und Stadtteilen zu respektieren. Dies bedeutet, dass Identität stiftende Ensembles und Gebäude so saniert werden, dass ihr Erscheinungsbild bewahrt wird. Aber auch für Alltagsarchitektur sollte der Grundsatz gelten: keine energetische Verbesserung ohne gestalterische Qualität. Neubauten können zukunftsfähig nach den Ressourcen- und Energiestandards von morgen entstehen. Ziel sollte es sein, mit dem notwendigen Umbau auch die Schönheit der Stadt zu steigern und die Identifikation mit und die Verantwortung für die Stadt zu erhöhen. Nachhaltiges Bauen, verbesserte stadttechnische Infrastrukturen, neue Mobilität und Verhaltensänderung zur Steigerung der Energieeffizienz und -einsparung sind wichtige Voraussetzungen für eine langfristig nachhaltige Entwicklung der Städte. Sie müssen jedoch im Einklang mit der Erhaltung und Weiterentwicklung kultureller Qualitäten und Besonderheiten der Städte stehen. Baukultur ist ein wichtiger Standortfaktor.

III. Bündnis für eine nachhaltige Stadt: Städtische Energien

(22) **Eine handlungsfähige und verantwortungsvolle Politik und Verwaltung auf allen Ebenen kann den Weg zum nachhaltigen Gebäude, zum nachhaltigen Quartier und zur nachhaltigen Stadt ebnen. Die Bewältigung der großen Herausforderungen setzt breite gesellschaftliche Bündnisse und transparente Verfahren voraus. Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Gewerkschaften, Verbänden, Stiftungen, Kultur, Bildung, Medien, Religionen, Sport sowie Bauherren und Planer waren schon immer bedeutende Partner der Stadtentwicklung. Heute sind darüber hinaus mehr denn je bürgerschaftliches Engagement und private Initiativen gefragt, um neue Ideen zu entwickeln und sie als Projekte der Stadtentwicklung erfolgreich umzusetzen.**

(23) **Akteure** in Stadt und Region folgen eigenen Logiken und Regeln. Ihre jeweiligen Stärken gilt es für Innovation, gesellschaftliches Engagement und unternehmerische Initiative in der zukunftsorientierten Stadtentwicklung zu aktivieren und zu bündeln.

(24) Die **Wirtschaft** zeigt unternehmerische Initiative, und die verfügt über marktfähige und nutzerfreundliche Produkte für eine zukunftsorientierte und klimagerechte Bau- und Stadtentwicklung. **Forschung und Entwicklung**, vor allem Bildung und Ausbildung als deren Grundlage, unterstützen diesen Erfolg. Immer mehr Unternehmen erkennen das Potential der Stadtentwicklung und bringen sich in konkrete Projekte ein.

(25) Die **Kultur- und Kreativwirtschaft** unterstützt mit ihrer Innovationskraft aktiv die Gestaltung unserer Städte. Ihre gesellschaftliche Relevanz gewinnt sie unter anderem daraus, dass sie die aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen in ihre Aktionen und Entwicklungen einbezieht.

(26) Die **Wissenschaft** erarbeitet Erkenntnisse in der Grundlagenforschung und anwendungsnahe Umsetzungsstrategien für die nachhaltige Bau- und Stadtentwicklung. Sie sollte stärker als bisher in Lehre und Forschung die Grundsätze und Aufforderungen des Memorandums als disziplinenübergreifende Basis für die Ausbildung der nächsten und die Fortbildung der gegenwärtigen Generationen nutzen. Eine zukunftsorientierte Bau- und Stadtforschung sollte forciert werden.

(27) **Bürgerinnen und Bürger** engagieren sich immer stärker für ihre Quartiere und Städte und helfen somit als Experten ihres eigenen Lebensumfeldes, die notwendigen Maßnahmen auf eine breite gesellschaftliche Basis zu stellen. Dazu sind geeignete Formen der Mitsprache, Mitentscheidung, Beteiligung und Mitgestaltung weiter zu entwickeln.

(28) **Bauherren und Eigentümer** (Investoren und Projektentwickler) müssen sich am Leitbild des nachhaltigen Bauens und der nachhaltigen Stadt messen lassen. Unterstützende wirtschaftliche Rahmenbedingungen und die Vorgabe klarer Effizienzziele können die Veränderungsbereitschaft weiter fördern.

(29) **Medien** sind wichtige öffentliche Diskussionsforen und haben eine besondere Verantwortung in der Vermittlung der großen Herausforderungen und der erforderlichen Anstrengungen zur nachhaltigen Stadtentwicklung. Neue Medien können über offene Dialogforen, Online-Planspiele und andere Formate wirksame Plattformen bereitstellen.

(30) **Architekten, Ingenieure und Planer** müssen ihr Wissen in enger Zusammenarbeit der Disziplinen kreativ, zeitnah und verantwortungsvoll einsetzen. Ganzheitliche Planungsansätze und die frühzeitige Einbeziehung von Experten weiterer Disziplinen wie auch der Bürgerinnen und Bürger sind hierfür unerlässlich.

(31) Wichtig ist der Aufbau **internationaler, nationaler, regionaler sowie lokaler Bündnisse** zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Bürgerschaft. Solche Bündnisse entstehen nicht von selbst, sondern bei der Suche nach gemeinsamen Programmen, Plänen und Schlüsselprojekten für eine nachhaltige Stadt – zum Beispiel im Rahmen der Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Sie eröffnen neue Formen der Verhandlung von strategischen Zielen und Projekten. Politik und Verwaltung haben dabei die Aufgabe, alle Akteure prozessual und inhaltlich zusammenzuführen und die notwendigen Bündnisse auf den Weg zu bringen. Diese Bündnisse müssen dauerhaft, verlässlich und transparent angelegt sein.

(32) Die kommunale Selbstverwaltung ist ein Schlüsselfaktor für eine nachhaltige Entwicklung von Städten, Gemeinden und der Nation insgesamt. Das Prinzip der Subsidiarität erweist sich gerade angesichts der raschen Veränderungen im Zuge der Globalisierung als Erfolgsmodell, das einer zentralisierten Struktur überlegen ist. Bei der Gestaltung der nachhaltigen Stadt übernimmt die **öffentliche Hand** eine **Schlüsselrolle**. Engagierte Gemeinderäte haben eine zentrale Funktion in der Stadtentwicklung inne. Daneben bedarf es einer verlässlichen und fachlich kompetenten Verwaltung mit einem

langfristigen und transparenten Programm. Ihre Gestaltungsfähigkeit ist dafür Grundlage. Nötig sind optimierte Organisations- und Ablaufstrukturen sowie eine quantitativ und qualitativ angemessene Personalausstattung. Nur durch eine Zusammenführung der Themenfelder ökologischer Stadtumbau, stadttechnische Infrastruktur, neue Mobilität und soziale Integration wird eine nachhaltige Bau- und Stadtentwicklung möglich.

(33) Viele und gute, oft aber auch punktuelle und sektoral begrenzte Vorschläge für eine nachhaltige Stadt liegen bereits vor. Die Richtung ist klar, über den konkreten Weg jedoch muss in jeder Stadt eine öffentliche Debatte geführt werden. Oberstes Ziel ist die nachhaltige Stadt, die Energie- und Klimaprobleme gemeistert hat. Konzepte wie Projekte, die diesem Ziel dienen, müssen vor Ort ausgehandelt und festgelegt werden. Sie haben ökologische, ökonomische, kulturelle und soziale Aspekte zu berücksichtigen. Sie erfordern daher eine in sektoraler, zeitlicher, räumlicher und prozessualer Hinsicht **integrierte Stadt- und Regionalentwicklung**, auf die sich die europäischen Minister in der LEIPZIG CHARTA und der TERRITORIALEN AGENDA verpflichtet haben. Konzepte wie Projekte müssen auf offenen Handlungskorridoren und Langfristbetrachtungen basieren.

(34) Von besonderer Bedeutung sind die **Stadtentwicklungskonzepte** einer neuen Generation, die in integrierter Form verstärkt soziale und ökonomische Aspekte, vor allem auch energetische und klimatische Aufgaben umfassen. Eine der großen Aufgaben der Stadtentwicklungskonzepte wird es sein, Effizienzpotentiale gestaltend zu erschließen und die Energieproduktion in den Städten voranzutreiben. Es geht dabei darum, die bereits vorhandene Infrastruktur energetisch zu aktivieren, Energie über die Stadtoberflächen zu erzeugen und neue Formen der Speicherung zu entwickeln. Anzustreben ist auch eine noch stärkere Verzahnung der Klima- und Energiekonzepte mit der Bauleitplanung und Stadtsanierung. Dazu bietet beispielsweise das Baugesetzbuch nach seiner Novellierung gute Möglichkeiten.

(35) Zur Umsetzung der Stadtentwicklungspläne dienen Pilotprojekte. Sie testen neue Wege und zeigen, wie eine nachhaltige Entwicklung gestaltet werden kann. Die derart gewonnenen Erkenntnisse müssen schnell und umfassend umgesetzt werden. Parallel dazu sollten **qualitätssichernde Verfahren** durchgeführt werden, beispielsweise Planungswerkstätten, Wettbewerbe und diskursive Verfahren. Solche Verfahren erleichtern auch die Bildung lokaler, projektbezogener Bündnisse.

(36) **Finanzierungsmöglichkeiten** der Förderprogramme müssen auch zukünftig immer wieder an die aktuellen Herausforderungen der Energiewende, des Klimaschutzes und der Klimafolgenbewältigung angepasst und aufeinander abgestimmt werden. Zielorientierung, technologische Offenheit und integrierte Quartiersansätze der Energieversorgung und der Gebäudesanierung müssen weiterhin maßgebliche Kriterien der Programmgestaltung sein. Auch der private Bankensektor ist aufgerufen, sich in noch größerem Umfang an der Finanzierung der Energiewende als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu beteiligen. Ein wirksames Mittel sind Wettbewerbe um Fördermittel, damit die besten Ideen des ökologischen Stadtumbaus und der Kooperation im Quartier, in Stadt und Region ermittelt werden. Die Grundlage einer nachhaltigen Finanzierung muss die Lebenszyklusbetrachtung sein. Kommunen stehen vor großen Herausforderungen im Finanz- und Infrastrukturmanagement sowie in der Liegenschaftspolitik.

(37) Die Notwendigkeit der Energiewende und der ökologischen Weiterentwicklung von Städten und Regionen muss aktiv kommuniziert werden. Möglichkeiten für eine umfassende **Mitwirkung** und damit Mitgestaltung durch Bürgerinnen und Bürger sind Voraussetzungen für den Erfolg. Es gilt, das Bewusstsein der Bevölkerung für einen verantwortungsvollen Umgang mit knappen Ressourcen und eine intelligente Nutzung des urbanen Raums zu schärfen. So können neue Potentiale, lokales Wissen und neue Bürgerschichten für eine nachhaltige Stadt aktiviert werden. Klare Verabredungen und Regeln helfen,

bei der Partizipation eindeutige Verantwortungen zu schaffen und Entscheidungsbefugnisse zu regeln.

(38) Für die nachhaltige Bau- und Stadtentwicklung sind öffentliche Investitionen in die städtische Infrastruktur zwingend erforderlich. Die Europäischen Strukturfonds sollten hinsichtlich der Förderung der städtischen Dimension einen Ausbau erfahren. Deutschland hat mit seiner jahrzehntelangen, erfolgreichen **Städtebauförderung** ein starkes Instrument entwickelt, das auch weiterhin unter sich verändernden Verhältnissen den Weg in Richtung nachhaltiger Städte aktiv unterstützen muss. Bund, Länder und Gemeinden haben dies in enger Kooperation erreicht. Zukünftig sollte der Bund mehr Verantwortung für bundesweit relevante, modellhafte Stadtentwicklungsprojekte übernehmen.

IV. Aufruf zum gemeinsamen Handeln

(39) **Wir appellieren an die Verantwortlichen in Städten, Regionen, Staaten und internationalen Organisationen ebenso wie in Verbänden, Unternehmen und Initiativen, eigenverantwortlich Programme und Projekte für eine nachhaltige Stadtentwicklung unter Berücksichtigung der kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimensionen der Städte auf den Weg zu bringen.**

(40) Ein Anfang ist gemacht. Aufbruchstimmung ist in allen gesellschaftlichen Gruppen zu spüren. Um die gemeinsam formulierten Ziele zu erreichen, müssen die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in **Bündnissen** und Entwicklungspartnerschaften für nachhaltige Städte zusammenwirken. Es gilt, diese Bündnisse auf den jeweiligen Handlungsebenen zu koordinieren – wie dies in Deutschland mit der Nationalen Stadtentwicklungspolitik bereits erfolgreich geschieht. Voraussetzung ist ein nationaler sowie internationaler Erfahrungsaustausch und Wissenstransfer.

(41) Die **Politik** sollte Rahmenbedingungen für den nachhaltigen Stadtumbau einschließlich der Energiewende schaffen und umsetzen sowie breit angelegte Bündnisse für die nachhaltige Stadt initiieren. Dies erfordert die Bereitschaft zu einem umfassenden öffentlichen Dialog: Akteure aus allen Bereichen sind bereits bei der Suche nach Ideen und Projekten sowie der Prioritätensetzung und nicht erst bei deren Umsetzung in transparenten Verfahren so einzubinden, dass sie zu aktiven Gestaltern werden.

(42) Die **öffentliche Verwaltung** sollte in ihren Strukturen, ihrer Arbeitsweise und ihren Inhalten den Anforderungen an nachhaltige Stadtentwicklung gerecht werden. Das heißt: Überwindung der sektoralen Trennung von Architektur, Stadtentwicklung, Infrastrukturplanung, Verkehrsentwicklung und Sozialplanung sowie Kooperation mit anderen Akteuren bei der Programm- und Projektentwicklung. Außerdem ist es unabdingbar, klare Prioritäten zugunsten einer lokalen Energiewende zu setzen.

(43) **EU-Institutionen und internationale Organisationen** sollten integrierte und nachhaltige Stadtentwicklung noch stärker und gezielter als bislang fördern und in allen relevanten Politikbereichen berücksichtigen. Dies setzt eine sektorübergreifende Herangehensweise voraus, die den spezifischen Gegebenheiten vor Ort Raum lässt.

(44) **Wirtschaft, Unternehmen und Gewerkschaften** sollten sich intensiver mit den Rahmenbedingungen und den Optionen nachhaltiger Bau- und Stadtentwicklung auseinandersetzen. Die Wirtschaft muss ihre Verantwortung für die Umsetzung der Energiewende auf städtischer Ebene wahrnehmen.

(45) **Bildung und Wissenschaft** sollten sich weit intensiver in einen kritisch-konstruktiven Dialog über nachhaltige Stadt einbringen. Hochschulen und Forschungsein-

richtungen sowie Schulen sollten sich in besonderem Maße engagieren und stärker beratend wirksam werden, Plattformen für öffentliche Dialoge bereitstellen und die erarbeiteten Kenntnisse in die Öffentlichkeit vermitteln. Fort- und Weiterbildung sind zu intensivieren.

(46) **Bauherren und Eigentümer** sowie **Planer und Fachexperten** sollten das Leitbild der nachhaltigen Stadt zur Grundlage ihrer Arbeit machen. Sie sollten das wachsende Bewusstsein um notwendige Veränderungen nicht unterschätzen und sich frühzeitig für den Wandel einsetzen. Integrierte Planungsansätze und ganzheitliches, lebenszyklusorientiertes Planen und Bauen sind oberstes Gebot.

(47) **Bürgerinnen und Bürger** aus allen sozialen Gruppierungen sollten sich noch stärker für das Gemeinwohl engagieren – in gesellschaftlichen wie im individuellen Sinne. Das sollte nicht nur mit Blick auf ihre Straßen oder ihren Stadtteil, sondern auch auf die gesamte Stadt und Region geschehen. Dabei gilt es, das klassische Ehrenamt wo immer möglich zu unterstützen. Auch durch öffentliche Anerkennung seiner herausragenden Leistungen. Zu ermöglichen sind auch neue projektbezogene und zeitlich begrenzte Formen von Bürgerengagement.

(48) Die **Medien** sollten Themen der nachhaltigen Stadtentwicklung stärker in ihre Berichterstattung einbeziehen und über die kulturellen, sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Dimensionen verantwortungsvoll berichten, damit der Diskurs über diese zentralen Zukunftsaufgaben im öffentlichen Raum geführt werden kann. Im Hinblick auf neue Partnerschaften und Bündnisse kommt den Medien eine Multiplikatorenfunktion zu.

(49) Die **neuen sozialen Medien** werden für den Diskurs über die nachhaltige Stadt und ihre Weiterentwicklung als Plattform immer wichtiger. Sie können vielfältige Aktivitäten initiieren und unterstützen. Es gilt, soziale Medien einzubeziehen und so den Dialog mit allen gesellschaftlichen Gruppen offensiv zu führen.

(50) **Die nachhaltige Stadt ist klimagerecht und energieeffizient, anpassungsfähig und sozial gerecht, wirtschaftlich effizient und, nicht zuletzt, gestalterisch einzigartig und schön. Die nachhaltige Stadt von morgen ist das Ergebnis unseres Handelns heute. Voraussetzung, Medium wie Ergebnis dieses Handelns sind STÄDTISCHE ENERGIEN.**

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Memorandum »Städtische Energien – Zukunftsaufgaben der Städte«

André Müller ist Koordinator im Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) und Leiter der dortigen AG »Städtische Energien / Urban Energies«.

Das in diesem Beitrag von ihm kommentierte Memorandum finden Sie hier.

»Ohne Moos nichts los«, heißt es im tradierten Volksmund. »Ohne Saft keine Kraft«, müsste das zeitgenössische Äquivalent lauten. In einer zunehmend urbanisierten Welt geht der größte Teil des Energieverbrauchs und des damit verbundenen CO_2-Ausstosses auf das Konto von Städten – nach Berechnungen der London School of Economics and Political Science immerhin weltweit rund 75 %. Verantwortliche in Stadt und Region sollten sich deshalb bereits heute Gedanken darüber machen, wie Städte von Energienkonsumenten zu Energieproduzenten werden. Damit diese Transformation nicht als ausschließlich technisches Meisterwerk misslingt, scheint die intelligente Integration gesellschaftlicher Dynamiken unabdingbar. Städtische Energien gilt es so im doppelten Wortsinn zu nutzen.

Das Memorandum »Städtische Energien – Zukunftsaufgaben der Städte« ist als Aufruf zu verstehen, den dafür notwendigen Dialog anzustoßen, Stadtgesellschaften zu mobilisieren und Verwaltungen, Politikern und Partnern der Zivilgesellschaft mit praktikablen Ideen für die notwendige Transformation in Städten unter die Arme zu greifen. Die Macher des Memorandums postulieren dabei einen integrierten Ansatz der Stadtentwicklung und beziehen sich explizit auf die LEIPZG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt, die 2007 von den 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union und einigen ihrer Nachbarn als stadtentwicklungspolitisches Rahmenwerk erarbeitet und beschlossen wurde. Die LEIPZIG CHARTA feierte 2012 ihren fünften Geburtstag.

Um den Austausch mit Akteuren der Stadtentwicklung zu eröffnen, sie für das Thema zu interessieren und ihre Vorstellungen einzusammeln, gingen die Macher einen gewöhnlich-ungewöhnlichen Weg: Sie luden zu einer Vorklausur, veranstalteten eine Partnerkonferenz und regten die Umsetzung des Memorandums an. Dazu besonders aufgefordert waren die Teilnehmer der Konferenz »Städtische Energien / Urban Energies«, die am 11. / 12. Oktober 2012 im Haus der Kulturen in Berlin unter der Schirmherrschaft des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung stattfand. Die Teilnehmer nahmen das in sechs Sprachfassungen erarbeitete Memorandum (Chinesisch, Deutsch, Englisch, Französisch, Portugiesisch, Spanisch) in ihren jeweiligen Wirkungskreis mit.

ISSN 1868 - 5196

Auf den ersten Blick mag das Memorandum wie ein rein deutsches Produkt aussehen. Bei näherem Hinsehen entpuppt es sich jedoch als Sammlung von Ideen globaler Provenienz, obschon einzelne kulturspezifische und geografisch bedingte Aspekte der weiteren Detaillierung bedürfen – bis hin zur grundlegenden Korrektur. Aus diesem Grund lautet der zweite einleitende Satz des Memorandums: »Wir wenden zwar den Blick vornehmlich nach Europa, sehen jedoch eine nachhaltige Stadtentwicklung als globales Erfordernis an.« Obschon jeder Kulturkreis seine eigenen Formen städtischen Zusammenlebens hervorgebracht hat, pflegt, weiterentwickelt und nötigenfalls korrigiert, sind Städte heute global derart vernetzt und von weltweit agierenden Akteuren und deren Entscheidungen oft unmittelbar betroffen, dass Ressourcen schonende und auf qualitätvolles Wachstum ausgerichtete Stadtentwicklung ein ubiquitäres Thema ist.

Vorklausur und Partnerkonferenz boten die Gelegenheit, das jeweils im Entwurf vorgestellte Memorandum zu präzisieren. Die Teilnehmer beider Veranstaltungen vertraten gleichermaßen Zivilgesellschaft, Politik, Privatwirtschaft, Universitäten und unterschiedliche Verwaltungsebenen. Nach kürzester Zeit kam man überein, das Memorandum aufgrund seines Facettenreichtums ausschließlich in einer Langfassung zu behandeln und weiter zu entwickeln. Das ist der Grund für seinen Umfang von mehreren Seiten. Eine Kurzfassung hätte mit Sicherheit zu einer nur schwer nachvollziehbaren und letztendlich auch unzureichend kommunizierbaren Verkürzung der Inhalte geführt. Vor der Konferenz in Berlin wurden die verschiedenen fremdsprachlichen Fassungen von fachlich versierten Mutter- und Vatersprachlern erstellt – Stadtplaner, Geographen, Ingenieure, Umwelt-, Sozial- und Politikwissenschaftler haben das Memorandum nicht nur übersetzt, sondern dessen Inhalte auch und vor allem in ihren jeweiligen Kulturkreis übertragen.

Die Konferenz selbst war von vorneherein als Marktplatz gedacht, um den Austausch über die Botschaften des Memorandums zu fördern. Teilnehmer aus internationalen Kontexten vermittelten ihre Sichtweise der Dinge. Fallbeispiele integrierter Stadtentwicklung als notwendiges oder gar alleinig zielführendes Instrument der praktischen Umsetzung städtischer Energien standen bei der Konferenz im Vordergrund. Deutlich wurde, dass diese Umsetzung im Stadtumbau und der Stadterneuerung anderen Regeln folgen muss als in der Stadtneuplanung. Auf den fünf Kontinenten werden nicht nur unterschiedliche Modelltypen technischer Lösungen auf den Markt und zur Anwendung gebracht werden; sondern auch und insbesondere die soziokulturell geprägten Rahmenbedingungen sind es, die teils grundverschiedene Herangehensweisen an diese Mammutaufgabe erfordern.

Ein Blick hinter die Kulissen der auch aus der Literatur bekannten Fallbeispiele deckt deren Facettenreichtum auf: So werden etwa im Quartier Confluence von Lyon die stadttechnischen Infrastrukturen, auch als *smart grids* bekannt, im permanenten Praxistest mit der örtlichen Bevölkerung und den Vertretern der lokalen politischen Entscheidungsgremien in die bestehende Stadtstruktur eingebaut – unter Wahrung des städtebaulichen Bestandes. Die vor Ort investierende Privatwirtschaft kann ihre Produkte folglich nur anbieten, wenn sie bereit ist, diese mit den Anwendern gemeinsam zu entwickeln und nicht gegen deren Bedürfnisse.

Bei Lingang New City, unweit von Shanghai gelegen, handelt es sich, wie der Name schon vermuten lässt, um eine Stadtneugründung. Hier wurde die ursprüngliche Planung dem politischen Wunsch nach Realisierung einer CO_2-freien Stadt bauabschnittsweise angepasst. Ein gut ausgebautes ÖPNV-Netz überzeugte den Großteil der örtlichen Bevölkerung, auf den eigenen PKW in unmittelbarer Wohnnähe zu verzichten.

Detroit gilt als die große Verliererin der wirtschaftlichen Transformationsprozesse in der US-amerikanischen Automobilindustrie. Über Jahrzehnte sind unterschiedlichste Anstrengungen unternommen worden, der Stadt wieder eine Entwicklungsperspektive zu geben. Zwischenzeitlich greifen erste Maßnahmen. Die Stadt, die in einer Ausstellung des National Building Museum in Washington, DC zutreffend mit »Detroit Is No Dry Bones« bezeichnet wurde, erholt sich in kleinen Schritten. Treibende Kräfte sind ein engagierter Bürgermeister und eine Vielzahl von Künstlern, welche die Stadt für sich und ihre Vorstellungen nachhaltigen Wirtschaftens entdeckt haben.

In Südafrika übernimmt das South African Cities Network eine zentrale Rolle in der Aktivierung städtischer Energien, die parallel dazu für gesamtgesellschaftliche Transformationsprozesse nutzbar gemacht werden. In dem Land mit föderalem Staatsaufbau sind es die Städte, die den Umbau vorantreiben und

sich über ihre Netzwerke zum Vorteil aller beteiligten Städte austauschen. Durban ist nicht nur wegen des Weltklimagipfels der Vereinten Nationen bekannt, sondern auch weil dort die Stadtmütter und -väter rechtzeitig die Weichen gestellt haben für den energetischen Stadtumbau und die sozial ausgewogene und integrierte Stadtentwicklung.

Das Schlusslicht der Fallbeispielbetrachtung müsste eigentlich am Anfang stehen. Freiburg im Breisgau ist nicht nur die Stadt in Deutschland mit den meisten Sonnenstunden pro Jahr, sondern auch Vorreiter in der Entwicklung integrierter städtischer Politiken und Programme zur Umsetzung der Energiewende. Dies geschieht innerhalb der Stadtverwaltung ressortübergreifend und verfolgt konsequent eine stadtregionale Perspektive. So scheint der »Energieproduzent« Freiburg im Breisgau seine eigene Zukunft und im Wechselspiel mit den Umlandgemeinden deren energiewendegerechte Entwicklung ressourceneffizient meistern zu können.

Die vier Kernpunkte des Memorandums sind Laien ebenso wie Experten bereits seit längerem keine Unbekannten mehr: Behutsamer ökologischer Umbau von Gebäuden und Quartieren, technologische Erneuerung der stadttechnischen Infrastrukturen, Entwicklung einer neuen Mobilität und gesellschaftliche Integration (in Städten und Stadtregionen) stellen Notwendigkeiten dar, über die – zumindest national – gesellschaftlicher Konsens zu bestehen scheint. Die Frage, die sich jedoch grundsätzlich stellt, ist, wie und in welchem Umfang diese Kernpunkte zukünftig in die Praxis umgesetzt werden können. Hierzu bedarf es sicherlich noch weiterer Diskussionen, Auseinandersetzungen und schließlich der Konsensbildung, um das mehrheitlich angestrebte Ziel auch erreichen zu können.

What's next? Nun gilt es, die Ideen, die hinter dem Memorandum stehen, unter Nutzung unterschiedlicher Kommunikationskanäle zu ventilieren und auf den verschiedensten Aktionsfeldern der Stadtentwicklung zu bespielen. Dabei muss die Maxime der Freiwilligkeit oberstes Handlungsprinzip bleiben. Denn jeder Akteur der Stadtentwicklung sollte von sich aus die Notwendigkeit des Handelns erkennen und ihr in seinem Wirkungsbereich mit entsprechenden Maßnahmen begegnen. »Steter Tropfen höhlt den Stein«, um ein weiteres Sprichwort zu bemühen, mag dabei zum Ziel führen. Die Macher arbeiten daran.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Die Nationale Stadtentwicklungspolitik der Bundesregierung – Stand und Perspektiven

Prof. Dr. Uwe Altrock,
Universität Kassel,
Fachbereich Stadterneuerung
und Stadtumbau

1. Einführung

Der folgende Beitrag versucht eine allgemeine Einordnung und Einschätzung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik (NSP) der Bundesregierung. Er betrachtet die NSP vor dem Hintergrund der aktuellen Begriffsverwendung und fragt danach, wie das gewandelte Selbstverständnis der Bundesregierung – die sich erstmalig explizit einen derartigen Politikentwurf zumutet – zu begreifen ist. Dabei ist neben einer kurzen Bewertung der Inhalte vor allem danach zu fragen, inwieweit es sich bei der Einführung NSP um einen neuen Ansatz der Selbstdarstellung von ohnehin gängigen Politikinhalten, um einen Versuch der Prägung eines neuen Selbstverständnisses von Stadtentwicklungspolitik innerhalb eines existierenden Politikfelds oder um eine Lancierung von veränderten Inhalten und Herangehensweisen handelt, die auch das reale Stadtentwicklungsgeschehen maßgeblich wandeln sollen und können. Abschließend spekuliert er über die möglichen Perspektiven eines derartigen Politikansatzes.

2. Nationale Stadtentwicklungspolitik – zu Begriffsverständnis und Einordnung

Die Formulierung einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik überrascht in der föderal verfassten Bundesrepublik, die sich nicht zuletzt angesichts ihrer schlechten Erfahrungen mit Versuchen, die Raumordnung stärker bundesweit zu zentralisieren und angesichts der Dezentralisierungsfolgen der Föderalismusreform für lange Zeit einer expliziten Formulierung und Umsetzung nationaler Stadtentwicklungspolitikansätze enthalten hat. Anders als etwa im Vereinigten Königreich, das durch seine stark bis auf die städtische Ebene durchschlagenden Interventionen der Zentralregierungen seit Margaret Thatcher Reaktionen zwischen Stirnrunzeln (wegen der Rücksichtslosigkeit der Durchsetzung von gesamtstaatlich formulierten Zielen im Raum auch unter Inkaufnahme einer Teilentmachtung kommunaler Gebietskörperschaften) und Bewunderung (wegen der Möglichkeit, überhaupt konsistente Visionen über fundierte Analysen auf gesamtstaatlicher Ebene zu formulieren, zu instrumentieren und

ISSN 1868 - 5196

schließlich auch durchzusetzen) in deutschen Fachkreisen ausgelöst hat, schienen sich die Politikakteure in dem komplexen und fein austarierten Mehrebenengeflecht in Deutschland über die Jahre sorgsam eingerichtet zu haben und zu hegen und zu pflegen, was da in den Jahrzehnten an Vielfalt und Vielstimmigkeit entstanden war. Damit knüpften sie an die dezentrale Tradition Deutschlands an und betteten sie in die allgemeine Erfolgsgeschichte des Föderalismus nach dem Zweiten Weltkrieg ein.

Doch täusche man sich nicht: Seit Jahrzehnten sind die Fundamente der NSP herangewachsen. Zu ihnen zählen mindestens die bundesgesetzlichen Vorgaben für die Stadtentwicklung, die Bund-Länder-Städtebauförderung, die Raumbeobachtung und die Ressortforschung des Bundes. Auch wenn sie nicht unter dem Dach einer NSP zusammengeführt wurden, kam ihnen doch eine nicht zu unterschätzende Steuerungswirkung zu, die allerdings immer im Zusammenhang mit anderen raumrelevanten Politikbereichen wie etwa der Wohnungs- und der Verkehrspolitik zu sehen war.

Ein einfacher Blick auf die vergleichbaren Ansätze einer NSP in Europa macht deutlich, dass der besonders prägnante britische Weg – der in den letzten Jahren durch die Politik der Devolution ohnehin an zentraler Rigidität deutlich eingebüßt hat – keineswegs durchgängig verbreitet ist. Angesichts der Vielfalt möglicher Zugänge, die nicht zuletzt Folge der politischen Traditionen in den einzelnen Ländern widerspiegeln, wäre zunächst zu klären, was eigentlich unter Nationaler Stadtentwicklungspolitik verstanden werden soll. Gehen wir der Einfachheit davon aus, dass die Begriffsbestimmung im Folgenden für marktwirtschaftlich organisierte Staaten mit einer wenigstens ansatzweise ausgeprägten kommunalen Selbstverwaltung gelten soll. Dann stellt sich die Frage, mit welchen Zugängen die nationale Ebene in die räumliche Steuerung auf der kommunalen Ebene direkt interveniert und wie sie durch die Setzung von Rahmenbedingungen die Spielräume eigenständiger Politikformulierung auf kommunaler Ebene mitbestimmt. Es versteht sich eigentlich von selbst, dass, wenn von »Stadtentwicklung« die Rede ist, bei den genannten Interventionen und Rahmensetzungen nur diejenigen gemeint sein können, die sich auf räumliche Entwicklung direkt beziehen, und zwar mit unmittelbaren spezifischen Folgen für das Gemeindegebiet. So verstanden, sollten systematisch betriebene Ansätze einer Infrastrukturpolitik, die die kommunale Entwicklung ermöglichen, hinzugerechnet werden, und selbstverständlich auch flächenbezogene Entwicklungsaktivitäten des Staats selbst. Weiterhin sind gesetzliche Normen für die Stadtentwicklungspolitik der Kommunen und finanzielle Anreize für deren Stadtentwicklungshandeln hinzuzurechnen, aber nicht individualistisch konzipierte Politikansätze wie etwa die Sozialpolitik. Erst durch den Raumbezug, den etwa das Programm »Soziale Stadt« innehat, werden derartige Zugänge zu einem Teil einer wie auch immer gearteten NSP.

Es leuchtet ein, dass die Voraussetzungen, Hintergründe und Weiterentwicklungsbemühungen, sprich, das gesamte System der Selbstreflexion der Politikformulierung und Implementierung zur NSP hinzuzurechnen ist. Dies betrifft die Informationsgrundlagen, Raumbeobachtung, Monitoring und Evaluierung sowie Innovationspolitik in der Stadtentwicklung, die durch die nationale Ebene betrieben werden, aber auch sämtliche Weißbücher, Grundsatzuntersuchungen oder Planspiele zu bestimmten Entwicklungstendenzen.

So verstanden, hat es natürlich immer schon eine NSP in Deutschland gegeben, wenngleich dieser es bis vor kurzem vielleicht an Stringenz und Sichtbarkeit gefehlt haben mag. Doch wenn dem so ist, wie ist dann eigentlich der mögliche Fortschritt einzuschätzen, der sich durch die Einführung des Begriffs in Deutschland und die damit zusammenhängenden weiteren Systematisierungsschritte ergeben? Dies soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

3. Programm und Selbstverständnis der deutschen NSP

Ausgangspunkt der NSP ist, so die entsprechenden Darstellungen auf der Internetplattform des Bundes (vgl. www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de) »die Idee der Europäischen Stadt als Raum-, Sozial- und Wertemodell«. Das sich dahinter verbergende Destillat aus hegemonialen Leitvorstellungen wesentlicher Professionen wie der Stadtplaner und Architekten, die für die Debatte um die Europäische Stadt in den letzten Jahrzehnten prägend waren, transportiert einen deutlichen Einschlag und Anspruch, einen Beitrag zu einer mehrdimensional verstandenen Nachhaltigkeitspolitik zu leisten. Dieser soll auf der

anderen Seite »urbane Qualitäten« der Städte berücksichtigen. Der Anspruch des Bundes ist jedoch noch weiter gespannt: »Stadtpolitik wird zur europäischen Stadtpolitik. Gleichzeitig bedürfen diese Fragen jedoch auch eines nationalen Standpunkts.« In diesem Zusammenhang beruft sich der Bund auf die Leipzig-Charta und die Territoriale Agenda der EU und den betreffenden europäischen Dialog. Die NSP hat also auch immer ein wenig den Export eines weitreichenden deutschen Konsenses zur Idee der »Europäischen Stadt« im Hinterkopf – so sehr man hinterfragen kann, wie weit dieser Konsens wirklich reicht und wie stark sich dahinter wirklich so etwas wie ein aussagekräftiges Substrat dessen verbirgt, was Städte in Europa verkörpern.

Aufschlussreich sind – neben der Tatsache, dass offenbar Fachleute aus den Planungsberufen und weniger eine juristisch geprägte Ministerialbürokratie für die Formulierung des Selbstverständnisses der NSP verantwortlich zeichnen – jedoch die sich anschließenden Bekenntnisse zum Dialog und zur Prozesshaftigkeit: »Die Nationale Stadtentwicklungspolitik ist ein Angebot an alle Verantwortlichen aus Politik, Verwaltung, planenden Berufen, Wirtschaft und Wissenschaft, sich zu den Themen Stadt, Zusammenleben in der Stadt, urbane Qualitäten und good governance zu Wort zu melden. Sie will einerseits ›organisierte Stimmen‹ zusammenbringen. Zum anderen will sie aber auch da zuhören, wo Engagement für Stadt und Gemeinschaft vor Ort stattfindet. Deshalb wendet sie sich auch an zivilgesellschaftliche Gruppen, Gewerkschaften, Kirchen, Sozialverbände und Medien. Alle, die an der Zukunft von Stadt und Region Interesse haben, sind eingeladen. Die Nationale Stadtentwicklungspolitik ist ein Gemeinschaftsprojekt. Stadt ist ein Prozess ständigen Lernens und Anpassens. Das wird auch die Aktivitäten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik bestimmen. Sie wird Projekte anstoßen, Kongresse veranstalten, Werkstätten initiieren und nach Beispielen suchen, die die Idee der europäischen Stadt mit Leben erfüllen. Das Ziel ist dabei immer dasselbe: es geht um die gerechte, kooperative, nachhaltige und schöne Stadt.«

Wie stellt sich nun die praktizierte NSP vor dem Hintergrund der hier genannten Ansprüche und Selbstverständnisse dar? Es fällt auf, dass die Dreiteilung in Projekte, Programme und Forschung, die sich auf der Internetplattform wiederfindet und die Ansätze der NSP im Wesentlichen strukturieren helfen soll, recht gut die flexibleren Anteile der NSP widerspiegelt, die für eine derartige Politik zur Verfügung stehen. Eine geringere Rolle spielt naheliegender Weise die rechtliche Seite, die weniger attraktiv für eine öffentliche Auseinandersetzung ist und traditionell nur sehr behutsam reformiert wird. Bei einer umfassenden Analyse der NSP über einen längeren Zeitraum müsste sie mit einbezogen werden, soll allerdings im Folgenden zugunsten der neueren anderen Ansätze außen vor bleiben. Mit Wettbewerben, Veranstaltungen und Veröffentlichungen tritt die NSP sehr aktiv an die Öffentlichkeit und gesellt den inhaltlichen Ansätzen eine deutlich auf Kommunikation ausgerichtete Note hinzu.

In den Projekten, Programmen und der Forschung sind im Wesentlichen auf sehr systematische Weise die früheren Elemente der NSP versammelt, allerdings mit einigen aufschlussreichen Akzenten. So zeigt sich in den unter fünf Hauptthemen eingeordneten Pilotprojekten eine starke experimentelle Komponente, während es bei den Programmen durch die Darstellung erstmalig gelingt (im Zusammenhang mit der ergänzenden Internetplattform www.staedtebaufoerderung.info), das inzwischen stark zersplitterte und um vielfältige kommunikative Elemente ergänzte Spektrum der Bund-Länder-Städtebauförderung in einen öffentlich transparenten schlüssigen Gesamtrahmen einzubetten. Die Forschung berücksichtigt die seit einigen Jahren intensivierte Kommunikation mit den Hochschulen, die früher noch keine wesentliche Rolle spielte.

4. Der Stellenwert der NSP

Der erste Blick macht also deutlich, dass es bei der NSP nicht zuletzt um stringente Außendarstellung, intensivierte Kommunikation mit Trendsettern »draußen« und um ein Bekenntnis zu einigen Schlüsselthemen wie etwa der Baukultur geht. Doch Bekenntnisse und intensivierte Kommunikation allein bringen noch keinen wesentlichen Veränderungsschub. Inwiefern drückt also die NSP-Initiative mehr aus als nur ein verändertes Verhältnis zur Fachöffentlichkeit? Ist sie in der Lage, tatsächlich auch veränderte Inhalte zu transportieren und Steuerungswirkungen zu erlangen? Auch wenn dies hier aus Platzgründen nicht systematisch ergründet werden kann, sollen wenigstens einige Hinweise zu einer diesbezüglichen Bewertung gegeben werden.

4.1 Ein neuer Ansatz der Selbstdarstellung?

Es wurde bereits deutlich gemacht, dass die Selbstdarstellung der Bundesregierung durch die NSP sich deutlich gewandelt hat. Dies zeigt sich auch in der Beteiligung an Kampagnen und Initiativen, die im Wesentlichen auf die Außenkommunikation, Sensibilisierung der Öffentlichkeit und internationale Verständigung ausgelegt sind, etwa in der Baukulturbewegung. Hier konnten in den letzten Jahren umfassende Aktivitäten entfaltet werden, die allerdings dem tradierten Selbstverständnis des föderalen Staats – zum Glück – nicht zuwiderliefen: Die Baukulturbewegung wird nicht zuletzt von dezentralen Initiativen auf der Ebene der Bundesländer (bzw. dort der Architektenkammern) und regionaler Ebene getragen. Die Beiträge des Bundes sind angesichts der Aufteilung der Trägerschaft in Baukulturstiftung und Bundesministerium bis heute schwer zuzuordnen. Hier wird deutlich, dass der Bund im Wesentlichen zur Platzierung interessant erscheinender Themen und der Vermittlung eines gewandelten, kulturbewussten und eben nicht verknöcherten Selbstverständnisses in der Lage ist. Die Beeinflussung der Realentwicklung scheint dagegen fern, und – bleibt man einmal beim Thema Baukultur im engeren Sinn – es ist noch nicht einmal hinreichend deutlich, inwiefern der Bund seinen eigenen Ansprüchen an Baukultur in seinen baulichen Aktivitäten gerecht wird. Dies zeigen etwa der Verkehrssektor und die Zurückhaltung bei stark vom Bund mitfinanzierten Projekten wie Stuttgart 21, wo ein weiteres Verständnis von Baukultur als Verfahrenskultur gerade nicht durch die Bundesregierung gefördert wurde. Überdies wird bislang nur ansatzweise deutlich, wo die veränderte Kommunikation des Bunds auch nichtfachliche Kreise erreicht. Doch die Intensivierung der Kommunikation mit der Fachöffentlichkeit soll hier keineswegs als neuere Errungenschaft kleingeredet werden.

4.2 Prägung eines neuen Selbstverständnisses?

Das neue Selbstverständnis, das sich auf der Internetplattform und in der Bereitschaft zur Aufnahme eines breiten thematischen Spektrums in die NSP widerspiegelt, kann als wesentliche Neuerung verstanden werden. Der Bund mag zwar in einigen Bereichen nach wie vor auf einen konventionellen Politikstil setzen, doch im Rahmen der NSP hat er sich hier selbst unter Druck gesetzt, indem Erwartungen in die Öffentlichkeit getragen wurden. Die vielen kleinen Initiativen und Projekte, die der Bund unterstützt, mögen als beliebige Spielwiese ohne größeren Belang für die Veränderung der Projekte erscheinen, in denen die großen Geldbeträge des Bundes fließen - die Gewichtung der Veränderungen ist abhängig vom eigenen Standpunkt. Was allerdings nicht unterschätzt werden sollte, ist die Bereitschaft, sich auf gänzlich neue Governance-Formen tatsächlich einzulassen, und wenn auch nur im Rahmen »preiswerter« Experimente. Dies ist der eigentliche Gehalt der Pilotprojekte der NSP: In ihnen werden Trends ausgelotet, interessante Experimente bekannt gemacht, und vor allem: Ansätze mit völlig unklarem Ausgang kofinanziert, wenngleich auch mit kleinen Beträgen. Erscheinen sie nur originell genug, können so auch gerade nicht erprobte Ansätze eine Umsetzungsmöglichkeit erhalten, die ihnen sonst verschlossen geblieben wäre. In Zeiten von Crowdfunding und der Kritik am neoliberalen Rückzug des Staats aus der Finanzierung wichtiger öffentlicher Aufgaben ist das nicht eben wenig: Der Staat erleichtert so die Sicherstellung der Durchführung eines breiten Grundstocks an mitunter staatsfernen und außerhalb der etablierten Routinen ablaufenden Initiativen, die ohne die NSP viel Energie darauf verwenden müssten, überhaupt erst einmal für eine Grundfinanzierung zu sorgen. Gleichzeitig wird durch die Anlage der Projekte sichergestellt, dass nicht über länger angelegte Programme nicht mehr innovative Ansätze erstarren.

Im Zusammenhang mit den Programmen, die auf längere Stabilität angelegt sind, entsteht so ein dichtes Spektrum von Förderlinien mit unterschiedlicher Fristigkeit, Verbindlichkeit und Etabliertheit, das weit über die ohnehin schon länger betriebenen Modellprojekt-Ansätze wie etwa im Rahmen des experimentellen Wohnungs- und Städtebaus (ExWoSt) hinausgeht. Beachtlich ist dabei durchaus die Konsequenz, mit der die Ansätze sich auf ungewisse Zukünfte einlassen. Dies ließe sich an unterschiedlichen Stellen nachweisen, wird aber nach wie vor vielleicht am augenfälligsten in der Tatsache, dass der Bund bereit ist, mit Eigentümerstandortgemeinschaften im Stadtumbau sehr lose, teilweise nicht einmal in Vereinen organisierte Verbünde zu fördern, um deren Selbstorganisationskräfte und gemeinsame Problemlösungsfähigkeit in schwieriger Marktlage zu mobilisieren. Die teilweise sehr vagen Ergebnisse, die derartige Initiativen im Rahmen

von ExWoSt erreicht haben, konnten den Ansatz bislang auch beim Bund noch nicht diskreditieren; vielmehr war er bereit, ersten diesbezüglichen Aktivitäten weitere Modellprojekte folgen zu lassen. Ähnlich stellt sich die Situation auch bei der Förderung von Bewohnerinitiativen durch Fondslösungen im Rahmen von Soziale Stadt und anderen Programmen dar. Man muss sehr genau untersuchen, ob die hierdurch unterstützten Ansätze den Rückzug des Staats in der Wohnungspolitik oder in anderen Bereichen aufwiegen, doch die Bewertung im Hinblick auf das veränderte Selbstverständnis ist wohl eindeutig: Hier handelt es sich um mehr als nur ein Trostpflästerchen zur Beruhigung ansonsten allein gelassener Akteure im Stadtquartier, insofern als systematisch die Innovationspotentiale unterschiedlichster Akteurskonstellationen über eine längere Zeit durch immer wieder neue Impulse in dieser Richtung ausgelotet werden sollen. Hier macht also der Bund ernst mit seinem Bekenntnis zu neuen Governance-Ansätzen, und sei es auch nur im Rahmen von experimentellen Arrangements. Für diese Interpretation spricht auch die Vervielfältigung von Dokumentations- und Verwertungsansätzen, die ein Mainstreaming erfolgreicher Ansätze zum Ziel haben. Sie gehen weit über die ursprünglichen ExWoSt-Programme hinaus, die Gesetzgebungsverfahren doch sehr mittelbar unterstützt haben, bis über Zwischenformen wie »Werkstatt Stadt« und Gute-Beispiel-Sammlungen der Bundestransferstellen im Rahmen der Bund-Länder-Städtebauförderung allmählich eine viel aktivere Auseinandersetzung mit den eigentlichen Innovationspotentialen der Pilotprojekte erfolgt ist.

4.3 Durchsetzung von veränderten Herangehensweisen?

Die berechtigte Kritik an verkürzten Gute-Praxis-Beispielen und deren Verbreitung ohne hinreichende Berücksichtigung der jeweiligen Erfolgsbedingungen, die sich nur schwer auf andere Kontexte übertragen lassen, lässt bei den soeben angestellten Überlegungen aufhorchen. Sie können nicht überzeugen, wenn nicht gleichzeitig bei der Gewinnung, Verarbeitung und Interpretation von Informationen sehr sorgfältig vorgegangen wird. Mit anderen Worten stellt sich in einem solchen Zusammenhang die Frage nach der Professionalisierung des gewachsenen und zunehmend unübersichtlichen Alltagsbetriebs in dem untersuchten Politikfeld. Hier ist zu beobachten, dass die behutsame Standardisierung von Evaluierungs- und Monitoringansätzen in der Stadtentwicklungspolitik des Bundes einen weiteren Schub bedeuten. Bislang sträuben sich die Adressaten der Politik, die Länder und Gemeinden, gerade in der Bund-Länder-Städtebauförderung teilweise noch gegen eine stärkere Transparenz in der Darstellung ihres eigenen Handelns. Man kann dies als berechtigtes Selbstbewusstsein in einem auf dem Subsidiaritätsprinzip aufgebauten Staatswesen ansehen. Man kann sich aber auch auf den Standpunkt stellen, dass der Einsatz von jährlich dreistelligen Millionensummen durchaus eine sorgfältige Ablegung von Rechenschaft vor dem Fördermittelgeber nahe legt – wären da nicht die vielen anderen, teilweise viel aufwendigeren Projekte des Bundes gerade im Verkehrsbereich, in denen offenbar ohne ernstere Systemfolgen immer wieder in beinahe unüberschaubarem Ausmaß Milliardensummen beispielsweise für Infrastrukturprojekte verausgabt werden. Die Vorreiterrolle, die die NSP offenbar derzeit im Hinblick auf die Professionalisierung des Politikbetriebs in Teilen bedeutet, steht also zumindest latent im Widerspruch zu anderen Signalen aus ihrem Umfeld.

5. Bilanz und Perspektiven

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die NSP eine deutliche Veränderung der Außendarstellung der Bundesregierung im Hinblick auf die Stadtentwicklungspolitik mit sich gebracht hat. Darüber hinaus etabliert sich tastend auch ein anderes Selbstverständnis, das Innovationsansätze mit neuen Governance-Formen kombiniert. Schließlich ist der NSP auch an vielen Stellen eine Professionalisierung anzusehen, die nicht nur in Strukturierung und stringentem Aufbau der Politikelemente ablesbar ist, sondern sich auch in der Suche nach einer größeren Transparenz des Mitteleinsatzes etwa über Monitoring und Evaluierung widerspiegelt.

Die NSP ist damit ein sehr erfreulicher Baustein der Raumpolitik der Bundesregierung – inwieweit das von ihr beschrittene Neuland trägt, muss sich erst noch erweisen. Hier stehen Widerstände innerhalb des Politikfelds gegenüber den Evaluierungsansätzen, eine grundsätzliche Infragestellung der Städtebauförderung ungeachtet der in der NSP »im Kleinen« neu angelegten Ansätze und die Überlagerung durch andere raumwirksame Politiken, die teilweise anderen

politischen Strategien und Governance-Modellen folgen, bislang noch größeren Erfolgen entgegen. Zwar gibt es derzeit eher Hinweise auf eine zögernde Verstetigung des mit der NSP Erreichten, doch setzt sie auf eine aktive Zusammenarbeit vieler Akteure innerhalb des Bundes und darüber hinaus. Insofern, als sie eine veränderte Realität und ein weiterentwickeltes Selbstverständnis des Bundes widerspiegelt, erscheint sie heute schon beinahe folgerichtig und ist kaum mehr weg zu denken. Hier sollte man sich allerdings keinen Illusionen hingeben. Veränderte Themensetzungen bei der Ressortforschung, die äußerst eng gestrickten Vorgaben für dort ausgeschriebene Einzelprojekte, die ungeklärte Zukunft der Städtebauförderung und exogene Rahmenbedingungen wie die Eurokrise zeigen unterschiedlichste Herausforderungen auf, die eine weitere Verstetigung bedrohen könnten. Die Balance, die die NSP zwangsläufig einhält, da der Bund aufgrund des föderativen Staatsaufbaus nicht in der Lage ist, so stark wie etwa im Vereinigten Königreich »durchzuregieren«, ist zwar labil, doch beispielgebend, da es ihr gelingt, unterschiedlichste staatliche und nichtstaatliche Akteure in ihre Aktivitäten einzubinden und damit für eine strategische Stadtentwicklungspolitik zu gewinnen. Es sei der NSP gegönnt, dass sie künftig durch konstruktiv gemeinte Kritik weiterentwickelt werden kann, anstatt durch unvorhergesehene äußere Ereignisse ausgetrocknet zu werden oder anderweitig zu scheitern.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Stadtentwicklungsplanung 2.0 – bleibt alles anders? Sechs Thesen zu Entwicklung und Stand der Kunst

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

Mit der so genannten Leipzig-Charta von 2007 wurde integrierte Stadtentwicklungsplanung gleichsam zum europäischen Standard erklärt. Fünf Jahre später wird dieser Anspruch im Memorandum »Städtische Energien« (unter Ziffer 34) aktualisiert: »Stadtentwicklungskonzepte einer neuen Generation« sollen Grundlage für die Gestaltung des lokalen Wandels sein.

Die Formulierung des Jahres 2012 ist hilfreich, macht sie doch auf Zweierlei aufmerksam: Dass es schon einmal den Versuch gab, in umfassenden Plänen Stadtentwicklung zu steuern. Und: Dass die heutige Generation der Pläne sich, so soll man wohl den Satz verstehen, von ihren Vorgängern unterscheidet. Nun ist das mit den »Generationen« so eine Sache: die eine unterscheidet sich von der anderen zunächst nur durch ihr Alter. Das aber wird im Memorandum wohl nicht gemeint sein. Aber was dann?

Eine Antwort auf diese Frage ist nicht nur für die jüngere Planungsgeschichtsforschung von Interesse. Sie ist vielmehr von eminent praktischer Bedeutung. Denn die Generation 1.0 der Stadtentwicklungspläne, die in den frühen 70er Jahren des letzten Jahrhunderts ihre Blütezeit hatte, erwies sich als äußerst kurzlebig. Nach einer Phase großer Euphorie ging sie ruhmlos unter und geriet nachhaltig in Vergessenheit. Soll der neuen Generation ein solches Schicksal erspart bleiben, muss es gute Gründe für die Annahme geben, dass die damaligen Ursachen des Scheiterns erkannt und beseitigt wurden. Aber ist das der Fall? Können Pläne und Konzepte, die ursprünglich als Instrumente zentralistischer Steuerung entwickelt wurden, in der Version 2.0 für die heutigen Wirklichkeiten lokaler Governanceprozesse tauglich sein? Sind die Pläne wirklich anders? Kommt in und mit ihnen ein realistischeres Verständnis von Stadtentwicklung und den Handlungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure zum Ausdruck? Geht man heute mit den Restriktionen, die dem Versuch integrierten öffentlichen Handelns im Weg standen und stehen, anders um? Hat man womöglich Antworten gefunden, die der »Persistenz der Probleme« gerecht werden?

Viele Fragen, die einer ausführlichen Behandlung wert wären. Hier aber finden sich nur einige Thesen, die bestenfalls zur Diskussion anregen, keinesfalls aber ihren Gegenstand schon erschöpfen. Am Anfang stehen dabei bewusst – und aus meiner Sicht: not-

ISSN 1868 - 5196

wendig – zwei Rückblicke (Thesen 1/2): Die Auseinandersetzung mit den Ursachen des Scheiterns der ersten Generation (und dessen Reflexion in der damaligen planungstheoretischen Diskussion) schärft den Blick für Anforderungen an die Generation 2.0. Oder anders ausgedrückt:Wer die Gründe früheren Scheiterns nicht kennt, kann auch nichts aus ihnen lernen...

Vor diesem Hintergrund werden dann Unterschiede heutiger gegenüber früheren Stadtentwicklungskonzepten zusammengefasst (3) und »Bürgerbeteiligung« als augenfälliger Akzent der aktuellen Debatte gesondert behandelt (4). Schon dieses Beispiel macht aber deutlich, dass dringend geklärt werden muss, wovon eigentlich die Rede ist, was beschrieben wird, wenn es um die »Stadtentwicklungplanung 2.0« geht: Programmatik oder Realität? Worte oder Taten? (5). Damit liegt ein erstes Zwischenresümee, das durch das Bild von den »Generationen« vorgeprägt ist, nahe: Die jüngere trägt in ihren Genen noch manche Eigenschaften der älteren – positive wie negative, die seinerzeit zum Scheitern führten. Zwar scheint der Blick auf die Wirklichkeiten der Stadtentwicklung genauer geworden zu sein, aber noch ist keinesfalls ausgemacht, ob daraus Konsequenzen gezogen werden, die über wohlklingende Rhetorik hinausgehen (6).

1. Aufstieg und Fall der Stadtentwicklungsplanung 1.0

Die erste Generation der Stadtentwicklungskonzepte scheiterte an mangelndem Realitätsbezug: Sie trugen weder den Eigendynamiken städtischer Entwicklungsprozesse noch den Eigenlogiken der vielen – die Stadtentwicklung prägenden – Akteure Rechnung. Es gab und gibt keine zentrale Instanz, von der aus diese Prozesse und Akteure umfassend zu steuern wären.

Wer in Bibliotheken noch auf Stadtentwicklungspläne der 1970er Jahre und die zugehörige Fachliteratur stößt, mag sich die Augen reiben. Für uns Heutige ist die Vorstellung von einer vollständig planbaren Welt oder auch »nur« von der umfassenden Integration der vielen Ressorts einer zentralen staatlichen Macht in Plänen und Maßnahmen, recht abwegig. Aber es gab sie – auch und besonders bei den Professionen, die sich mit der Planung und Entwicklung von Städten befassten. Dabei beschränkten sich die Pläne nicht nur auf raumbezogene Aussagen, sondern bezogen die gesamte Gesellschaft bis hin zur Emanzipation der Individuen mit ein. Diese Idee einer ganzheitlich planbaren Welt, teilten selbst die politökonomischen Theoretiker jener Zeit, die ansonsten dem »kapitalstischen System«, unter dessen Bedingungen da geplant werden sollte, skeptisch gegenüber standen.

Aber der Planungseuphorie folgte bald Ernüchterung und die schlug in den 80er Jahren um in Planungspessimismus und Deregulierung. Woran lag das? Es zeigte sich sehr schnell, dass viele der großen Planwerke, in denen Bilder einer anderen, einer in ihren vielen Einzelbewegungen geplanten Stadtentwicklung entworfen wurden, wirkungslos blieben. »Vollzugsdefizit« lautete damals noch die hilflose Diagnose, die zur Kennzeichnung solchen Scheiterns herhalten musste – obwohl es sich doch eher um ein Realitätsdefizit handelte. Denn: Die Pläne gründeten auf der Annahme, dass ihre Aussagen auch Bindungswirkungen für die vielen davon betroffenen Akteure entfalten konnten.

Genau das war aber nicht der Fall: Zwar hatten Stabsstellen für Stadtentwicklung die Pläne entworfen, aber bereits die Ämter im eigenen Hause hielten sich nicht daran. Die Politik im Gemeinderat sah sich schon bald mit diesem oder jenen neuen Problem konfrontiert, das der Plan nicht »vorsah« und entschied nach Gesichtspunkten politischer Opportunität. Behörden auf anderen staatlichen Ebenen waren in ihrer Entscheidungsfreiheit ohnehin durch nichts zu binden. Und so herrschte bald allein auf Seiten der öffentlichen Akteure ein reges Eigenleben jenseits aller Pläne. Dieser zentrale Integrationsanspruch damaliger Pläne scheiterte also zumeist schon im Ansatz.

Auf Seiten der Wirtschaft und der Stadtgesellschaft bestand noch weniger Anlass, sich an solchen Planwerken zu orientieren. Eine unmittelbare Rechtswirkung entfalteten diese Pläne ohnehin nicht. Warum sollte man den Planvorgaben der Behörden also Beachtung schenken?

Selbst Recht setzende Pläne wie die der Bauleitplanung (insbesondere: Bebauungspläne) schaffen nichts anderes als einen Rahmen für die Flächennutzung, der durch Marktkräfte ausgefüllt wird. Kommunale Planung war selbst auf dieser Ebene also nur dort und soweit »erfolgreich«, wo und wie sie Marktdynamiken, Standortpräferenzen und die Eigenlogiken wichtiger Akteure etc. antizipierte. Im Übrigen blieb sie reaktiv – und bis heute bilden unter den raumbezogenen

Entscheidungen kommunaler Parlamente die auf aktuelle Entwicklungen ohne planerischen Vorlauf re-agierenden den größten Anteil.

Die »alten« Stadtentwicklungspläne liefen also ins Leere, blieben wirkungslos und wurden bald Makulatur. Das in und mit ihnen zum Ausdruck kommende Denken war schlicht unrealistisch: Schließlich wurde da ein planendes Subjekt unterstellt, das – wie Walter Siebel einmal spottete – »allmächtig, allwissend und jenseits von Gut und Böse« zu sein schien, das »alles weiß, über alle Ressourcen verfügt und sich auf scheinbar unstrittige Ziele beziehen kann«. Ein solches Planungsmodell kannte weder gesellschaftliche Wirklichkeiten, konfligierende Interessen, widerstreitende Ziele noch unterschiedliche Macht und die Wirrnisse politischen Handelns. Kurzum: Dies war ein »Gott-Vater-Modell«.

2. Der Rationalität des Durchwurstelns, die Entdeckung der Akteure und eine realistische Sicht auf die Entwicklung der Städte

Für die Herausbildung der heutigen Stadtentwicklungspolitik ist die Erkenntnis wichtig, dass viele Akteure unabhängig voneinander auf Stadtentwicklung einwirken, Entscheidungsprozesse fragmentiert verlaufen und gezielte Veränderungen in der Regel nur in »kleinen Schritten« erreichbar sind. Wollen öffentliche Akteure unter diesen Bedingungen Entwicklungen mitgestalten und auf Veränderungen einwirken, müssen sie Bezüge zu und zwischen Akteuren herstellen, aufgabenbezogene Kooperationen eingehen und über die klassische Rahmensetzung hinaus auch umsetzungsorientiert handeln, also etwa an Projekten mitwirken – und bei alledem ein breites Spektrum von Instrumenten einsetzen, das von hoheitlichen Rahmensetzungen über ökonomische Interventionen bis hin zu einer Vielzahl kommunikativer Aktivitäten reicht.

Eines der Gegenmodelle zur komprehensiven Planung, das zu seiner Zeit heftig kritisiert wurde, trug die Bezeichnung »Inkrementalismus« oder »Strategie der kleinen Schritte«. Schon mit dieser Wortwahl wurde die Skepsis gegenüber ganzheitlichen Entwürfen zukünftiger Wirklichkeiten zum Ausdruck gebracht, eine Skepsis, die sich unmittelbar aus praktischen Erfahrungen speiste.

Charles E. Lindblom, der Autor dieses Konzepts, war durchaus auf der Suche nach »comprehensive processes for rational calculation«, also dem damaligen Zeitgeist verpflichtet, als er 1959 seinen Aufsatz mit dem provokanten (und bis heute immer wieder ohne Kenntnis des Textes zitierten) Titel »The Science of Muddling Through« verfasste. Allein, aus seiner Sicht passten die damals angebotenen »synoptischen« Modelle nicht zu einer Wirklichkeit, in der eine große Zahl von Akteuren ihre Entscheidungen unabhängig voneinander treffen. In einem 1963 gemeinsam mit David Braybrooke verfassten Buch formuliert er diesen Ansatz aus und versucht, für die »Schwierigkeiten des Problemlösens und des Bewertens bei politischen Strategien« Lösungen anzubieten. Zwei dieser Schwierigkeiten stellen Braybrooke und Lindblom in den Vordergrund, um daraus jeweils ihre Schlüsse zu ziehen:

- Die Konzentration auf schrittweise Reformen: Mit Bezug auf Popper stellen sie fest, dass »die begrenzten menschlichen Fähigkeiten sich widerspiegeln in Reformen, die nur jeweils kleine Teile des gesellschaftlichen Gefüges auf einmal ändern«. Dieses allgemeine Merkmal findet sich auch in der Politik der kleinen Schritte wieder, die »darauf abzielt, ›das Laster auszumerzen‹ auch wenn die Tugend nicht definiert‹, geschweige denn als Ziel konkretisiert werden kann«.
- Die Fragmentierung der Entscheidungsprozesse: »Zum Kern unserer Strategie gehört es ... dass Analyse und Bewertung im Rahmen unserer Gesellschaft fragmentiert sind, das heißt, dass sie über eine große Zahl von Organisationen innerhalb der Gesellschaft verstreut sind«.

Aus der Einsicht in die Vielfalt von Akteuren und ihren Aktivitäten wird das Konzept eines sozialen Prozesses abgeleitet, (auf den als Schlüsselbegriff bereits im Titel des Buches verwiesen wird), der zu Entscheidungen führen soll. An die Stelle einer technokratisch-wissenschaftlichen Ableitung tritt die Interaktion.

Viele der Grundüberlegungen des Lindblom'schen Konzeptes sind von ungebrochener Aktualität: Die Entwicklung von Stadt und Region resultiert aus dem Handeln vieler Akteure, gesellschaftliche Teilsysteme definieren und lösen Probleme jeweils für sich. Ein übergeordneter Zusammenhang ist unter diesen Bedingungen nur durch Interaktion herstellbar. Der Einwand, ein Problem könne nur bearbeitet werden, wenn ein gemeinsamer Plan existiere, sei nicht stichhaltig. Fragmentierung habe ihre Vorteile – die Vorzüge ihrer Mängel: »beispielsweise ... jederzeit ein

breites Spektrum von Eindrücken und Einsichten zu garantieren ...«.

Man staunt bei der Lektüre: In einem Text, der vor mehr als 50 Jahren entstand, werden heutige Realitäten – der Stadtentwicklung wie der auf sie gerichteten Politik – beschrieben. Und selbst heutige »Governance«-Konzepte scheinen hier sozusagen avant la lettre behandelt zu werden.

Es ist seinerzeit Lindblom Planungsfeindlichkeit und pragmatisches Anpassen vorgeworfen. Aber von beidem kann keine Rede sein: »Inkrement« heißt »Verbesserung« und Inkrementalismus begrenzt keinesfalls die Reichweite geplanter Veränderungen. Beschrieben wird vielmehr allein die Art der Bewegung auf einem Weg der Veränderung – sie geschieht in kleinen oder größeren Schritten, womöglich auf verschiedenen Wegen. Solche kleinen Schritte vermögen viel zu bewegen. Wenn die Richtung stimmt.

Dieser letzte Punkt veranlasste Karl Ganser, der ganz bewusst das Konzept Lindbloms in den 1990er Jahren wieder aufgriff, von perspektivischem Inkrementalismus zu sprechen: Um handlungsfähig zu werden, müsse man wissen, in welche Richtung es gehen soll. Die Auseinandersetzung mit der Perspektive sei also bedeutsam – das aber müsse nicht abstrakt oder in Plänen geschehen, sondern könne am besten anhand konkreter Projekte geleistet werden. Womit auch schon einige der Grundsätze dieses modernen Inkrementalismus umschrieben sind. Ganser nannte u.a.

1. Zielvorgaben auf dem Niveau von Grundwerten,
2. Zieltreue im Einzelfall,
3. Konkrete Projekte statt abstrakter Programmstrukturen,
4. Überschaubare Handlungszeiträume

und markierte mit solchen Grundsätzen bereits wesentliche Unterschiede zu früheren Konzepten und deren realitätsfernes Planungsverständnis.

Dieser Entwicklung planungstheoretischer Konzepte lag – mal explizit, mal implizit – eine veränderte Sichtweise auf Stadtentwicklung zugrunde, die man so zusammenfassen kann: Räumliche Entwicklung resultiert aus dem Handeln vieler. Kein zentraler Plan vermag vorzugeben, wohin die Entwicklung geht. Dennoch können öffentliche Akteure, können Kommunen und Regionen wesentlich zur Entwicklung von Stadt und Land beitragen. Sie planen, steuern, entwickeln – als Akteure unter anderen, aber mit besonderen Aufgaben und einer Rolle, in der sich hoheitliche, koordinierende und kooperierende Funktionen mischen. Besondere Wirksamkeit erreicht ihr Handeln, wenn es ihnen gelingt, Bezüge zwischen Akteuren herzustellen, Eigenaktivitäten zu initiieren und aufgabenbezogen Kooperationen zu begründen.

Unschwer ist eine solche Beschreibung mit den Realitätswahrnehmungen Lindbloms oder Gansers in Verbindung zu bringen, wenngleich da jeweils andere Akzente gesetzt und zeitgebundene Begriffe gewählt wurden.

Zugleich entspricht dieser Blick auf die Wirklichkeiten der Stadtentwicklung recht genau dem, was heute mit der schwer zu übersetzenden Vokabel »Goverance« gemeint ist. Sie bezeichnet – mit den Worten der Politikwissenschaftlerin Renate Mayntz – »alle nebeneinander bestehenden Formen kollektiver Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte«. Das heißt (wiederum mit den Worten von Renate Mayntz): »Das politische Steuerungshandeln ist nur ein sozialer Teilprozess, der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel beiträgt, ohne ihn lenken zu können. Auf der Ebene des Gesamtsystems findet keine Steuerung statt, sondern lediglich Strukturbildung und Strukturwandel. Das bedeutet, dass es zwar Steuerung in der funktionell differenzierten Gesellschaft gibt, aber keine politische Steuerung der Gesellschaft«.

3. Stadtentwicklungsplanung heute: Doch ganz anders?

Die Programmatik der Stadtentwicklungspolitik heute unterscheidet sich auf den ersten Blick wesentlich von ihren Vorgängern aus den 70er Jahren. Ein Blick in den »Soll-Katalog« der Leipzig-Charta oder des Memorandums »Städtische Energien« illustriert das überzeugend. Er weist zugleich aber – gleichsam indirekt – darauf hin, dass manche der alten Probleme fortdauern. So ist »Integration« der Stadtentwicklungspolitik nie ein abgeschlossener Vorgang sondern bleibt stetes Bemühen und verlangt von denen, die sie betreiben, kontinuierliche Dialogfähigkeit und inhaltlich eine Haltung, die man als »prinzipienfeste Flexibilität« beschreiben könnte...

Nach dem kurzen Blick zurück liegt nun die Frage auf der Hand, wie heute Entwicklungsplanung verstanden wird, welche Unterschiede es zu den Vorläufern der 70er gibt, welche Kontinuitäten zu beobachten sind und was

daraus für die praktische Ausgestaltung einer »integrierten Stadtentwicklungspolitik« folgt.

Auf den ersten Teil dieser Frage erhält man bündige Antworten – bereits in der »Leipzig-Charta«. Es heißt dort unter anderem: »Unter integrierter Stadtentwicklungspolitik verstehen wir eine gleichzeitige und gerechte Berücksichtigung der für die Entwicklung von Städten relevanten Belange und Interessen. ... Integrierte Stadtentwicklungspolitik ist ein Prozess. In diesem Prozess findet die Koordinierung zentraler städtischer Politikfelder in räumlicher, sachlicher und zeitlicher Hinsicht statt. Die Einbeziehung der wirtschaftlichen Akteure, Interessengruppen und der Öffentlichkeit sind hierbei unabdingbar.

Diese auf Umsetzung orientierten Planungsinstrumente sollen

- ...die Stärken und Schwächen der Stadt und der Stadtteile beschreiben,
- konsistente Entwicklungsziele für das Stadtgebiet formulieren und
- eine Vision für die Stadt entwickeln,
- die unterschiedlichen teilräumlichen, sektoralen und technischen Pläne und politischen Maßnahmen aufeinander abstimmen und sicherstellen, dass
- die geplanten Investitionen eine ausgeglichene Entwicklung des städtischen Raums fördern,
- den Finanzmitteleinsatz öffentlicher und privater Akteure räumlich bündeln und koordinieren,...
- die Bürger und andere Beteiligte einbeziehen, die maßgeblich zur Gestaltung der zukünftigen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Qualität ...beitragen können«.

Diese Liste macht auf den ersten Blick Unterschiede zum früheren Denken deutlich. Es seien nur einige zentrale Aspekte hervorgehoben:

- *Gemeinsam planen und gestalten*: Stadtentwicklung ist nach diesem Verständnis nicht nur eine Aufgabe öffentlicher Akteure, sondern eine der gesamten Stadtgesellschaft – und es geht dabei nicht nur um Beteiligung an den Planungen der Kommunen, sondern um Kooperation und aktive Mitwirkung an der Gestaltung der Stadt-Zukünfte.
- *Über Planung hinaus*: Dass die Pläne »auf Umsetzung orientiert« sind, wird ausdrücklich betont und der Hinweis auf das Zusammenführen öffentlicher und privater Mittel unterstreicht, dass diese Umsetzung ebenfalls kooperativ angelegt ist. Stadtentwicklungspolitik geht also über die Produktion von Plänen und Programmen hinaus und begibt sich unmittelbar in die – zumeist kooperative – Entwicklung konkreter Vorhaben. Hier werden, ganz im Sinne Gansers, die allgemein gehaltenen Ziele konkret, hier werden die verschiedenen Instrumente, über die die öffentlichen Akteure verfügen, integriert eingesetzt.
- *Der Plan als Prozess*: »Integrierte Stadtentwicklungspolitik ist ein Prozess« heißt es lapidar – und doch markiert dieser Satz, nimmt man in ernst und nicht als zeitgemäße Floskel, einen gravierenden Unterschied: Seinerzeit waren die »Prozesse« nicht der Rede wert. Sie fanden in Büros statt. Steuerungswirkung sollte vom Plan ausgehen. Heute ist es exakt umgekehrt. Pläne sind eher Protokolle kontinuierlich verlaufender Prozesse. Hier, in der Interaktion zwischen vielen Akteuren, entscheidet sich, ob die Grundwerte vereinbart werden können, die nachher das Handeln vieler Akteure in (verschiedenen (Projekt-) Zusammenhängen bestimmen. Aus dieser Perspektive betrachtet ist Stadtentwicklungspolitik per se »Governance«, also der Versuch, zu »kollektiven Regelungen« zu kommen, oder (wie es im UN-Bericht »Our Global Neighborhood« hieß:) ein Weg, auf dem »Individuen und öffentliche wie private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln«.
- *Essenzielle Kommunikation*: Oft wurde Kommunikation in Planungsprozessen, insbesondere die mit Bürgerinnen und Bürgern als Zusatz, Ornament oder gar »Luxus« betrachtet. Einmal abgesehen davon, dass das schon immer aus demokratietheoretischen wie aus rechtlichen Gründen ein Irrtum war, machen die heutigen programmatischen Äußerungen deutlich, dass das ein elementares Missverständnis ist. Kommunikation muss wesentlicher Bestandteil allen Bemühens um integrierte Stadtentwicklungspolitik sein – ist sie es nicht, kann auch die Integration nicht gelingen.

Aber ist heute wirklich alles anders als früher? Mit Blick auf die Programme wird man vermuten können: Ja, das sind essentielle Unterschiede. Mit Blick auf die Wirklichkeit der Stadtentwicklung hingegen wird man eher auf Kontinuitäten stoßen: Zum einen ist die heute oft als Besonderheit hervorgehobene Akteursvielfalt keinesfalls ein neues Phänomen. Wer etwa Stadtentwicklungsprozesse des 19. Jahrhunderts analysiert, wird ebenso auf komplexe Konstellationen stoßen, wie derjenige, der sich mit den anscheinend so »etatistischen« 1960er und -70er Jahren aus-

einandersetzt. Substanziell geändert hat sich die Wahrnehmung der Wirklichkeit, sie selbst weist viel stärkere Anteile von Kontinuität auf, als häufig vermutet.

Zum anderen ist ein Großteil der Widerstände, die das Wirksamwerden früherer integrierter Planung verhinderten, weiterhin prägend: Selbstverständlich weisen die Märkte auch heute noch eine hohe Eigendynamik auf, die durch keinen noch so ambitionierten lokalen Plan zu bändigen ist. Ob und wo Brachen entstehen, entscheidet sich in den Chefetagen großer oder kleiner Unternehmen und die aktuelle Gentrifizierungswelle ist weitaus stärker durch globale Finanzströme geprägt als durch lokale Lagewertveränderungen – um nur zwei spektakuläre Beispiele zu nennen.

Und der Koordinierungsbedarf der Akteure, den Leipzig-Charta und Energien-Memorandum gleichermaßen beschwören, ist nur der umgekehrte Ausdruck ihres ausgeprägten Willens zur Eigenständigkeit.

Um an dieser Stelle einmal nicht die Akteure der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft, bei denen das ohnehin zu unterstellen ist, zu erwähnen: Selbst die verschiedenen Ressorts in den Verwaltungen auch nur mittelgroßer Städte folgen eigenen Logiken, haben ihren »Eigen-Sinn« und vermögen mit ihren zentrifugalen Eigenbewegungen viele Koordinierungsbemühungen zu unterlaufen.

Zudem setzt jedes Bemühen um Zusammenhalt und Ausrichtung auf gemeinsame Ziele deren Vorhandensein voraus. Gemeint sind damit nicht jene wohlfeilen und zumeist austauschbaren »Leitbilder« und »Visionen«, die sich heute in jedem strategischen Plan finden, sondern Prinzipien, die sich an konkreten Aufgaben und Projekten beweisen, die man also auch einmal explizit gegen die anderer Akteure stellen kann.

Aber welche Gemeinde traut sich das noch zu? Wer hat den Mut und die Kraft (um ein recht beliebiges Beispiel zu nennen), dem heiß ersehnten Investor ein Gewerbegrundstück im Bestand anzubieten und ihm die Aussicht auf die schnell bebaubare »grüne Wiese« zu verwehren? Wer hat Qualitätsvorstellungen von öffentlichen Räumen, die nicht schon die Lage- und Ertragserwartungen der investitionswilligen Geschäftsinhaber vorweg nehmen? Etc.

Kurzum: Zentrale Voraussetzung für die Wahrnehmung von Aufgaben und die Mitwirkung an Governanceprozessen ist – ganz im Gegensatz zu manchen Vorstellungen, die »Governance« als eine Art Aushandlungsprozess ohne Inhalte missverstehen – das Vorhandensein eigener Ziele und Steuerungsabsichten der öffentlichen Akteure. Diese Voraussetzung (war und) ist nicht immer gegeben.

Kennzeichnend für heutige Ansätze der Stadtentwicklungsplanung ist also nicht nur eine planungsmethodische Neu-Orientierung, sondern auch das Wissen um die Persistenz der Probleme. Das könnte den Unterschied ausmachen – bei der »Stadtentwicklungspolitik 2.0«:

Ob ein Plan, ein Konzept gut oder schlecht ist, vor allem ob er wirksam werden kann oder gleich für den Aktenschrank verfasst wurde, erweist sich heute daran, wie mit diesen fortdauernden Restriktionen umgegangen wird. Drei kurze Illustrationen sollen das verdeutlichen:

- »*Be prepared*« gab der Stadtentwicklungsplaner einer deutschen Großstadt als Leitmotiv seines Handelns an und meinte damit: Selbstverständlich können wir wesentliche Marktprozesse nicht vorsteuern – aber wir können mit unseren Konzepten auf mögliche Entwicklungen (z.B. das Freiwerden von Gewerbegrundstücken) vorbereitet sein, um dann zügig handlungsfähig zu werden;
- »*Abschied von der finalen Kausalität*« nannte ein anderer sein Bild, von einer flexiblen Stadtentwicklungspolitik, die Voraussetzungen schafft und (auch unvorhergesehene) Gelegenheiten beim Schopfe fasst.
- »*DNA statt Zielsystem*« könnte ein weiteres Motto lauten, das in ähnlicher Form in der Arbeit einer Internationalen Bauausstellung geprägt wurde. Die Erkenntnis dort: Man kann für die kooperative Projektentwicklung keine Ziele vorgeben – etwa im Sinne der Deduktion aus komplexen Zielsystemen, wie man das in den 1970er Jahren versuchte –, sondern muss mit Grundwerten in die Verständigungsprozesse hineingehen, die dann von allen Beteiligten gemeinsam konkretisiert und, das ist das Wesentliche, in der Folge eigenständig mitgetragen werden. Ganz ähnliche Ansätze findet man heute in einigen stadtentwicklungspolitischen Prozessen, die nicht in den einen »Großen Plan« münden, sondern es den verschiedenen Ressorts der Verwaltung überlassen, auf der Basis gemeinsamer kommunikativer Prozesse und Vereinbarungen zur eigenständigen Ausformulierung der je fachspezifischen Entwicklungsaussagen zu kommen.

Damit fällt ein ein letzter Blick auf den Begriff »Integration«. Ihm haftet etwas an,

das Hellmut Wollmann einmal »gehabten Vollzug« genannt hat. Es klingt, als sei da etwas abgeschlossen, fertig, eben: »integriert«. Nach alldem, was bis hierher gesagt wurde, ist das nicht möglich. Soll Integration gelingen, ist sie nicht abzuschließen. Man mag dabei an Sisyphos denken – dann aber nicht an dessen mythologische Strafe, sondern an das von Camus ins Auge gefasste Abarbeiten an einer durchaus Sinn stiftenden Aufgabe (»Wir müssen uns Sisyphos als einen glücklichen Menschen vorstellen«).

Wie auch immer die Assoziationen ausfallen. Entscheidend ist: Eine als Governanceprozess verstandene integrierte Stadtentwicklungspolitik ist eine Daueraufgabe. Sie bleibt eine »stets um Integration sich mühende« Politik...

4. Stadtentwicklung mit Bürgerinnen und Bürgern: Unerlässlich, aber...

Dass Stadtentwicklung eine kommunikative Herausforderung und die Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger an der Erörterung von Plänen und Projekten unerlässlich ist, lässt sich heute in allen einschlägigen Programmen nachlesen. Seit »Stuttgart 21« ist zudem das Problembewusstsein in der Politik gewachsen. Allerdings entspricht die Praxis diesen Forderungen und Einsichten vielfach nicht: Stadtentwicklung vollzog und vollzieht sich noch immer über die Köpfe der Menschen hinweg. Zudem ist in zentralen Handlungsfeldern der Stadtentwicklungspolitik eine expertokratische Haltung zu beobachten, die zwar »Beteiligung« sagt, aber Durchsetzung des als notwendig Angesehenen meint.

Schon in der Charta von Leipzig war die große Bedeutung der Bürgerinnen und Bürger für die Entwicklung der Städte unterstrichen worden. Dieses programmatische Bekenntnis wird im Manifest zu den »städtischen Energien« noch einmal erneuert und unterstrichen. Es heißt dort etwa:

- »Bürgerinnen und Bürger engagieren sich immer stärker für ihre Quartiere und Städte und helfen somit als Experten ihres eigenen Lebensumfeldes, die notwendigen Maßnahmen auf eine breite gesellschaftliche Basis zu stellen.« (Ziff. 27)
- »Die Notwendigkeit der Energiewende und der ökologischen Weiterentwicklung von Städten und Regionen muss aktiv kommuniziert werden. Möglichkeiten für eine umfassende Mitwirkung und damit Mitgestaltung durch Bürgerinnen und Bürger sind Voraussetzungen für den Erfolg. Es gilt, das Bewusstsein der Bevölkerung für einen verantwortungsvollen Umgang mit knappen Ressourcen und eine intelligente Nutzung des urbanen Raums zu schärfen.« (Ziff. 37)

Mit den Konflikten um den Stuttgarter Hauptbahnhof wurde auch für die Planungspraxis unübersehbar deutlich, dass ein anderer Umgang mit der Bürgerschaft notwendig ist, wenn Stadtentwicklung gestaltbar bleiben soll.

Allerdings stehen sowohl die programmatischen wie die praktischen Bekenntnisse zu mehr und anderer Bürgerbeteiligung häufig noch in einem befremdlichen Kontrast zum tatsächlichen Umgang der Kommunen mit ihren Bürgerinnen und Bürgern: Es gibt sie eben doch noch, die alte Sicht auf »den Bürger als Störenfried« (jetzt im neuen Wortgewand des »Wutbürgers«) oder als »aufklärungsbedürftiges Wesen«, dem beigebracht werden muss, das »Richtige zu wollen«.

In beiden Fällen sehen Verwaltung und Politik das Problem bei den Bürgerinnen und Bürgern – und übersehen die eigene Mitverantwortung. Warum entstehen denn Wut und Protest? Weil die Menschen den Eindruck haben, dass Beschlüsse über ihre Köpfe hinweg gefasst werden. Und genau das geschieht. Weiterhin.

Die Haltung: »Wir müssen das erst entscheiden – dann können wir beteiligen«, ist immer noch weit verbreitet. Sie steckt, nicht nur als Subtext, auch in den oben zitierten Textstellen: Maßnahmen sind »notwendig« und werden als solche nicht erörtert. Aber man will sich mühen, sie »aktiv« zu kommunizieren. Zugleich gilt es, Bewusstsein bei denen zu »schärfen«, die noch nicht die richtige Einsicht in das (fachlich) Notwendige haben.

Das ist keine Kommunikation auf Augenhöhe. Und das ist auch keine «Beteiligung«. Die Folge: Frustration oder Protest. Oder beides.

Es gibt inzwischen allerdings auch eine andere Praxis. Sie ist jedoch nicht besser. Gemeint ist die »entschiedene Entschlusslosigkeit« lokaler Politik: Aus Angst vor Ärger mit den Bürgerinnen und Bürgern vermeiden es die Mehrheitsfraktionen in den Räten unliebsame Entscheidungen zu treffen, während die jeweilige Opposition den Bürgerzorn anheizt (und für ihre Zwecke funktionalisiert).

Es gibt natürlich keine einfach Lösung für die Probleme, die hinter diesen Fehlentwicklung stecken. Aber das Festhalten an expertoder autokratischem Selbstverständnis (»wir

wissen, was richtig ist«) kann ebenso wenig weiterhelfen, wie die Aufgabe von Entscheidungskompetenzen der gewählten Politik. Aber erkennbar ist doch: Erst wenn Stadtentwicklung als kontinuierlicher Prozess verstanden und kommunikativ gestaltet wird, wenn das »Ob« und »Wie« der großen wie kleinen Aufgaben frühzeitig und ergebnisoffen (das heißt: mit echten Alternativen) erörtert werden und wenn klar ist, wer welche Rolle und Handlungsmöglichkeiten hat... könnten sich – Schritt für Schritt in einem mühsamen Prozess – die Verhältnisse ändern.

5. Worte oder Taten?

Worüber reden wir, wenn wir von Stadtentwicklungspolitik sprechen? Und: Könnten wir überhaupt über anderes reden als über Papiere und Worte – denn: Was wissen wir von den Taten? Antworten auf diese Fragen münden in die Aufforderung an die Wissenschaft, sich verstärkt mit den Wirklichkeiten der Stadtentwicklung auseinanderzusetzen und so auch zu versuchen, die Diskrepanz zwischen Worten und Taten zu erklären.

Schon die Wirklichkeit der »Beteiligung« vor Ort lässt es deutlich werden: Es macht einen Unterschied, ob man über Programme, Bekundungen und Absichten spricht oder über das, was real geschieht. Das gilt auch für die Stadtentwicklungspolitik insgesamt: Hier gibt es große Distanzen zwischen Leitbildern und integrierten Konzepten auf der einen und dem alltäglichen Handeln lokaler Planung und Politik auf der anderen Seite.

Worüber also reden wir? Welche Stadtentwicklung meinen wir? Die der Manifeste und Deklarationen auf europäischer oder staatlicher Ebene? Die der kommunalen Pläne und Konzepte? Die des tatsächlichen planerischen und politischen Handelns im Alltag? Oder die realen Entwicklungen in Raum und Gesellschaft?

Die Antwort wird einfach, wenn man die Frage etwas anders stellt: Worüber können wir (fundiert) reden?

- Die Manifeste, Deklarationen und Fachpositionen liegen vor und lassen sich deuten.
- Das Wissen über die Inhalte kommunaler Entwicklungskonzepte ist hingegen sehr lückenhaft: Viele Diskussionsbeiträge (so auch der vorliegende) stützen sich in erster Linie auf die persönliche Kenntnis einiger Prozesse und Pläne – ohne dass auf dieser Basis auch nur näherungsweise repräsentative Aussagen möglich wären.
- Nicht wenige Pläne verschwinden alsbald nach ihrer Erarbeitung in der Schublade (eine Wahl oder ein Dezernentenwechsel kann da schon den Ausschlag geben) oder wurden von Anfang an nur um der Bewilligung weiterer Fördermittel willen erarbeitet – und verbleiben danach in den Akten. Für fast alle anderen Pläne aber gilt, dass sie zwar hochgehalten werden – sich aber gleichsam unter ihnen hindurch die Stadtentwicklung mit eigener Dynamik weiter vollzieht. Nicht zufällig machen die wenigen empirischen Untersuchungen, die es zu diesem Thema gibt, deutlich, dass alltägliche planerische und politische Entscheidungen zu Fragen der Stadtentwicklung weiterhin vor allem Re-Aktionen darstellen, während die plangeleiteten, zielorientierten Aktivitäten deutlich in der Minderzahl sind.

Zu der Erosion der leitenden und integrierenden Funktionen von Stadtentwicklungskonzepten trägt aber auch die ungebrochene Eigenlogik und -dynamik der Ressorts und kommunalen Betriebe bei. Selbst wenn es gelingt, sie im Prozess der Planerarbeitung noch einzubinden, scheren sie – wenn die Verhältnisse das aus ihrer Sicht erfordern – sehr bald wieder aus. So bleiben die »integrierten« Konzepte in sehr vielen Fällen vor allem Handlungsprogramme eines Dezernats/Fachbereichs.

Aber auch hier gilt: Nichts Genaues weiß man nicht. Es fehlt an systematischer Empirie.

- Noch schmaler ist die Wissensbasis zum Zusammenhang von Plänen, tatsächlichem planerischen und politischen Handeln und den Realentwicklungen im Gemeindegebiet. Wo wurden welche Impulse in Raum und Gesellschaft durch kommunale Entwicklungskonzepte ausgelöst? Wenn es Antworten auf diese Frage gibt, so haben sie in der Regel nicht nur eine sehr schmale Basis. Sie sind auch sehr ausschnitthaft. Ein Beispiel: Es lässt sich (wenn auch nicht streng kausal, so doch mit einer gewissen Plausibilität) für einige Pläne nachweisen, dass die dort gesetzten mobilitätspolitischen Impulse zu einer Veränderung des modal split geführt haben. Aber diese Aussage bezieht sich nur auf den Personenverkehr. Und so bleibt außer Acht, dass die Zunahme des Güterverkehrs im gleichen Zeitraum alle möglicherweise bewirkten Umwelteffekte wieder zunichte gemacht hat.

Und noch etwas Anderes ist hier von Bedeutung: Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen bei vielen der heute als wesentlich angesehenen Aufgaben sind ohnehin sehr gering. Entsprechend marginal (und kaum nachweisbar) ist ihr lokaler Problemlösungsbeitrag. In der Präambel zu den »Städtischen Energien« werden etwa »demographischer Wandel, soziale Ungleichheit und Integration« als fortdauernde Herausforderungen der Stadtentwicklung benannt. Sicher nicht zufällig finden sich entsprechende Stichworte auch in vielen Stadtentwicklungskonzepten – zumeist in den vorderen, allgemeinen Kapiteln. Im Maßnahmenteil werden die Aussagen dann zurückhaltender und was mit welcher Wirkung in die Praxis umgesetzt wird, entzieht sich weitgehend der Kenntnis. Unstrittig dürfte jedoch sein: Gesellschaftliche Entwicklungen und suprakommunale Politik können alles, was hier auf lokaler Ebene bewirkt werden kann, binnen kurzem aushebeln.

Kurzum: Die Fachdiskussion über Stadtentwicklungspolitik bezieht sich auf Worte, nicht auf Taten. Das nun wiederum erinnert fatal an die Situation vor mehr als vierzig Jahren. Die konzeptionellen und planungstheoretischen Diskussionen jener Zeit schienen sich an den Worten, am Anspruch der »Globalplanung«, an den Glaubenssätzen des »komprehensiven Modells« zu berauschen – und entfernten sich so in atemberaubender Geschwindigkeit von den Wirklichkeiten der Stadtentwicklung. Da war irgendwann der »Absturz« unvermeidlich – und mit ihm Frustration und Planungspessimismus.

Auch aus dieser Geschichte sollte man lernen. Das ist zuallererst eine Aufforderung an die Wissenschaft: Stadt- und Governanceforschung sollten weniger über Worte räsonnieren als Taten (und ihre Wirkungen) aufzudecken. Das wäre auch eine gute Grundlage für eine realitätsfeste Stadtentwicklungspolitik 2.0.

6. Nicht mehr, noch nicht...

Stadtentwicklungspolitik ist auf dem Weg zur lokalen Governance – aber dort noch nicht angekommen.

In Ziffer 23 des Energien-Memorandums heißt es ebenso lapidar wie zutreffend: »Akteure in Stadt und Region folgen eigenen Logiken und Regeln«. Diese Akteure, deren Handeln in der Summe Stadtentwicklung ausmacht, lassen sich nicht einem Plan unterordnen, sie folgen nicht einem vorgegebenen Zielsystem – und viele von ihnen auch keinen politischen Beschlüssen. Erst wenn die richtigen Akteure erreicht, Schnittmengen ihrer Interessen und ihres Handelns identifiziert und geeignete Formen des Aushandelns und Vereinbarens gefunden sind, lassen sich Aufgaben der Stadtentwicklung gemeinsam und gezielt angehen.

Das ist »Governance«. Und: Das ist ein Bild der Stadtentwicklung, das es so vor 40 Jahren nicht gab. Die damaligen Entwicklungspläne waren von »mentalen Modellen« der zentralen und ganzheitlichen Steuerung geprägt. Ihre Nachfolger, die Masterpläne und integrierten Konzepte der Version 2.0 müssen hingegen von einer Realität der Stadtentwicklung ausgehen, die Wolf D. Reuter als »wildes, chaotisch anmutendes, hybrides Gemisch aus Akten jedweder Art« beschrieben hat. Politisches und planerisches Handeln der Kommune, das langfristig und strategisch angelegte zumal, ist nur ein kleiner, und oft recht wirkungsloser Teil dieser »Akte«.

Aber bringen die heutigen Pläne das auch zum Ausdruck? Wer der jüngeren Programmatik der Stadtentwicklungspolitik und der Rhetorik mancher Entwicklungskonzepte übel will, könnte aus ihnen weiterhin einen nur leicht kaschierten zentralen Steuerungsanspruch und über die tatsächlichen Möglichkeiten weit hinaus reichendes Steuerungspotenzial herauslesen: Da werden Gestaltungsaufgaben benannt, die mit kommunalen Mitteln allein nie zu bewältigen sind, da formuliert man Ziele, die die vieler anderer Akteure sein müssten, damit man sie mit Aussicht auf Erfolg verfolgen kann, da werden Zukunftsperspektiven öffentlich erörtert, deren Erreichen nicht in der Macht der Kommunen liegt und so fort...

Zwar findet sich fast immer auch der Hinweis auf das notwendige Engagement von Wirtschaft und Zivilgesellschaft – aber der Tatsache, dass man Engagement nicht anordnen und viele Marktprozesse politisch kaum beeinflussen kann, wird nicht wirklich Rechnung getragen.

So besteht wieder die Gefahr, dass sich Anspruch und Wirklichkeit voneinander lösen – mit Folgen, die man heute schon gelegentlich in öffentlichen Diskussionen über Stadtentwicklung erleben kann: Wenn aus der Bevölkerung Enttäuschung darüber laut

wird, dass man doch so intensiv Zukünfte erörtert habe und nun aus alledem nichts werden solle – dann ist das ein deutlicher Hinweis. Dann »übernimmt« sich kommunale Stadtentwicklungspolitik, verfolgt Selbst- und vermittelt Fremdbilder ihrer Handlungsfähigkeit, die nicht von dieser Welt sind.

Es ist wohl doch mancherorts noch ein langer Weg bis zur Stadtentwicklungspolitik 2.0.

Hinweise

Zur aktuellen Programmatik der Stadtentwicklung:

■ Memorandum »STÄDTISCHE ENERGIEN – Zukunftsaufgaben der Städte« (http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/92098/publicationFile/65129/staedtische-energien-memorandum-de.pdf)

Die im vorliegenden Beitrag angesprochenen Themen werden ausführlicher in folgenden eigenen Veröffentlichungen behandelt (dort finden sich dann auch Literaturverweise etc):

■ Zum Wandel des Planungsverständnisses: Klaus Selle (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. edition stadt|entwicklung. Dortmund

■ Zu raumbezogenen Entscheidungen in Kommunen: Marion Klemme & Klaus Selle (2008): Alltag der Stadtplanung. Der kommunale Beitrag zur Entwicklung der Siedlungsflächen. Ein aufgaben- und akteursbezogener Forschungsansatz. PT_Materialien No. 15. Aachen

■ Zu Kommunikation und Partizipation: Klaus Selle (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. edition stadt|entwicklung. Detmold [Verlag Dorothea Rohn]

Teile dieses Diskussionspapiers wurden bereits veröffentlicht: Klaus Selle (2012): Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Integrativ denken, kooperativ handeln. In: Alexandra Engel, Ulrich Harteisen, Anke Kaschlik (Hg): Kleine Städte in peripheren Regionen. Detmold (Rohn Verlag)

Sh. zu einigen der hier geäußerten Überlegungen auch den Gedankenaustausch mit Uwe Altrock in Ausgabe 167 (2013) der Zeitschrift RaumPlanung.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Interview mit Ulrich Hatzfeld zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Das Interview mit Dr. Ulrich Hatzfeld führten Prof. Dr. Rainer Danielzyk und Prof. Dr. Marion Klemme für pnd|online am 28. September 2011 in Berlin.

Danielzyk: Zu Beginn würden uns die Anfänge der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* interessieren: Wie sind Sie auf die Idee gekommen? Wann war das ungefähr? Wer war beteiligt?

Hatzfeld: Also im wirklichen Leben spielen ja immer Zufälle eine Rolle. Und einer dieser Zufälle bestand darin, dass Deutschland im Jahr 2007 die EU-Ratspräsidentschaft innehatte und dadurch gezwungen war, für die Gestaltung der Ratspräsidentschaft auch in den Bereichen Stadtentwicklung und Raumentwicklung Vorstellungen zu entwickeln. Und wir haben das getan, indem wir in einem sehr breiten Beteiligungsprozess die Leipzig Charta zur *Europäischen Stadt* entwickelt und diese mit den anderen 26 EU-Staaten intensiv abgestimmt haben.

Teil der Leipzig Charta war vor allem auch der Versuch, das Thema Stadt und Region verstärkt zum öffentlichen Thema zu machen. Daneben sollte die raumbezogene Politik auch auf nationaler Ebene gestärkt werden. Einige EU-Mitgliedsstaaten haben bereits explizite Stadtpolitikansätze auf nationaler Ebene, z.B. Großbritannien, andere haben darüber nachgedacht und wieder andere haben dazu gar nichts. Und als dann die Leipzig Charta verabschiedet war, mussten wir uns hier in Deutschland Gedanken dazu machen, wie eine nationale Entwicklungsstrategie konkret aussehen kann. Der nationale Politikansatz sollte der Tatsache Rechnung tragen, dass die Stadtentwicklung primär eine dezentrale, lokale Angelegenheit ist, jedoch einer gewissen gesamt- und allgemeinpolitischen Flankierung bedarf. Und deshalb haben wir – neben dem, was wir ohnehin schon in den Bereichen Förderung, Ordnungsrecht, Rahmengesetzgebung machen – ein Memorandum entwickelt. Zu klären war: Was sind die großen Fragen, die auf die Städte zukommen? Wie sieht in diesen Bereichen die Rolle des Bundes aus? Welche Kooperationsbeziehungen bestehen bereits mit den Ländern, den Kommunen, der Zivilgesellschaft, den Verbänden, der Wirtschaft und der Wissenschaft? Und diese Fragen bildeten das Umfeld, aus dem heraus die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* entstanden ist. Ziel war dabei, das Thema Stadt und Region in Deutschland zu einem noch mehr politischen und noch mehr öffentlichen Thema zu machen. Letztendlich ging es auch darum, über die be-

ISSN 1868 - 5196

kannten Akteursgruppen wie Bund, Länder, Kommunen und Verbände hinaus auch weitere gesellschaftliche Gruppen anzusprechen und einzubeziehen, die das Thema Stadt aus einer anderen als der engeren fachpolitischen Perspektive sehen. Das sind etwa Stiftungen und Kirchen, aber auch Wissenschaftler oder Haus- und Grundeigentümer, die an ihre Verantwortung erinnert werden sollten, ihrer Stadt auch etwas zurückzugeben.

Klemme: Und gab es denn – auch wenn 2007 der entscheidende Impuls kam – vorher schon mal Initiativen, die in dieselbe Richtung gingen, an denen dann angeknüpft wurde? Oder war der Startschuss wirklich erst 2007?

Hatzfeld: Es hat immer wieder nationale und internationale Konferenzen gegeben, zum Beispiel *URBAN* und *HABITAT*. Außerdem hat es immer wieder Parallelaktivitäten gegeben, insbesondere im Wohnungsbereich. Die Wohnungsfrage spielte insbesondere in den 1950er Jahren eine große Rolle in Deutschland. Aber für alle diese Aktivitäten in den Bereichen Förderung, Rechtssetzung und Forschung fehlte häufig die inhaltliche Klammer auf Bundesebene. Der Bund hat sich, zumindest ist das mein Eindruck, vor der EU-Ratspräsidentschaft auf die Themen Förderung und rechtliche Rahmensetzung konzentriert und war in diesen Bereichen gut und anerkannt. Das deutsche Planungsrecht wird heute noch international sehr positiv rezipiert. Auch dass es eine Städtebauförderung und weitere Förderprogramme – z.B. zur energetischen Sanierung oder zum UNESCO-Welterbe – gibt, ist in dieser Form mehr oder minder einmalig in Europa.

Danielzyk: Gab es irgendwelche Einzelpersonen oder Akteure, die in diesem Zusammenhang eine besondere Rolle gespielt haben – neben dem BMVBS selbst?

Hatzfeld: Wir haben an den Beginn der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* ein Memorandum gestellt, um die wesentlichen Elemente dieses Politikansatzes diskutierbar zu machen. Bei der Erarbeitung des Memorandums waren bereits die wesentlichen gesellschaftlichen Kräfte beteiligt, also Städtetag, Städte- und Gemeindebund, die Länder und auch viele Personen aus der Wissenschaft. So gesehen hat man von Anfang an versucht, eine breite Handlungsbasis aufzubauen. Parallel dazu musste der Ansatz natürlich auch in die politischen Gremien eingebracht werden. Deshalb haben wir nach Abschluss der fachlichen Beratungen eine Kabinettvorlage erstellt, die auch beschlossen wurde. Danach hat es im Bundestag Debatten dazu gegeben. Solche Projekte bedürfen natürlich der politischen Unterstützung. Damals spielten Minister Tiefensee und Staatssekretär Dr. Lütke Daldrup eine wichtige Rolle. Aber man muss auch sagen, dass die Begeisterung anderer politischer Ebenen – hier zunächst der Länder und der Kommunen – für solche Bundesinitiativen zunächst einmal nicht selbstverständlich gegeben war.

Klemme: Anknüpfend an den Aspekt, dass die politische Rückendeckung essentiell ist: Was bedeutet dann ein politischer Wechsel für die *Nationale Stadtentwicklungspolitik*?

Hatzfeld: Es gilt zunächst grundsätzlich das Prinzip der Diskontinuität. Keine neu gewählte Regierung muss sich fachpolitisch an etwas binden, was eine Vorgängerregierung politisch entschieden hat. Das ist die eine Seite. Aber wenn eine neue politische Führung kommt, wird diese sich natürlich überlegen, ob und inwieweit sie ein Instrument oder eine fachpolitische Initiative gebrauchen kann. Im Falle der Stadt- und Regionalplanung sind die parteipolitischen Differenzen relativ gering. Es gibt hier keine großen gesellschaftlichen oder parteipolitischen Konflikte. Generell hat die Städtebauförderung relativ viele Unterstützer.

Klemme: Wenn man sich nun einmal den Inhalten zuwendet, bedeutet dies, dass die Stärkung der *Europäischen Stadt* auch Konsens ist?

Hatzfeld: Der Begriff der *Europäischen Stadt* ist ja erhaben und allgemein genug, dass jeder dafür sein kann.

Klemme: Aber nur, wenn die *Europäische Stadt* nicht wirklich definiert wird.

Hatzfeld: Über eine Definition würde man sich auf internationaler Ebene vermutlich nie einigen. Gleichwohl gibt es in der Politik natürlich immer bestimmte Wertekonstruktionen, die sich hinter so einem Begriff wie *Europäische Stadt* verbergen. Da denkt man an soziale Mischung, bauliche Dichte, Baukultur. Der Begriff *Europäische Stadt* spielte bei dem Verständigungsprozess zwischen den 27 EU-Mitgliedsländern eine wichtige Rolle. Wenn wir in der europäischen Debatte gesagt

hätten, wir schlagen für alle Mitgliedsstaaten eine Stadtplanung im Sinne des deutschen Rechtssystems vor, hätten wir nie einen Konsens erreicht. Dann hätten alle osteuropäischen Länder vermutlich gesagt: »Entschuldigung, Planung haben wir lange genug gehabt. Jetzt ist mal der Markt dran.« Und andere hätten möglicherweise argumentiert: »Wir regeln alles wunderbar von der Hauptstadt aus. Warum sollen wir das deutsche System der Dezentralität und Selbstbestimmung übernehmen?« Bei einer solchen Heterogenität von Meinungen und Traditionen ist es erforderlich, einen allgemeinen Begriff wie *Europäische Stadt* zu haben, weil sich alle auf dieses »Leitbild« verständigen können. Europa ist keine Wissenschaft oder Theorie, sondern ist ein politischer Verständigungsprozess.

Danielzyk: Auf europäischer Ebene leuchtet mir das ein, aber wenn man das auf die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* als Leitbild bezieht, dann könnte es auch Interessensgruppen geben, mit denen sich kein Konsens herstellen lässt. Mit Europäischer Stadt ist auch ein bestimmtes planerisches Denken verbunden, und es könnte sein, dass es Stimmen gibt, die sagen: »Das wollen wir nicht. Wir wollen Freiheit der Ansiedlung!« oder ähnliches. *Europäische Stadt* impliziert selbst im Minimalkonsens, dass es irgendwelche Regulierungen gibt. Hat es solche Stimmen gegeben?

Hatzfeld: Natürlich gibt es immer wieder extreme Positionen, das will ich nicht ausschließen. Aber im Prinzip ist es anerkannt, dass die Bereitstellung von Infrastruktur und die Stabilisierung des sozialen Systems – auch in räumlicher Hinsicht – wesentliche Aufgaben des Staates sind. Ich sehe da jetzt keinen grundsätzlichen Dissens.

Danielzyk: Wird in der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* mit dem Leitbild der *Europäischen Stadt* impliziert, dass es vor allem um die Kernstadt geht? In einer wissenschaftlichen oder auch planerischen Betrachtung würde man sagen: »Stadt ist heute die Region«. Wird da auch die regionale Dimension mitgedacht?

Hatzfeld: Es sind keine inhaltlichen Festlegungen oder Begrenzungen vorgesehen, weder regional oder funktional noch im Hinblick auf die föderalen Handlungsebenen. Hauptziele sind, einen Diskurs über die Zukunft von Stadt und Region zu führen und Freunde und Verbündete für dieses Thema zu finden. Das kann bis in das kleinste Dorf reichen. Nehmen wir als Beispiel die Zivilgesellschaft. Hier entstehen Selbsthilfestrukturen, die im Moment wesentlich stärker im ländlichen Raum vorzufinden sind. Auch mit diesen Formen der Bürgergesellschaft befassen wir uns.

Eine Abgrenzung im Sinne einer wissenschaftlich sauberen Aufgabenbeschreibung existiert nicht. Ich würde sie auch für falsch halten, weil sich die Themen und Handelnden relativ schnell ändern. Wir haben Megathemen, die wir kontinuierlich in den Städtebauförderungsprogrammen behandeln: Schrumpfung, Stadtumbau, Soziale Stadt, soziale Polarisierung und Integrationsprobleme, Inklusionsfragen, Stadtzentren, ländlicher Raum, Denkmalschutz für die historische Stadt. Das sind Megathemen, die, was den Baubereich anbetrifft, immer relevant sind. Daneben muss es auch schnellere Diskussionen zu aktuellen Themen geben.

Klemme: Jetzt wurden schon ein paar Handlungsfelder und Handlungsbereiche angesprochen, die unter das Dach *Nationale Stadtentwicklungspolitik* fallen. Das ist eine lange Liste, die Herausforderungen sind vielfältig, umfassend und groß. Was kann die Bundesebene und dieses Politikfeld im Hinblick auf diese Herausforderungen konkret leisten – abgesehen von dem Ziel, Freunde für das Thema zu finden?

Hatzfeld: Stadtentwicklung ist natürlich zunächst eine lokale Angelegenheit. Städte sind zu einem sehr großen Anteil, vielleicht zu einem Anteil von über 98%, das Ergebnis privater Entscheidungen, unendlich vieler privater Entscheidungen. Und was passiert oder nicht passiert, ist sehr stark abhängig davon, wie die lokalen Institutionen und Prozesse funktionieren oder auch nicht funktionieren. Wir sind hier im Ministerium doch recht weit entfernt von den Alltagsproblemen der Stadtplanung und müssen für einen ständigen Kommunikationsprozess sorgen. Wenn dieser Dialog funktioniert, ist die Aufgabe des Ministeriums, zusammen mit den Ländern, Hilfestellungen zu leisten, Probleme zu thematisieren, Rechtsgrundlagen zu schaffen und insgesamt stabilisierend zu wirken. Aber die konkrete Ausgestaltung ist vor Ort zu leisten.

Klemme: Es wurde eingangs schon über die Integration von verschiedenen Bereichen gesprochen – jedoch in einem anderen Kontext.

Jetzt hat auch Stadtentwicklung mit vielen verschiedenen Bereichen zu tun, z.B. mit Wirtschaftsfragen und anderen sachlichen Aufgaben. Wird angestrebt, auf Bundesebene gemeinsam mit verschiedenen Ministerien das Thema verstärkt anzugehen? Oder ist es erst einmal nur hier im BMVBS verankert – mit Blick auf den bereits erwähnten Dialog mit Kommunen, Wissenschaft und weiteren Akteuren, die eingangs schon genannt wurden?

Hatzfeld: Der Anspruch, staatliches und privates Handeln und die öffentlichen Planungsebenen untereinander zu koordinieren, ist so alt wie die Planung selber. Wahrscheinlich ist das Planung. Gleichwohl sind die Erfolge oder auch Nicht-Erfolge ja bekannt. Ich bin schon sehr froh, wenn wir es schaffen, die verschiedenen Förderprogramme in einen fachlichen Diskussionszusammenhang zu bringen. Dazu treffen wir uns regelmäßig mit anderen Ressorts und stimmen uns ab. Außerdem verfügen wir in der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* über das Koordinationsinstrument »Kuratorium«, das sich ein oder zwei Mal pro Jahr trifft. In diesem Gremium sind viele gesellschaftliche Gruppen vertreten. Zusätzlich haben wir eine Projektgruppe hier im Haus eingerichtet, in der verschiedene Fachabteilungen – wie zum Beispiel der Verkehr – vertreten sind. Diese Gruppe trifft sich alle vier Wochen und diskutiert den Fortschritt der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik*. Schließlich gibt es eine Arbeitsgruppe, die noch öfter tagt und in der Vertreter der Länder, Kommunen und Zivilgesellschaft sitzen. Wir haben regelmäßige Treffen mit anderen Bundesressorts, denen wir über unsere Aktivitäten berichten. Das funktioniert manchmal besser und manchmal schlechter.

Danielzyk: Ich komme nochmal auf den Punkt Städtebauförderung und das Thema Finanzen versus Bewusstseinsbildung. Wie wichtig ist es, dass die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* auch Geld zur Verfügung hat? Sie prämierte verschiedene Dinge, hat Modellvorhaben angestoßen und ähnliches. Man hat generell das Gefühl, dass Geld bei Verwaltungen und Regierungen der wichtigere Katalysator ist und dass man mit einer Politik der Bewusstseinsbildung möglicherweise nicht alle Kommunen erreicht.

Hatzfeld: Ja, aber auch das Geld erreicht nicht alle Kommunen. Natürlich korreliert die politische Bedeutung eines Programms immer damit, wie viele Gelder zur Verfügung stehen. Aber darum geht es in der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* primär wirklich nicht. Wir haben drei Schwerpunkte in der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik*. Der erste besteht darin, konkret die Praxis zu verbessern. Wir nennen das »Gute Praxis«. Inhaltlich steht dabei natürlich vor allem die Verbesserung von Inhalten und Verfahren der Städtebauförderung zur Debatte. Zweitens haben wir eine große Anzahl an Modellvorhaben angestoßen. Aus diesen Modellvorhaben gewinnen wir zahlreiche planungspraktische Anregungen. Die Modellvorhaben sind auf die inhaltlichen Schwerpunkte der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik* bezogen. Der dritte Schwerpunkt ist die Kommunikationsebene: Menschen zum Reden über dieses Thema zu bringen, Selbstverpflichtungen herzustellen, tatsächlich voneinander zu lernen. Ich glaube, es wäre falsch, aus der »Plattform« *Nationale Stadtentwicklung* ein Förderprogramm zu machen.

Klemme: Werden diese Verflechtungen über Modell- und Leuchtturmprojekte oder Kongresse auch direkt mit Akteuren anderer Ebenen angestrebt?

Hatzfeld: Wesentliche Teile der Stadtentwicklungspolitik sind eine Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern. Wir streben in allen Fällen, in denen wir uns an die Praxis vor Ort wenden, immer eine enge Kooperation mit den Ländern an. Also hier gibt es regelmäßige Konsultationen. Das gilt auch für *ExWoSt* und *MORO*. Auch die Ergebnisse dieser praxisorientierten Forschungsansätze werden Schritt für Schritt in die Stadtentwicklungspolitik eingeordnet.

Danielzyk: Aber es gibt doch bei den Ländern unterschiedliche Intensitäten an Interesse für Stadtentwicklung.

Hatzfeld: Das ist zweifellos so, wobei man einfach sehen muss, dass es auch aufgrund der Größe der Länder und der damit im Zusammenhang stehenden Verwaltungskapazitäten nicht verwundert, dass einige Länder Probleme haben, ein breites Handlungsspektrum aufrecht zu erhalten. Allein die Fortentwicklung der Gesetzgebung und des Fördergeschäftes auf allen Ebenen, auch auf EU-Ebene, bindet ja schon viel Personal.

Danielzyk: Ich will mal einige Stimmen von der kommunalen Ebene zitieren, ohne Na-

men zu nennen. Da kann man manchmal hören: »Ist ja ganz toll, dass es die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* gibt, aber da machen die mit wenig Finanzmitteln großen Aufwand, große Veranstaltungen, große Show und zugleich werden die Städtebaufördermittel oder andere Fördermittel gekürzt«. Was würden Sie also jemandem sagen, der meint: »Es stehen nicht genügend Mittel für die reale Förderung bereit, aber es werden tolle Kongresse, schöne Veranstaltungen, Jurys und ähnliches veranstaltet. Das ist keine reale Stadtentwicklungspolitik.«

Hatzfeld: Die Kolleginnen und Kollegen auf kommunaler Ebene sind mit vielen realen, sehr konkreten und häufig emotionalisierten Themen befasst. Sie müssen schnell eine Antwort finden und das unter schwierigen Rahmenbedingungen, was etwa die zur Verfügung stehenden Ressourcen betrifft. Die Aufgabe eines Bundesministeriums besteht *auch* darin, sich für eine ausreichende Finanzierungsgrundlage der Stadtentwicklung einzusetzen – unabhängig davon, dass eine ausreichende Finanzausstattung der Gemeinden Aufgabe der Länder ist. Aber lassen Sie mich inhaltlich fortfahren. Wir werden in der Städtebauförderung immer nur so viel Geld vom Parlament bewilligt bekommen, wie wir deutlich machen können, dass dieses Geld gut eingesetzt ist und dass wir damit auch auf wirklich wichtige Probleme reagieren. Wir müssen uns ständig um politische Unterstützung auf allen Ebenen bemühen. Die Städtebauförderung ist ein Programm, das jetzt mittlerweile etwa 40 Jahre alt ist und das Höhen und Tiefen hatte. Diese Städtebauförderung sollte widerspiegeln, welche Problemkonstellationen zur Zeit in der Praxis relevant sind und wo Hilfen notwendig sind. Wie hoch die Förderung sein soll, wird immer strittig sein. Es ist mit Sicherheit nie genug Geld da, wenn man die Länder und Kommunen fragt. Es ist immer viel zu viel Geld, wenn man die Haushalts- und Ordnungspolitiker gefragt hat.

Der Bund sollte meines Erachtens dazu beitragen, dass dem ganzen Handlungsbereich die gesellschaftliche Beachtung gegeben wird, die er verdient. Dazu gehören auch Kongresse, dazu gehört ein öffentlicher Diskurs. Die Mittel, die wir dafür einsetzen, sind ein verschwindend geringer Anteil dessen, was im investiven Bereich vom Bund zur Verfügung gestellt wird.

Klemme: Wenn man sich noch einmal vergegenwärtigt, dass es die Städtebauförderung seit 40 Jahren gibt, wie kann es dann eigentlich gerade jetzt zu diesen großen Einschnitten kommen?

Hatzfeld: Dazu gibt es unterschiedliche Einschätzungen. Für die einen sind das keine gravierenden Einschnitte: Die jährliche Förderung ist von 535 Mio. Euro auf 455 Mio. Euro reduziert worden. Wie die Bundesfinanzhilfen im nächsten Jahr aussehen werden, werden wir sehen. Dass es zu Kürzungen gekommen ist, ist einmal Ergebnis einer politischen Entscheidung; und politische Wertentscheidungen werden vor dem Hintergrund einer Bewertung der gesellschaftlichen Situation durch Politiker getroffen. Das andere ist, dass wir uns in einer überaus dramatischen Haushaltssituation befinden. Der Ausweg des Schuldenmachens ist durch die Schuldenbremse verbaut. Dadurch werden politische Konflikte und Verteilungskämpfe härter: innerhalb der Ressorts und auch zwischen den Häusern. Und offenbar haben wir es nicht geschafft, die Wichtigkeit der Städtebauförderung deutlich zu machen. Nach wie vor scheint die politische Attraktivität eines Autobahnzubringers wesentlich höher zu sein als etwa der Umbau einer Fußgängerzone. Wir sind seit Jahrzehnten einen breiten fachlichen Konsens in der Städtebaupolitik und auch in der Städtebauförderung gewohnt, aber wenn der Druck größer wird, werden auch die Konflikte härter. Positiv formuliert: Wir müssen uns noch mehr und auf allen Ebenen anstrengen, klar zu machen, dass die Städtebauförderung wichtige Infrastrukturmaßnahmen unterstützt. Dass sie angewandte Strukturpolitik ist. Wir müssen uns auf unsere Kernaufgaben konzentrieren und die Mittel effektiv einsetzen. Ich sehe dazu keine Alternative.

Klemme: Die Haushaltslage ist dramatisch: Was heißt das für die mittelfristige Zukunft der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik*? Ich meine damit auch Dialoge, Kongresse und Co. – die kosten ja schließlich auch Geld.

Hatzfeld: Die benötigten Finanzmittel, um einen öffentlichen Diskurs zu führen, sind erstens nicht so groß und zweitens sind sie wirklich gut angelegt. Nehmen wir den Bereich der Begleitforschung für die Stadterneuerungsprogramme: Jeder Erfahrungsaustausch, den wir zwischen den Städten und Gemeinden, die diese Mittel enthalten, organisieren, führt

zum verbesserten Einsatz der Mittel in diesen Städten selber. Und die Städte können diesen Dialog nicht selber organisieren, zumindest tun sie es nicht. Man kann nie ausschließen, dass die Unterstützung des Fachdiskurses irgendwann zu Ende ist.

Danielzyk: Braucht man zur Absicherung dieser gedanklichen Linie oder auch zur finanziellen Absicherung noch mehr Koalitionspartner? Es sind letztendlich ja politische Wertentscheidungen. Aber die Politik ist kein autonomes System, sondern reagiert auch auf gesellschaftliche Einflussnahmen, Kräfte usw. Und kann es sein, dass hierbei das Thema Stadt vielleicht noch zu wenige Bündnispartner hat und dass eben andere gesellschaftliche Interessensbereiche oder mächtige Lobbygruppen auftreten und einen größeren Anteil erhalten?

Hatzfeld: Es ist kein Geheimnis, dass ökonomische Interessen im Regelfall besser organisiert sind als soziale oder kulturelle Interessen. Nur man darf nicht dabei stehen bleiben, dass man dieses beklagt, sondern man muss die schwächeren Interessen besser organisieren. (...)

Wenn man z.B. das Thema energetische Erneuerung betrachtet, dann kommen Themen wie Energieeffizienz oder Klimaanpassung erst einmal recht stark daher, weil sie mit unmittelbaren ökonomischen Interessen zusammenhängen. Wenn wir allerdings sagen, wir brauchen eine größere Bereitschaft von Menschen, Verantwortung für ihre Nachbarschaft, für ihr Umfeld zu übernehmen, dann muss ich sehen, wie ich diese Gruppen, die überall in der Bundesrepublik in großer Zahl bestehen, in einen Handlungszusammenhang bringe. Man muss solchen Interessen eine politische Wahrnehmbarkeit verschaffen. Nehmen Sie das Beispiel der Hochschulen. Wir haben ein ausdifferenziertes Hochschulsystem mit tausenden Menschen, die sich mit dem Thema Stadtentwicklung befassen, die aber bislang kaum eine allgemeinpolitische Relevanz haben. Ähnliches gilt etwa für Stiftungen.

Wir brauchen mehr Partner für die Stadtentwicklung. Siemens baut mit *Cities and Infrastructure* eine vierte Säule im Konzern auf, IBM beschäftigt sich mit *Smart Cities*, Audi vergibt den *Urban Future Award*, BMW unterstützt das sogenannte *Guggenheim Lab*. Da sind gesellschaftliche und ökonomische Kräfte am Werk, natürlich auch, weil sich hier neue Geschäftsfelder auftun. Dennoch muss man sich mit dieser Entwicklung offen auseinandersetzen, weil sie für die Stadtdiskussion relevant ist.

Es gibt kein unveränderliches Hauptziel der *Nationalen Stadtentwicklungspolitik*, das sich in einem Wort definieren lässt, sondern es gibt eher ein ständig neu zu definierendes Bestreben danach, diesem Thema die gesellschaftliche Bedeutung zukommen zu lassen, die ihm gebührt. Das heißt, Bewusstsein für räumliche Fragestellungen zu schaffen und mögliche Lösungen aufzuzeigen. (...)

Klemme: Das ist ein sehr dynamischer Prozess... Aber was sind die nächsten, kurzfristig angepeilten Etappen, wenn man jetzt noch einmal in die absehbare Zukunft guckt?

Hatzfeld: Wir veranstalten den jährlichen nationalen Kongress, gelegentlich auch einen großen internationalen Kongress. Dahinter steht der Versuch, in regelmäßigen Abständen auch eine internationale Debatte zu führen. Dann wird es demnächst auch wieder einen Hochschultag geben. Und wir planen weitere Aktivitäten mit Kirchen und Stiftungen. Wir haben eine ganze Reihe von Wettbewerben auf den Weg gebracht, z.B. zu Beteiligungsstrukturen, aber auch zur Architektur und zum Städtebau. Zusätzlich verfolgen wir fachpolitische Strategien, z.B. im Bereich Innenstadt mit dem *Weißbuch Innenstadt*. Zudem werden die Städtebauförderungsprogramme evaluiert.

Wir werden die wesentlichen Linien, die die *Nationale Stadtentwicklungspolitik* bislang verfolgt hat, wohl auch weiterführen. Dazu gehören Wettbewerbe, viele Aktivitäten im Bereich Baukultur, Kooperationen mit den Akademien und so weiter. Also: wir werden auch weiter eine offene Diskussion über die Zukunft unserer Städte und Gemeinden führen.

Klemme/Danielzyk: Vielen Dank.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Interview mit Martin zur Nedden zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik

Martin zur Nedden ist Bürgermeister und Beigeordneter für Stadtentwicklung und Bau der Stadt Leipzig.

Die Anfänge

pnd|online: »Nationale Stadtentwicklungspolitik« ist – zumindest als neues Etikett – etwa um 2005 herum entstanden. Warum eigentlich? Und: Benötigen wir, benötigen die Städte eine solche Politik?

Martin zur Nedden: Sicher war es den damals handelnden Personen richtigerweise ein Anliegen, dieses Thema überhaupt wieder stärker in das Bewusstsein zu rücken – auch auf Bundesebene. Das war notwendig. Schließlich finden die wichtigen gesellschaftlichen Entwicklungen in den Städten statt und sie betreffen unmittelbar jeden Bürger – aber Stadtentwicklung schien in den Ministerien oder in politischen Programmen überhaupt keine Rolle zu spielen. Wenn dann aber etwas auf Bundesebene thematisiert wird, dann nimmt man es eher als bedeutendes Thema wahr. So gesehen war das ein wichtiger Impuls. Aber es bleibt noch viel zu tun. Auch auf Bundesebene: Man kann z.B. nicht nur von den Kommunen verlangen, integrierte Konzepte zu entwickeln, sondern man muss auch im Rahmen einer nationalen Stadtentwicklungspolitik über Ministeriumsgrenzen hinaus denken und integriert handeln, um – zum Beispiel – Förderungen effektiver zu gestalten.

Nicht zu vergessen: Die europäische Ebene, auf der viele Stadtentwicklungsthemen bearbeitet werden. Gerade im Hinblick darauf ist es auch wichtig, dass der Bund gemeinsam mit den Kommunen Positionen formuliert, die auf der europäischen Ebene entsprechend vertreten werden.

pnd|online: Kommt es also vor allem darauf an, Stadtentwicklung zu thematisieren? Ist diese Politik also vor allem ein Kommunikationsinstrument?

Martin zur Nedden: Das ist für mich ein ganz wichtiges Moment. Bewusstseinsbildung ist ein zentrales Element. Stadtentwicklung ist nun mal nicht nur ein dauernder Prozess, sondern auch ein sehr komplexes Wirkungsgefüge.

Aber es geht auch ums Geld, wobei das eine mit dem anderen zusammen hängt: So-

ISSN 1868 - 5196

lange die Finanzausgleichsmechanismen in der Republik so sind, wie sie sind, bleiben die Kommunen auf Fördermittel angewiesen. In dem Moment, wo es gelingt das Thema mit der entsprechenden Bedeutung auf der Bundes- oder Landesebene ins Bewusstsein zu bringen, ist es vermutlich einfacher, die dafür erforderlichen Mittel bereitzustellen. Es ist ja doch verwunderlich, dass für den Verkehr mal eben 10 Milliarden bereitgestellt werden und für wichtige Programme der Stadtentwicklung nicht einmal 500 Millionen.

pnd|online: Die letzten Jahre dieser Politik gingen einher mit massiven Kürzungen. War das eine Substanzauszehrung?

Martin zur Nedden: Die Kürzungen sind sowohl im Hinblick auf die »Hardware« – dem Umbau von Städten, der ja eine permanente Aufgabe ist – als auch im Hinblick auf die Software – nämlich Motivation der Bevölkerung, sich einzubringen und Aufgaben zu übernehmen – völlig kontraproduktiv.

Die Inhalte: Was?

pnd|online: Als Leitbild der Stadtentwicklungspolitik wird immer die »Europäische Stadt« benannt. Was ist das eigentlich?

Martin zur Nedden: Für uns ist die europäische Stadt die kompakte, die – sowohl im Hinblick auf ihre Funktionen als auch auf soziale Fragen – durchmische Stadt, die sich in einem Nachhaltigkeitsdreieck bewegt.

Ich glaube, da ist Leipzig – nicht zufällig ist die »Charta von Leipzig« ja hier beschlossen worden – ein ganz gutes Beispiel. Verglichen mit anderen Städten dieser Größenordnung weisen wir eine Kompaktheit auf, die bemerkenswert ist. Im Grundsatz leben wir auch das Thema der Mischung in hohem Maße. Das hat natürlich auch mit den Entwicklungen der letzten 20 Jahre zu tun. Aufgrund des zunächst dramatischen Bevölkerungsverlustes von fast 100.000 Einwohnern sind durchaus auch Möglichkeiten entstanden, die Kernstadt wieder zu stärken.

Man hat in Leipzig also das Problem des Bevölkerungsverlustes auch als Chance genutzt. Das versuchen wir weiterzuführen. Gerade aufgrund dieser Rahmenbedingungen ist es ja gelungen auch wieder junge Familien in die Stadt zu holen. Jetzt müssen wir u.a. noch Lösungen dafür finden, dass unsere Plattenbausiedlungen eine immer älter werdende Bewohnerschaft haben. Die sind ja alle zu einem Zeitpunkt besiedelt worden. Und dann hat sich – in Grünau zum Beispiel – die Bevölkerung halbiert. Vor allem jüngere Bewohner sind weggezogen. Das wird in unserem Monitoring sehr gut deutlich. Und da müssen wir jetzt versuchen gegenzusteuern.

pnd|online: Viele assoziieren mit »Europäische Stadt« vor allem den Stadtkern. In Leipzig liegt das ja auch nahe, mit dem sehr kompakten und von seinen Funktionen vielfältigen inneren Bereich. Andere sagen, dass Stadt heute immer Region ist. Muss »Europäische Stadt« nicht auch ein regionales Entwicklungskonzept sein?

Martin zur Nedden: Auch. Es ist kein entweder/oder. Es kommt auf die räumlichen Strukturen an. Letztendlich kommt eine Stadt, auch eine Stadt wie Leipzig, nie ohne Region aus. Das gilt aber auch umgekehrt. Was regionale Kooperationen anbelangt, sind uns westdeutsche Regionen um Meilen voraus. Das hat viele Gründe. Man muss berücksichtigen, dass in einer Ruhrregion oder den Regionen Hannover oder Stuttgart die Strukturen innerregionaler Zusammenarbeit auch nicht von heute auf morgen geschaffen wurden. Hier ist die Kooperation in und mit der Region deutlich schwieriger. Das hat auch historische Gründe: Man hat das nicht geübt. Und: Nach `89 gab es zunächst einmal eine Konkurrenz des Umlandes mit der Kernstadt – angefangen bei Einwohnern bis hin zu Einkaufsgelegenheiten, die alle in der Region und nicht in der Kernstadt entstanden sind.

Vom Grundsatz her gilt: Natürlich brauchen wir beides, die Kernstadt, aber auch die enge Kooperation mit dem Umland. Wir haben die Erfahrung in der Ruhrregion gemacht, dass dort ein Bottom-Up-Prozess der bessere Weg ist. Im Anschluss an das Projekt Stadt 2030 haben wir einen regionalen Flächennutzungsplan erarbeitet und das hat dann schon ein besonderes Gewicht, wenn sechs Städte und Gemeinden einen solchen Plan gemeinsam entwickeln. Es muss unser Ziel sein, hier auch etwas Vergleichbares möglich zu machen.

pnd|online: Korrespondierend zur kompakten Stadt scheint ja auch der »sparsame Umgang mit Grund und Boden« ein an sich unstrittiges Leitbild zu sein. Aber ist es in der Mehrzahl der Städte nicht nur ein Lippenbekenntnis?

Martin zur Nedden: Auch das muss man sehr differenziert sehen. Schließlich sind die Rahmenbedingungen sehr unterschiedlich. Wenn ich München, Köln oder Frankfurt sehen und eine Stadt wie Bochum daneben halte, spielen sich dort ganz andere Prozesse ab. Und immer stellt sich auch die Frage, wie deutlich ein Rat das Leitbild akzeptiert und bereit ist, sich auch gegen Investoreninteressen usw. durchzusetzen.

Eine wichtige Rolle spielt dabei auch das Fehlen einer Bundesraumordnung. Und die Landes- und Regionalplanung wird auch immer schwächer. Bei aller Würdigung der kommunalen Planungshoheit muss man in manchen Fällen die Ziele von Bundes-, Landes- und Regionalraumordnung auch durchsetzten. Das ist zentraler Bestandteil des Funktionierens europäischer Stadt. Wenn an Konkurrenzstandorten alles sanktionsfrei entstehen kann, wird die Versuchung groß, alles zu nehmen, was eine Gemeinde nehmen kann. Wenn in einem kleinen Ort in den Neuen Bundesländern ein Investor kommt, dann erfordert es schon erhebliches Durchhaltevermögen, bestimmte Prinzipien hochzuhalten.

Aber um auf Leipzig zurück zu kommen: Hier stellen wir gerade den Flächennutzungsplan neu auf. Da haben wir 250 ha Siedlungsfläche heraus genommen. Von der Politik wird das bisher auch so mitgetragen.

pnd|online: Dann eine ganz indiskrete Nachfrage: Wie viele nicht integrierte Neuausweisungen gibt es?

Martin zur Nedden: Nicht integrierte Ausweisungen beim Einzelhandel gibt es gar nicht mehr und Mehrausweisungen von Wohnbauland im Flächennutzungsplan haben wir gar keine. Auch in den eingemeindeten Ortsteilen haben wir jetzt Bauleitpläne aufgestellt, die die Grenzen im Wesentlichen auf den Bestand definieren. Die Diskussion ist nicht immer einfach. Da gibt es natürlich immer Fraktionen, die das nicht mittragen. Bisher haben wir aber immer eine Mehrheit bekommen. Unserer Problem ist eher, dass in der Peripherie, außerhalb der Stadtgrenzen unglaubliche Diskussionen begonnen haben. Es wird jetzt 20 km außerhalb von hier ein Outlet-Center an der Autobahn entstehen. Wir haben es bisher nicht hinbekommen andere Städte in der Region zu mobilisieren, dagegen vorzugehen. Das war bitter.

pnd|online: Wir haben bislang nur von kommunalen und staatlichen Akteuren gesprochen. Aber Stadtentwicklung wird ja ganz wesentlich von privaten Akteuren getragen. Spielen die in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik keine Rolle?

Martin zur Nedden: Im Grundsatz ist das natürlich enthalten und mit den Wettbewerben werden ja gerade auch solche Aktionen ausgezeichnet. Es ist aber kontraproduktiv – und damit schließe ich an das an, was wir vorhin schon diskutiert haben – wenn man mit einem Programm wie der Sozialen Stadt nur noch Investitionen betreiben kann – und eben keine Netzwerke mehr unterstützt werden. Damit sägt man sich diesen Ast natürlich ab. In der faktischen Umsetzung der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ist also die Rolle der zivilgesellschaftlichen Akteure noch zu schwach.

Wenn man jetzt vor allem an die investierenden und über Grundstücke verfügenden Akteure denkt: Tauchen die angemessen in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik auf?

Martin zur Nedden: Das Bundesministerium versucht nach meinem Eindruck schon gerade auch mit diesen Kreisen ins Gespräch zu kommen. Angefangen bei den Investoren, aber auch bei BMW usw. Die Erkenntnis ist da und es gibt verschiedene Gesprächsrunden und auch konkrete Public Private Partnerships. Solche Kontakte halte ich auch für wichtig, da man immer wieder feststellen muss, dass die Sprachen völlig unterschiedlich sind. Hier müssen wir das Verständnis untereinander vergrößern.

pnd|online: Welche Erfahrungen haben Sie mit solchen und anderen Kooperationen in Leipzig gemacht?

Martin zur Nedden: Leipzig nimmt für sich in Anspruch immer eine Bürgerstadt gewesen zu sein. Diese Tradition hat auch wesentlich zu ’89 und dem 9. Oktober beigetragen. Das Bürgerengagement ist hier schon bemerkenswert, wodurch eine Menge in Gang kommt. Das habe ich so in anderen Städten noch nicht erlebt. Im Hinblick auf immobilienwirtschaftliche Akteure gibt es ein sehr breites Bild. Im Rahmen des Diskussionsprozesses Integrierte Stadtentwicklung haben wir zum Beispiel einen Arbeitskreis der Wohnungsmarktakteure gebildet, der auch weiter besteht. Wir versuchen auch an andere Kreise wie Industrie- und Handwerkskammer usw. in solche Diskussionsprozesse einzubinden. Da läuft eine Menge und das wird natürlich auch dadurch gefördert, dass Leipzig über-

schaubar ist – trotz mittlerweile wieder mehr als einer halben Million Einwohner.

Auch da gibt es natürlich immer wieder konträre Positionen. Aber im Grundsatz haben wir eine Gesprächsbasis gefunden, um auch die Wirtschaftsakteure einzubinden. Gerade bei externen Investoren ist das natürlich oft schwieriger. Natürlich braucht jede Stadt Investoren. Die gründerzeitliche Stadt, die wir hier in Leipzig alle so zu schätzen wissen, ist ja letztlich auch eine Investorenstadt. Die Grundsätze nachhaltiger Stadtentwicklung müssen aber Geltung behalten und von der Stadt selbstbewusst vertreten werden. Zur "Bürgerstadt" gehört auch "Bürgerstolz" im wohlverstandenen Sinn.

pnd|online: Dann wollen wir abschließend einen Blick in die Zukunft werfen. Die kann man ja in zwei Abteilungen aufteilen: Was man sich wünscht und was unter den gegebenen Rahmenbedingungen für die Bundespolitik in absehbarer Zeit von der Nationalen Stadtentwicklungspolitik zu erwarten ist.

Martin zur Nedden: Man wünscht sich zunächst einmal, dass die nationale Stadtentwicklungspolitik nicht nur weiterverfolgt wird sondern auch noch an Gewicht gewinnt – immer Verstanden als Kooperation der unterschiedlichen Ebenen, um das Thema entsprechend seiner Bedeutung nach vorne zu bringen. Ob der Wunsch kurzfristig Realität wird ist für mich ehrlich gesagt im Moment schwer erkennbar. Ich sehe einerseits Akteure auf Bundesebene, die sich dafür sehr einsetzten. Man muss aber schon feststellen – und das zeigen ja auch die Diskussionen zu den letzten beiden Haushalten des Bundes – dass die Befürworter sich einer breiten Unterstützungsbasis versichern mussten, um – zum Beispiel – weitere Kürzungen zu verhindern. In der Bundesregierung scheint das Thema derzeit nicht mit dieser Bedeutung verankert zu sein.

Die Europäisierung wird weitergehen aufgrund der Mechanismen, die auf europäischer Ebene laufen. Es werden so viele Regelungen getroffen, von denen auch Städte betroffen sind. Die ganzen Umweltthemen wie Klima und Lärm spielen ja unmittelbar in kommunale Entwicklungen ein. Man darf nun gespannt sein, wie stark die städtische Dimension in der neuen Förderperiode berücksichtigt wird. Dafür wäre es aber auch wichtig, dass die Förderinstrumente vereinfacht würden. Bis man als Stadt in den Genuss von Fördermitteln kommt, ist der Aufwand sehr groß. Da müssen sich Input und Output verändern. Die ganzen begleitenden Anforderungen, dass man in ganz Europa zu irgendwelchen Treffen unterwegs, kann nicht sein. Das, was an Fördermitteln kommt, muss vor Ort stärker wirksam werden.

pnd|online: Wir danken Ihnen für das Gespräch!

Das Gespräch führten Sarah Ginski und Klaus Selle am 14. Februar 2012 in Leipzig.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Nationale Stadtentwicklungspolitik – ein Gespräch.

Die erweiterte Redaktion von pnd|online im Gespräch über die Nationale Stadtentwicklungspolitik in Stuttgart im Herbst 2010.

Es ist erklärte Absicht der erweiterten Redaktion von pnd|online die Entwicklung des Magazins auch durch inhaltliche Diskussionen im eigenen Kreise – zu aktuellen Fragen, Schwerpunktthemen geplanter Ausgaben oder einzelnen Texten – zu begleiten. Solche Diskussionen entzünden sich gelegentlich spontan in den Redaktionssitzungen, werden aber auch (nach Meinung aller: noch zu selten) gezielt auf die Tagesordnung gesetzt. So stand im Herbst 2010 das Thema »Nationale Stadtentwicklungspolitik« auf der Agenda des Treffens der erweiterten Redaktion in Stuttgart. Uwe Altrock, Rainer Danielzyk, Sarah Ginski, Johann Jessen, Marion Klemme, Klaus Selle, Claus-Christian Wiegandt und (als Gast) Christian Holl nahmen den »Stadtentwicklungsbericht 2008. Neue urbane Lebens- und Handlungsräume« zum Ausgangspunkt ihres Gespräches ...

Mit dem Memorandum »Städtische Energien« liegt wieder eine Positionsbestimmung zur Stadtentwicklungspolitik vor – ein Anlass auch für das Entstehen der vorliegenden Schwerpunktausgabe – und da erschien es naheliegend und reizvoll, noch einmal die Brücke zurück zur Erörterung des (bislang letzten Stadtentwicklungsberichtes) zu schlagen. Wir geben daher im Folgenden einige Passagen der damaligen Erörterung in gekürzter Form wieder:

Nationale Stadtentwicklungspolitik – was, warum, wozu?

Angesichts großer Herausforderungen wie dem »Nebeneinander von groß- und kleinräumigen Wachstums- und Schrumpfungsprozessen«, der Sicherung der Mobilität und Energieversorgung sowie den Folgen des Klimawandels ergab »die gemeinsame Arbeit mit den europäischen Partnern im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft 2007 ..., dass es ... neben regionalen Initiativen auch einen nationalen Standpunkt im Politikbereich Stadtentwicklung geben muss.« So wird die »Notwendigkeit einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik« im Stadtentwicklungsbericht 2008 (S. 8) beschrieben. Diverse Politiken (wie Finanz-, Wirtschafts-, Umwelt-, Sozial- und Steuerpolitik) und Ressourcen sollen dadurch gebündelt und politische Festlegungen hinsichtlich ihrer Wirkungen reflektiert werden, heißt es wei-

ISSN 1868 - 5196

ter im Bericht (S. 9). Doch wie funktioniert das? Was genau ist die Nationale Stadtentwicklungspolitik?

Johann **Jessen**: Nationale Stadtentwicklungspolitik, was ist das eigentlich? Auf den ersten Blick ist es eine Wundertüte unterschiedlicher Programme und Vorhaben. Unter bestimmten Themen wie Mobilität, Energie, Fläche usw. werden sowohl ganz kleine Projekte mit wenig Geld als auch milliardenschwere Maßnahmen etwa zum Straßenbau abgewickelt. Darüber hinaus wird in der Stadtentwicklungspolitik der Austausch zwischen unterschiedlichen Ministerien gesucht und Themen aufgegriffen, die nicht unmittelbar Themen des Bauministeriums sind. Das fällt beispielsweise besonders beim Thema Mikrofinanzkredite auf, das im Bericht genannt wird.

Uwe **Altrock**: ... Wenn ich da gleich anschließen darf: Mit diesem »Blumenstrauß« an Projekten der Nationalen Stadtentwicklung wird erst einmal definiert, was wir eigentlich wollen – was eine Nationale Stadtentwicklungspolitik eigentlich sein könnte. Wir begeben uns dabei gemeinschaftlich auf die Suche, denn zuvor gab es ja viele einzelne Programme, die aber nie bewusst als konsistentes System nach außen getragen wurden. Auf diese Weise werden also Suchanker ausgeworfen und versucht das erst einmal neu zu justieren. Der Bericht, der uns vorliegt ist also erst einmal ein prozessuales Produkt – auf dem Weg zu einer Nationalen Stadtentwicklungspolitik. Bei Ausblicken in fernere Themenfelder wie etwa die Mikrofinanzkredite habe ich zunächst auch gestaunt, aber dadurch wird deutlich, wo raumbezogene Politik stattfindet und welche sektoralen Unterfütterungen diese haben müssen. Raumbezogene Politik kann nie einfach nur Ordnung des räumlichen Nutzungssystems sein – vielleicht auf der lokalen, nicht aber auf der nationalen Ebene. Das Reden über den Raum muss immer irgendeinen Bezug haben und der kann eben auch die lokale Ökonomie sein. Aber man sieht auch, wo man an die Grenzen zur Beeinflussbarkeit von Raum stößt und die Brücken in die anderen Politiken geschlagen werden. Vor dem Hintergrund, dass es zuvor nie eine nationale Stadtentwicklungspolitik als Gesamtprogramm gab, ist es gut, dass die Suche angestoßen wurde.

Rainer **Danielzyk**: Der Planungsmodus ist der der integrierten Stadtentwicklungsplanung. Über Stadt lässt sich fast alles koordinieren, Stadt ist ja auch fast alles – außer vielleicht Verteidigungspolitik usw. Manche, die das Ende der 70er Jahre mit ihrer integrierten Stadtentwicklungsplanung bedauern, wittern nun also Morgenluft.

Klaus **Selle**: Wenn man den Bogen zurück schlägt bis etwa 1970, dann zeigt sich eine sehr große Veränderung des Verständnisses von Aufgabe und Funktionsweise der Stadtentwicklungspolitik. Was in den 90ern noch als Zeitgeisterscheinung oder gar als Ausgeburt des Neoliberalismus abgetan wurde – etwa der Hang und Zwang zur Kooperation – wird hier nun ganz selbstverständlich benannt. Allerdings mit durchaus noch erheblichen Unschärfen – wenn es etwa um das Verhältnis zur Zivilgesellschaft geht oder um die Reichweite einer Stadtentwicklungspolitik über die Grenzen der Städte hinaus...

Nimmt man alles zusammen, die Benennung der Aufgaben, die Darstellung von Rolle, Funktion und Arbeitsweisen der Stadtentwicklungsplanung bzw. -politik, dann hat der Bericht auch etwas Identitätsstiftendes: Er zeigt, was wir, was unsere Profession leisten soll. Wir haben es ja oft nicht leicht, zu erklären, was unsere Aufgaben sind: Hier wird es dargestellt.

Claus-Christian **Wiegandt**: Die Gliederung in sechs Handlungsfelder[1] ist sehr gut nachvollziehbar. Jedoch fehlt diesen manchmal der Bezug untereinander. Was haben die jeweils miteinander zu tun? Was hat die gebaute Umwelt mit der sozialen Polarisierung zu tun? Man könnte jede Menge Bezüge zwischen den einzelnen Handlungsfeldern herstellen. Was fehlt – im Gegensatz zu früheren Berichten – ist ein Leitbild oder eine Orientierung jenseits der sechs Handlungsfelder. Früher gab es beispielsweise einmal die »Nachhaltige Stadtentwicklung«, daraus abgeleitet wurden dann räumliche Ordnungsprinzipien. So etwas gibt es im Augenblick nicht.

1 Anm. d. Red.: Die sechs Handlungsfelder der Stadtentwicklung: 1. Die soziale und gerechte Stadt fördern. 2. Die innovative Stadt als Motor der wirtschaftlichen Entwicklung fördern. 3. Eine energieeffiziente, klimawandelgerechte Stadtentwicklung unterstützten. 4. Baukultur – ein Qualitätsforum für gute Stadtentwicklung schaffen. 5. Die Stadtregion als Stadt der Zukunft entwickeln – Vorrang für stadtregionale Kooperation. 6. Zivilgesellschaftliche Mitwirkung und Verantwortung für die Stadtentwicklung unterstützten. (Stadtentwicklungsbericht 2008, 9 ff.)

Kernstadt oder Region? Das räumliche Leitbild der Nationalen Stadtentwicklungspolitik

»Über die Ziele der Stadtentwicklung besteht weitgehender Konsens... « heißt es im Stadtentwicklungsbericht (S.8). Als ein solches konsensfähiges Kernziel der Stadtentwicklung wird u.a. die Stärkung der »Europäischen Stadt« als erfolgreiches Siedlungsmodell benannt. Gleichzeitig wird das Bild der Stadtregion als »Stadt der Zukunft« gezeichnet. Was ist da gemeint, fragte sich die Diskussionsrunde: Was ist die Europäische Stadt? Welche Qualitäten sind gemeint, wenn von »urbaner Qualität« die Rede ist? Geht es nur um Großstädte, möglicherweise nur um deren Kernbereiche? Oder doch um ganze Regionen? Was und wo sind die Grenzen der »Stadt«? Und was ist am Bekenntnis zur »Europäischen Stadt« neu?

Jessen: Die Nationale Stadtentwicklungspolitik scheint ein Bekenntnis zum Städtischen zu sein. Man kann es an den meisten Stellen lesen als ein Votum für die Großstadt, und darin für den Kernbereich. Und es wird damit argumentiert, dass 70% der Menschen in Städten leben. Dabei wird übersehen, dass dabei die Bewohner von Mittel- und Kleinstädten mitgezählt sind, also keineswegs über zwei Drittel aller Deutschen in Großstädten zu Hause sind. Es fällt auf: Es ist eine metropolitane Argumentation – ohne dass das Wort »Metropole« eine Rolle spielt.

Danielzyk: Der Umgang mit der »Europäischen Stadt« ist irritierend. Natürlich finden die alle gut und fahren am liebsten nach Norditalien. Was aber verstörend ist, sind Formulierungen, dass Leute noch nicht verstanden hätten, dass man in der Stadt besser wohnt. Das ist bemerkenswert und da schlägt ein normativer Blick auf die Stadt durch. Der Bericht appelliert daran, dass man ein Bewusstsein bei den Leuten schaffen müsse, dass sie endlich einsehen, dass die Stadt schön ist. Das ist wie in der Umweltpädagogik, wo man begreifen muss, dass Autofahren schlecht ist. Meine These ist: Das, was dort beschrieben wird, ist ein ganz traditionelles Bild eines europäischen Stadtquartiers. Also: Charlottenburg oder die Bonner Südstadt – eine hochintegrative, nutzungsgemischte, kompakte Stadt der kurzen Wege. Gemeint ist nicht die Zwischenstadt oder die Großwohnsiedlung am Stadtrand. Das ist das »geheime« Leitbild. Angesichts der sehr realitätsnahen Analysen, wie wir sie im Stadtentwicklungsbericht finden[2], müssten aber auch Ansätze überlegt werden, wie das Leitbild in die Zwischenstadt getragen werden könnte. So stellen sich Aufgaben, wie etwa die suburbanen Zentren qualifiziert werden können.

Selle: Bei Begriffen wie »Europäische Stadt« oder auch »Urbanität« hat jeder, der sie verwendet, unterschiedliche Bilder vor Augen – sei es die schon angesprochene norditalienische Stadt, sei es Charlottenburg, sei es Berlin Mitte. Das allein führt schon dazu, dass Politikentwürfe, die mit solchen Begriffen operieren, unscharf werden müssen. Und: Irritierend ist auch, dass in keinem dieser Bilder städtische Peripherien in all' ihrer Hässlichkeit auftauchen.

Christian **Holl**: Es wird ja auch gar nichts darüber gesagt, was das nun bedeutet, außer, dass es ökologisch sinnvoll sei. Und dies ist dann das Erfolgsmodell.

Selle: Es stellt sich die Frage: Ist Stadt oder Region gemeint? Im Stadtentwicklungsbericht wird die Innenstadt gegen Wohnstandorte am Stadtrand in Konkurrenz gestellt. Aber ist nicht beides »Stadt«? Gleichzeitig werden regionale Zusammenschlüsse als notwendig dargestellt. Heißt das nun: Konkurrenz oder Kooperation? Hier entstehen eher Fragen als Antworten. Nehmen wir die Reurbanisierung als Beispiel. Wenn es sie denn tatsächlich in nennenswertem Umfang gibt, so heißt das aber keinesfalls, dass die Gegenbewegung – raus an den Stadtrand, in die Region – nicht mehr existierte. Hier sind doch, einmal abgesehen vom fortdauernden Wunsch nach »Häuschen mit Garten«, elementare Mechanismen wirksam: Wer sich die Bodenpreis-

2 Anm. d. Red.: Das erste Kapitel des Stadtentwicklungsberichtes beschreibt ausführlich die »Entwicklung der Städte und Stadtregionen in Deutschland«.

verteilung in einem Ballungsraum anschaut, wird auf den ersten Blick erkennen, was hier treibende Kräfte sind: Viele Haushalte werden ihre Wohnwünsche auch weiterhin nicht in der Kernstadt befriedigen können. Also wird man in der Region weiterhin verträgliche Standorte für diese Siedlungsentwicklung suchen müssen.

Altrock: Da stimme ich vollkommen überein. Daher ist es umso bemerkenswerter, dass sich der Stadtentwicklungsbericht dazu überhaupt nicht äußert. Grundsätzlich finde ich es okay, dass der Bericht selektiv vorgeht und das Leitbild von Charlottenburg und eine Metropolisierung vorgibt, da dies gefördert werden soll. Daher muss man sich nicht zu den Kleinstädten bekennen, oder zumindest keine Ressourcen reinstecken.

Danielzyk: Wenn man bei dem Leitbild der »Europäischen Stadt« bleibt, muss man sich dennoch überlegen, wie man zu diesen Entwicklungen gelangt, welche Instrumente man einsetzen kann. Wie kann man Qualitäten in den Zentren steigern? Dazu findet man wenig, obwohl die Analyse das eigentlich hergibt. Wenn man mal nach NRW schaut, bieten die IBA Emscherpark und die REGIONALEN Ansätze, Stadtrollen und Stadtlandschaften zu gestalten. Dort gibt es etwas andere Gewichtungen. Ich glaube nicht, dass ein Bericht des Landesbauministeriums NRW so einseitig ausgefallen wäre.

Selle: Wenn man nicht ins Mittelalter zurück will, wenn man nicht nur die ehemals umwallten Stadtkerne beim Bild von der Europäischen Stadt vor Augen hat, dann muss jeder Handlungsansatz der Stadtentwicklung auch Regionalentwicklung sein.

Jessen: Ich würde sagen, das ist meist auch der Fall.

Selle: Ich bin da skeptisch. Theoretisch mag das so sein. In der Praxis ist es oft nicht so – ob es nun um Wohnstandorte oder Gewerbestandorte geht. Hier wird nicht diskutiert, wie man zu einem regionalen Ausgleich kommen kann. Oder wie die Region als Zusammenhang zu sehen ist – und was das wiederum für die Planung und Politik in der einzelnen Stadt heißt.

Wiegandt: Wir erkennen also ein Spannungsfeld zwischen Europäischer Stadt und Zwischenstadt, das hier in dem Stadtentwicklungsbericht zu wenig thematisiert wird, was die Gestaltung dieser Räume und ihrer Optionen angeht. Dabei fällt mir auf, dass man für die Europäische Stadt leicht Leuchtturmprojekte identifizieren kann, in denen es gut läuft. Auch wenn man die HafenCity und das was dort läuft kritisieren kann, wird sie hochgehalten. Dort wird immerhin der Anspruch von Innenentwicklung eingelöst. Die Frage für mich wäre, inwieweit ein Bericht es leisten kann, solche Leuchttürme auch in der Zwischenstadt zu produzieren, anzustoßen oder aufzuzeigen.

Stadt im Wandel? Sozial gerechte Stadtentwicklung und Gentrifizierung

Das erste Handlungsfeld der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ist dem Thema der sozialen und gerechten Stadt gewidmet. Angesichts zunehmender sozialer Unterschiede und räumlicher Segregation wird das »Zusammenleben unterschiedlicher Bevölkerungs- und Altersgruppen in der Stadt« als wesentliches Ziel benannt (S. 79). Aber was heißt das?

Wiegandt: Wenn wir das Verhältnis von Kernstadt zur Zwischenstadt diskutieren, geht mir ein weiterer Gedanke durch den Kopf, nämlich die Frage nach der räumlichen Differenzierung. Da sind die wachsenden Regionen und die schrumpfenden Regionen. Das sind ja differenzierte Anforderungen. Das wäre auch etwas, das man national diskutieren muss.

Danielzyk: Es gibt ja kaum eine Stadt, die nur wächst oder nur schrumpft. Selbst in einer wachsenden Stadt wie Münster gibt es ein Patchwork wachsender und schrumpfender Quartiere.

Selle: Dieses Patchwork, dieses Nebeneinander von Aufwertung, Stabilität und Entwertung kann sehr brisant werden. Da entstehen – z.B. befördert durch Rückwanderung einkommensstärkerer Gruppen in die Innenstädte – stadtökonomisch wie sozial Spannungsfelder. Was aber heißt das für die Stadtentwicklungspolitik? Die Reurbanisierung wurde von unserer Profession sehr unkritisch begrüßt, bis wir uns auf einmal in der Gentrifizierungsdebatte wiederfanden.

Jessen: Ich weiß gar nicht, ob die Reurbanisierung immer die sozialen Probleme verschärft. Eine Gegenthese könnte sein, dass beides,

also Reurbanisierung und soziale Polarisierung auch parallel laufende Prozesse sein können und nebeneinander bestehen, da sie unterschiedlichen Faktoren geschuldet sind.

Selle: Es gibt zumindest empirische Belege für Einzelfälle, die nahelegen, dass es kein friedliches Nebeneinander gibt. Immer da, wo eine Stadt wächst – nehmen wir mal Zürich West als Beispiel – gibt es eine deutliche Verdrängung bestimmter sozialer Gruppen. Ich vermute, dass das unter Wachstumsbedingungen immer so ist. In heterogenen Strukturen wie dem Ruhrgebiet muss das nicht so sein. Aber ich will das Thema noch etwas erweitern und die Energieeffizienzdebatte einbringen: Sozialverantwortliche Wohnraumversorgung und Energieeffizienz werden in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik zusammen als Ziele benannt. Das ist aber häufig ein Zielwiderspruch. Energetische Ertüchtigung der Altbausubstanz führt notwendigerweise – wenn sie sich rechnen soll – zu ganz erheblichen Mietsteigerungen. Wo der Markt das hergibt, werden sie auch realisiert. Und schon entstehen soziale Problemlagen.

Jessen: Daraus könnte man ja einen Politikbedarf formulieren.

Danielzyk: Die Veränderung der Stadt muss aber auch zulässig sein. Es kann nicht alles bleiben, wie es ist. Aufwertung heißt auch immer, dass sich etwas verändert. Wenn man in Dortmund von der vorderen Rheinischen Straße in die hintere ziehen müsste, fände ich das noch kein soziales Drama. In Zürich oder vergleichbaren Städten wird das natürlich dann ein Problem, wenn Leute aus der Stadt oder gar aus der Stadtregion verdrängt werden.

Jessen: Viele innerstädtische Stadtumbauflächen sind ja Gewerbe-, Hafen- oder Verkehrsbrachen. Wohnungsbau auf diesen Flächen erweitert den Wohnungsbestand. In diesem Fall kann hochpreisiger Wohnungsbau auch sozial vertretbar sein, denn dadurch wird kein preiswerter Wohnraum beseitigt und niemand verdrängt. Zugleich gewinnt man Menschen, die bereit sind, ihr Geld in der Innenstadt zu investieren und auszugeben. Das erscheint mir aus gesamtstädtischer Perspektive durchaus legitim. Die HafenCity ist ein gutes Beispiel für ein Projekt, das in diesem Sinne niemanden verdrängt, sondern die Stadt füllt. Gleichwohl wird das Projekt zur Steigerung des Mietniveaus in der Innenstadt beitragen.

Selle: Hat es gleichsam unter der Hand einen Wechsel der Positionen in der Stadtdebatte gegeben? In den 70er Jahren stand insbesondere die kritische Stadtforschung automatisch auf der Seite der Verdrängten. Das scheint heute nicht mehr so: Man begrüßt und fördert die Zuwanderung der »neuen kreativen Klassen« in die Stadt, betrachtet aber oft nicht die Wechselwirkungen. Angesichts der durch den Wegfall der Wohnungsgemeinnützigkeit und der Erosion sozial gebundener Bestände ausgelösten Aushöhlung der sozialen Wohnungspolitik, haben wir kaum noch Möglichkeiten, Veränderungen sozialverträglich zu steuern. Das wird zwar weiterhin behauptet, ist aber überwiegend doch nur Rhetorik.

Jessen: Die auf die kreative Klasse fokussierte Stadtpolitik ist ja auch wieder recht einseitig. Dabei wird unter anderem nicht bedacht, dass auch diese Gruppe älter wird. Sie zieht als Singles in diese Quartiere ein, später will auch sie Familien gründen – und kann es dann dort aus unterschiedlichen Gründen nicht. Insofern ist die einseitige Ausrichtung des Wohnungsbaus auf die kreativen Klassen und zahlungskräftige Singles auch aus diesem Grunde sehr kritisch, aber zugegebenermaßen ist die Orientierung des Wohnungsbaus an diesen Standorten auf andere Nachfragegruppen bei den Kosten natürlich schwierig.

Altrock: Hier stellt sich natürlich wieder die Frage, wie viel Veränderung den Anwohnern eigentlich zuzumuten ist. Ob das der richtige Ort für Veränderung ist. Wo können auch die Benachteiligten dann noch existieren? Mit dem Raum muss man also sehr vorsichtig und differenziert umgehen. Wichtig ist, dass an bestimmten Schlüsselorten eine Aufwertung erfolgreich sein muss. An anderen Orten wird das sowieso nicht gehen. Der ganze Randbereich der Hamburger Elbinsel ist beispielsweise stark gewerblich geprägt und wird es immer sein.

Selle: Ich fange noch mal weiter hinten an: Unser Begriff von Verdrängung, so wie wir ihn gerade verwendet haben, ist noch durch die 60er/70er Jahre geprägt. Da führten auf den ersten Blick öffentliche Interventionen dazu, dass Menschen verdrängt wurden – womit sich dieses Thema auch erfolgreich Politisieren ließ. Heute sind es aber vor allem Marktprozesse, die zu sozialräumlicher »Sor-

tierung« führen und dazu, dass bestimmte marginalisierte Gruppen immer höhere Schwellen vorfinden, die sie von anderen Wohnungsmärkten absperren.

Jessen: Das ist aber schon eine These.

Selle: Nein, nein.... Ich glaube für diese »erzwungene Sesshaftigkeit« gibt es auch Belege. Aber lassen wir es zunächst als These stehen. Worauf es mir ankommt: Diese Prozesse sind marktvermittelt, werden häufig als Einzelschicksale erlebt und betreffen zudem Gruppen, die sich nicht artikulieren und organisieren. Das bezieht sich sowohl auf die erzwungene Sesshaftigkeit wie auf die Verdrängung. Wobei, das wurde ja schon angedeutet, es in Großstädten auch benachteiligte Stadtteile gibt, die nicht durch Aufwertung gefährdet sind. Das kann man positiv sehen, weil die Menschen dort bleiben können. Aber anderseits hat diese Bewohnerschaft oft auch gar keine andere Wahl als dort zu wohnen. Allerdings war das Eröffnen von Wahlmöglichkeiten ja einmal ein wichtiges Ziel sozialer Stadtpolitik. So gesehen gäbe es bei beiden Erscheinungsformen der Benachteiligung an den Wohnungsmärkten eigentlich Handlungsbedarf.

Jessen: Da will ich dir nicht grundsätzlich widersprechen, möchte aber doch noch mal die Frage stellen: Warum ist die Wohnungspolitik eigentlich kein Thema mehr, wie sie es mal war? Ich würde nicht sagen, dass sie deshalb kein Thema mehr ist, weil wir das Problem nicht mehr wahrnehmen, sondern weil aufgrund der demographischen Entwicklung und aufgrund des umfassenden Wohnungsbestandes insgesamt das Level der Wohnraumversorgung in der Fläche und der Qualität so gestiegen ist, dass die Begründung einer sozialen Wohnraumpolitik eine ganz andere sein muss als vor 20 Jahren. Neulich habe ich einen Satz gelesen, über den ich mich gewundert habe: Um die problematische Wohnungssituation in einem Quartier zu beschreiben, wurde ausgeführt, dass 80% der Bäder das letzte Mal vor 20 Jahren saniert wurden. Das heißt, sie sind alle schon einmal saniert worden. Zu solchen Indikatoren muss man greifen, um das heutige Wohnungselend zu beschreiben – um es mal polemisch zu formulieren. Das ist doch etwas anderes, als vor 30 Jahren, wenn es hieß: 80% der Wohnungen haben keine Bäder. Darin zeigt sich meines Erachtens auch die veränderte Ausgangslage heutiger Wohnungspolitik.

Marion **Klemme**: Ein großes Thema ist auch die Altersarmut. Wenn die Leute aus dem Erwerbsleben austreten, aber seit Jahren gar kein Geld gespart haben, geht das Einkommen ganz stark runter. Da sagten einige Wohnungsunternehmen, sie hätten die Sanierungen abgebrochen, weil sie unsanierte Ein- oder Zweiraumapartments für arme, alte Leute bräuchten.

Altrock: In Berlin gibt es ein breites Spektrum von Gebieten – von »Stationsgebieten« bis »Nachsorgebieten«. Die stellen sich nicht nur symptomatisch den unterschiedlichen Herausforderungen. Das geht von der Prävention bis zur Nachsorge. Das kann Berlin natürlich machen, weil es so viele verschiedene Gebiete gibt, dass es sich lohnt, überhaupt mal diese Kategorien einzuführen. Das würde eine kleinere Stadt wohl nicht machen.

Alltagsaufgaben der Stadtentwicklung. Die Übertragbarkeit von Modellprojekten

Wesentliches Strategieelement der Nationalen Stadtentwicklungspolitik ist die Projektreihe »Für Stadt und Urbanität«, um »die ›Stadt‹ zu einem öffentlichen Thema zu machen, innovative Handlungsmöglichkeiten/Lösungen in urbanen Handlungsfeldern aufzuzeigen, zivilgesellschaftliches Engagement zu wecken und das Experiment als Ansatz der Strukturentwicklung zu verankern.« (S. 51). Doch was haben die dadurch entstehenden Modell- oder Leuchtturmprojekte mit dem Alltag der Planungspraxis gemein? Können sie Lösungsansätze für die vielen Daueraufgaben in der Stadtentwicklung aufzeigen?

Klemme: Ein zentraler Punkt in der nationalen Arbeit muss auch der Wissenstransfer sein. Welche Länder können von welchen Ländern lernen und wie werden gleiche Instrumente zu ganz unterschiedlichen Aufgaben angewendet? Man sieht ja in der Stadtentwicklung sehr deutlich, dass es ganz verschiedene Aufgaben in Bezug auf den Kontext oder das Setting gibt – auch im Hinblick auf Alltagsaufgaben. Es wird ja immer nur die Förderpolitik vorgestellt, nicht aber die Frage aufgeworfen, wie man das in der Breite umgesetzt bekommt. Es gibt viele tolle Förderprojekte, aber wann kommen wir auf die Alltagsaufgaben?

Selle: Ja, dazu fehlt es im Prinzip an Aussagen. Gerade zur Flächennutzung lesen wir

im Stadtentwicklungsbericht wenig – und das nur normativ...

Klemme: Ja, und das nach REFINA.

Selle: Für mich wäre es nun also wünschenswert, dass das runtergebrochen wird, was das für die praktische Politik heißt. Dieser irrsinnige Gegensatz zwischen dem 30 ha-Ziel und dem Realverhalten der Gemeinden ...

Danielzyk: Die Übertragung in den Alltag wurde in der Sozialen Stadt ja immerhin zum ersten Mal angedeutet. Letztlich müsste aus der Stadtentwicklungspolitik auch das eine oder andere Projekt resultieren, dass über den Förderzeitraum hinaus geht. Bei der Sozialen Stadt ist das ja offenkundig.

Selle: Man muss sich also auch den Alltagsaufgaben widmen. Wie wäre es mit der Forderung: In Metropolregionen dürfen nur koordinierte Flächennutzungspläne entwickelt werden – wenn nicht von vornherein ein regionaler FNP erstellt wird?

Jessen: Vielleicht könnte man sogar mal den regionalen Flächennutzungsplan zum Gegenstand eines ExWoSt-Forschungsfeldes machen. Institutionell ist eigentlich alles da!

Holl: Die Nationale Stadtentwicklungspolitik bietet die Chance das Prozessuale wirklich ernst zu nehmen.

Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe. Ein nationales Politikfeld

»Das Gemeinschaftswerk der nachhaltigen Stadtentwicklung geht alle an.« heißt es im Stadtentwicklungsbericht. Bund, Länder und Kommunen sind ausdrücklich gemeinsam gefragt, gemeinsam zu wirken (S.8). Doch wer übernimmt dabei welche Rolle(n) – oder sollte es tun? Inwieweit trägt ein solches Politikfeld auf Nationaler Ebene zur Umsetzung (vor Ort) bei? Gibt es Restriktionen?

Sarah **Ginski**: Es stellt sich die Frage, wie die Aufgabenverteilung oder Einflussnahme in der Nationalen Stadtentwicklungspolitik aussieht. Welchen Einfluss kann und soll der Bund auf kommunaler oder Landesebene nehmen? Müsste es mehr Instrumente oder Kooperationsformen jenseits der schon bestehenden Fördermaßnahmen geben, um etwa Einfluss auf die vorhin diskutierte sozialverträgliche Aufwertung oder die Flächenentwicklung nehmen zu können?

Altrock: Die REGIONALEN sind nicht durch Zufall Landespolitik. Was sollte als nationales Pendant existieren?

Jessen: Man könnte sich durchaus vorstellen, dass es laufen könnte wie bei der Sozialen Stadt. Da waren NRW und Hamburg auch Vorreiter. Für die REGIONALEN kann man sich das nur wünschen. Da hat es verschiedene Überlegungen gegeben, Vergleichbares auch in Baden-Württemberg zu verankern. Es ist aus den banalsten Gründen gescheitert: es gilt als hier als grüne Politik.

Holl: In manchen Ländern kriegt man so etwas also gar nicht hin, daher wäre es sinnvoll, dass es eine den Ländern übergeordnete Institution gibt, die sich solcher Planungen annimmt.

Danielzyk: Man muss nicht einmal so weit gehen, jetzt überall eine REGIONALE einzuführen. Da gibt es in anderen Ländern ja auch andere gute Beispiele – vom Masterplan bis zur Wegerandgestaltung. Damit kann man auch gut arbeiten, um Gewerbegebiete aufzuwerten oder sich mit der Baukultur von Eigenheimsiedlungen zu beschäftigen.

Altrock: Gewisse Voraussetzungen von Bundesseite können geschickt lokal genutzt werden und Steuerungsmöglichkeiten bieten. Da ist uns natürlich auch Instrumentarium abhanden gekommen.

Selle: Die Instrumentarien gibt es schon, man muss sie nur einsetzen.

Altrock: Naja, die Wohnungsbauförderung gibt es ja nicht mehr.

Selle: Stimmt...

Jessen: Man bräuchte etwas anderes als den sozialen Wohnungsbau.

Altrock: Langfristige Belegungsrechte, die in die Quartiere reingemischt sind, finde ich eine ziemlich logische Strategie oder ein logisches Instrument. Das schlägt ja nun leider im Moment nicht so richtig durch. Auch für die Aufwertung in Wilhelmsburg könnte das hilfreich sein. Es könnte Nischen der Aufwertung geben – die Insel ist ja riesig – und an anderen Stellen beruhigt sich der Markt.

Jessen: Ich habe den Eindruck, dass die Frage der Wohnraumversorgung in der Gesamtgesellschaft an Brisanz verloren hat. Wenn man diesen Bericht mal mit einem Bericht von vor 20-30 Jahren vergliche, würde man feststellen, dass diese damals ein viel wichtigeres Thema war. Heute hat sie kaum noch eine politische Virulenz, was nicht heißt, dass es nicht heute auch Leute gibt, die schlecht wohnen...

Selle: Das ist ein interessantes Phänomen: Das Vorhandensein einer Politik ruft nach deren Begründung. Das heißt, solange es eine soziale Wohnungspolitik gab, wurde auch immer nachgewiesen, warum sie wichtig ist. Jetzt gibt es diese Politik nicht mehr und es schaut auch wirklich niemand mehr hin.

Klemme: Eine Motivation für die Nationale Stadtentwicklungspolitik – so steht im Stadtentwicklungsbericht – sei die Erkenntnis, dass viele Bundes-Ressortpolitiken wie Wirtschafts- oder Familienpolitik Einfluss auf Stadt haben. Dieser Anspruch wird bislang nicht eingelöst. Wo sind auf bundespolitischer Ebene die Einflüsse im Bereich Wirtschaft, Arbeitsmarktpolitik, Konjunkturprogramm usw. Und was ist daraus resultierend der eigene Beitrag des Bundes? Z.B. beim Verkehrsfinanzierungsgesetzt: Inwiefern gibt es dadurch Einflüsse auf die Stadt – im Guten und im Schlechtem? Oder Eigentum von Immobilien: Es wird ganz viel von energetischer Modernisierung gesprochen, aber man müsste ja dabei mit Bundesimmobilien beginnen und diese Möglichkeiten aufzeigen. Es heißt zwar, man müsse alle Akteure zusammenbringen, aber der eigene aktive Beitrag wird nicht deutlich. Auch Hemmnisse bleiben außen vor. Darum kann man den Stadtentwicklungsbericht nach dem ersten Lesen auch absolut befürworten. Ziel- und Interessenskonflikte werden aber nicht angesprochen.

Das Gespräch wurde überarbeitet von Sarah Ginski

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

REviewed

Ein nützliches Forschungswerkzeug! Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften

Dr. Christian Diller ist Professor für kommunale und regionale Planung am Institut für Geographie der Justus-Liebig-Universität Gießen.

Der Beitrag wurde in einem offenen Verfahren durch pnd|online *REviewed*.

1. Einleitung

Immer wieder wird in der Raumplanungsforschung das Auseinanderfallen von erstens theoretischem Erkenntnisfortschritt, zweitens empirischer Evidenz der Forschung (Weith 2011) und drittens den Anforderungen der Raumplanungspraxis nach handlungsleitenden Hilfestellungen aus der Forschung bemängelt. Dies wirft die Frage nach pragmatischen Werkzeugen auf, die helfen könnten, diese Kluften zu überwinden und offene Stellen zu schließen (Fürst 2004). Zumindest was die Vermittlung von Theorie und empirischer Evidenz angeht, erscheint hierzu ein Blick in die Politikwissenschaften hilfreich: als der Disziplin mit der vermutlich größten Nähe zu dem, was als »Planungstheorie« bezeichnet werden kann (Altrock 2004, 261; Fürst 2004, 245).

Hier gehört der Akteurzentrierte Institutionalismus (AZI) zumindest im deutschsprachigen Raum zu den populärsten Ansätzen; er wird gar als »*der zur Zeit wohl umfassendste und höchst konsistente Ansatz der empirischen Politikforschung als analytisches Geländer*« (Wiesner 2006, 9) tituliert. In den letzten 10 Jahren kam es auch zu einer auffälligen Häufung von entsprechend ausgerichteten Untersuchungen - auch in der Raumplanungsforschung. Der nachfolgende Beitrag nimmt eine vergleichende Inhaltsanalyse von insgesamt 16 empirischen Untersuchungen sowohl aus den Raumplanungs- als auch den Politikwissenschaften vor, die sich alle mehr oder minder explizit auf den AZI beziehen. Dabei steht die Frage im Vordergrund, inwieweit sich aus den Anwendungserfahrungen in den Politikwissenschaften Konsequenzen für die Raumplanungsforschung ziehen lassen. Zuvor werden einige der Grundelemente des AZI dargestellt.

2. Die Grundelemente des Akteurzentrierten Institutionalismus (AZI)

Die Grundbegriffe des AZI wurden im Kontext der Forschungsaktivitäten am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln in den 1990er Jahren anhand von Fragestellungen zum Spannungsfeld zwischen gesellschaftli-

ISSN 1868 - 5196

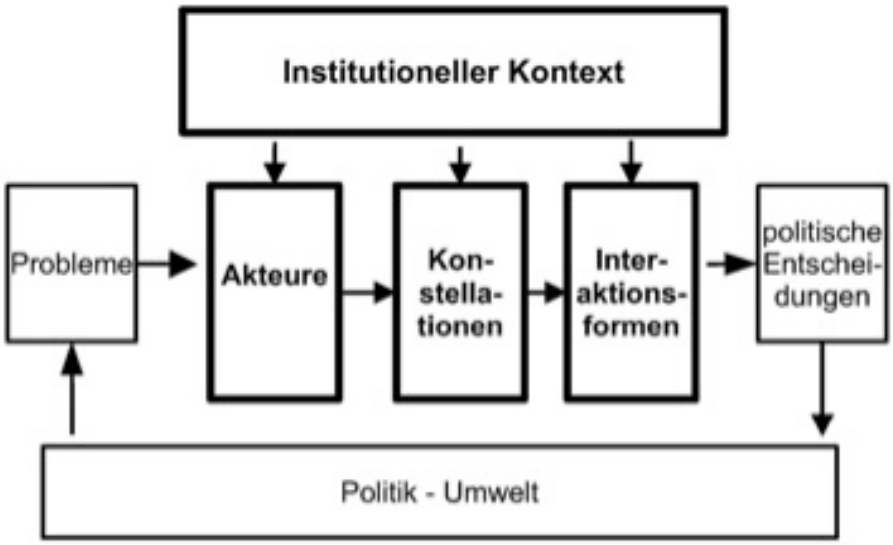


Abb. 1: Das logische Grundmodell des Akteurzentrierten Institutionalismus
Quelle: Scharpf 2000, 91

cher Selbststeuerung und politisch-staatlicher Steuerung erarbeitet. Schwerpunkt des ersten Forschungsprogramms von 1986 bis 1995 waren historisch und international vergleichende Untersuchungen zur Interaktion zwischen staatlicher Steuerung und gesellschaftlicher Selbstorganisation in ausgewählten staatsnahen Sektoren. Mitte der 1990er Jahre wurde der Ansatz dann zusammenhängend dargelegt (Mayntz/Scharpf 1995) und an ersten Anwendungsbeispielen für unterschiedliche Politikfelder (u.a. Technische Infrastrukturpolitik, Forschungspolitik, Gesundheitspolitik, deutsche Vereinigungspolitik) im nationalen und europäischen Maßstab erprobt (u.a. Mayntz/Schneider 1995; Schimank 1995; Döhler/Mahnow 1995; Czada 1995; Grande 1995). In der Publikation »Games that Actors play« (1997) (zu Deutsch »Interaktionsformen« [2000]) wurde dann der »Baukasten AZI« ausführlich von Scharpf dargestellt.

Der Ansatz des AZI basiert auf der Annahme, dass das Handeln von Akteuren zwar von den institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst, aber nicht in letzter Instanz gesteuert wird. Er enthält zwar theoretische Prämissen und Modellierungen, stellt jedoch – nach Einschätzung der Autoren Scharpf und Mayntz – kein Erklärungsmodell, sondern »bestenfalls eine Forschungsheuristik« (Mayntz/Scharpf 1995, 39) dar. Mit seiner Hilfe lassen sich zumindest die unterschiedlichen Formen von Interaktionen einordnen, die zwischen individuellen und korporativen Akteuren mit spezifischen Fähigkeiten, kognitiven wie normativen Orientierungen in einem gegebenen institutionellen Kontext und unter gegebenen Bedingungen der Politik-Umwelt stattfinden (Scharpf 2000, 17, 75). Es gilt vor allem aufzuzeigen, wie unter bestimmten Politik-Umweltbedingungen bestimmte Probleme zu bestimmten politischen Entscheidungen führen.

Abbildung 1 zeigt das logische Grundmodell des AZI, in Abbildung zwei sind die verfeinerten Grundbegriffe dargestellt.

Darin werden folgende Ebenen unterschieden (Mayntz/Scharpf 1995):

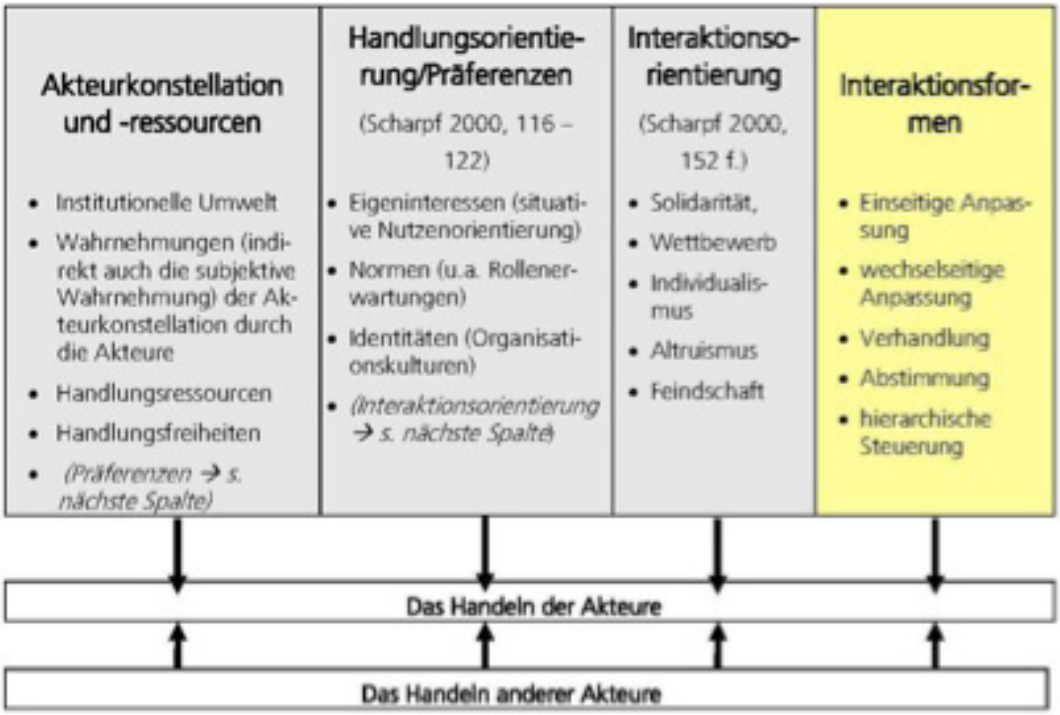


Abb. 2: Handlungsleitende Faktoren nach Scharpf
Quelle: DOPFNER/BELOW/FÜHR 2011 auf Grundlage SCHARPF 2000, 91

■ Der »Institutionelle Kontext«: Der Institutionenbegriff wird nach Einschätzung der Autoren relativ eng gefasst. Zum institutionellen Kontext gehören Regeln, die materielle Verhaltensregeln und Verfahrensnormen festlegen, bestimmten Adressaten Ressourcen zuteilen und bestimmte Relationen zwischen Akteuren (Abhängigkeit/Dominanz) festlegen; institutionelle Regelungen konstituieren korporative Akteure.

■ Unter »Akteure« werden sowohl korporative Akteure (insbesondere Organisationen, aber auch Netzwerke und Gruppen) als auch individuelle Akteure gefasst, die es mit ihren jeweiligen Fähigkeiten/Ressourcen, individuellen und zugewiesenen Kompetenzen, Wahrnehmungen und Präferenzen zu untersuchen gilt. Anders als umgangssprachlich üblich werden »Organisationen« im AZI nicht unter »Institutionen« subsummiert, sondern gelten als eine Form »korporativer Akteure« (Jansen 1997), die – verglichen mit anderen Akteurstypen – durch eine relativ hohe kollektive Handlungsfähigkeit gekennzeichnet ist (Schimank 2002). Entscheidend sind auch die »Handlungsorientierungen« der Akteure: diese können z.B. eher individualistisch oder kollektiv sein; hier gehen die Wahrnehmungen von Situationen ein. Die Relevanz von kollektiven »Handlungssituationen« liegt zum einen in ihrem Stimuluscharakter, zum andern in den Handlungschancen, die sie bieten.

■ Unter »Akteurskonstellationen« werden, in Anlehnung an Grundmodelle der Spieltheorie (z.B. »Gefangenendilemma«, »Rambo-Situation«), bestimmte Situationen gefasst, in denen unterschiedliche Akteure mit ihren Orientierungen zusammentreffen und in entsprechenden Interaktionsmodi agieren, woraus sich bestimmte Handlungsoptionen ergeben.

■ Die im AZI systematisierten »Interaktionsformen« zwischen Akteuren sind: Einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung.

■ Vor dem Hintergrund dieser Typisierungen können bestimmte Formen von Koordination im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit untersucht werden wie z.B.:

■ »Positive Koordination« (Prüfung eines Vorschlags auf Gesamtwohl) und »negative Koordination« (Prüfung auf Einzelbelange): An die Stelle der negativen Koordination in Verhandlungssystemen, wie sie z.B. für Anhörungsverfahren typisch ist, kann unter bestimmten Voraussetzungen die positive Koordination in Form von multilateralen Verhandlungen treten, die eine gegenüber negativer Koordination erhöhte Gesamtwohlfahrt ermöglichen (Scharpf 1996).

■ »Kooperation im Schatten der Hierarchie«: Dieser Modus unterscheidet sich von freien Verhandlungen grundlegend (Scharpf 2000, 323ff). Der doppelte Mechanismus der antizipierten Reaktion und der »Rute im Fenster« trägt dazu bei, dass die hierarchische Autoritätsstruktur einen größeren Steuerungseinfluss hat, als es die hierarchische Koordination als Interaktionsmodus hätte (Einig 2003, 493; Diller 2004).

■ Verhandlungsstile sind z.B. »Problem-Solving«, das durch die Suche nach der Optimierung des Gesamtwohls bestimmt ist, und »Bargaining«, innerhalb dessen Verteilungsfragen unter dem Aspekt des Eigennutzes verhandelt werden. Beim Problem-Solving steht ausschließlich die gemeinsame Nutzenproduktion im Vordergrund, nicht die Verteilungsfrage (Scharpf 2000, 223f).

Im AZI werden zwar keine expliziten Hypothesen formuliert, jedoch werden Modelle und Zusammenhänge postuliert, die sich durchaus als solche interpretieren lassen. Ein Beispiel hierfür ist die Verknüpfung zwischen den Interaktionsformen, mit denen Akteure zueinander in Beziehung treten, und den institutionellen Kontexten, in denen dies geschieht (Abb. 3).

Institutionelle Kontexte werden dabei nicht als abschließend determinierender, aber als »*stimulierender, ermöglichender oder auch restringierender Handlungskontext*« (Mayntz/Scharpf 1995, 43) verstanden. In der Matrix in Abb. 3. ist die »... *Idee einer Möglichkeitsgren-*

Interaktionsform	institutioneller Kontext			
	Anarchisches Feld	Netzwerk	Verband	Organisation
Einseitiges Handeln/ wechselseitige Anpassung	X	X	X	X
Verhandlung	(X)	X	X	X
Mehrheitsentscheidung	-	-	X	X
Hierarchische Steuerung	-	-	-	X

Abb. 3: Zusammenhänge von Interaktionsformen und institutionellem Kontext
Quelle:: SCHARPF 2000, 91

ze, bei der der institutionelle Kontext die jeweils realisierbaren Interaktionsformen begrenzt...« (Scharpf 2000, 92) enthalten. Die These ist jene: Während einseitiges Handeln innerhalb aller institutionellen Kontexte stattfinden kann, sind Mehrheitsentscheidungen nur in Verbänden und Organisationen, nicht aber z.B. in Netzwerken realisierbar; hierarchische Steuerung ist grundsätzlich nur in festen Organisationen möglich. In Organisationen sind umgekehrt alle Interaktionsformen möglich, in den für Regional Governance typischen Netzwerken dagegen nur einseitiges Handeln und Verhandlungen.

3. Zur Anwendung des AZI: Auswertung vorliegender empirischer Untersuchungen

Die Autoren räumen selbst ein, dass das Grunddesign des AZI so komplex ist, dass es in seiner Gesamtheit kaum in empirischen Untersuchungen operationalisiert werden kann, sondern diese nur auf einzelnen Bausteinen des AZI aufbauen können (Mayntz/Scharpf 1995, 67). Der AZI hat dennoch – bzw. vermutlich genau deswegen – in den letzten Jahren eine bemerkenswerte Prominenz vor allem in den Raum- und Politikwissenschaften erfahren. Nachfolgend werden – ohne den Anspruch auf Vollständigkeit – 16 dieser Untersuchungen vorgestellt, je zur Hälfte aus den Planungs- und den Politikwissenschaften.

Einzeldarstellung der Untersuchungen. vgl. Tab. 1 ab S. 13

Auf der für die Raumplanungsforschung relevanten lokalen und regionalen Ebene sind zunächst folgende Studien zu nennen:

- Brzenczek/Wiegandt (2009) wenden das Untersuchungsraster des AZI auf die Analyse von Prozessen der Stadtgestaltung in vier deutschen Großstädten mit je drei Bauprojekten an. Im Vordergrund stehen institutionelle Kontexte und Akteure, z.T. Akteurskonstellationen. Herausgearbeitet werden vor allem die Unterschiede in der Regulierungsintensität zwischen den einzelnen Städten. Eine Besonderheit stellt das zweistufige Vorgehen dar: Nach der Analyse der jeweiligen Stadtentwicklungspolitiken wird die Untersuchung auf Entscheidungsprozesse in einzelnen Bauprojekten der Untersuchungsstädte fokussiert.
- Dopfer/Below/Führ (2011) haben im Rahmen einer Vorstudie einen Untersuchungsansatz zur vergleichenden Analyse von Wissensgenerierungsprozessen im Rahmen partizipativer Stadtentwicklungsprozesse in zwei Großstädten formuliert. Bemerkenswert ist an dieser Studie, dass die nahezu vollständige Betrachtung entlang der AZI-Wirkungskette zumindest vorgesehen ist, weiterhin die klare Operationalisierung und Weiterentwicklung des Modells, die Integration mit Institutional-Analysis-and-Development-Framework (IAD[1]) bzw. dem Modell Homo Oeconomicus Institutionalis (HOI[2]) sowie die klare Gliederung eines Planungsprozesses. Die Hauptstudie lässt auch im Hinblick auf den Ertrag des Untersuchungsansatz AZI vielversprechende Ergebnisse erwarten.
- Dziomba (2009) nennt den AZI als methodisches Bezugsmodell im Rahmen ihrer Untersuchung zu Erfolgsfaktoren für städtebauliche Großprojekte, in den beiden auf Experteninterviews und Dokumentenauswertungen basierenden Fallstudien werden allerdings nur die institutionellen Rahmenbedingungen detaillierter betrachtet (z.B. Darstellung von Vertragswerken, Förderkonditionen). Die Akteure werden lediglich aufgezählt, Interessen nur punktuell als »psychologische Rahmenbedingungen« angedeutet, Verhandlungen nur sporadisch erwähnt. Im Ergebnis kommt die Arbeit zu sehr praxisnahen und konkreten Empfehlungen um den Erfolg von Großprojekten zu erhöhen.

---

1 Der von Ostrom/Gardner/Walker (1994) entwickelte IAD-Framework ist ebenso wie der AZI als eine institutionenökonomische Forschungsheuristik einzuordnen und diesem in der Grundstruktur ähnlich. Anders als im AZI wird hier jedoch der Begriff der Arena explizit eingeführt (Jakobi 2007). Eine Arena kann als problemorientierter Handlungszusammenhang verstanden werden, der für nicht institutionalisierte, aber mittelfristig stabile Interaktionen sensibel ist. In einer Arena, der bestimmte Themen- und Problembereiche zuzuordnen sind, finden in einer bestimmten Handlungssituation Interaktionen von Akteuren statt (Dopfer/Below/Führ 2011). Die Trennung des Begriffs Arena vom Begriff Institutionensystem ist allerdings diffus; man könnte in der AZI-Terminologie eine Arena als einen themen- und situationsbezogen konkretisierten Ausschnitt des latenten institutionellen Kontextes bezeichnen.

2 Das Modell des Homo Oeconomicus Institutionalis (HOI) stellt eine Weiterentwicklung des ökonomischen Institutionalismus dar. Dabei wird betont, dass auch der eigennützige Homo Oeconomicus in ein institutionelles Regelsystem eingebettet ist, das neben individuellen auch kollektive Rationalitäten erfordert. Im HOI-Ansatz geht es anders als im AZI weniger um die Erklärung der Ausgestaltung der Interaktionen, sondern eher um die Erklärung des Verhaltens einzelner Akteure. Kognitive Grenzen von Akteuren werden vor allem dann zur Erklärung von Verhalten innerhalb eines institutionellen Arrangements herangezogen, das nicht situativ-nutzenmaximierend bzw. regelgebunden ist (Dopfer/Below/Führ 2011, 27ff).

■ Fürst/Rudolph/Zimmermann (2003) wenden den AZI auf die vergleichende Untersuchung von insgesamt sechs Fallbeispielen regionalplanerischer Prozesse in drei Bundesländern an. Ausführlicher werden die institutionellen Kontexte und die Interaktionsorientierungen des Akteurs Regionalplanung mit seinen spezifischen Koordinationsstrategien dargestellt. Bemerkenswert ist an dieser Studie die relativ starke Orientierung an Hypothesen. So werden Hypothesen zu vermuteten Zusammenhängen zwischen institutionellen Kontexten und Koordinationsstilen und Ergebnissen modifiziert, die Rolle individueller Orientierungen des Akteurs Regionalplanung klar herausgearbeitet und daraus Handlungsempfehlungen abgeleitet.

■ Knieling/Fürst/Danielzyk (2003) untersuchen im Rahmen eines Vergleichs von insgesamt acht Regionalplanungen aus vier Bundesländern die Möglichkeiten und Grenzen kooperativer Handlungsorientierung der Regionalplanung. Die auf Leitfragen basierenden Fallstudien fokussieren vor allem auf die institutionellen Kontexte und die latenten Handlungsorientierungen der zentralen Akteure der Regionalplanung. Akteurskonstellationen, konkrete Verhandlungen und Entscheidungen werden nur am Rande betrachtet. Ergebnis der Arbeit ist vor allem die explorative, beispielhafte Erschließung von unterschiedlichen kooperativen Handlungsweisen der Regionalplanung. In Ansätzen gelingt es, den Einfluss der institutionellen Kontexte (Rechtsform der Regionalplanungen) durch die vergleichende Analyse in Bezug zu den Handlungsorientierungen der Regionalplanung zu setzen. Abschließend werden thesenartige Empfehlungen für die bessere Ausgestaltung regionaler Kooperationsprozesse formuliert.

■ Kreuzer/Scholz (2011) setzen den AZI in einer Untersuchung des Handlungsfeldes altersgerechte Stadtentwicklung in der Stadt Bielefeld ein. Differenziert nach einzelnen Handlungsfeldern werden in dieser Studie mit Anschlüssen zu Governance-Konzepten vor allem die Merkmale der jeweiligen institutionellen Kontexte sowie die Handlungsorientierungen und Handlungsfähigkeiten eines breiten Spektrums von Akteursgruppen betrachtet. Konkrete Akteurskonstellationen und Entscheidungen werden nicht bzw. eher episodisch analysiert. Bemerkenswert ist an dieser Arbeit vor allem die systemtische Ausdifferenzierung des Werkzeugkastens AZI auf das Politikfeld Stadtentwicklung im Bereich der institutionellen Kontexte und Akteursorientierungen.

■ Krupa (2010) kombiniert den AZI in seiner vergleichenden Untersuchung des regionalen Wissenstransfers zwischen Fachhochschulen und Unternehmen in zwei Brandenburgischen Stadtregionen mit dem (tendenziell präferierten) IAD-Framework. Die auf Sekundärdaten und Experteninterviews basierende Analyse stellt vor allem Elemente der institutionellen Rahmenbedingungen und die Skizzierung der Akteure in den Vordergrund. Akteurskonstellationen werden nicht systematisiert betrachtet. Die Operationalisierung des Begriffs »Interaktionsformen« entfernt sich weit von den Grundüberlegungen des AZI. Insgesamt werden eher latente regionale Kommunikationsstrukturen als konkrete Entscheidungen untersucht. Im Ergebnis werden empirische Befunde einem umfangreichen Katalog von Hypothesen zu Begriffen der neuen Institutionenökonomie gegenübergestellt (z.B. Transaktionskosten, Principal-Agent).

■ Lahner (2009) wendet Elemente des AZI auf die vergleichende Untersuchung von kooperativen Place-Making-Prozessen in zwei deutschen Biosphärenreservaten an. Dabei wird die Entwicklungsgeschichte der Kooperationen betrachtet, insbesondere institutionelle Kontexte, Handlungsarenen, Akteure und andeutungsweise einige Akteurskonstellationen und Interaktionen. Aus der Gegenüberstellung der beiden regionalen Kooperationen werden differenzierte Empfehlungen für die Ausgestaltung von Regional Governance abgeleitet. Hervorzuheben und besonders im Hinblick auf andere Regional Governance-Analysen relevant sind bei dieser Arbeit die Erweiterungen des AZI-Analyserasters um Faktoren wie »Prozessverlauf/Stabilität« und »Place-Making«, die Operationalisierung der Variablen »Rollen« in »Akteure« und »Partizipation« in »Akteurskonstellation« sowie eine Typisierung von Kooperationsentwicklungsstufen (S. 245) .

Aus den Politikwissenschaften liegt eine größere Zahl von Untersuchungen vor, die dezidiert den AZI anwenden. Sie untersuchen Aspekte nationaler Sektoralpolitiken und Fragestellungen aus der europäischen Politik. In die erste Teilgruppe fallen die Arbeiten, in denen Politiken unterschiedlicher Länder bzw. Regionen miteinander verglichen werden. In ihnen werden z.T. Typen gebildet und die Entwicklung der Politiken im Zeitverlauf be-

trachtet; es werden aber keine einzelnen politischen Entscheidungen vertieft untersucht:

■ Baumgartner (2010) nutzt den AZI innerhalb einer vergleichenden Untersuchung der Kommunikationspolitiken der Regierungen aller 26 Schweizer Kantone. Auffallend ist an der Arbeit neben ihrer strengen Ausrichtung an Hypothesen zu den Merkmalen Regelung (rechtliche Grundlagen, Leitbilder), Organisation und Akteure vor allem die Typisierung von Regelungsdichten und Akteuren mit ihren dauerhaften Handlungsorientierungen. Von den hier betrachteten Untersuchungen ist sie diejenigen, die quantitative Datenanalyseelemente am konsequentesten einsetzt (Typisierung, Zusammenhangsmaße). Die Untersuchung konzentriert sich jedoch auf den institutionellen Kontext und den kollektiven Akteur »Regierung«, Akteurskonstellationen und Entscheidungen werden nicht analysiert. Konstatiert wird, dass das politische System auf die unterschiedlichen Dimensionen der Regierungskommunikation verschieden Einflüsse hat: besonders stark wird die Dimension Organisation beeinflusst.

■ Ioannidou (2010) wendet in ihrer eher explorativ ausgerichteten Studie den AZI auf die Fragestellung an, wie die Leitidee »Lebenslanges Lernen« in der Politik der OECD und EU ihren Niederschlag (Rezeption und Implementierung in Form des Bildungsmonitoring) auf nationaler Ebene in drei Ländern – Deutschland, Finnland, Griechenland – findet. Im Ergebnis wird die hohe Bedeutung der kollektiven Akteure OECD und EU diagnostiziert, deren Rahmensetzungen zu relativ ähnlichen Umsetzungsergebnissen in den betrachteten Ländern führen; hervorgehoben wird auch die Bedeutung von Verhandlungen im Gegensatz zur hierarchischen Steuerung. Bemerkenswert ist an dieser Arbeit die Verknüpfung des AZI mit dem Konzept der Pfadabhängigkeit von Entwicklungen, die Konzeptionalisierung einer Leitidee (»Lebenslanges Lernen) als Teil des institutionellen Kontextes des Politikfeldes und die systematische Unterscheidung von kollektiven und individuellen Akteuren.

■ Koss (2008) setzt Elemente des AZI bei der vergleichenden Untersuchung der Entwicklung von vier europäischen Regimes (D, SWE, GB, F) zur Parteienfinanzierung ein. Die Entwicklung der Politiken wird, ausgerichtet an Hypothesen in langen Zeiträumen, auf Basis von Dokumenten analysiert. Hervorzuheben ist an dieser Arbeit die klare Modellierung von Zusammenhängen zwischen ausgewählten Merkmalen des institutionellen Kontextes (Fokus auf institutionellen Entscheidungspunkten), der Akteursorientierungen (Fokus auf Zielen) und Determinanten der Handlungssituationen (Fokus auf Parteiendiskursen) (Koss 2008, 21). Es wird herausgearbeitet, dass in den genannten Ländern diese Elemente jeweils unterschiedlichen Einfluss auf die Politikergebnisse hatten (Koss 2008, 308).

■ Zielsetzung der Arbeit von Schumann (2005) ist es, einen Beitrag zur Beantwortung der Frage zu liefern, wie der Mehrebenencharakter europäischer Politik sich auf die Intereressensvermittlung von Akteuren auswirkt. Auf der Grundlage von gestuft entwickelten Hypothesen wird in der vergleichenden Studie (Deutschland/Frankreich) der Bereich der Elektrizitätswirtschaft mit Hilfe von Experteninterviews und Dokumentenanalysen untersucht. Auffallend ist an der Arbeit die sehr detaillierte Betrachtung unterschiedlicher nationaler und europäischer Kontexte und die daraus abgeleitete systematische Analyse der konkreten Interessensvermittlungsprozesse, wobei Interaktionsformen systematisiert werden und auf den Interessenvermittlungsmodus von Koppelgeschäften eingegangen wird.

Die zweite Teilgruppe der ausgewerteten Arbeiten aus den Politikwissenschaften betrachtet die Akteurskonstellationen und Interaktionen konkreter politischer Entscheidungsprozesse intensiver. Die Studien differieren hinsichtlich ihrer empirischen Grundlagen (überwiegend der Sekundärauswertung von Literatur; eigener Erhebungen vor allem in Form von Expertenbefragungen). Vor allem aber unterscheiden sich die Studien hinsichtlich ihrer Versuche, die von Scharpf vorgestellten spieltheoretischen Modelle zu verifizieren und weiterzuentwickeln:

■ Buntrock (2004) betrachtet den AZI als nach seiner Einschätzung einzigen Ansatz, der in einem nicht-hierarchischen Kontext anwendbar ist, um das Zustandekommen von »Kooperation 1. Ordnung« erklären und ein spezifisches Institutionengefüge bei der Erklärung der Interaktionsergebnisse zu berücksichtigen (Buntrock 2004, 37). Beantwortet wird die Fragestellung, inwieweit die Entscheidungen der europäischen Stahlpolitik die Kooperation zwischen zentralen Stahlunternehmen beeinflussten. Als institutioneller Kontext werden dabei die EGKS-Verträge mit den dort formulierten Regularien definiert. Für vier unterschiedliche Perioden werden zunächst die jeweiligen Maßnahmen der Hohen Kommission beschrieben. Im Hauptteil der Analyse, die ausschließlich auf

Sekundärauswertungen beruht, werden dann die wichtigsten Akteursgruppen (Stahlunternehmen) mit ihren vor dem Hintergrund dieser Rahmensetzungen möglichen Handlungsoptionen und Präferenzen beschrieben. Aus den verschiedenen Handlungsoptionen ergeben sich für die unterschiedlichen Zeitphasen jeweilige spieltheoretische Präferenzordnungen für die zentralen Akteure und entsprechend definierte Spielsituationen (z.B. Rambo-Situation, Gefangenendilemma). Es wird somit dargelegt, zu welchen spieltheoretischen Situationen Politikmaßnahmen bei zentralen Adressaten führen. Von allen untersuchten Arbeiten fasst und überprüft diese am fokussiertesten spieltheoretische Akteurskonstellationen als »AZI-Hypothesen«.

■ Heipertz (2005) orientiert sich in seiner Analyse des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts am AZI. Dieser wird im Zeitraum seiner Entstehung als abhängige, im Zeitraum seiner Implementation als unabhängige Variable gefasst. Die im Wesentlichen auf Dokumentenauswertung und einigen wenigen schriftlichen Expertenaussagen basierende Untersuchung betrachtet unterschiedliche Verhandlungszeitpunkte und die hierin zwischen den korporativen Akteuren stattfindenden Interaktionen. Nach einer ausführlichen Darstellung der Verhandlungen wird eine kommentierte Problemtransformationsanalyse und eine Verlaufsanalyse (Akteure, Akteurskonstellationen) vorgenommen. Dabei wird zwar auf Typisierungen verzichtet, es werden aber Begriffe des AZI zur Analyse der Verhandlungen aufgenommen. Im Ergebnis werden die Bestimmungsfaktoren für die Entscheidungen herausgearbeitet und Empfehlungen für verbesserte Regularien in weiteren Entscheidungsprozessen formuliert.

■ Schmidt (1998) setzt Elemente des AZI im Rahmen der Untersuchung der Rolle der europäischen Kommission in einzelnen Politikfeldern unter dem Paradigma der Liberalisierung ein. Der Fokus liegt dabei auf der Telekommunikations- und der Technologiepolitik. Dabei geht es vor allem um die Implementation der rechtlichen Rahmensetzungen; es wird auf Grundlage von umfangreichen Dokumentenanalysen und 57 Expertengesprächen herausgearbeitet, welche Rolle die EU-Kommission bei der Implementation und Fortentwicklung der Politiken spielte. Für bestimmte Entscheidungen werden bestimmte Akteurskonstellationen spieltheoretisch modelliert. Die Arbeit ist die einzige der hier vorgestellten, die die Politik eines korporativen Akteurs (EU-Kommission) in zwei Politikfeldern miteinander vergleicht und dabei systematisch spieltheoretische Akteurskonstellationen herausarbeitet. Die Analyse zeigt auf, wie und warum bei identischen institutionellen Rahmenkontexten und Grundstrategien eines kollektiven Akteurs seine Politik in den Handlungsfeldern unterschiedlich erfolgreich ausfällt.

■ Wiesner (2006) legt mit seiner Studie zu den Verhandlungsprozessen im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau die wohl ambitionierteste Anwendung bzw. Weiterentwicklung der spieltheoretischen Module (Analyse der Akteurskonstellationen und Interaktionsformen) des AZI vor. Die Längsschnittuntersuchung bezieht ihr Material vor allem aus der teilnehmenden Beobachtung an Verhandlungen und Experteninterviews. Es wird nachvollzogen, wie es über mehrere Stufen letztlich zu einer politischen Einigung kam. Von allen betrachteten Untersuchungen ist sie diejenige, die sich am intensivsten dezidiert mit der Forschungsheuristik des AZI auseinandersetzt und ein differenziertes Instrumentarium zur Analyse operationalisiert. Sie ist zudem diejenige, die am überzeugendsten die schrittweise Fokussierung auf die detaillierte Betrachtung von Einzelentscheidungen vornimmt.

Querauswertung

Bei der Gegenüberstellung der Untersuchungen fallen vor allem folgende Aspekte auf:

■ Sofern sich die Autoren explizit zu ihren Anwendungserfahrungen des AZI äußern (z.B. Ioannidou 2010; Baumgartner 2010), fällt das Urteil durchweg positiv aus. Nur wenige von ihnen unternehmen allerdings den Versuch der systmatischen kritischen Weiterentwicklung des AZI (Dopfer/Below/Führ 2011; Wiesner 2006; Buntrock 2004).

■ Der AZI wird in vielen Untersuchungen mit anderen Ansätzen kombiniert, die eher den Anspruch geschlossener Theorien haben als er selbst. Zum Tragen kommen häufiger Governance- und institutionenökonomische Überlegungen, zudem in Einzelfällen Überlegungen zu Public-Choice, Pfadabhängigkeit, Place-Making und zur Kommunikationstheorie. Die Verknüpfung zu diesen theoretischen Zugangsweisen ist eher lose; die Untersuchungen dienen eher zur Überprüfung der Tauglichkeit des AZI als der theoretischen Überlegungen. Enger sind die Verknüpfungen mit anderen Heuristiken und Modellen, insbesondere Homo Oeconomicus Instituti-

onali und Institututional Analysis (OIA) and Development (IAD)-Modell/Arenenkonzept (Dopfer/Below/Führ 2011, Krupa 2010).

■ Die Grundbegriffe des AZI-Rasters werden in sehr unterschiedlicher Detaillierung angewendet. Die Ebenen »institutioneller Kontext« und »Akteure« werden in allen Studien behandelt, der institutionelle Kontext meist deutlich ausführlicher als die Akteure (z.B. Dziomba 2009). Die Ebene der Akteure der »Akteurskonstellationen« wird in den meisten Studien tangiert – allerdings mit sehr unterschiedlicher Ausgestaltung. Eher in Ausnahmenfällen (Schmidt 1998; Wiesner 2006) wird auf die von Scharpf formulierten Typologien/spieltheoretischen Modelle Bezug genommen. Noch mehr gilt dies für die im AZI vorgeschlagenen Typologien von Interaktionen, die nur in Einzelfällen vertiefend und im Sinne der Vorschläge des AZI systematisiert analysiert werden (Schumann 2005; Wiesner 2006). Unterhalb der ersten Gliederungsebene des Baukastens AZI greifen die Untersuchungen die vorgeschlagenen Begriffe deutlich seltener auf; hier werden in der Regel eigene Begriffe gebildet, die sich auf die jeweilige Fragestellung beziehen. Die transparenteste begriffliche Feingliederung des AZI-Grundmodells findet sich bei Dopfer/Below/Führ (2011).

■ Die Designs der empirischen Untersuchungsansätze variieren:

- Es dominieren eindeutig an Leitfragen orientierte, eher explorative Designs (Brzenczek/Wiegandt 2009; Dziomba 2009, Heipertz 2005; Ioannidou 2010; Knieling/Fürst/Danielzyk 2003; Kreuzer/Scholz 2011, Koss 2008; Krupa 2010, Lahner 2010; Dopfer/Below/Führ 2011).
- Einige Untersuchungen sind an mehr oder minder stringent formulierten Hypothesen ausgerichtet (Baumgartner 2010; Buntrock 2003, Schumann 2005; Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003).
- Eine Studie basiert in erster Linie auf stringenten empirisch untersetzten Typologien (Baumgartner 2010).
- Wenige Arbeiten gehend modellierend vor, wobei hier durchweg der Aspekt der Akteurskonstellationen im Vordergrund steht (Schmidt 1998; Wiesner 2006).
- Neben Dokumentenanalysen stellen leitfadenbasierte Expertengespräche für alle Untersuchungen die wichtigste Informationsquelle dar. Quantitative standardisierte schriftliche Befragungen werden nur in wenigen Fällen eingesetzt: Lahner (2010) wertet diese rein deskriptiv aus; Baumgartner (2010) wendet sie für Typologien an; quantitativ hypothesentestend wird nirgends verfahren.

■ Die Untersuchungen sind durchweg vergleichend angelegt und arbeiten in der Regel mit Fallstudien:

- Am häufigsten finden sich Vergleiche zwischen mehreren EU-Staaten (Ioannidou 2010; Koss 2008), Regionen/Bundesländern (Baumgartner 2010; Knieling/Fürst/Danielzyk 2003; Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003; Krupa 2010, Lahner 2010) oder Städten (Dopfer/Below/Führ 2011; Brzenczek/Wiegandt 2009) und städtebaulichen Projekten in verschiedenen Städten (Dziomba 2009) im Rahmen von Querschnittsuntersuchungen.
- Vereinzelt werden Vergleiche der Politikimplementation in einem Politikfeld zu unterschiedlichen zeitlichen Phasen im Rahmen von Längsschnittanalysen vorgenommen (Heipertz 2005; Wiesner 2006).
- Einzelne Untersuchungen nehmen Kombinationen aus den beiden vorgenannten Vorgehensweisen vor (Buntrock 2003; Schumann 2005).
- Andere Untersuchungen nehmen Vergleiche zwischen mehreren Politikfeldern im Rahmen von Querschnittsuntersuchungen vor (Kreuzer/Scholz 2011; Schmidt 1998), in einem Fall (Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003) werden unterschiedliche Verfahrenstypen der Regionalplanung und damit Politikteilfelder miteinander verglichen.

4. Kritische Würdigung des AZI – Konsequenzen für die Raumplanungsforschung

Ein Großteil der Attraktivität des AZI erklärt sich sicherlich daraus, dass er handlungstheoretische, institutionalistische und strukturalistische Paradigmen organisch zusammenführt, die zuvor in den Sozialwissenschaften als unvereinbar galten (Schumann 2005, 47). Er betont die Wechselwirkung zwischen individuellem wie kollektivem Handeln und den dieses Handeln präformierenden Strukturen (Jakobi 2007, 12), ohne dabei Variablen einseitig als abhängig oder unabhängig zu deklarieren. Mit ihm lässt sich sowohl fassen, wie bei identischen institutionellen Rahmenbedingungen in unterschiedlichen Regionen dennoch unterschiedliche Raumsteuerungsergebnisse entstehen, als auch, wie sich institutionelle raumwirksame Regelsysteme durch Akteure und ihre Interaktionen ver-

ändern. Der AZI hat sich offensichtlich so praktikabel erwiesen, dass er erweitert oder mit anderen Erklärungsansätzen kombiniert werden kann: Neben den oben ausgewerteten Untersuchungen ergänzt z.B. auch JACOBI (2007) das Konzept des Akteurzentrierten Institutionalismus am Beispiel der Mitbestimmungsforschung um das Arenen-Konzept.

Gleichwohl hat der AZI – vor allem von anderer Seite als jener der unmittelbaren Anwender – Kritik erfahren, wie z.B. den (je nach Standpunkt) zu engen oder zu weiten Institutionenbegriff (Jakobi 2007, 10). Einer noch radikaleren Kritik zufolge blendet die rationalistische Grundkonzeption der Interaktionsmechanismen konstitutive identitätsstiftende und mobilisierende Dimensionen von Institutionen weitgehend aus und ignoriert damit Elemente, die im Governance-Diskurs besondere Bedeutung haben (Blatter 2007, 40). Dieser grundlegenden Kritik ist jedoch entgegenzuhalten, dass der als Baukasten konzipierte AZI grundsätzlich offen für Ausdifferenzierungen der Kernbegriffe ist: was z.B. zum institutionellen Kontext gehört, muss ebenso je nach Untersuchungsgegenstand entschieden werden, wie auch die identitätsstiftenden Elemente von Governance-Prozessen problemlos als kollektive Akteursorientierungen in Untersuchungsansätze eingehen können.

Welche Konsequenzen lassen sich nur daraus für die Raumplanungsforschung und hier insbesondere für die Planungstheorie ziehen?

Die oben dargestellte Auswertung zeigt, dass mittlerweile für einige wichtige Handlungsfelder der Raumplanung Untersuchungen vorliegen, die durch den AZI strukturiert oder zumindest inspiriert wurden: Städtebau (Dziomba 2009), Stadtentwicklungspolitik (Brzenczek/Wiegandt 2009; Kreuzer/Scholz 2011, Dopfer/Below/Führ 2011), Regionalplanung (Knieling/Fürst/Danielzyk 2003; Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003) und Regionalentwicklung (Lahner 2010; Krupa 2010). Einige Untersuchungen wenden die AZI-Elemente nur sehr selektiv und z.T. oberflächlich an. Einigen ist es aber in Ansätzen gelungen, den Begriffsbaukasten themenspezifisch zu verfeinern, indem z.B. sachliche Paradigmen als Teil des institutionellen Kontextes eingeführt wurden oder weitere Typen von themenspezifischen Interaktionsorientierungen zumindest angedeutet werden. Vor allem auf diesen Untersuchungen lässt sich aufbauen. Der Vergleich mit den Arbeiten aus den Politikwissenschaften zeigt jedoch, dass die Raumplanungsforschung die Potenziale des Instrumentenbaukastens bei weitem noch nicht ausgeschöpft hat. Folgende Defizite lassen sich in der Anwendung des AZI in der Raumplanungsforschung feststellen:

- Die dem Kausalmodell des AZI zugrundeliegende Frage lautet: »Inwieweit determiniert der institutionelle Kontext – was dagegen erklärt sich durch Situationen, Akteure und Akteurskonstellationen und die sich daraus ergebenden Interaktionsformen?« Den Untersuchungen aus der Raumplanungsforschung gelingt aber nur in Ansätzen durch eine stringente Gegenüberstellung entsprechend ausgewählter und typisierter Fallstudien diese Grundfrage des AZI präziser für den Untersuchungsgegenstand zu beantworten. In der Regel werden die Fallstudien eher explorativ als Belege für Vielfalten lokaler und regionaler Politiken herangezogen, anstatt zu versuchen, zumindest gewisse Regelmäßigkeiten herauszuarbeiten. Am deutlichsten in die Richtung der Herausarbeitung von Regelmäßigkeiten geht die Untersuchung von Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003, als hier Hypothesen entworfen und am Ende modifiziert werden.
- Der AZI ist in der Raumplanungsforschung bislang vor allem als Ansatz verwendet worden, um Untersuchungen im Raster seiner Hauptbegriffe zu strukturieren. Unterhalb der obersten »Baukastenebene« sind seine Begriffe jedoch erst in Ansätzen diszipliniert aufgenommen und noch zu wenig systematisch weiterentwickelt worden; in einigen Fällen wurden sie zu unpräzise verwendet.
- Anders als dem »Neuen Institutionalismus«, der das Entstehen von Institutionen zu erklären versucht, geht es dem Akteurzentrierten Institutionalismus vor allem um die Analyse politischer Entscheidungen (Koss 2008, 45); hier weist er seine besonderen Stärken auf. In den Arbeiten aus den Raumplanungswissenschaften werden jedoch eher komplexe latente Strukturen analysiert, aber (erstaunlicherweise) kaum konkrete politische Entscheidungen bzw. Planungsprozesse.[3] Wenn dies überhaupt geschieht, dann nur

3 Von den hier betrachteten Arbeiten aus den Planungswissenschaften geht die Untersuchung von Fürst/Rudolph/Zimmermann 2003 am stärksten in die Richtung der Analyse konkreter Planungsprozesse. Der Ressourcenrahmen (Projektlaufzeit 1 Jahr) ermöglichte es jedoch auch hier nicht, konkrete Verhandlungen intensiver zu

punktuell und eher episodisch. Insbesondere ist es erstaunlich, dass diese empirischen Untersuchungen praktisch keine systematischen Verzahnungen des AZI mit den im Laufe der Geschichte der prozeduralen Planungstheorie zahlreichen vorgeschlagenen Modellen von Planungsprozessen (vgl. z.B. Wiechmann 2008) vorgenommen werden.

Aus diesen Kritikpunkten lassen sich mehrere Folgerungen für die weitere Raumplanungsforschung ziehen, um den AZI noch fruchtbarer für empirische Analysen, aber auch die Raumplanungstheoriebildung einzusetzen:

Der AZI kommt den Bedarfen der Theoriebildung aus den praxisorientierten Raumplanungswissenschaften sehr nahe. Ein Ansatz, der die entscheidenden Variablen und Strukturen des Untersuchungsobjekts systematisieren kann, erscheint hier völlig ausreichend, der Bedarf nach der »großen Theorie« ist dagegen schwach ausgeprägt (Fürst 2004, 245). Dazu kommt, dass der AZI als Untersuchungsansatz mit dem Governance-Begriff, der in den letzten Jahren die planungstheoretische Debatte maßgeblich geprägt hat, grundsätzlich kompatibel erscheint.[4]

Allerdings sollte die Ambition an den AZI weiter gehen, als nur Variablen zur Untersuchung von Einzelfällen zu strukturieren; er eignet sich durchaus dazu, durch Gegenüberstellungen Regelmäßigkeiten herauszuarbeiten. Vergleichende Untersuchungen sollten daher stärker an dem Kausalmodell des AZI ausgerichtet sein. Dabei müssten systematischere Variationen und Kombinationen von Institutionellen Kontexten, Akteursorientierungen in Handlungssituationen und Interaktionsformen vorgenommen werden.

Der AZI ist ein sehr gut geeignetes Werkzeug, um insbesondere die Blindstellen auf der »Throughput«-Seite (Fürst 2004, 242) von Raumplanungsprozessen und ihren Einfluss auf die Politikoutputs zu erforschen. Es erscheint sinnvoll, mit Hilfe des AZI nicht nur Strukturen, sondern konkrete raumplanerische Entscheidungsprozesse noch stärker in den Vordergrund der Analyse zur rücken, als das bislang geschah. In jüngster Zeit ist mit dem Thema der Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturgroßprojekten (z.B. Stuttgart 21, Flughafen Frankfurt/Main) ein originäres Thema der Raumplanung und Raumplanungstheorie noch stärker in den Fokus gerückt. Der Baukasten des AZI eignet sich hervorragend für die Längsschnittanalyse solcher komplexen Entscheidungsprozesse. In diesen sollten systematische Verzahnungen mit den in der Planungstheorie entwickelten Modellen von Planungsprozessen (z.B.: linear, inkrementell, zirkulär oder emergent [vgl. Wiechmann 2008]) vorgenommen werden.

Besondere Bedeutung hat die Identifikation von Schlüsselsituationen in Verhandlungen, in denen Koordinationsprobleme entweder entstanden (weil z.B. institutionelle Regelungen verhandelt wurden), oder zumindest signifikant zum Vorschein treten. Freilich entstehen hierbei diffizile Operationalisierungsprobleme: Während die Grundelemente des institutionellen Kontextes (Netzwerke, Hierarchien, rechtliche Rahmen) noch relativ leicht identifizierbar sind, lassen sich die spieltheoretisch hergeleiteten Akteursgrundkonstellationen schwer empirisch fassen. Sie erfordern in der Regel eine Reduktion der Vielfalt von Akteuren zu kollektiven und korporativen Akteursgruppen. Die Raumplanungsforschung – zweifelsohne latent beeinflusst vom normativen Berufsparadigma einer stets möglichst breiten Akteurseinbindung – scheint sich mit dieser analytischen Reduktion von Akteursvielfalten besonders schwer zu tun. Zahlreiche Arbeiten aus den Politikwissenschaften zeigen jedoch, dass diese Reduktion auf Akteurstypengruppe aber durchaus möglich ist. Die Modellierung z.B. der »Bürger« in den Termini des AZI als singuläre, kollektive, vielleicht sogar korporative Akteure würde neue Sichtweisen auf den Gegenstand werfen. Auch die Untersuchung des Einflusses des kollektiven Akteurs »Raumplaner« mit seinen spezifischen Fähigkeiten Handlungsorientierungen in institutionellen Kontexten und unterschiedlichen Akteurskonstellationen wäre ein ergiebiges Thema der Raumplanungsforschung.

Soll die Raumplanungsforschung ihre Anschlussfähigkeit an die Politikwissenschaft erhöhen, wofür der AZI als ein sehr nützli-

---

beleuchten, auch das Akteursspektrum wurde nur ausschnitthaft analysiert.

4 Mit Benz/Dose (2009, 25) lassen sich drei Ebenen differenzieren: Auf der Mikroebene elementare Governance-Mechanismen, auf der mittleren Ebene Governance-Formen auf der oberen Ebene Governance-Regime (Kombinationen von Governance-Formen). Die mittlere und obere Ebene von Governance ist mit dem Begriff des Institutionellen Kontextes des AZI zum großen Teil kompatibel, die Mikroebene mit dem AZI-Begriff der Interaktionsformen. Gemäß dem Kausalmodell des AZI ginge es also darum zu erklären, inwieweit bestimmte Governance-Mechanismen durch Governance-Formen oder gar –regime präformiert sind bzw. inwieweit darin noch Freiheitsgrade für den Einfluss von Akteuren und Akteurskonstellationen bestehen, die konkrete politische Entscheidungen miterklären.

ches Forschungswerkzeug hervorragende Chancen bietet, sollten sich entsprechende Untersuchungen nicht nur mit seiner Grundstruktur, sondern tiefergehend – und sicherlich auch disziplinierter – mit den Begriffen, Hypothesen, Typologien und Modellen des Werkzeugkastens AZI auseinandersetzen als bislang.

Literatur

Altrock, Uwe (2004): Zukunftsperspektiven der Planungstheorie. In: Altrock, Uwe et al. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie, Planungsrundschau 10/2004, S. 259 – 276.

Baumgartner, Sabrina (2010): Die Regierungskommunikation der Schweizer Kantone. Regeln, Organisation, Akteure und Instrumente im Vergleich. Zürich.

Benz, Arthur; Dose, Nicolai (2009): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: Benz, Arthur; DOSE, Nicolai (2009): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden.

Blatter, Joachim (2007): Governance – theoretische Formen und historische Transformationen. Politische Steuerung und Integration in Metropolregionen der USA (1850 – 2000), Baden-Baden.

Brzenczek, Katharina; Wiegandt, Claus-Christian (2009): Pecularities in the visual appearance of German Cities – about locally specific routines and practices in urban design related governance. In: Erdkunde 3/2009, S. 245 – 255.

Buntrock, Oliver (2004): Problemlösung im europäischen Mehrebenensystem. Das Beispiel der Stahlpolitik der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Wiesbaden.

Czada, Roland (1995): Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung, Frankfurt/New York, S. 299 – 326.

Diller, Christian (2005): Regional Governance with and by Government: die Rolle staatlicher Akteure in drei Prozessen der Regionsbildung« (unveröffentlichte Habilitationsschrift).

Diller, Christian (2004): Regional Governance im »Schatten der Hierarchie« – Theoretische Überlegungen und ein Beispiel aus Schleswig-Holstein. In: Raumforschung und Raumordnung 4/5 2004, S. 270 – 279.

Döhler, Marian; Manow, Philip (1995): Staatliche Reformpolitik und die Rolle der Verbände im Gesundheitssektor. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York, S. 140 – 168.

Dopfer, Jaqui; Below, Nicola; Führ, Martin (2011): Wissensgenerierung im Rahmen partizipativer Stadtentwicklungsprozesse am Beispiel von München und Frankfurt, Vorstudie im Rahmen des LOEWE-Schwerpunktes »Eigenlogik der Städte«. Darmstadt.

Dziomba, Maike (2009): Städtebauliche Großprojekte der urbanen Renaissance. Die Phase der Grundstücksverkäufe und ihr Einfluss auf den Projekterfolg. Berlin.

Einig, Klaus (2003): Private Koordination in der Regionalplanung: Transaktionskosten des Planentwurfs in Verhandlungssystemen. In: Informationen zur Raumentwicklung 8/9, S. 479 – 504.

Fürst, Dietrich (2004): Planungstheorie – die offenen Stellen. In: Altrock, Uwe et al. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie, Planungsrundschau 10/2004, S. 239 – 258.

Fürst, Dietrich; Rudolph, Ansgar; Zimmermann, Karsten (2003): Koordination in der Regionalplanung. Opladen.

Grande, Edgar (1995): Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hr): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York, S. 327 – 368.

Heipertz, Martin Karl Georg (2005): Der europäische Stabilitäts- und Wachstumspakt. Institutionendesign im Selbstbindungsdilemma. Dissertation, Köln.

Ioannidou, Alexandra (2010): Steuerung im transnationalen Bildungsraum. Internationales Bildungsmonitoring zum Lebenslangen Lernen. Bielefeld.

Jakobi, Tobias (2007): Akteurzentrierter Institutionalismus und Arenen-Konzept in der Mitbestimmungsforschung. Zum theoretischen Rahmen eines Forschungsprojekts. Frankfurt/Main.

Jansen, Dorothea (1997): Das Problem der Akteurqualität korporativer Akteure. In: Benz, Arthur; Seibel, Wolfgang (Hg.): Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz. Baden-Baden, S. 193 - 236

Knieling, Jörg; Fürst, Dietrich; Danielzyk, Rainer (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Dortmund.

Koss, Michael (2008): Staatliche Parteienfinanzierung und politischer Wettbewerb. Die Entwicklung des Finanzierungsregimes in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Frankreich. Wiesbaden.

Kreuzer, Volker; Scholz, Tobias (2011): Altersgerechte Stadtentwicklung. Eine aufgaben- und akteursbezogene Untersuchung am Beispiel Bielefeld. Dortmund (unveröffentl. Diss.).

Krupa, Jörn (2010): Regionaler Wissenstransfer zwischen Fachhochschulen und Unternehmen. Eine Analyse institutioneller Einflussfaktoren aus Sicht der Neuen Institutionenökonomik am Beispiel der Stadtregionen Eberswalde und Brandenburg an der Havel, Marburg.

Lahner, Marion (2009): Regional Governance in Biosphärenreservaten. Eine Analyse am Beispiel der Regionen Rhön und Schaalsee unter Einbeziehung von Place Making. Stuttgart.

Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (1995): Der akteurzentrierte Institutionalismus. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York, S. 39 – 73.

Mayntz, Renate; Schneider, Volker (1995): Die Entwicklung technischer Infrastruktursysteme zwischen Steuerung und Selbstorganisation. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg. 1995): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York, Campus, S. 73 – 100.

Ostrom, Elinor; Gardner, Roy.; Walker, James. (1994): Rules, Games, and Common Pool Resources. Ann Arbour.

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

Scharpf, Fritz W. (1996): positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Kenis, Patrick; Schneider, Volker (Hg.): Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik. Frankfurt/New York, S. 497-534.

Scharpf, Fritz W. (1991): Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen. In: Benz, Arthur et al.: Horizontale Politikverflechtung: zur Theorie von Verhandlungssystemen. Frankfurt/Main; New York.

Selle, Klaus (2010): Neu denken! Warum die alte Planungstheorie ein »Motorrad« ist. In: pnd|online 1/2010. Aachen.

Selle, Klaus (2005): Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.

Schimank, Uwe (2002): Organisationen: Akteurskonstellationen – korporative Akteure – Sozialsysteme. In: Allmedinger, Jutta; Hinz, Thomas (Hg.): Organisationssoziologie; Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft 42/2002; S. 29 – 55.

Schimank, Uwe (1995): Politische Steuerung und Selbstregulation des Systems organisierter Forschung. In: Mayntz, Renate; Scharpf, Fritz W. (Hg.): Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York, S. 101 – 139.

Schmidt, Susanne K. (1998): Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission. Frankfurt/New York.

Schumann, Diana (2005): Interessenvermittlung im europäischen Mehrebenensystem. Strategien großer Elektrizitätsunternehmen im Vergleich. Wiesbaden.

Weith, Thomas (2011): Evidenzorientierung als Beratungsperspektive. In: Informationen zur Raumentwicklung 7/8 2011.

Wiechmann, Thorsten (2008): Planung und Adaption. Dortmund.

Wiesner, Achim (2006): Politik unter Einigungszwang. Eine Analyse föderaler Verhandlungsprozesse. Frankfurt/New York.

Autoren	Politikproblem	Verknüpfung AZI mit anderen Theorieansätzen und Forschungsheuristiken	Empirische Untersuchungen					Besonderheiten
			Untersuchungsdesign[1]	Datengrundlagen	Räumliche Reichweite	Zeithorizont, Fokussierung auf Entscheidung	AZI-Bausteine	
BAUMGARTNER 2010	Regierungskommunikation der Schweizer Kantone	Lose Verknüpfung kommunikationstheoretische Grundlagen	H, T	Qual. Analyse von 320 Dokumenten, schriftliche Befragung von 66 Akteuren	Alle Schweizer Kantone	Nicht spezifiziert, aktuelle Politik	Inst. Kontext (Regeln), Organisation, Akteure	Empiriebasierte (quantitative Datenanalyse) Typologie von Regulation-s und Kommunikationsinstrumenten, hohe Reichweite durch Vollerhebung.
BRZENCZEK/ WIEGANDT 2009	Lokale Baukultur	-	E	Dokumentenanalyse, zahlreiche Expertengespräche	4 Fallstudienstädte mit je 3 Bauprojekten	Je nach Fallstudie 10-20 Jahre	Inst. Kontext, Akteure, Akteurskonstellationen	Zweistufigkeit Stadtentwicklungspolitik Bauprojekt
BUNTROCK 2003	Implementation der europäischen Stahlpolitik	Grobe Prüfung anderer Erklärungsansätze, aber keine Einbeziehung	H	Auswertung Sek. Literatur, keine Primär Erhebungen	EU, vertieft einzelne europäische Länder	Vier Politikphasen á ca. 5-10 Jahre	Inst. Kontext, Akteure, Akteurskonstellationen, Präferenzen, Handlungsoptionen, zusätzlich »Performance« Stahlproduktion	Klare Modellierung spieltheoretischer Konstellationen, direkter Bezug auf »AZI-Hypothesen«
FÜRST/RUDOLPH/ZIMMERMANN 2003	Koordination in der (deutschen) Regionalplanung	Grundbegriffe der Steuerungstheorie	E/H	Expertenbefragungen, Dokumentenanalysen	6 Kurzfallstudien in 3 Bundesländern	Grobes Nachzeichnen von etwa 10 jährigen Planungsprozessen	Inst. Kontext, Handlungssituation, Akteure, ansatzweise Akteurskonstellationen, Koordination als Verhandlung	Arbeitshypothesen werden am Ende modifiziert. Vorbestimmungen von Handlungsorientierungen und Koordinationsergebnissen durch Institutionelle Kotexte und Akteure werden herausgearbeitet.
DOPFER/ BELOW/ FÜHR 2011	Partizipative Stadtentwicklung	Neue Institutionenenökonomik, iAD-Framework	E	Materialauswertung, Interviews, quant. Datenanalyse	2 Städtefallstudien	Langzeitanalyse	Inst. Kontext, Akteure, Arenen, Akteurskonstellationen, Interaktionen, Ergebnisse/Output	nahezu vollständige Betrachtung entlang der der AZI-Bausteine, klare Operationalisierung des Modells, Integration mit IAD-Framework, Arenenkonzept, klare Gliederung eines Planungsprozesses
DZIOMBA 2009	Erfolgsfaktoren für Städtebauliche Großprojekt	Urban Governance	E	Interviews, Presseartikel	2 Städtefallstudien	Jeweilige Projektplanungsphase	Institutionelle Rahmenbedingungen. Akteure	Praxisnahe Empfehlungen
HEIPERTZ 2005	Gestaltung des Rechtsrahmens für nationale Haushaltspolitik innerhalb der europ. Währungsunion	Public Choice/ Public Finance-Ansätze	E	Dokumentenanalyse, 16 Expertenfragebogen	EU, vertieft einzelne europäische Länder	Phasen zwischen 1999 und 2003	Inst. Kontext, Korporative Akteure, Interaktionen	Herausarbeitung der wichtigen Faktoren für eine Entscheidung, Folgerungen für Regelsysteme

1 Abkürzungen zu 1 (Untersuchungsdesign) E: Explorativ/leitfragenbasiert; H: Hypothesenprüfend; T: Typisierend; M: Modellierend

Autoren	Politikproblem	Verknüpfung AZI mit anderen Theorieansätzen und Forschungsheuristiken	Empirische Untersuchungen					Besonderheiten
			Untersuchungsdesign[1]	Datengrundlagen	Räumliche Reichweite	Zeithorizont, Fokussierung auf Entscheidung	AZI-Bausteine	
IOANNIDOU 2010	Rezeption und Implementation der Leitidee »Lebenslanges Lernen der OECD und EU« in D, FIN, GR	Theorien der Pfadabhängigkeit von Entwicklungsverläufen	E	20 Experteninterviews	Vergleich der Politik von 3 EU Staaten	Aktuelle Politik	Feld (u.a. Leitidee Lebenslanges Lernen, Akteure (Handlungsorientierungen, -ressourcen), Akteurskonstellationen, Handlungsorientierungen, Handlungen, Interaktionen, Wirkungen	Verknüpfung mit Theorieansätzen zur Pfadabhängigkeit, Konzeptionalisierung einer Leitidee als Teil des institutionellen Kontextes; Systematische Identifizierung von kollektiven vs. individuellen Akteuren
KNIELING/ FÜRST/DANIELZYK 2003	Kooperative Handlungsformen der Regionalplanung	-	E	80 Experteninterviews, Dokumentenanalyse	Vergleich von je 2 Regionalplanungen in 4 Bundesländern	In den letzten 10-12 Jahren	Systemtisch Institutioneller Kontext, Akteure, Akteursorientierungen; nur punktuell Verhandlungen	Herausarbeitung von kooperativen Handlungsweisen der Regionalplanung in unterschiedliche institutionellen Kontexten; Empfehlungen
KOß 2008	Parteienfinanzierungsregimes in D, SWE, GB, F	Verschiedene Perspektiven des neuen Institutionalismus	H	Dokumentenauswertung	Vergleich von 4 EU-Staaten	Die letzten 50 Jahre	Institutionelle Regimes, Analysen von dokumentierten punktuell Akteurskonstellationen in Einzelentscheidungen	Klare Hypothesen zu Zusammenhängen zwischen Merkmalen des Institutionellen Kontext (Institutionelle Entscheidungspunkte), der Akteursorientierungen (Ziele) und Handlungssituationen (Diskurse)
KREUZER/ SCHOLZ 2011	Altersgerechte Stadtentwicklung	Governance-Ansätze	E	Dokumentenanalysen, zahlreiche Expertengespräche	Einzelfallstudie Bielefeld	Nicht spezifiziert, aktuelle Lokalpolitik	Institutioneller Kontext., Akteure, Handlungsorientierungen und Handlungsfähigkeiten	Systematische und ausführliche Vertiefung der Begriffssystematik des AZI für das das Politikfeld Stadtentwicklung
KRUPA 2010	Regionaler Wissenstransfer	Neue Institutionenökonomik, IAD-Framework	E	Datenanalyse, 42 Expertengespräche	Zwei Brandenburgische Stadtregionen	2005-2009	Institutionelle Rahmenbedingungen; z. z.T. Akteure, Interaktionsformen	Kombination AZI mit IADS-Framework
LAHNER 2009	Regional Governance in Biosphärenreservaten	Regional Governance, Place-Making	E	Dokumentenanalysen, 38 Experteninterviews, schriftliche quantitative und mündliche Befragungen	3 deutsche Biosphärenreservate	Ca. 20 Jahre	Institut. Kontext, Akteure, Akteurskonstellationen, Interaktionen	Erweiterungen des AZI-Analyserasters um Faktoren Prozessverlauf/Stabilität, Place-Making. Operationalisierung der Variablen Rollen in »Akteure« und Partizipation in »Akteurskonstellation«; Typisierung von Kooperationsentwicklungsstufen (S. 245)
SCHMIDT 1998	Liberalisierung in europäischen Politikfeldern	Mehrebenenansatz	M	Dokumentenanalysen, 56 Expertengespräche	EU, vertieft einzelne europäische Länder	Unterschiedliche Phasen	Generell: Institutionelle Rahmenbedingungen, Fallstudienspezifisch Akteurskonstellationen und Akteursorientierungen	Systematischer Vergleich zweier Politikfelder eines kollektiven Akteurs. Klare Modellierung von Akteurskonstellationen

1 Abkürzungen zu 1 (Untersuchungsdesign) E: Explorativ/leitfragenbasiert; H: Hypothesenprüfend; T: Typisierend; M: Modellierend

Autoren	Politikproblem	Verknüpfung AZI mit anderen Theorieansätzen und Forschungsheuristiken	Empirische Untersuchungen					Besonderheiten
			Untersuchungsdesign[1]	Datengrundlagen	Räumliche Reichweite	Zeithorizont, Fokussierung auf Entscheidung	AZI-Bausteine	
SCHUMANN 2005	Interessenvermittlung von Elektrizitätsunternehmen im europäischen Mehrebenensystem	Institutionenökonomische Ansätze	H	34 Interviews Energieunternehmen, Dokumentenanalyse	EU, vertieft einzelne europäische Länder	Unterschiedliche Politikphasen (nur Inst. Kontext)	Institutioneller Kontext, Interessenvermittlungsstrategien in Verhandlungen	Ausführliche Darstellung der institutionellen Kontexte auf unterschiedlichen Ebenen. Systematisierung von Interaktionen, Herausarbeitung von Koppelgeschäften als spezifischen Interessensvermittlungsansatz.
WIESNER 2006	Verhandlungen im Rahmen der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau	-	M	Teilnehmende Beobachtung an Verhandlungen, Interviews	BRD	Unterschiedliche Phasen und Verhandlungsetappen	Vor allem Interaktionen, Akteurskonstellationen, Akteursorientierungen	Konsequentester Ansatz der Analyse von Verhandlungen. Sehr differenzierte Weiterentwicklung insbesondere der spieltheoretischen Module des AZI. Stringente stufenweise Fokussierung auf Entscheidungsproblem

1 Abkürzungen zu 1 (Untersuchungsdesign) E: Explorativ/leitfragenbasiert; H: Hypothesenprüfend; T: Typisierend; M: Modellierend

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Transitregionen und Transitdemokratie. Zum notwendigen Wandel der Bürgerbeteiligung in Zeiten demokratischer Übergänge in der Stadtentwicklung

Dr. Konrad Hummel
Beauftragter der
Stadt Mannheim für
Bürgerbeteiligung in der
Konversion

1) Transitdemokratie als Übergangsform in der Bürgerbeteiligung

Verstärkte und mit immer größerem Aufwand betriebene Bürgerbeteiligung in der Entwicklung von Städten und Regionen ist spätestens seit dem Bahn- und Stadtprojekt Stuttgart 21 Selbstverständlichkeit und fügt sich ein in einen Diskurs um Zivilgesellschaft und Bürgerengagement. Strategisch wird Bürgerbeteiligung bei nationalen Großprojekten wie der Energiewende sogar vor die Klammer fachlicher Maßnahmen gesetzt.

Dabei folgt diese Entwicklung einer Dienstleistungs- und Warenideologie. Die Beteiligung gehört zum versprochenen Produkt. Die Bürgerschaft erhält ihr Freibad zusammen mit der Beteiligung. Neues und mehr wird versprochen im Wandel der Städte. Mehr Beteiligung, mehr Verdichtung und Urbanität, mehr Energieeffizienz. Die Städte sollen beispielhaft als »grüne Städte«, »blaue Städte« oder »smart cities« das liefern, was aufgrund der Herausforderung der Demografie, des Klimas, der Heterogenität oder der Arbeitswelt notwendig wird. Demokratie verspricht Beteiligung, folglich wird sie geliefert im Methodenpack, über Mediatoren, Moderatoren, Planungsbüros, Zukunftszellen, world cafés und viele Varianten mehr.

Beteiligung heißt Teil des Politik- und Verwaltungsapparates werden zu können, ihn korrigieren, verändern, beauftragen zu können. Das Baugesetzbuch erzwingt die Teilhabe dort, wo Eigentumsrechte durch Stadtplanung betroffen sind und ermöglicht es dort, wo ganze Quartiere möglichst mit den Nutzern zu verändern sind. Die Städtebauförderpolitik unterstützt darüber hinaus die aktive Unterstützung von Bürgerengagement rund um solche Planungen.

Diese Beteiligung folgt einem Demokratiemodell, das unter Druck steht. Die repräsentative parlamentarische formal und rational strukturierte Demokratie hat immer häufiger »Löcher im Netz«. Direktdemokratische Elemente sind wichtiger geworden, Bürgerbegehren nehmen zu, die unmittelbaren Einflüsse der Rechtsprechung, Gerichtsbarkeit und der Medien in den Willensbildungsprozess nimmen zu, globale Wirtschaftsentscheidungen höhlen Entscheidungsmöglichkeiten aus und das Sozialverhalten und die Nicht-

ISSN 1868 - 5196

wählergruppe werden so wichtig wie die – sinkende – Zahl der Wahlbeteiligten. Die Bedeutung der Vorbereitung von Entscheidungsprozessen in den Parteien wird angesichts der nachlassenden Bedeutung und Verankerung von Parteien und der Schwächung großer Volksparteien geringer. Gleichzeitig wird Demokratie zur Lebensform. Sie ist im privaten, zwischenmenschlichen, informellen Bereich inzwischen akzeptierter als im formalen Entscheidungsbereich. Es wird im öffentlichen Bereich »gegen die da oben« und »die Politik« gewettert, aber in der eigenen Gruppe oder gar zwischen den Generationen gelten »demokratischere Umgangsregeln«. Im Kern bleibt die bisherige Bürgerbeteiligung im öffentlichen Bereich die Teilhabe der Einen am Geschäft der Anderen. Entsprechend fühlen sich auch die meisten Verwaltungsmitarbeiter als die Anderen, die die Bürger »draußen« zu beteiligen haben. Dies lässt Politikwissenschaftler wie Slavoj Zizek von »**konstitutioneller Demokratie**« sprechen, in der der Bürger formell entscheidet und Verordnungen unterschreibt, die ihm von der ausführenden Verwaltung vorgelegt werden.

Dass Misstrauen bleibt, liegt vor allem daran, dass wirkliche starke Trieb-und Fliehkräfte der Stadtentwicklung außen vor bleiben und sich der Beteiligungschance entziehen. Globale und ökonomische Faktoren und Akteure unterliegen keinem Baugesetzbuch und keiner Gemeinderatswahl, ziehen aber eine Schleifspur von Investitionszugewinn- oder Verlust, von Zu- oder Abzug von Menschen und Gütern hinter sich her. Stadtentwicklung wird dort, wo durch eine Konzernentscheidung alle arbeitslos werden, der Boden unter den Füßen weggezogen. Dies hat Colin Crouch von »**Postdemokratie**« sprechen lassen, in der die Formen der Demokratie äußerlich gewahrt bleiben und sogar als Medienwerbekampagnen zugespitzt werden, sie aber ihre Macht und Wirksamkeit abgegeben haben.

Während also die formale Demokratie, reduziert auf den öffentlichen Teil zu legitimierenden Staats-, Regierungs- und Gemeindehandelns, eher schwächer wird, nimmt die Bedeutung informeller Demokratie in der Zivilgesellschaft zu in der Klärung alltagsbezogener, gruppenorientierter, prozessstrukturierter Verfahren. Hier befindet sich Demokratie in Übergangsformen. Während die Kommunalpolitik noch leidenschaftlich die alte Grenzlinie direkter und repräsentativer Demokratie diskutiert, aufrechterhält und in Studien bemisst, hat längst ein anderer Übergang stattgefunden, der Demokratie zu einem Element innerhalb der Stadt- und Zivilgesellschaft macht. Kommunalverwaltungsforscher untersuchen Zeitaufwände direkter Demokratie (vgl. Michael Häussermann, 2012) und werfen damit ein wichtiges Licht auf das Problem, dass der Aufwand für solche Beteiligungsverfahren messbar und folglich deutlich zunimmt, das Ergebnis aber selten besser wird. Demokratie wird weniger zu einer Dienstleistung der Gemeinde sondern zu einer normativen Figur der Zivilgesellschaft. So hat nach unterschiedlichen Spielregeln das Miteinander in der Stadt, im Quartier, im Betrieb (Tarifpartner), zwischen den Geschlechtern, innerhalb verschiedener Ethnien zu funktionieren. Und auch dort muss gelebte Demokratie oft erst noch einziehen.

Diesen Übergang formaler und informeller, hoheitlicher und netzwerkstrukturierter Art (government und governance) bezeichne ich als **Transitdemokratie** und halte die kritische Überprüfung bisheriger Bürgerbeteiligungskonzepte für notwendig. Transitdemokratie beschreibt Übergangsformen von parlamentarischer und direkter Demokratie, die sich gleichzeitig durch alle Lebensbereiche und Milieus ziehen und die sich nicht ablösen sondern neu mischen werden.

2) Energieeffizienz und Demokratieeffizienz als Problemanzeiger

Die Analogie zwischen Transitdemokratie und der Energiewende scheint mir überlegenswert. Die jetzigen Bürgerbeteiligungsformen der formalen Demokratie sind m.E. in keiner Weise mehr in einem effektiven Verhältnis von Aufwand und Ertrag.

Zu überprüfen wäre dies mit dem Bild der Energieumwandlung, bei der Energie die Emotionen der Menschen sind. Bürgerbeteiligung ist seit jeher in der Demokratie ein »Management der Emotionen«. Demokratie lebt von der Identifikation, Beteiligung und Positionierung der Menschen. Diese folgt in der Regel nicht der Ratio und den kurzfristigen Interessen (dazu könnte es andere Regierungsformen geben!) sondern dem ganzen Mensch, seinen Werten und langfristigen Abwägungen, wie und mit wem er seine Interessen realisiert. Engagement selbst, Bindung an Parteien und Positionen sind ganzheitliche Entscheidungen. Nicht umsonst mobilisiert Bürgerbeteiligung Emotionen.

Mir drängt sich diese Analogie auf, seit dem ich mich mit den emotionalen Aspekten

der Bürgerbeteiligung mehr beschäftige, dem »Wutbürger« (Konrad Hummel, 2011a). In Bürgerprotesten wird individuell und kollektiv Energie aufgeladen, verbraucht und entladen. Auffällig vor allem dann, wenn – wie in Stuttgart 21 – nicht die üblichen Verdächtigen auf die Straße gehen. Wenn Energie derart negativ entladen wird, sich in Vertrauenszerstörung, Rückzug oder Blockierung darstellt, entspricht dies dem gleichen Vorgang wie die Energieemissionen, deren CO_2 Ausstoß unser Klima zerstören. Schlechte Beteiligung, taktische, oberflächliche Beteiligung oder Instrumentalisierung für eine Seite kann Demokratie zerstören. Wie viel mehr Energieaufwand in Alltagsvorgängen und Biografien von »beteiligten Bürgern«, Bürgerinitiativen etc. steckt, kann nicht ermessen, wer bisher die Demokratie nur als sonntäglichen Gang zur Wahlurne empfunden hat. Selbst aus kontinuierlicher, aggressiver Leserbriefschreiberei kann für den Betroffenen und für andere eine nachhaltig negative Energie für die Demokratie erwachsen, wenn sie nicht in anderen Formen »geschöpft« und genutzt werden kann. Möglicherweise sind wir mehr damit beschäftigt solche Emotionen einzudämmen (vgl. die Energiedämmung) – u.a. auch durch Entscheidungsvermeidung –, statt Energien in Form regenerativer, wiedereinsetzbarer Elemente demokratischer Betätigung zu gewinnen.

Während jahrzehntelang nachgedacht wurde, wie viel lebendiger unsere formale Demokratie sein könnte, wenn sich ein Teil der Kreativität und Produktivität in der Arbeits- und Lernwelt hinüberretten lassen würde in das Feld öffentlichen Handelns und Engagierens (etwa durch den Einzug von »Turnschuhministern« in die Parlamente), kann heute umgekehrt nachgedacht werden, wie viel produktiver unsere Arbeits- und Bildungswelt wäre, wenn die Vitalität in Bürgerprotesten, Engagement bei Sport, Greenpeace oder Hospiz sich in die Arbeits- und Lernwelt hinüberretten würde. Betriebsmanager drücken dies so aus: Was unsere Meister beim Fußballturnier am Wochenende organisatorisch und atmosphärisch hinbekommen, hätten wir gerne in der Produktions- und Wertschöpfungskette unserer Produktion integriert. Auch hier finden transitdemokratische Übergänge statt.

In totalitären Regimen wird das »emotionale Regime« gesteuert über zentrale Veranstaltungen und Jugendorganisationen oder z.B. durch marktunabhängige Preisbildungen. Billiges Brot und billige Wohnungen fangen den Protest auf, egal wie schlecht die Wohnungen nach zehn Jahren aussehen. Energie entsteht, wie wir wissen, im naturwissenschaftlichen Sinne durch die Umwandlung von Wärme. Wir stehen also »unter Dampf«, bewegen die Dinge vorwärts. Zur Erzeugung solcher Vorgänge benötigen wir wie in der Industrialisierung der letzten 100 Jahre unendlich viele Rohstoffe, Bodenschätze und verlieren auf dem Wege der Transformation Energie bzw. verursachen zunehmend mehr Emissionen, die in keinem Verhältnis zum Energiezugewinn stehen. Gleich, ob wir den Energieverbrauch durch Vermeidung des Energievorgangs reduzieren (wie im Bau bei der Wärmedämmung ohne Ende) oder ob wir die Energieffizienz mit immer noch größeren Energietechniken (wie bei städtischen Fernwärmenetzen durch Großkraftwerke) verbessern wollen, so stoßen wir an Grenzen der Effektivität: wir verbessern einen Faktor und verschlechtern zwei andere. Wir brauchen Energie, wir müssen aber die Schädlichkeit ihrer Abläufe und die Wiedergewinnung der Energie ausgewogen zwischen Zentralität und Dezentralität, Preis und Aufwand, Herstellung und Verbrauch verbessern.

Der demokratische Prozess in einer Gesellschaft benötigt die Summe unendlich vieler individueller und kollektiv etwa über Regeln und Lernen hergestellter sozialer Energievorgänge. Die treibende Energiequelle (»Primärenergie«) sind Winde, Grundwerte, Triebe der am Prozess beteiligten Menschen – das demokratische »Geschäft« ist sozusagen zuerst einmal ein emotionaler, sozial gelernter Vorgang. Es ist die Primärenergie der Wünsche, Triebe, Werte der Menschen. Es benötigt der sozialen Kompetenz und Empathie, sich mit anderen Menschen auseinanderzusetzen, sich zusammenzutun, zu verbinden oder sich abzugrenzen. Bekanntlich haben alle bekannten Putnam-Untersuchungen die enge Verbindung aus lebendiger Demokratie und funktionierenden sozialen Netzwerken dargestellt. Das Lernen demokratischer Spielregeln ist dabei nur ein kleiner Lernvorgang, die Kompetenz mit Kompromissen umzugehen schon ein sehr viel weitgehenderer Vorgang, die strategische Einwirkung auf komplex gewordene Entscheidungsvorgänge geradezu »höhere Bildung«. Hier werden Energievorgänge hochgradig verfeinert, erfordern Speicher- und Effizienzvorgänge. Wir haben quasi genügend Strom aber kaum entsprechende Techniken, wie wir diese Energie jederzeit wachhalten können, ohne dauernd Unmengen an Energien bereitzuhalten. Das wäre

durchaus entsprechend der Tatsache, dass eine Bürgerbeteiligung, die jedes Mal neu anläuft, in jedem Ressort zu unterschiedlichen Zwecken und Zielgruppen von erheblichem Aufwand begleitet ist.

Welche Energien für den Prozess benötigt werden, zeigt ein Einblick in die Mechanismen der »Basisdemokratie«. Wird diese in der »basisdemokratischen Form« auf die Spitze getrieben, dauern Willensbildungsprozesse etwa von großen Wohngemeinschaftsprojekten Jahrzehnte. Jeder Vorgang bedarf der konsensualen Abstimmung und greift stärker als Abstimmungsvorgänge in den eigenen Lebensstil ein. Vermeide ich solchen Aufwand, sterben viele vitale Vorgänge der Urbanität ab, das Nebeneinander und Gettos bleiben.

Es gibt nun zweierlei Vermeidungsvorgänge für den hohen Energieaufwand bisher. Der eine ist im Gegenwartsbezug eine überschaubare Konfliktlösung auf Kosten Dritter, der andere besteht im Einsatz ungeheurer Drittmittel. Naheliegend ist ein alltäglicher Vorgang in der Bürgerbeteiligung, durch Vorurteile die Fronten zu begradigen. Die Flucht in Vorurteile und Klischees »hilft« gegen Verbindlichkeit und gegen intellektuellen Aufwand, weil sie die Anstrengung verringert, die Interessen des Anderen wirklich zu verstehen und mit verändern zu müssen (die da oben sind eben so, die Spinner da unten wollen immer das Gleiche, Frauen/Männer/Migranten tun so....). Die Befürworter von planerischen Großprojekten befürchten, dass mit dem Zuviel solcher direkt/basisdemokratischer Demokratieformen alle Großprojekte zum Erliegen kommen und verweisen auf Beispiele wie Bahnstrecken, Transrapid, Hochhäuser, Überlandleitungen oder Genforschung. Einzelne können durch Verfahrenseinsprüche ganze Prozesse zum Erliegen bringen, der Konsens wird aufwendig und noch teurer.

Tatsächlich steckt eine weitere Gefahr im bisherigen Ansatz der formalbeteiligenden Art. Der gegenwartsbezogene Interessenausgleich kann so aufwendig sein, dass die Interessen Dritter völlig außen vor bleiben: der klassische Fall ist, dass heute Ungeborene weder mitgedacht noch berücksichtigt werden, dass künftige Zuwanderer oder stumme Mitbürger nicht angemessen wahrgenommen werden. Das liegt nicht primär daran, dass sie im Schlichtungsverfahren nicht präsent sind, sondern daran, ob im Verfahren noch Platz und Raum für den Blick auf's Ganze, auf das Gemeinwohl bleibt. Die Nachhaltigkeit wird beschworen, erschwert aber wegen der Disziplin und Selbstbeschränkung, die sie in der Regel benötigt, die Konsensfindung im gegenwärtigen Projekt. Viele demokratische Kompromisse erweisen sich als Machtpoker, aber halten dem Anspruch nachhaltiger Demokratie nicht stand. Das ist schon so, wenn Tarifabschlüsse nationale Kompromisse sind, aber die Einigung unsichtbar auf den Schultern von Arbeitnehmern weltweit stattfindet, einer gerechten Weltordnung also nicht entspricht. Hier wird durch Vermeidung eines noch größeren Energieaufwandes nur vermeintlich Energie gespart.

Das andere Extrem der Vermeidung ist der Sozialstaat als das demokratieenergetische Großkraftwerk. Mit einem Bündel an stützenden, steuerlichen und ausgleichenden Maßnahmen wird Teilhabe gesichert. In Beiräten wählen z.B. Migranten ihre Vertreter, auch wenn in der Regel nur 10% wählen gehen oder in Seniorenbeiräten nur die Vertreter der sowieso organisierten Bürgerschaft sitzen. Mit Programmen wie dem sozialen Wohnungsbau oder Preisstaffelungen in Kindergärten wird Durchmischung auch ohne Bürgerbeteiligung faktisch hergestellt. Das demokratische Großkraftwerk Sozialstaat reduziert Emissionen in Form von sozialen Unruhen und vermittelt gefühlte Gerechtigkeit. Dieses System bindet Ressourcen, Primärenergie in hohem Maße – angefangen bei finanziellen Mitteln. Es werden Menschen zur Verbands- und Loyalitätssicherung haupt- und nebenamtlich beschäftigt, Mittel werden für Quartiersmanager oder Maßnahmen gebunden, die auch direkter wirken könnten und sie drohen in Einzelfällen Motivationen und Anreize der Bürgerschaft zum Erliegen zu bringen. (Das neoliberale Standardargument wäre: individuelle Leistung lohnt sich nicht mehr.)

Wer glaubt, solchen Energieaufwand folgenlos vermeiden zu können, unabhängig davon ob es sich um vordergründige Kompromissfindung oder riesige Transfers im Hintergrund handelt, muss die Folgen unterlassener realer Beteiligung anschauen. Wenn das schiefgeht wissen wir, dass Vorstädte brennen, Randgruppen kriminalisiert werden, Bürgerkriege entfacht oder Staaten bankrott gehen können. Dies benötigt dann unendlich viel Energie von außen, um wieder stabilisiert zu werden.

3) Der wertgestützte offene Bürgerbeteiligungsansatz in Mannheim

Wie muss eine demokratische Energiebilanz aussehen, die nicht in dieser Form soziale Emissionen verursacht? Wie kann die emotionale Primärenergie geschöpft werden, ohne durch entsolidarisierenden Egoismus, Ungleichheit auf Kosten Dritter oder Ausschluss derer, die sie nicht nutzen können, zu einer zerstörerischen Energie zu werden? Wie kann der Beteiligungsprozess, der sich dieser Primärenergie bedient, nicht kippen in einen ungeheuren Aufwand, der mehr Illusionen weckt, Kosten verursacht und Enttäuschungen anderer produziert?

Wer in der Bürgerbeteiligung viele freie Räume und Entfaltungschancen lässt, wird nicht auf vermehrte Wunschkonzerte, sondern auf ursprüngliche Wunschvorstellungen vom »guten Leben in der Gemeinschaft« treffen (vgl. Aristoteles und nach ihm Michael Walzer (1992) in Betrachtungen zur Zivilgesellschaft). Diese sind vordergründig als Anforderung »nach oben« gerichtet, also an Staat und Verwaltung (die Stadt soll das Problem richtig lösen) aber ebenso in erheblichem Umfang an sich und die Zivilgesellschaft selbst. Eine kindergerechte Stadt als Forderung ist beispielsweise an die Bürgerschaft selbst gerichtet, also an die Nachbarn, die Anderen, ein wenig an sich selbst. Der Ruf nach Staat und Stadt ist wohl eher der Ruf solche offenen Prozesse zu moderieren, ernsthaft mit Ressourcen zu unterstützen, nicht ihn zu »übernehmen«. Diesen Teil können wir primärenergetisch nennen. Den leicht zu entfachenden Folgestreit, ob die jeweilige Stadtverwaltung jetzt genau das richtige tut, nennen wir den sekundärenergetischen Teil falscher Energieeffizienz. Dort geht sofort viel in Angriff und Verteidigung, Entlastung, Vermeidung und Projektion.

Wer solche Quellen anzapft, wer in der Bürgerbeteiligung offene Themen ermöglicht, legt sozialen Rohstoff frei. Rohstoffe der Gesellschaft sind Wertvorstellungen, die sie formen und sie zusammenhalten gerade auch in ihrer Vielfalt. Ob dies nun liberale Vorstellungen sind vom freieren oder soziale Vorstellungen vom gerechteren Leben, von der Sicherung traditioneller Wertübergabe bis hin zur Ausschöpfung individueller Rechte – sie mögen sich parteipolitisch bekämpfen, bilden zusammen aber die Wertgrundlagen unserer Demokratie. Sie treten hinter den Bürgerbeteiligungsideen hervor und spiegeln quasi den Ist-Stand der Stadtgesellschaft, projiziert am Anlass und auf den Hintergrund der Beteiligung.

Diese Anforderungen sind an der Praxis einer Transitregion zu überprüfen. In der Metropolregion Rhein-Neckar ziehen die US-Truppen unter Hinterlassung von über 700 ha Fläche ab und verändern damit die Siedlungsstruktur einer ganzen Region, die ohnehin im raschen industriellen und Dienstleistungswandel ist. Seit April 2011 geht die Stadt Mannheim den Bürgerbeteiligungsprozess im Rahmen der Konversion der 5 Millionen qm ehemals militärisch genutzten, nun frei gewordenen Fläche in der eigenen Stadt mit einem wertgestützten offenen Bürgerbeteiligungsansatz an. Damit unterscheidet sich das Vorgehen von der klassischen Beteiligungsplanung. Diese würde die Absichten der Stadtverwaltung vorstellen und sie der Bürgerschaft in klassischen Anhörungen »zur Disposition« stellen, von festgelegten Debatten bis zur Sammlung von Stellungnahmen betroffener Verbände und Grundstücksnachbarn.

In Mannheim wurde die »Betroffenheit« umdefiniert als »Beteiligungsanspruch« an alle Mannheimer und Mannheimerinnen. Unter dem Motto »1000 Ideen« wurden alle Mannheimerinnen und Mannheimer aufgefordert, mitzuplanen unabhängig von Eigeninteressen und Einzelstandorten, verstärkt durch zugehende / aufsuchende Beteiligung in Form von Workshops für Jüngere und Migranten, durch Internetbeteiligung und Expertenhearings. Der Prozess wurde zusammengefasst in einem Weißbuch der 1000 Ideen für den Gemeinderat im Februar 2012. Dieses Buch enthält alle Ideen- und Workshoppositionen, die Stellungnahmen aller Gruppen in konsequent egalitärer Form (genau gleiche Zeilenlänge) vorrangig zur Gesamtschau aller Einzelflächen sowie parallel die fachlichen Ausführungen der Stadtplanung als situative Prozessaussage zu den jeweiligen Flächen. Die Dokumente wurden einstimmig beschlossen mit dem Arbeitsauftrag, fünf Qualitätsmarken für den Konversionsprozess zu präzisieren und im Februar 2013 wieder darüber zu berichten. Durchführende Instanz ist eine Geschäftsstelle, angesiedelt beim Oberbürgermeister und prinzipiell unabhängig gegenüber der Stadtplanung, den Dezernaten, mit Verhandlungsmandat gegenüber dem Flächenbesitzer Bund (BIMA). Inzwischen ist diese Geschäftsstelle verknüpft mit der an die städtische Wohnbau angedockte Entwicklungsgesellschaft MWSP.

Mitte 2012 steht die MWSP vor dem Kauf der ersten 13 ha Kaserne. Entsprechend der Bürgerbeteiligung hat sie gleichzeitig (!) den Ankauf sowie den Verkauf an Investoren verhandelt und dabei Gruppen so sozial differenziert, wie es dem Leitbild der urbanen Quartiersbildung entspricht. Zudem begleitet sie die Stadtplanung auf dem Weg der Baurechtserschließung und verhandelt mit sehr teilautonomen Initiativen und Wohngruppen. An diesem Prozess der Turleykaserne wird das Ende der »alten Beteiligung« deutlich, weil »die Stadt« nie alleiniger Souverän oder Besitzer der Fläche und des Prozesses war. Alles war ein Prozess des Aushandelns, deren Moderation die Geschäftsstelle mehr als einmal zwischen alle Fronten brachte.

Es kamen 2011 enorm viele Zurufe und Ideen, die sich durchaus in Qualitätsmarken zusammenfassen ließen, weil sie am Grundwertkonzept der derzeitigen Stadtgesellschaften anknüpfen konnten und wohl wollten: Wohnen und Arbeiten soll wieder stärker verknüpft werden. Das Wohnen soll die Generationen zusammenbringen. Sport, Freizeit, Bildung sollen so barrierefrei als möglich erfolgen, autofreie Quartiere mit energiearmen Wohnsiedlungen sollen verknüpft und Kinder-, Männer- und Naturspielplätzen die Stadtlandschaft berührbar machen.

Die Gewichtungen der Ideen ergeben klare fünf Richtungen, die im Diskussionsprozess mit Gemeinderäten und Bürgern »Marken« genannt wurden: den Mut einen grünen Zusammenhang (»Grünzug«) zwischen den sechs großen Kasernen zu schaffen, etwas für die Innovation und Ingenieure der Stadt zu tun, Wohnen im Zusammenhalt zu fördern, viel Experimentierfläche für Kulturschaffende zu finden und Energiestandards zu verbessern.

Dies könnte auf den ersten Blick in Darmstadt und Hannover genauso so sein. Es schmälert nicht den Wert des Verfahrens, weil es genau die These bestätigt, dass, wenn der Beteiligungsprozess früh und breit genug erfolgt, die Wertgrundlagen angesprochen und »geschöpft« werden. Damit allerdings, und das ist eine der wichtigen Lehren von Mannheim, werden andere Empfindlichkeiten angesprochen. Während wir die Muster bei der Bürgerbeteiligung kennen, wenn jemandes eigene Interessen tangiert sind, wissen wir nur wenig über Muster, was passiert wenn eigene Hoffnungen, Werte und Utopien angesprochen werden!

Teil des Zuspitzungsprozesses ist es, einige lokale Besonderheiten herauszuarbeiten und mit vorgängigen lokalen und einschlägigen Studienergebnissen zu verknüpfen, bzw. mit der Seele der Stadt zu verbinden (vgl. Martina Löw 2012). Beispielsweise hat die Wasserzugänglichkeit in Mannheim einen sehr hohen Stellenwert (vgl. die Studie blau-Mannheim-blau [Stadt Mannheim 2008]), auch der Stellenwert des Sports und der Ingenieure ist hoch. Auch die historische Verbundenheit der Mannheimer mit »den« Amerikanern wird deutlich. Schließlich lässt sich die Tradition der »alten Arbeiterstadt« mit ihrem »sozialdemokratischen« Ausgleichs- und Versorgungsmuster aufzeigen. Alles das floss in den Prozess der Markenbildung und späteren Projekte ein.

Die Begeisterung für den Prozess war hoch, per Los ließen sich 18 ehrenamtliche Zukunftslotsen finden. Vier Machbarkeitsstudien wurden quasi als Bürgerstudien in Gang gesetzt – vorneweg das Prestigeprojekt Bundesgartenschau 2023, das in Mannheim auf gute Erfahrungen der BUGA 1975 aufsetzen kann.

Am Horizont war spürbar der »Duft einer Transitregion«, die sich aufmacht in eine neue Welt urbaner Vielfalt und stärkerer Freiraumqualität. Einer Region also, in der das Heil nicht von der Stadt von oben erwartet wird, sondern in der koproduktiven Zusammenarbeit von zivilgesellschaftlichen Akteuren, Individuen, der Wirtschaft und einer »lernenden Verwaltung«. Die Fristen waren transparent formuliert. Der Gefahr, dass der Gemeinderat den Bürgerschaftsprozess eigenmächtig noch einige Male kräftig umformulierte mit den Themen, die der jeweiligen Partei wichtig sind, konnte mit Kompromissen erst einmal begegnet werden.

4) Zu den Widersprüchen der Beteiligung in der Transitdemokratie

Transitdemokratie fragt vorrangig nach der realen Teilhabe, nachgeordnet nach der formalen. Im Vordergrund steht quasi das Individuum mit seinen »Stadtutopien« und die Mitarbeit diese sehr konkret und realistisch in notfalls kleinen Schritten herunterzubrechen und umzusetzen. Nachgeordnet steht die Anhörung vorhandener Interessenwahrungen. Diese wird im Zweifel gerichtlich eingeholt ohne Methoden der Stadtentwicklung.

Deshalb wird der öffentliche Bewusstseinsprozess erneut durch pauschale und falsche Vergleiche behindert: neben Stuttgart 21 sind es Großprojekte wie der Flughafen

Berlin/Brandenburg, Nürburgring etc., bei denen Politik vermeintlich nicht auf Bürger hört, d.h. Planungen gerichtlich »zurückgeholt« werden. Damit wird ein altes Muster beschworen von Geld- und Planungsmacht auf der einen, Bürgermacht auf der anderen Seite. Völlig ignoriert und verharmlost wird, dass auch Bürgerbeteiligung im Endeffekt die Summe handfester Einzelinteressen ist, gleich ob der Zugang zum See blockiert wird oder Behinderteneinrichtungen verschoben werden.

Der wertorientierte offene Beteiligungsansatz legt Strukturen frei, die in der Regel quer zu den Akteuren verlaufen, quer zu Bürgern, Verwaltung, Wirtschaftsunternehmern. Teilweise ermöglichen sie sogar, dass Bürger sich ihrer eigenen Wertwidersprüche bewusst werden und Wege suchen. Beispielsweise wollen viele die autofreie Straße am Kindergarten, aber alle wollen ihre Kinder mit dem Auto hinbringen. Dies muss dialogfähig und transparent gemacht werden. Transitdemokratie muss solche Ebenen und Debatten ermöglichen, ohne dass ein Akteur das Gesicht oder seine Loyalitätsbasis verliert. Ich habe dieses Dilemma versucht zu beschreiben (in »Zwischen Utopia und Babylon« [Konrad Hummel 2011b]). Bürger entwickeln ihre Wertvorstellungen bis an die Grenzen der Utopie und scheitern am Babylon der unterschiedlichen Wertesprachen und Interessendetails. Da will man die emmissionsarme, generationsübergreifende, inklusive, migrantenfreundliche Wohn-Arbeitswelt und scheitert an den ersten Details der Ausführung und Kostenverteilung, hält jeden Kompromiss für einen Verlust der utopischen Identität. Angemessener wäre nicht die fertige Produktvorstellung von dem, was Utopia ausmacht, sondern die Anerkennung, dass der Weg dorthin die eigentliche Variante der Utopie sein wird.

Gerade die Verknüpfung von Wohnen und Arbeit ist eine der modernen Stadtutopien. Selbst wenn sie im Einzelfall noch so schwer oder utopisch ist, erweist sie sich als Spiegel heutiger Lebenswelten. Diese Welten zerfallen einerseits (Mobilitäts- und Pendlerströme, prekäre und globale Arbeitsverhältnisse bei hohem Wunsch nach Wohnverhältnissen, die großzügig und für extrem wechselnde Beziehungsverhältnisse ständig flexibel und doch altersunabhängig sind). Diese Welten rücken im Zug des demografischen Wandels aber auch zusammen (Was heißt Arbeiten im Ruhestand, Versorgung der Schwiegereltern im Geiste von Nähe und Distanz, oder was für Folgen im Wohnzuschnitt haben lange Ausbildungszeiten oder bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf?).

Das Thema Wohnen als ein wichtiges der Bürgerbeteiligung in Mannheim erweist sich nicht als unmittelbarer Wunsch, eher als Wunschanzeige einer Wiederherstellung einer heilen, versöhnten aber hochmodernen Welt. In dieser steht nicht die Dorfidylle im Vordergrund, sondern eine moderne Großstadt. Man möchte, dass es möglich wäre, ohne die eigene Freiheit (oder Kaufkraft) zu verlieren. Einzelinteressen vom Golfplatz bis zum billigen Gewerbegelände für Mittelständler sind auch dabei, aber sie bleiben »Einzelwünsche« gegenüber den gesellschaftlichen Trends.

Die transitdemokratische Arbeit der Bürgerbeteiligung bekommt im Umgang mit »Stadtutopien« den Charakter einer Desillusionierung von fundamentalistischen Utopien und Vorstellungen. Der tiefere herrschaftskritische Kern der Transitdemokratie ist nicht die Kritik an »festen Machtsystemen«, sondern an Verfestigungen von Positionen aller beteiligten Akteure. Im Mannheimer Prozess wurden zeitweise Initiativen unterstützt, Runde Tische gebildet, die sich mit der Konversion auseinandersetzten, gleichzeitig wurde aber allen signalisiert, dass sie keine Alleinvertretungsansprüche hätten.

Das gleiche gilt für Verwaltungsvorgänge. Planungsvorlagen sind eben Vorlagen und noch keine endgültigen Entscheidungen. Unternehmenspositionen und Wirtschaftsinteressen sind in der Bürgerbeteiligung ebenso Beiträge mit allen Chancen und Begrenzungen wie alle anderen Beiträge auch. Der offene Beteiligungsprozess ähnelt eher einem Netzwerk als einer hierarchischen Ablauforganisation, stellt aber »alte Spielregeln« in Frage. Damit ruft der offene Beteiligungsprozess in der Transitdemokratie Widerstand der Eliten, Besitzstandswahrer und Verunsicherten hervor. Er wird nur begrenzt als bereichernde Demokratie wahrgenommen.

Die Bürgerbeteiligung ist nicht nur reagierend auf das was kommt, sondern erfordert in vielen Fällen zugehende Arbeit zugunsten stillerer Gruppen und Nebenthemen. So wurden von der Konversionsgeschäftsstelle Themen wie ein Museum und ein Naturerlebnispark ebenso identifiziert wie ein Schulprojekt Europäische Schule und ein von Musikstars angesetztes Medienparkprojekt. Genau dafür galt es nun auch Sympathisanten und Akteure zu finden, ohne die es einen Auftrag an die Verwaltung zur Umsetzung der Idee nicht geben darf.

Zu den Prinzipien einer Transitdemokratie gehört dieses Prinzip der Selbstverwaltung und Eigenverantwortung: keine Stellvertreterideen. Wer Künstlerwohnangebote will, wer Sozialwohnungen derzeit wirklich will, wer einen Männerspielplatz für richtig hält, muss aus der Deckung kommen und Verantwortung übernehmen.

Die Zukunftslotsen haben diese Position zur ihrer eigenen gemacht. Anders dagegen eine Vielzahl von Initiativen und Vereinen, die sowohl gegenüber »der Stadtverwaltung« wie gegenüber einzelnen Individuen strukturell misstrauischer sind. Einzelne Initiativen erklärten Alleinvertretungsansprüche für sich in Bezug auf ein Flächen- oder Themenprojekt (wie die Bundesgartenschau). Bildlich ausgedrückt ging es um die Frage, wer als wichtigster neben dem Oberbürgermeister auf's Bild kommen darf im jeweiligen Falle. Diese Suchbewegung wurde ergänzt durch die lokale Berichterstattung der Presse, die entstehende Emotionen zum Anlass nahm »mangelnde Bürgerbeteiligung« zu konstatieren. Es wird deutlich, dass ein Bürgerbeteiligungsverständnis der formalen Art wirkt, wonach Bürger anzuhören und möglichst zufriedenzustellen sind. Unter Beteiligung wird (noch) nicht ein Klärungsprozess der Gesellschaft verstanden.

Auch in Stuttgart 21 wurde dies deutlich, als sich erst sehr spät sowohl ein Pro und als auch ein Contra in der Bürgerschaft bildeten und erst die Volksbefragung der Landesregierung die wirkliche »Befriedung« brachte, nicht die Sachentscheidung! Deutlich wurde mit der folgenden Verhandlungsarbeit und Presseberichterstattung, dass auch die netzwerkförmigen Entscheidungsstrukturen heutiger Großstadtentwicklung noch nicht in der öffentlichen Bewusstseinsbildung angekommen sind (governance). Die Öffentlichkeit ist gewohnt, einen Akteur in die Hauptverantwortung zu nehmen. Schon die Dreieckskonstellation (Stadt, Flächenbesitzer Bund und Bürgerschaft) erscheint zu komplex, kommt das Problem unterschiedlicher Marktkräfte hinzu (Investoren contra Bürgergruppen etc.) vereinfacht sich die Wahrnehmung im Sinne der oben beschriebenen Vermeidung weiter. Dann geht es eben wieder mal um die »alten Konfliktlinien«. Wir und die, oben und unten, arm und reich. In Wahrheit wird im wertgestützten Prozess der aktive Bürger selbst zum »entrepreneur«, wird zum Unternehmer seiner Idee, muss Verantwortung übernehmen und verhandelt sein Gemeinschaftshaus ggfs. auch ohne Geld aber nach gleichen Spielregeln mit dem, der Geld hat und Wohnungen bauen will, klärt mit denen, die große Grünflächen hinterher teuer pflegen müssen ebenso wie mit denen, die alternative Kultur wichtiger finden als Familien. Aber alles zusammen gehört zu den »Stadtutopien«.

In der Transitdemokratie müssten zivilgesellschaftliche Dialoge quer, transitinstitutionell geführt werden statt zentralistisch (Termin beim OB). Es müssen sich die, die sich Wirtschaftsflächen versprechen und die, die sich Grün versprechen, die Wohngemeinschaftsfreunde und die Loftspekulanten, die Kulturanmieter und die Nullenergiefreunde kritisch miteinander auseinandersetzen. Und dafür gelten eher andere Regeln als die der formalen Interessenauseinandersetzung in der Demokratie. Transparenz z.B. kann starke Herrschaftsstrukturen verändern, rigorose Transparenz verhindert Klärungsprozesse der zivilgesellschaftlichen Art. Sie macht jede vertrauensbildende Arbeit des informellen Sektors nahezu unmöglich. Und warum soll ein wirklicher Dialog klappen, der in den Parlamenten schon kaum, in den Betrieben und Verwaltungen, zwischen den Berufsgruppen selten und in der Senioren- und Jugendabteilung des Sportvereins zufällig erfolgt.

Wir haben in Mannheim dazulernen müssen, dass die für den individuellen Erfahrungsaustausch gedachten und von uns eingerichteten Bürgerplattformen schließlich aber nur hinterfragt wurden, ob darin die richtigen Vereine vertreten seien. Taktisch orientierte Vereins- und Initiativenvertreter setzen sich – mehrheitlich – nicht in lange, diffuse Basisgesprächsgruppen. Sie wollen ihren Auftritt, das Gehör und »eine klare Antwort«. Sie versichern sich ihrer Loyalitäten im eigenen Verband.

Während der Gemeinderat sich in dieser Phase (Mai-Juli 2012) noch einmal positiv zum Gesamtprozess äußerte, opferten die ersten Fraktionen bei den Sachplanungen der veröffentlichten Meinung ihre Ergebnisoffenheit und erteilten Planungsschritten eine Absage vor Fertigstellung der Bürgerstudien. Es war für die Protagonisten der formalen Demokratiemuster schlechterdings nicht nachvollziehbar, wen man in diesem Prozess in die »Verantwortung« nehmen könne und damit auch rollenspielgerecht kritisieren könne. Im Zweifel ist der Verantwortliche immer zuerst der Oberbürgermeister, kurze Zeit später der Konversionsbeauftragte. In dieser Logik verharrend, wurden die ehrenamtlichen Zukunftslotsen als nicht neutral beschrieben. Auf die Idee zu kommen, man habe selbst

Verantwortung, rege z.B. eine Pro/Contra Diskussion an oder bemühe sich, Bürgergruppen zu identifizieren, kamen die Protagonisten nicht. Ein Teil der politischen Elite war verunsichert auf Einzelbürger zu treffen, die Gesamtinteressen (z.B. der Grünzug) vertreten. Das Gemeinwohl ist im alten Demokratiediskurs dem »König« vorbehalten!

5) Das Gemeinwohlmanagement der Transitdemokratie

Das Gemeinwohl entsteht in der Transitdemokratie erst als Ergebnis des Zusammenwirkens von Verwaltung, Rat, Wirtschaft, Zivilgruppen und Einzelbürgern, wenn auch die Stadtspitze und Stadtverwaltung klar ihre Grenzen erkennen. Der Oberbürgermeister hatte in seiner Neujahresansprache gesagt, dass der Mannheimer Konversionsprozess dank des frühen Eingreifens der Bürger eben auch qualitativ ein besserer geworden sei als der mit den Mitteln der Verwaltung allein. Damit hat er einen Lernprozess angesprochen, den der »Verdienstleistung« der Bürgerbeteiligung durch Kommunen. Der Ort kommunaler Selbstverwaltung und lokaler Demokratie wird in der jüngeren deutschen Politikdiskussion hoch gelobt als Ort der Entstehung des Bürgerengagements – so auch meine Überzeugung (Konrad Hummel 2009 in »Die Bürgerschaftlichkeit unserer Städte«). Im Zuge der Transitdemokratie ist aber kritisch festzustellen, dass die Kommune profitiert vom kompetent gewordenen Bürger/in und der Lebensweltentwicklung der Demokratie. Sie bringen sich alltagsbezogen und wirksam vor Ort ein. Die örtliche Identifikation wird überbewertet in einer Welt global denkender, mobil pendelnder, sozial multilokal verankerter Bürger und Bürgerinnen. Das mag in kleineren Orten noch greifen und interessanterweise auch im Migrantenbereich, der sich leichter mit dem Ort als der Nation identifiziert.

Die Kommunen tragen mit ihrer »Verdienstleistung« der Demokratie erheblich zur prekären Identifikation bei. Sie »liefern« Beteiligung, Service und Beratung, sie »machen« Demokratie, die doch selbstverwaltet in der Bürgerschaft sein sollte. Kommunale Verwaltung tut sich in offenen Beteiligungsprozessen schwer. Sie ist gewohnt, die Rechtsansprüche der Betroffenen abzuklären, die Legalität von Einsprüchen, die technische Machbarkeit zu prüfen und Zielvorgaben stufenweise umzusetzen. Die Interpretation von Bürgerwünschen, von Emotionen, die quasi als Ideen-«Cluster« zusammengefügt werden, überfordert in der Regel ihren Mut, das delegiert sie an die »gewählten Chefs« der Verwaltung und die »Politik«. Auch die Anstiftung von zivilgesellschaftlichen Diskursen ist ungewohnt in der Verwaltung und wird in der Regel an eingekaufte Planungsbüros delegiert. Da tatsächlich der Mehrzahl aller Vorlagen Verwaltungsvorlagen sind, ziehen sich zuständige Dezernate zurück, wenn sie nun auf andere Vorlagen treffen, die ihnen komplexe Vorgaben mitgeben. Wenn dies durch den Bundesgesetzgeber erfolgt, hat man sein Feindbild, wenn dies in einem autonomen offenen Beteiligungsprozess erfolgt, stößt dies auf Misstrauen. Viele Bürgerbeteiligungen scheitern nicht an »der Verwaltung«, sondern an solchen Rollenspielen, in die sie nicht hineinkommen.

Transitdemokratie hat nicht ein dauerhaftes Beteiligungsmuster, sondern ein demokratisches Arbeitskonzept, das in jeder Phase nach Rollen und Regeln verlangt, die den Prozess zugunsten solcher Grundwerte voranbringen. In der zweiten Mannheimer Phase wird aus Teilhabe Koproduktion – es gilt nun die Ressourcen zu prüfen, was gehen kann und was nicht, und zwar parallel in der Bürgerschaft und der Verwaltung (ggfs. auf beiden Seiten durch Machbarkeitsstudien etc.), unterfüttert von dem was an Investitionsmöglichkeiten vorliegt.

In den traditionellen Beteiligungsverfahren wird auf beiden Seiten viel Energie eingesetzt. Auch formal korrekte, seitenlange Verwaltungsrecherchen, warum etwas nicht gehen kann, gelten als Teil des alten Spiels, binden Ressourcen und bestätigen auf der anderen Seite nur die Erwartungen (»self-fullfilling prophecy«). Engagement tritt in weite Ferne, zynische Kommentare, schnelle Urteile treten an die Stelle. Es gilt solche Energieverschwendung zu vermeiden. Schlecht aufgesetzte Beteiligungsprozesse treiben die Kosten in die Höhe, schwächen am Ende die Kompetenz der Verwaltung selbst, unterhöhlen das Vertrauen, kosten Doppel- und Gegengutachten, kultivieren Einsprüche und Gerichte, lassen junge Menschen am System zweifeln.

Die Prognosen sind skeptisch: Der demografische Wandel bestärkt das Muster, Besitzstände des Lebensstils zu wahren. Arme und reiche Stadtbürger sind gleichermaßen zunehmend gegen zu viele Änderungen, gleich ob Umgehungsstraße, Bebauung oder Schulreform (s. Hamburger Bürgerbegehren). Es

treffen in den Städten Welten der Demokratien aufeinander. Während einige Migranten mit den traditionellen Demokratieformen unvertraut sind, bewegen sich junge »Urbanisten gleich welcher Herkunft« in Lebensstilzirkeln, machen sozusagen »ohne formale Demokratie« ihr Ding. Mit gleichen Beteiligungsmustern, städtischen »Beteiligungsangeboten« (s.o.) damit umzugehen, macht den Aufwand größer, den Effekt nicht besser.

Das Bekenntnis zu offenen Verfahren in der Transitdemokratie speist sich aus dem Eingeständnis, dass alle Akteure nicht nur formal, sondern auch inhaltlich aufeinander angewiesen sind. Stadtverwaltungen haben heute nicht mehr die Macht Großprojekte durchzusetzen. Unternehmen finden keine Akzeptanz für ihre Produkte und keine Fachkräfte, ohne dass sie mehr machen. Bürgerbeteiligung ist in sich noch lange nicht fortschrittlich, human oder gut, sondern schlichtes Interessenmanagement. Politisches Handeln im lokalen Raum sucht zuerst Bestärkung für eigene Positionen, und wenn es nur dazu dient als Gruppe und als Kandidat gewählt zu werden.

Was wir demokratisch aber brauchen und wollen, ist ein Management für das Gemeinwohl, das heute nicht mehr bilateral in Gremien entschieden werden kann. Die hohe Bewertung des Vorgangs Bürgerbeteiligung meint, die Bürgerschaft als Ganze in den Blick und die Entscheidung zu nehmen. Ganz im Sinne der Breite der Gruppen, Schichten und Stadtmilieus. Und Entscheidung heißt anzuerkennen, dass ohne aktive Teilhabe nichts geht, auch wenn formal korrekt entschieden wurde. Mit offenen Teilhabeverfahren werden Wertefragen der Gesellschaft immer wieder gestellt.

Sollten wir uns jetzt mit der Chance auf 500 ha neuem Land nicht mehr um Wohnen und Arbeit im Verbund kümmern, um Inklusion, darum endlich Gebiete für Gewerbe oder für Natur zu entwickeln? Können wir vielleicht andere Lösungen finden, anders mischen als wir es bisher getan haben? Können wir dem ins Auge schauen, ohne unsere Arbeit der letzten 30 Jahre völlig verwerfen zu müssen, ohne unsere Initiative oder Parteitagsbeschlüsse aufzugeben, ohne trotzdem Streitrituale wie Kommunalwahlen oder Tarifauseinandersetzungen überflüssig machen zu müssen? Eine solche Bürgerbeteiligung ist mehr als ein Verteilungsmanagement von einigen Flächen, Häusern, Ressourcen. Es ist das Angebot durch die Re-Politisierung der Fantasien, Utopien und Werte vom guten Leben in der Stadt das Machbare gemeinsam auszuloten.

Wenn am Ende dieser Phase in Mannheim etwa 10 Projekte vorgeschlagen werden gegenüber dem Gemeinderat (Anfang 2013), dann ist das nur ein erster Versuch solche grundsätzlichen gemeinwohlorientierten Punkte auf die Agenda der Kommunalpolitik zu setzen. Was wird ein Wohn-Arbeitskonzept im offenen Beteiligungsprozess unterscheiden von einem wohnungspolitischen Papier der Verwaltung oder einer Gemeinderatsfraktion? Was wird ein Konzept Grünzug/Bundesgartenschau unterscheiden von einem Papier der Verwaltung?

Letztlich zielt die Arbeit in der Transitdemokratie auf neue vernetzte Formen des Zusammenlebens, versucht die Zukunft »rückwärts« zu denken, indem heute die Rahmenbedingungen geschaffen werden, die Bürger und Gruppen Zug um Zug selbst ausfüllen mit Leben. Dieser Ansatz speist sich aus der Beobachtung der letzten 20 Jahre, dass die Menschen ihren Werte- und Lebensstilwandel selbst durchsetzen, ihn aber ohne politische Strukturen weder nachhaltig noch ausgewogen und gerecht alleine hinbekommen.

Ein zentrales Element der offenen Beteiligung ist deshalb auch die Befähigung der Gruppen und Akteure, nicht im Sinne von Beschulung, sondern der flexiblen Mittelbereitstellung. Dies kann in jeder Phase des Prozesses unterschiedliche Instrumente und Kontakte bedeuten. Und es ist wichtig nicht zur Lobby der Bürgerschaft zu werden, sondern »nur« zur Lobby für den Prozess und für ein ausgewogenes Ergebnis. Für die Neutralität und Wirksamkeit durch eine teilautonome Geschäftsstelle zur Bürgerbeteiligung gibt es keine Garantie. Umgekehrt aber braucht eine solche Stelle das klare, zeitlich begrenzte Mandat durch die beschließenden gewählten Gremien und Politiker. Die Tätigkeit in offenen Beteiligungsprozessen ist – wie geschildert – herrschaftskritisch nach allen Seiten und wird deshalb auch im Elitenbereich der Lokalpolitik Privilegien in Frage stellen, und es wird ungewöhnliche Konfliktformationen geben. Diese haben wir in Mannheim dargestellt.

Der Kampf zwischen alten und neuen Mustern der Beteiligung wird die zweite Phase in Mannheim prägen. Am Ende werden mehr Netzwerkstrukturen (vielleicht ein Netzwerk) als Stütze des Konversionsprozesses stehen müssen und es wird die Dynamik auch zweier Wege erklärt werden müssen.

Der eine Weg zielt auf formale Absicherung von Einzelprojekten dann, wenn sie anfallen, der andere Weg auf die grundsätzlichen Umsetzungen der Wertvorstellungen und Zentralideen. Die Kommune muss die Grenzen der »Verdienstleistung« der Bürgerbeteiligung deutlich machen. Nichts wird besser durch »noch mehr« von der gleichen Beteiligung. Immer werden sich Betroffene finden lassen, die nicht gehört wurden. Jetzt geht es darum, die begonnenen Prozesse wie die Bürgergutachten, Lotsen und Themenschwerpunktfindungen ernst zu nehmen. Weniger Angst bei denen hervorzurufen, die glauben, in grundsätzlichen Konzepten müssten sie sofort Position beziehen, wenn sie ihr Gesicht nicht verlieren wollen. Letztlich geht es um die Kultur der Stadtentwicklung.

In jedem Fall setzt das Konzept der Transitdemokratie auf Vorgänge, bei denen sich die Bürgerschaft nicht verschleißt oder verbraucht, also so wenig Gewinner und Verlierer produziert als möglich, sondern aktiv weiter mitgestaltet, weil es ihren eigenen Alltag betrifft und betreffen soll – also regenerative Energie für die Demokratie der Städte von morgen sichert.

Literatur

Crouch, Colin (2008): Postdemokratie, Suhrkamp

Häussermann, Michael (2012): Direktdemokratische Verfahren auf kommunaler Ebene seit 1955. In: Monatshefte 6/2012 , Statistikmanagement Stuttgart

Hummel, Konrad (2011a): Neue Wege der Bürgerbeteiligung. In: Soziale Arbeit 60/2011 S. 220-227. DZI Berlin

Hummel, Konrad (2011b): Urbanes Leben zwischen Utopia und Babylon. Tage der Utopie. Bucherverlag Hohenems

Hummel, Konrad (2009): Die Bürgerschaftlichkeit unserer Städte, Berlin: DV

Löw, Martina (2012): Die Seele Mannheims - Eine Studie zur Eigenlogik der Stadt, Thorbecke Verlag

Stadt Mannheim Dezernat für Planung, Bauen, Umweltschutz und Stadtentwicklung (2008): blau_Mannheim_blau. Eine Entwicklungskonzeption für die Freiräume an Rhein und Neckar. Mannheim.

Walzer, Michael (1992): Zivile Gesellschaft und amerikanische Demokratie. Berlin: Rotbuch Verlag

Weissbuch der Stadt Mannheim unter www.Mannheim/Konversion.de

Zizek, Slavoj (2012): Das unendliche Urteil der Demokratie. In: Giorgio Agamber et al.: Demokratie?: Eine Debatte. Suhrkamp

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Co-production – Koproduktion – Coproducción Review of analogous co-production of urban space in German Cities, New York and Santiago de Chile.

Marion Klemme, Juliane Pegels, Elke Schlack Fuhrmann

Starting point for the international exchange on the challenges of co-producing urban spaces were first academic and personal encounters of Elke Schlack Fuhrmann and Juliane Pegels in 2008. In the following years, they were continued to cooperate and managed to acquire funding from the German Research Council to intensify the German-chilean cooperation. Ultimately, it allowed three German researchers – Sarah Ginski, Marion Klemme and Juliane Pegels – from RWTH Aachen University to travel to Santiago de Chile. During a workshop there, they tried to identify parallel questions relevant for dealing with and planning co-produced urban spaces in cities as different as New York City, Santiago de Chile and German cities. It was an ambitious goal which could only be touched upon – as the text shows.

The debate on public space in our cities is age-old, and has gone through multiple phases over the past decades with a variety of different foci. Especially in the last year the discourse about loss of public space and feeling of insecurity predominate in the debate. Recently however, and despite the problems detected in public space, the discourse about the loss of public space has been complemented by a very intense discussion about the continuous relevance of public space for the public sphere. Because of new conditions in urban development local governments are not the only actor that intervene in production of public space, but also private agents collaborate with municipal actors to plan, design and fulfill public spaces. Results of these cooperations are new forms of public space: i.e. spaces that behalf their private ownership or private funding are publicly used spaces. These publicly used open spaces have gained the attention of not only urban designers, planners, and landscape architects but also private actors interested in the creation of urban space (Schäfer 2011, ULI 2010).

1 Urban Space as Product of Public and Private Activities

The characteristic of universal accessibility is perceived to be particularly threatened when non-municipal actors are involved in creating publicly accessible spaces. Some scholars blame private stakeholders for appropriating these spaces for their own (commercial) interests (Hochstadt 2008, Low 2006, Pesch 2008). In this debate on privatization, it often sounds as if on the one hand, formerly publicly accessible spaces would have been taken over by private actors, hence limiting the users in their freedom or even denying them free access and, on the other hand, as if a privatization or commercialization of public sphere isn´t possible to avoid when private actors take part in production of public space. However, recent studies have made clear that the above mentioned situation is not always the case and that the loss is possible to avoid. A closer look revealed that non-municipal stakeholders are today, and always have been important partners in creating any kind of urban spaces such as plazas, parks and promenades (see Berding et al. 2010). Other scholars agree and see joint efforts in creating spaces as a necessity, not only because public funding is more and more limited, but also because private stakeholders

ISSN 1868 - 5196

are increasingly willing to cooperate on these projects (ULI 2011, Hartmann 2010). Simultaneously, there are different studies that show what kind of actions have to be taken to avoid the loss of public sphere (Wehrheim 2007, 2009; Smithsimon 2008).

Publicly accessible spaces as a product of several public and private entities – we call it »co-production« – are closely linked to a revised perspective on urban governance. Since the 1990s, the discipline of political science has emphasized the development of spaces within the public sector as a process that is influenced by a variety of non-municipal actors and their interests. With this (new) understanding of urban governance, the antiquated idea of one central institution making decisions has been re-conceptualized (Klemme/Selle 2010). Governance is »often used to indicate a new mode of governing that is distinct from the hierarchical control mode, a more cooperative mode where state and non-state actors participate in mixed public-private networks« (Mayntz 1998, 13). The current scholastic debate propounds various »modi of interdependence«, different ways in which several actors create urban spaces cooperatively.

New funding ressources to offset deficient areas for public use and a higher involvement of local actors in the built environment are potential opportunities provided by public-private coproduction processes. However, it is necessary to recognize this large potential hidden in public-private efforts, whereby open space could be created and maintained.

When looking at cities as diverse as Hamburg, New York City or Tokyo, co-produced urban spaces play important roles in open space development (La Fabrique de la Cite 2011, Benepe 2011, Dimmer et al. 2010). But are they all successful in creating usable spaces? As planning practitioners and academics, we need to acknowledge the potential, and we need to be aware of the risks and limitations of these partnerships. It is imperative that we discuss ways to ensure a balance of public and private interests. Since different countries have gained experiences with various approaches of co-producing space, gathering findings from studies in different cities, of different scope, depth and urban context is a first step towards initiating this discourse. Therefore, this paper looks at

1) co-produced urban spaces (chap. 3),
2) the actors involved (chap. 4), and
3) the interdependencies that comprise the public-private relationships (chap 5).

In the course of acknowledging that publicly accessible spaces are also a product of private intervention, this review has the aim to inventory and evaluate existing forms of cooperation in different urban contexts and governance conditions. In addition, this paper should show, how different are the opportunities and risks of a cooperative way of developing public spaces depending on the different conditions of planning context and governance constellations.

2 Review of analogous co-production processes in German Cities, New York and Santiago de Chile

Our studies in Germany, the US and Chile reveal that the care for public space lies in different hands depending on the country, its specific planning traditions and systems. No matter in which way co-produced spaces has been implemented, in Germany and in Chile there is a current lack of knowledge or evaluation of these joint public-private efforts. In Germany the creation and maintenance of urban spaces has traditionally been viewed as a municipality's task, whereas in Chile and in the United States city actors have been less hesitant to form coalitions with private partners, and to entrust public space production to private hands. Hence, we identified a variety of different models in our studies that demonstrate that old paradigms are shifting, and new knowledge on new forms of governance even in public space creation is necessary.

The discourse on governance, in the context of public space, has different challenges in each context and this differences have to be taken in account before developing new strategies or models for public-private cooperation. As a first step, several answers to pressing organizational and procedural questions regarding the cooperative development of public space can be taken from our review of analogous coproduction processes, which stems from:

The German »STARS-project«

One perspective regarding public-private co-productions is illustrated in the research project »STARS – Urban Spaces in Fields of Tension. Plazas, Parks, and Promenades in Between Public and Private Activities«, a four year project financed by the German Research Foundation. The intent of this project was to

find out more about non-municipal stakeholders involved in creating usual urban spaces such as plazas, parks, and promenades. In 29 case studies from Aachen, Hanover, and Leipzig and 40 interviews with representatives of municipal planning and parks departments of 17 major German cities, the findings revealed that planning, building and maintaining urban space is not as much of a municipal domain as is often assumed. This STARS project has given way to a new, polyvalent understanding of the variety of stakeholders involved in creating public accessible spaces, how responsibilities and rights are shared amongst them, and how public-private interdependencies are organized (Berding et al. 2010).

Overall, the research revealed that a large number of urban spaces are developed and exist at the intersection of municipal and private activities and interests. We found co-production in shrinking and growing cities alike. Most often, an array of different stakeholders from different backgrounds share rights and responsibilities in planning, developing, and maintaining an urban space. The emergence of this cooperation often is rooted in the context of the project. Depending on the project, and the type of space, stakeholders either sought each other out deliberately as partners, or they were forced to work together given specific project circumstances. Accordingly, their relationships varied, and how rights and responsibilities were shared, too. We found an almost infinite variety of (legal) ways in which the involved actors have negotiated, and agreed upon working together. In most of these cases the negotiations were described as being successful. Several municipal interviewees considered the cooperation with private actors generally as productive and without unusual conflicts (Berding et al. 2010). Several private actors on the other hand, viewed working with municipal partners as a difficult task. They complained about a lack of understanding for their needs, and listed several ideas for improving the cooperation. Although more public-private co-productions were more often found than expected at the beginning of the STARS project, the cooperative production is characterized by tensions – as the title of the project »STARS – Urban Spaces in Fields of Tension« already indicates.

The Privately Owned Public Space (POPS) in New York City

Another perspective with regard to public-private co-production stems from the examination of New York City's privately owned public space (POPS). This research is based on Juliane Pegels participation of the inventory of all POPS at New York City's Department of City Planning in 1996/97, its publication in 2000 (Kayden), and her German dissertation in which she traced various efforts undertaken in Manhattan to change the zoning legislation in order to create more valuable urban spaces. This study co-initiated the German STARS project by showing that private engagement in urban space is a common phenomenon, and it results in new challenges for municipal planning (Pegels 2004).

In New York City, the creation of publicly accessible urban space on private property was made an attractive venture through incentive zoning, introduced in the city's second zoning code in 1961. Private property owners were offered a bonus if they opened a portion of their lot for public use. In exchange for conceding part of their private property rights, and for providing and maintaining publicly accessible spaces, the owners were allowed to increase their maximum floor area ratio (FAR). Depending on the type of open space and the specifications in the zoning code for the location, the plans went through the necessary approval processes, and the developer would eventually be granted permission to build. Within this legal document, the developer's rights and responsibilities are outlined, and therefore fixed in perpetuity for the building. Through this procedure, the private developer creates publicly accessible space, which has to remain accessible and usable for the public as long as the building exists (Zoning Resolution 2001).

New York City's public-private incentive zoning strategy is fairly formulaic, and follows clear rules defined in the zoning code. Over the years, several adjustments to the zoning specifications became necessary since the outcome, the accessibility and usability of the public spaces were not satisfying. According to the inventory of all spaces in 2000 (Kayden), altogether there were 503 spaces at 320 buildings created by public-private partnerships. While the altogether slightly more than 82 acres of additional open space are for sure a benefit to the dense urban fabric of Manhattan, the qualitative outcome is mixed. When the use of the spaces was evaluated in 2000, three percent of them were considered ›destination spaces‹, as of high-quality and attracting visitors from outside and the immediate neighborhood. However, 41 percent of the spaces were considered as ›marginal spaces‹ – as »good for nothing« as Kayden once sum-

marized. The result of this evaluation initiated several changes, from the municipal sector as well as the private side. Founding the Advocates for Privately Owned Public Space (APOPS) was one step among several other initiatives that can be found in Manhattan today (Kayden 2003, Klein 2010).

POPS in Providencia, Santiago de Chile

The Chilean perspective regarding public-private co-productions is shown in the research project about the private production of publicly used space through incentive zoning, a two year project financed by the Chilean National Commission for Scientific and Technological Research. In order to catalogue and evaluate coproduced spaces in a district of Santiago, where coproduction of public space is intensively promoted by local regulation, the quality of the spaces provided by private developments was studied by Elke Schlack in 2010-2011.

Santiago de Chile´s development has a long experience dealing with public-private partnerships and since 1930 there remain different incentive policies by which private actors provide publicly used space in exchange for more benevolent building rights. The application of such mechanisms is established in some Districts of Santiago and is considered a successful and replicable formula by local governments, even if there has been no systematic evaluation of the results until now.

In the Providencia district the production of private spaces of public use was conceived as part of an integrated plan, a pedestrian network of routes and was implemented through different instruments like detailed open space plans, FAR-incentives and building-height incentives (Schlack 2011a, Schlack/Vicuña 2011). However, the quality of each provided space is not always satisfying; larget parts of the resulting spaces aren't publicly accessible and do not connect to the district´s network of public spaces. In order to understand the possible reasons for this loss, the study analyzes the perspectives of the private stakeholders and the reasons for their design decisions. Interviews were carried out with the architects and developers of the projects and determined that only 60 percent of them saw an advantage in providing public space, even if they receive an incentive for doing so. A review of the design decisions which these stakeholders took to give the space public qualities was also undertaken and revealed that several design decisions define a predominant private character of these places and the lack of a legal framework to ensure public accessibility and public use in the long term (Schlack 2011b). Since in Chile this mechanism is the mostly used to provide public space in renewal areas, this study has the expectation to generate knowledge to improve the formula.

From these three studies, the authors have attempted to comparatively address three key questions:

- The *co-produced urban spaces*, their characteristics, and contexts: What types of spaces are created by cooperative efforts? *Are these spaces important in the network of open spaces in a city?* (chap. 3)
- The *actors involved in urban space creation*, and their interests: Which actors are involved? What interests do they pursue when engaging in creating and maintaining publicly accessible spaces? (chap. 4)
- The *modi of public-private interdependence*: How is the public-private relationship organized? What rights and responsibilities in building, maintaining, and managing a space lie in which actor's hand? (chap. 5)

3 Co-produced Urban Spaces, Their Characteristics, and Contexts

What types of spaces are created by cooperative efforts? Are these spaces important in the network of open spaces in a city?

In German cities, public-private co-productions were identified in almost every kind of urban space. The public rarely acknowledges that both private and public actors have a hand in the creation of plazas, parks and promenades. Co-produced spaces can be considered as usual part of our cities, since they provide many different services and possess a high human amenity value. They range from additional spaces in backyards to key hubs within open space networks. Thus, if circulation and access is restricted in some of these open space corridors, there is the possibility that these barriers disrupt important pedestrian connections. Despite their prominent place in cities, these public-private co-productions are ›hidden beneath‹ many common parks, plazas, and promenades. The production process is not visible to everyday users, and even often overlooked by municipal partners. On one hand, this ignorance is a sign of the »everyday nature« of co-produced spaces, and how

well they are integrated into the open space fabric (fig. 1-3). On the other hand, this lack of awareness can hinder planners from realistically estimating risks and opportunities in cooperatively-produced urban spaces, and from acknowledging these spaces as important elements of public space networks.

In New York City, the introduction of incentive zoning in 1961 illustrated how much attention the municipality gave to the private sector in the creation of public space. The private sector is seen as an important contributor, and its spaces are regarded as important elements within Manhattan's open space network. Unfortunately, the individual location of each space and its function within this slowly growing collection has received little attention over the past few years. Altogether, the incentive zoning resolution was not a suitable instrument with which to consolidate a clear network of spaces. When the plaza in front of Mies van der Rohe's Seagram building became an inspiration for incentive zoning in the late 1950s, little attention was given to the distribution and allocation of possible bonus spaces within the city, and to the overall network they were to create in a long run. Sadly, it left a legacy of unevenly distributed open spaces in the density of Manhattan with allocations of too many spaces in Midtown for example, and no spaces at all in other neighborhoods. Essentially, these incentive-based open spaces were created wherever a building developer wanted to take advantage an FAR bonus. This lack of regulation was partially changed in the mid-1980s with the introduction of special districts and site specific requirements for open spaces. However, the inventory of all spaces still criticized a lack of a clear vision (Pegels 2004). Although this form of public-private cooperation has gone through several problematic phases and requires constant adjustments and alterations, incentive zoning still exists today.

The district studied in Santiago shows a very specific kind of coproduction of urban spaces. The resulting places are mostly passageways between buildings and small patios in the inner space of the block. Providencia's coproduced spaces can be considered as the small scale range of the public spaces in this district, since they had the quality of backyards and small narrow streets between the buildings. They provide very specific services and amenities for local business employees and shoppers. Even, if many of these spaces permit important pedestrian connections, most of them do not have a prominent place as public space in this city area.

Yet the municipality is aware of the risks it takes with this mechanism where it does not have full control of the resulting final design of the space nor its long-term maintenance. For example the private spaces of public use are not always well integrated into the open space fabric where physical approaches and connections are not fully realized or are not clearly visible from main thoroughfares. The result is that these spaces become the preserve of local residents who have the knowledge to navigate through these special routes.

fig 1: POPS in Providencia, Santiago de Chile

fig 2: Co-produced Spaces in Aachen

Since these spaces are less regulated than the bonus spaces created in New York, more diverse physical spatial forms and designs have arisen yet they have also left behind a legacy of unclear legal situations. Due to the lack of a legal instrument to define and protect the use of these private spaces, the Municipality is powerless to ensure public access such as in the case where a space becomes appropriated for commercial use or in some cases is fenced off. Due to these circumstances privately owned public spaces in Providencia represent only ›partial remains‹ of the public realm (Schlack 2011b).

fig 3: Privately Owned Public Spaces in New York City

4 The Actors Involved in Urban Space Creation, and Their Interests

Which actors are involved? What interests do they pursue when engaging in creating and maintaining publicly accessible spaces?

As diverse as the types of co-produced spaces in German cities are, the actors involved in creating and conserving them are as equally diverse. In the STARS project, we identified a broad spectrum of stakeholders, ranging from »true« public sector actors such as representatives of municipal departments, to private actors with close links to urban communities, like churches, community groups, foundations, to stakeholders operating according to market principles like large development or investment companies etc. Our studies clarify how these actors‘ interests may in public space vary from location to location. While in some projects stakeholders have the overall intention to leave a positive, civic impact, in others projects the stakeholders pursue specific economic interests in the project and the site only. For example, a private stakeholder may follow economic goals in one site, whereas in another site he or she may be more dedicated to the public welfare. In reality, even within one municipality a number of different departments with often contrasting goals come together. Therefore, one interview illustrated: »A bundle of private stakeholders is meeting a bundle of municipal actors» (Berding et al. 2010). The gross number of stakeholders, each with varying interests, makes the coproduction processes highly complex.

In Manhattan, the wide variety of stakeholders involved in creating privately owned public spaces is similar to the situation in German cities. In Germany, anyone who develops a building qualifies as partner in creating a privately owned public space on his property. However, in Manhattan, due to the size of the developments and the incredible density of the city, often large investors get involved. In New York City, another group of actors is equally as important in the creation of new open spaces: citizens and users. Right before the inventory of all bonus spaces was carried out in 1996, active citizen groups wanted to help control regulation and enforcement within these spaces. Unfortunately, this attempt to incorporate citizen participation into the process was difficult, since the requirements each space had to fulfill were not easily comprehended by laypeople. Recently, this barrier to participation has been overcome. Currently, there is a publicly accessible, GIS-database with information on each space, enriched with illustrations of the design guidelines. It helps the users to patrol and control »their« space, and to inform the municipal department if they see non-compliance such as plazas that are inaccessible due to locked gates, or spaces blocked for public use by commercial activities, or those in defiance of seating, trees, or other required amenities (see Department of City Planning 2010 a/b).

In the Santiago study we analyzed a specific actor constellation: interaction between municipality and developer in a conventional building permission process that includes incentives for providing public usable space. The interests of the municipality changed during the last 40 years, since different departments with different ranges of involvement with the initial formulation of the policy, where responsible for giving the building

permission. The interests of the stakeholders also change along the last 40 years. In the first decades all developers seemed to promote the spirit of the public policy and understandings of their role in providing public welfare. The quality of the spaces produced after 1990, when the permission system lost the negotiation faculty, reveal that developers pursue specific economic interests in the project and the site only. For several years, when commercial uses were in demand, the majority of buildings were constructed to house shopping facilities, and accordingly the public spaces served these needs. Since the 1990s, when large residential housing projects were more dominant, the bonus spaces that supported these uses had collective and not public qualities (Schlack 2011b).

Unlike in Manhattan, the users in Providencia had no influence on the spaces created, neither has the Municipality had much say in their formation. Sadly, due to the lack of legal framework regarding their public accessibility, as described above, many privately owned public spaces have lost their public character. In Santiago de Chile, the discussion regarding a lasting balance of all involved interested parties depends on legal clarification. Without legal instruments to guarantee public accessibility on private land, the debate seems almost moot.

Citizens and users take no direct part in the planning decisions of every space and basically they are not aware about their rights over this publicly usable spaces provided in exchange for more favorable building permission.

ty profile‹ (fig. 4): This profile a) relays information on property or other legal rights in a space, b) shows who is involved in planning and creating, in cleaning and maintaining a space, and c) gives information on who is allowed to set and enforce rules for users (Berding et al. 2010).

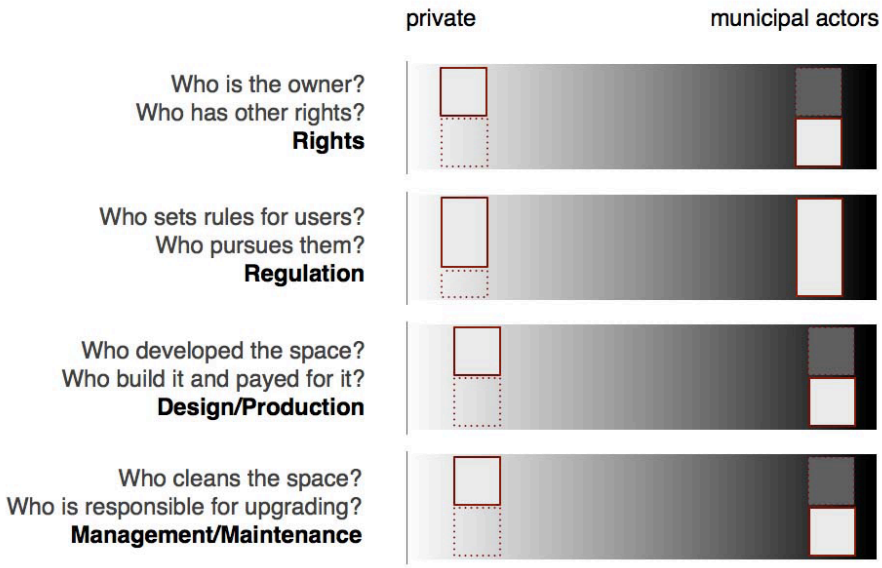
In the almost 30 German case studies, we found approximately every combination of the sharing of rights and responsibilities for an open space – illustrated by a large variety of responsibility profiles. Some spaces were owned and developed by private actors, but maintained by the municipality. Other spaces were publicly owned, but taken care of by private stakeholders. In addition, we also found a model where both public and private actors shared responsibilities for a public space. For example, one half of a plaza was maintained by a public actor, whereas the other half of the plaza was taken care of by a private actor. In several cases, although the accountability had been negotiated in detail and legally documented in contracts or the land register, the cleaning or security personnel in situ were not always aware of these agreements and their duties. Some spaces were cleaned twice, as well as areas that had been totally ignored. Accordingly, there were different effects if a participating actor stepped out. For informally organized relations, this changing cycle of ownership for example mattered more than in legally secured co-productions, where rights and duties were well defined. Some municipalities complained about a fast growing pace of changing ownership, and began to initiate

fig 4: responsibility profile

5 The Modi of Public-private Interdependence

How is the public-private relationship organized? What rights and responsibilities in building, maintaining, and managing a space lie in which actor's hand?

As mentioned above, the German STARS project identified many different ›modi of interdependence‹ for both private and municipal actors. They can be defined as the variety of actors involved, the large number of different types of spaces co-produced, the individual conditions under which urban spaces come into existence, and the different planning instruments applied. In order to better understand and illustrate these interdependencies, we decided to summarize the most important information on each space in a ›responsibili-



processes to legally secure every type of cooperative arrangement. The German planning laws offer several combinable instruments to execute this strategy (Berding et al. 2010).

Once again, the situation with New York City's privately owned public spaces differs from the situation described above in Germany. The entire incentive zoning law includes in its approval process a clearly defined interdependent relationship between the involved private and public actors. In this process, the private property owner cedes parts of his property rights thereby allowing public use on his private lot. The owner still remains responsible for cleaning, upgrading, managing and maintaining the open space. The rules and regulations set for the space have to follow specific municipal examples and if a building owner changes, it does not matter much. The obligation to provide a public space is attached to the building permit, therefore remains valid as long as the building exists.

Similar to the situation in New York a certain relationship between the involved private and public actors is designed into the incentive zoning system in the Providencia District in Santiago. While private property owner offers public use on his property, the municipality allows him to build up more Floor Area Ratio on his lot. However, this process is framed in a formal policy and is to some extent limited to certain requirements set down by the municipality, in the field of the morphology and character of the spaces the rules imposed are very few and each developer has considerable freedom to design and manage their space. As they profess ignorance in creating public space this highlights the need for the municipality to give more precise design guidelines in order to design a public use space efficiently.

Both, municipality and private developers are concerned about the ›custody‹ of these spaces. While the municipality complains about the extreme commercial use of some of this bonus spaces, developers promote the idea of a shared ›custody‹ of the space due to the public use and despite being on private land.

6 Lessons to Learn for Co-producing Urban Space in the Future

After putting together the three different formulas to provide public space and ways of interdependence between municipal and private sectors in German cities, New York and Santiago we could identify that each of the analyzed cities has very different ways to regulate and plan the coproduction of publicly used spaces. Accordingly, the municipality and private sector interacts differently in every context. The differences between the cities in the three countries are attributed to the way each location promotes or limits the public sphere.

What needs to be taken into account when involving private and municipal stakeholders in creating and caring for publicly accessible urban space? The German STARS project shows us that, even if there are a diversity of ways of interaction between public and private, there is an institutional framework to ensure the public realm. The NY study is relevant because it is possible to verify if and why changes in the distribution of skills could trigger reduction of public realm and how new governance organics come into being to gain balance in this new condition. The study about Santiago makes us aware of the risks of overlapping of private skills in triggering a reduction of the public realm, especially when there are unbalanced level of powers involved in the production of public space.

Starting from this analysis and furthermore in relation to other specific topics, mutually important inspirations can be drawn upon for an ongoing discourse on the co-production of public space:

For the three contexts counts that, with regard to the public sector, transferring the provision of public space into private hands does not mean that the municipality will no longer have any duties and influence. On the contrary, the co-production of spaces may change the responsibilities at hand, but part-and-parcel with this come new civic tasks and challenges for the municipalities. For the German context this means a broader conscience about the private sector and their possible common aims. For the Chilean context this could mean a need for a more precise regulation of the qualities of public space and an improvement of the mechanisms for holding the balance between the different actors.

In such a new constellation the private sector would take active part of the production of public urban space. Especially issues like accessibility would be crucial to publicly usable spaces. While in Germany, an improvement of these cooperative processes would depend on the fact that these mutual interests are communicated early and discussed open-

ly, so there are fewer contradictions that arise later on. In the case of Chile, this would probably mean that the private sector would have to accept much more requirements than the existing ones to promote further to their individual interests, the interests of the public.

The different contexts here described in New York, German cities and Santiago has revealed a different attitude among public actors towards private partners based on the differences of planning culture in each case. While German cities predominate a lack of understanding for the private sector's needs and methods, and even an ignorance based on a lack of communication, in Chile the predominance of the interest of the public sector a evident and there exist an explicit struggle between this sector and the municipalities who are trying to keep the balance between the private and the public interests due to promote the public welfare.

Accordingly, an appropriate co-production would depend on Germany providing prerequisites such as a clear vision, the power to negotiate with strong communication skills, knowledge on how to best combine legal instruments for securing a lasting balance of responsibilities, private actors that are truly interested their urban environment, and a comprehensive knowledge of and concept for all urban spaces in a city. If these elements are available, co-produced publicly accessible spaces are likely to be reliable and lasting elements of the urban realm. To make this a viable option, however, some future improvements are necessary, for both municipal actors and private stakeholders.

In Chile co-production probably would depend more on the formulation of fundamental legal guarantees for an appropriate balance between the different driving forces in urban development. Further instruments are needed to regulate the interaction between public and private actors, to achieve an appropriate arbitration between interests and legal figures to set the right of public use of spaces and their public character.

From the example of New York City, the German discourse learned that transferring the provision of public space into private hands does not free the municipality from caring for these spaces. Although the zoning resolution seems to define all rights and responsibilities sufficiently, practical experience shows the contrary. Not all private actors are interested in creating valuable open space, some are more interested in the attractive idea of a bonus, rather than a vibrant public space. The regulatory system is redefined constantly, nevertheless the bad results could not be avoided. Defining the open space conditions early on in the development phase of a project could be critical to ensuring that these conditions will exist, and perhaps even be long-lasting. In this regard, advocacy groups play an important role. For example the group Advocates for Privately Owned Public Space (APOPS) that was founded in cooperation with municipal departments. This group advocates hat public spaces in New York should remain accessible, clean and user-friendly places. Eventually, the citizen's group learned that the maintenance and operations obligations were not raised with the developer during the initial design-development phasing. As such, they discovered that these conditions for a vibrant public space were almost impossible to claim after the building permit had been issued. Simply put, once a bonus has been granted to a developer, the willingness to invest or revitalize shrinks rapidly.

The Chilean discourse could also learn from the example of New York City: even if Chile´s and some American cities share mechanisms such as incentive zoning, there is in New York a broader experience with the participation of civil organizations in the decisions about urban space's quality, from which Santiago can learn. There is a discussion to be held about public participation in the issues that are negotiated between municipality and developer and also about the task of empowering the users and inhabitants of these co-produced spaces with information about the rights they have over them.

Co-production processes offer many opportunities for cities, and these opportunities should not be ignored. If public actors want to keep the overall authority in urban space planning, it needs to adjust its work to new, synergistic strategies. The three studies overviewed revealed that co-producing public spaces is a complex task which demands new forms and methods to work together, a new understanding of public and private interests in an international framework, and for current debates on how risks and opportunities can be met best to the benefit of all.

Bibliography

Benepe, Adrian with Jeannette Compton (2011): „New York City's High Performance Parks and Landscape Renewal.» in: TOPOS 75.2011 p 48-53

Berding, Ulrich, Antje Havemann, Juliane Pegels, Bettina Perenthaler [Ed.] (2010): Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. Detmold/Aachen.

Dimmer, Christian, Juliane Pegels, Elke Schlack Fuhrmann (2010): „Systematisierte (Ko)Produktion öffentlich nutzbarer Stadträume in außereuropäischen Kontexten. Privately Owned Public Space in New York, Tokio und Santiago de Chile.» in: Berding, Havemann, Pegels, Perenthaler [Ed]: Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich öffentlicher und privater Aktivitäten. Detmold/Aachen.

Elshahed, Mohamed (2011): „Von der virtuellen zur realen Revolution.» in: Garten+Landschaft, Juli 2011. p 17-21

Friedmann, John (2001): The Governance of City-Regions in East and Southeast Asia. In: disp 145, 4-9

Hochstadt, Stefan (2010): „Öffentlichkeit und Privatheit. Wem gehört die Stadt?» in: RaumPlanung Februar 2010, p 5-10

Hartmann, Susanne (2010): „Unsere Stadt soll schöner werden» in: IHKplus. Mitteilungen der Industrie- und Handelskammer zu Köln. Dezember 2010. p 26-38

Kayden, Jerold S. (2000): The New York City Department of City Planning (DCP) und The Municipal Art Society of New York (MAS). Privately Owned Public Space: The New York Experience. New York

Kayden, Jerold S. (2003): Advocates for Privately Owned Public Space (APOPS). A New Entity Created by Jerold S. Kayden and the Municipal Art Society of New York (unpublished paper).

Klein, Vera (2010): Privately Owned Public Spaces in New York City - Ein Konzept zur Gestaltung öffentlicher Räume. Bachelorarabeit. Geografische Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn.

Klein, Vera und Juliane Pegels (2010): „New York City: 50 Jahre Erfahrung im Umgang mit privately owned public space» in: pnd-online. II.2010 (www.planung-neu-denken.de)

Klemme, Marion; Selle, Klaus (Hg.) (2010): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen. (edition | stadtentwicklung) Detmold.

La Fabrique de la Cité [Ed.] (2011): What ist the place for public spaces in the future? Minutes of the Barcelona Seminar May 2011.

Low, Setha, Neil Smith (Ed.) (2006): The Politics of Public Space. New York

Mayntz, Renate (1998): New Challanges to Governance Theory. In: Mayntz, Renate (2009): Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung. Frankfurt am Main, 13-28

Pegels, Juliane (2004): Privately Owned Public Space. New York Citys Erfahrungen mit öffentlich nutzbaren Räumen, die sich in privatem Besitz befinden, Dissertationen an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen: I. Architektur und Planung, Nr. 1, Aachen

Pesch, Franz (2008): „Stadtraum heute. Betrachtungen zur Situation des öffentlichen Raums.» In Raumplanung 13, 6. Februar 2008

Schäfer, Robert (2011): „In Resilienz investieren.» in: Garten + Landschaft. Mai 2011 p 8-11

Schlack, Elke (2009): Städtebaurecht und Öffentlicher Raum. Vergleichsstudie des Städtebaurechts von Santiago de Chile und Berlin: Einfluss auf die Qualität des öffentlichen Raums. Dissertation TU Berlin.

Schlack, Elke (2010). »La gestión de espacios de uso público en la planificación comunal: El Plan de espacios de uso público en la comuna de Providencia«. Research project 2009-2010 founded by Research Funding Universidad Andrés Bello (DI 44-09/JM). Unpublished Final Report.

Schlack, E. (2011a). »Fórmulas invisibles del espacio público«. Rev. 180. Nr.28, Universidad Diego Portales. Santiago de Chile, December 2011.

Schlack, E. (2011b). »Producción privada de espacios de uso público. Los casos resultantes de la normativa de incentivos de Providencia entre los años 1976 y 2006.« Funding National Comission for Cience and Tecnology Chile (Conicyt-Fondecyt Project Nr. 11090407). Unpublished Final Report.

Schlack, Elke/ Vicuña, Magdalena (2011). »Componentes normativas de alta incidencia en la nueva morfología del Santiago Metropolitano: una revisión crítica de la norma de Conjunto Armónico«, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales, EURE, vol 37, nr. 111, p. 131-166. March 2011. Santiago de Chile.

Wehrheim, Jan (2009). »Seminar and Workshop sMALL« organized by Universidad Andrés Bello and Goethe Institut Santiago and financed by DAAD. November-December 2009, Santiago de Chile. Unpublished Report.

Wehrheim, Jan (2011 in progress). »El carácter público de los espacios y de la ciudad. Indicadores y reflexiones para futuros análisis.« In: Schlack, E. (ed.): Espacios privados de uso público. Editorial UNAB-COOP, Santiago de Chile.

Zoning Resolution (2001): New York City, NY

Links:

Department of City Planning (2010a). Inventory of Privately Owned Public Space. In: www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops_inventory.shtml (02.08.2010)

Department of City Planning (2010b): A Primer for Public Plazas. In: www.nyc.gov/html/dcp/html/pops/pops.shtml (02.08.2010)

STARS - Stadträume in Spannungsfeldern. Plätze, Parks und Promenaden im Schnittbereich privater und

öffentlicher Aktivitäten at: http://www.pt.rwth-aachen.de/index.php?option=com_content&view=article&id=149:stars-stadtre-in-spannungsfeldern&catid=39:forschunglaufend&Itemid=44

STARSINTERNATIONAL at: www.stadtforschen.de/stars_international.html

ULI - Urban Land Institute (2011): Open Space: an asset without a champion? at:www.urbaninvestmentnetwork.com/?page=News&article=41

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Konsequenzen aus »Stuttgart 21«: Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung

Dr. Reinhard Wulfhorst, Ministerialrat, Schwerin und Leiter des Referates »Verkehrskonzepte, Bürgerbeteiligung« im Ministerium für Verkehr, Bau und Landesentwicklung Mecklenburg-Vorpommern.
Der Beitrag ist aus einem für dieses Ministerium entwickelten Konzept hervorgegangen.

Der Beitrag erschien 2011 in der DÖV – Die öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft. 64. Jahrgang Heft 15, August 2011, Seite 581

Foto: ©bvöd 2011

Veranlasst durch die Proteste gegen das Bahnprojekt »Stuttgart 21« hat sich eine breite Diskussion über eine bessere Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Planung von Infrastrukturvorhaben entwickelt. Im Zentrum stehen zahlreiche Vorschläge zur Änderung des geltenden Rechts. Der folgende Beitrag zieht eine erste bewertende Bilanz dieser Debatte. Dabei dämpft er die auf den Gesetzgeber gerichteten Hoffnungen und skizziert stattdessen eine umfassende Kommunikations- und Beteiligungsstrategie, die über die begrenzten Steuerungsmöglichkeiten normierter Planungs- und Zulassungsverfahren hinauszielt.

I. Einführung

Die Auseinandersetzungen um »Stuttgart 21« haben in Politik, Wirtschaft und Verwaltung geradezu schockartige Wirkungen ausgelöst, die weit über dieses Einzelvorhaben hinausreichen. Die bessere Einbeziehung der Bürger ist auch bei denen zum großen Thema geworden, die Öffentlichkeitsbeteiligungen bislang in erster Linie als einen Verzögerungsfaktor betrachtet haben. Dieser Meinungsumschwung hat sich in einer atemberaubenden Geschwindigkeit vollzogen. So mag man etwa angesichts der einmütigen Bekenntnisse zu mehr Bürgerbeteiligung aus den Staatskanzleien kaum mehr glauben, dass der Bundesrat einen jahrelangen Kampf geführt hat, um Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung – wie die Umweltverträglichkeitsprüfung, das Raumordnungsverfahren, das förmliche immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren oder die Strategische Umweltprüfung – zurückzudrängen[1] und die Bürger aus dem Baugenehmigungsverfahren herauszuhalten[2]. Auch aus der Wirtschaft sind ungewohnte Töne zu hören. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag hat sich beispielsweise im Zusammenhang mit dem geplanten Planungsvereinheitlichungsgesetz für »eine frühzeitige, breite und kontinuierliche Beteiligung der Öffentlichkeit«, Mediationsverfahren und die Beibehaltung des zwingenden Erörterungstermins ausgesprochen.[3] Solche Einlassungen einer Wirtschaftsorganisation, die fast wörtlich mit Forderungen der Umweltverbände übereinstimmen,[4] wären noch vor Jahresfrist kaum denkbar gewesen. Damit scheint sich ein breiter gesellschaftli-

ISSN 1868 - 5196

cher Konsens herausgebildet zu haben, der die Chance bietet, eine Bürgerbeteiligung insbesondere bei Großprojekten auf den Weg zu bringen, die diesen Namen wirklich verdient.

Dieser Beitrag zeigt zunächst die Defizite der bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten auf (II.), bewertet einige aktuelle Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung (III.) und entwickelt ein eigenes Konzept (IV.).

II. Defizite bestehender Beteiligungsmöglichkeiten

Das deutsche Verfahrensrecht kennt gerade bei größeren Vorhaben eine Vielzahl von Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger. Wege zu einer besseren Bürgerbeteiligung lassen sich nur dann bahnen, wenn zuvor die Frage beantwortet ist, warum die bereits bestehenden Beteiligungsrechte von vielen Bürgern, aber zunehmend auch von der Politik als unzureichend wahrgenommen werden. Es soll hier genügen, diese Defizite thesenartig zu skizzieren; denn die Diagnose dürfte – anders als die daraus abzuleitenden Therapievorschläge – im Kern unstreitig sein.[5]

■ Die bestehenden Möglichkeiten sind wegen der hoch komplizierten Verfahrenshierarchie für »Normalbürger« kaum mehr zu durchschauen. Diese können nicht einschätzen, in welchem Verfahren sie welche Bedenken vorzutragen haben. Gerade Großvorhaben durchlaufen ein gestuftes Verfahren, bei dem vom Raumordnungsplan über ein Raumordnungsverfahren und einen Bebauungsplan bis hin zum Zulassungsverfahren auf jeder Stufe eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen ist. Nicht selten bedarf das Vorhaben am Schluss sogar mehrerer paralleler Genehmigungen, für die jeweils eine eigene Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt wird. Diese Inflation von Beteiligungsmöglichkeiten wirkt auf viele Bürger abschreckend.

■ Wesentliche Vorentscheidungen, insbesondere zum Standort, werden bereits in hochstufigen Plänen (z.B. in Raumordnungsplänen) getroffen, die es aufgrund ihres Abstraktionsgrades und ihres weiten räumlichen Umgriffs den Bürgern schwer machen, ihre individuelle Betroffenheit zu erkennen. Die auf ein konkretes und damit für die Bürger greifbares Vorhaben bezogene Öffentlichkeitsbeteiligung findet dann zu einem (späten) Zeitpunkt statt, wenn in die Planung bereits derart viel Zeit und Geld investiert worden ist, dass der Projektträger zu Grundsatzdiskussionen über sein Vorhaben nicht mehr bereit (und oftmals auch nicht mehr in der Lage) ist.

■ Vor allem beim Bau von Verkehrswegen sind zentrale Vorentscheidungen schon vor der ersten Öffentlichkeitsbeteiligung gefallen. Durch die Aufnahme in den Bedarfsplan ist z. B. nach § 1 Abs. 2 Satz 2 Fernstraßenausbaugesetz der Bedarf für die betreffende Fernstraße verbindlich festgelegt. Über das »Ob« der Straße wird deshalb in den folgenden Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung nur noch ganz eingeschränkt entschieden (und diskutiert).[6] Der Eindruck der Bürger, als Statisten an einer reinen Alibiveranstaltung mitzuwirken, verstärkt sich noch, wenn sie – wie im Falle von »Stuttgart 21« – im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Tausenden grundsätzliche Einwendungen gegen ein Großprojekt formulieren, auf das sich die Verantwortlichen politisch und sogar vertraglich[7] längst festgelegt haben.

■ Viele Bürger werden erst dann aktiv, wenn »die Bagger rollen«. Dieses Verhalten ist nicht ihnen allein anzulasten. Es beruht zum Teil auf der geschilderten Undurchschaubarkeit des deutschen Verfahrensrechts. Bürger sehen sich zudem nicht ausreichend über den Beginn der Öffentlichkeitsbeteiligung informiert. Die in dürre Worte gefassten öffentlichen Bekanntmachungen, die auf den hinteren Seiten der »ortsüblichen« Druckerzeugnisse versteckt sind, erfüllen ihre vom Gesetzgeber beabsichtigte Anstoßfunktion offensichtlich nicht.

■ Die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten sind in formelle Verfahren eingebunden, bei denen das Prüfprogramm der zuständigen Behörde auf rechtlich streng abgegrenzte Fragen beschränkt ist. Außerdem müssen die Verfahren vielfach innerhalb enger Fristen abgeschlossen sein. Beides ist einem (ergebnis-) offenen Diskurs abträglich. Eine verfahrensleitende Behörde, die sich auf grundsätzliche Diskussionen außerhalb des rechtlich abgesteckten Rahmens einlässt, läuft Gefahr, das Verfahren aus der Hand zu geben.

■ Die Planungsunterlagen gerade für Großprojekte füllen dicke Aktenordner, die interessierte Bürger kaum mehr erfassen können. Zwar bemüht sich das europäische Umweltrecht, durch eine »allgemein verständliche, nichttechnische Zusammenfassung« der umweltbezogenen Angaben (§ 6 Abs. 3 Satz 2 und 3 UVPG) die Zugangshürden abzubauen. Dennoch bleibt es im Kern dabei: Die Verfahren mit förmlicher Öffentlichkeitsbeteiligung

sind nicht darauf ausgerichtet, den Bürgern das in Rede stehende Vorhaben transparent zu machen, sondern auf der Grundlage der gesetzlichen Zulassungsvoraussetzungen über den Genehmigungsantrag zu entscheiden.

■ Wichtige Zulassungsverfahren wie die Planfeststellung sind auf eine »Betroffenenbeteiligung« reduziert. Zu möglichen Alternativen und anderen zentralen Fragen müssen m Rahmen der Erörterung nur diejenigen gehört werden, die in eigenen Belangen berührt sein könnten (§ 73 Abs. 4 und 6 VwVfG). Ausgeprägtes bürgerschaftliches Engagement – in vielen Sonntagsreden als Lebenselexier der Demokratie gefeiert – oder auch kritischer Sachverstand allein genügen dafür nicht.

■ Die bestehenden Verfahren sind kaum für Aushandlungsprozesse geeignet, bei denen der Projektträger bestimmte rechtlich nicht gebotene Leistungen zusagt, um die Akzeptanz für das Vorhaben zu befördern. Solche Kompensationsvereinbarungen haben aber erfahrungsgemäß eine ausgeprägte Befriedungsfunktion. Sie können insbesondere einen Ausgleich dafür schaffen, dass die versprochenen Vorteile des Großvorhabens der gesamten Bevölkerung zugute kommen, während die damit verbundenen Belastungen vor allem die Standortbevölkerung treffen. Besonders augenfällig ist dieses Ungleichgewicht bei den gegenwärtig diskutierten Energietrassen, die den Strom aus Windenergieanlagen vom Norden in den Süden transportieren sollen.

■ Bedeutsame Zulassungsverfahren für konfliktträchtige Vorhaben enden mit einer gebundenen Erlaubnis (z.B. immissionsschutzrechtliche Genehmigung). Dies lässt nach herkömmlicher Auffassung keine Prüfung und damit auch keine Diskussion von Standort- oder Konzeptalternativen zu.[8] Selbst bei den Verfahren, die eine Alternativenprüfung zwingend vorsehen, beschränkt die Rechtsprechung ihre Kontrolle darauf, ob »sich aufdrängende« Varianten vernachlässigt wurden.[9] Diese judikative Zurückhaltung ist für die Behörden nicht gerade ein Ansporn, sich besonders intensiv mit den von Bürgern zusätzlich in die Diskussion eingebrachten Alternativen auseinanderzusetzen.

■ Viele Vorhaben, die gerade auf der lokalen Ebene große öffentliche Aufmerksamkeit erzeugen, finden ohne förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung statt, weil sie lediglich einer Baugenehmigung bedürfen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Die bestehenden (förmlichen) Beteiligungsmöglichkeiten sind nur sehr begrenzt in der Lage, den Bürgern das zu bieten, was diese erwarten: Aktive Mitgestaltung im Planungsprozess. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird vielmehr dem Hauptzweck des Verwaltungsverfahrens untergeordnet, ein konkretes Vorhaben innerhalb eines begrenzten Zeitraumes daraufhin zu prüfen, ob es mit den gesetzlichen Vorgaben in Einklang zu bringen ist.

III. Aktuelle Vorschläge zur Änderung des geltenden Rechts

Kaum hat ein Problem die mediale Öffentlichkeit erreicht, wird in Deutschland nach dem Gesetzgeber gerufen. Dieser Pawlow'sche Reflex prägt auch die aktuelle Debatte um eine bessere Bürgerbeteiligung. In rascher Folge werden neue Vorschläge zur Änderung des geltenden Rechts auf den Markt geworfen. Einige von ihnen sollen im Folgenden diskutiert werden.

1. Bürgerfreundliche Vereinfachung des gesamten Planungs- und Zulassungsrechts

Gleich mehrere Bundestagsfraktionen haben die von »Stuttgart 21« ausgelösten Diskussionen zum Anlass genommen, sich Gedanken über ein bürgerfreundlicheres, effektiveres und einfacheres Planungs- und Zulassungsrecht zu machen.[10] Eine solche grundlegende Reform wäre in der Tat *eine* richtige Antwort auf die beschriebenen Defizite. Ihre Erfolgschancen dürften aber eher gering sein. Wie beschwerlich eine umfangreichere und die Systematik betreffende Änderung geltenden Rechts werden würde, zeigt der Umstand, dass bereits zu Einzelfragen wie etwa der Funktion des Raumordnungsverfahrens gänzlich konträre Vorstellungen entwickelt werden: Während die einen dieses Verfahren zugunsten einer (nicht weiter konkretisierten) Bürgerbeteiligung streichen möchten,[11] wollen es andere durch stärkere Beteiligungspositionen von Bürgern gerade ausbauen.[12] Zudem zeigen die Erfahrungen mit dem gescheiterten Umweltgesetzbuch, das sich ebenfalls eine Vereinfachung des Zulassungsrechts auf die Fahnen geschrieben hatte,[13] wie ein solches legislatives Großprojekt zwischen den föderalen, parteipolitischen und ressortbezogenen Egoismen zerrieben werden kann. Schließlich muss man sich bewusst machen, dass das Planungs- und Zulassungsrecht ein

hoch komplexes Rechtsgebiet mit zahlreichen verfassungs- und europarechtlichen Bezügen ist, das sich nicht beliebig vereinfachen lässt.

2. Einzelvorschläge für ein bürgerfreundlicheres Planungs- und Zulassungsrecht

Größere Erfolgsaussichten haben deshalb wohl einzelne Gesetzesänderungen. Hier sollen vier der bereits konkreter formulierten Vorschläge exemplarisch behandelt werden.

a) Vorgelagerte Öffentlichkeitsbeteiligung

Als unmittelbare Konsequenz aus »Stuttgart 21« hat die baden-württembergische Landesregierung einen Entschließungsantrag[14] in den Bundesrat eingebracht, dessen Ziel eine Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Großvorhaben ist. Dazu soll eine Vorerörterung im Vorfeld von Planfeststellungsverfahren eingeführt werden. Auch wenn der Antrag dies nicht explizit erwähnt, soll hier offenbar das in der Bauleitplanung vorgeschriebene und bewährte zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren (vgl. § 3 BauGB) auf die Planfeststellung übertragen werden.[15] Vorrangig als ein rasches politisches Signal angesichts der unmittelbar bevorstehenden Landtagswahl gedacht, wirft der Antrag viele Fragen auf. Wenn man eine »frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess«[16] ernsthaft anstrebt, so ergibt sich beispielsweise die Frage, warum die Vorerörterung nicht bereits einem möglichen Raumordnungsverfahren vorgeschaltet werden soll. Vor allem aber bietet der auf Planfeststellungsverfahren fokussierte Vorschlag keine Lösung für die Fälle, in denen hoch umstrittene Vorhaben – wie Kohlekraftwerke, Müllverbrennungsanlagen oder Windkraftanlagen – einer Genehmigung nach § 4 BImSchG bedürfen. [17] Dieser und andere offene Punkte werden im weiteren Bundesratsverfahren zu diskutieren, möglicherweise aber nicht befriedigend zu lösen sein.

Für die hier interessierenden Grundlinien einer besseren Bürgerbeteiligung aufschlussreich sind die Funktionen, die der Entschließungsantrag der Vorerörterung zugedacht hat. Es soll zum einen um eine bessere Information der Öffentlichkeit gehen, und zum anderen um das frühzeitige Erkennen von Interessenkonflikten, die der Vorhabenträger durch Planänderung entschärfen könne.[18] Die Bürger als Akteure der Vorerörterung kommen in dieser Umschreibung nicht vor. Der Antrag ist zumindest unterschwellig von der – vor allem in wirtschaftsnahen Kreisen anzutreffenden – Sicht geprägt, für eine höhere Akzeptanz von Großprojekten in der Bevölkerung genüge es, diese Projekte besser zu erklären. Ohne Zweifel ist transparentere und verständlichere Information eine Grundvoraussetzung für eine ernst gemeinte Bürgerbeteiligung. Damit ist aber nur ein erster Schritt getan. Vielen Bürgern geht es darüber hinaus um Teilhabe am Entscheidungsprozess. Sie wollen in einen wirklichen Dialog über die hinter dem jeweiligen Projekt stehenden Konzepte und mögliche Gegenentwürfe eintreten. Das liegt jedoch offenbar außerhalb der Vorstellungswelt des Entschließungsantrags. Andernfalls müssten Planungsalternativen, die genau diese Grundsatzfragen aufwerfen, zum verbindlichen und zentralen Inhalt jeder Vorerörterung gehören. Ausgerechnet die Diskussion solcher Alternativen soll nach dem Antrag aber nur fakultativ sein – augenscheinlich dem Ermessen der die Vorerörterung leitenden Stelle überlassen.[19] Diese Kritik an dem Entschließungsantrag wiegt umso schwerer, als die zugrunde liegende Expertenempfehlung vor einem solchermaßen verengten Verständnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich gewarnt hatte.[20] Auch § 3 Abs. 1 Satz 1 BauGB, dessen Beteiligungsmodell hier offenkundig Pate gestanden hat, erklärt unterschiedliche Lösungsvarianten zum obligatorischen Bestandteil der frühzeitigen Bürgerbeteiligung.

b) Mediation

In der aktuellen Diskussion wird gefordert, informelle Verfahren wie die Mediation gesetzlich zu regeln. Das Mediationsverfahren müsse ein eindeutiges Mandat erhalten, und vor allem bedürfe es einer Rechtsgrundlage, die sicherstelle, dass die Ergebnisse solcher informeller Verfahren im anschließenden Planungs- und Zulassungsverfahren berücksichtigt werden.[21]

Mediationsverfahren gelten mit Recht als ein geeignetes Instrument, um Bürgerinnen und Bürger als gleichrangige Diskussionspartner frühzeitig in den Planungsprozess einzubinden.[22] Gesetzliche Regelungen der vorgeschlagenen Art sind aber bei näherem Hinsehen nicht erforderlich – ganz im Gegenteil: Sie geraten sogar in Konflikt mit den grundlegenden Prinzipien der Mediation. Konstitutive Elemente solcher Verfahren

sind die Freiwilligkeit der Teilnahme und die Eigenverantwortung der Teilnehmer.[23] Ein gesetzliches »Mandat« wäre deshalb nicht nur entbehrlich, sondern auch geradezu »mediationsfeindlich«. Ebenso überflüssig, ja schädlich erscheint eine staatliche Norm, die die Berücksichtigung der Mediationsergebnisse im weiterhin erforderlichen Verwaltungsverfahren absichern soll. Bei einer erfolgreichen Mediation mit überzeugendem und rechtlich zulässigem Ergebnis stellt sich diese Frage meist nicht. Ziel der Mediation ist eine von den Teilnehmern ausgehandelte einvernehmliche Lösung. Diese bringt der Vorhabenträger, der zu den unverzichtbaren Teilnehmern der Mediation gehört, in das förmliche Verfahren ein. Für diese Phase besteht also kein Regelungsbedarf. Sollte sich der Vorhabenträger – bzw. wie im Fall des Großflughafens Berlin: die Politik[24] – nicht an das Verhandlungsergebnis halten, oder kommt erst gar keine Einigung zustande, so könnte dies auch durch eine gesetzliche Regelung der Mediation nicht verhindert werden.

Welche rechtliche Bindungswirkung die Mediationsergebnisse für die abschließende planungs- oder zulassungsrechtliche Entscheidung haben, ist nicht unumstritten.[25] Zutreffender Auffassung nach spielen Mediationsergebnisse in der Abwägung eine hervorgehobene Rolle.[26] Letztlich ist dies von Rechtsprechung und Literatur zu klären. Würde hingegen der Gesetzgeber zugunsten der Ergebnisse einer Mediation etwa in die Abwägungsgrundsätze eingreifen, so hätte dies erhebliche Systembrüche zur Folge, vor denen nur gewarnt werden kann. Die allermeisten Befürworter einer gesetzlichen Regelung der Mediation räumen denn auch ein, dass es ihnen letztlich nicht um eine als rechtlich unerlässlich erachtete Absicherung geht. Vielmehr liegt ihnen daran, dass der Gesetzgeber angesichts der bislang eher geringen praktischen Bedeutung und der durchwachsenen Erfolge der Mediation[27] den zögernden Akteuren mit sanftem Nachdruck auf die Sprünge helfen möge. Hier scheint mehr Gelassenheit angebracht. Die Mediation wird sich auch ohne staatliche Geburtshilfe durchsetzen, wenn sie erst einmal eine größere Anzahl überzeugend gelöster Fälle aufzuweisen hat.

c) Leitung des Erörterungstermins durch einen unabhängigen Dritten

Neben der auf freiwilliger Basis durchgeführten Mediation durch einen unabhängigen Dritten gibt es auch Vorstellungen, eine solche neutrale Person in die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung einzubinden. Im Blick ist dabei vor allem die Leitung des Erörterungstermins.[28] Wegen der außenwirksamen Befugnisse eines Verhandlungsleiters (s. z.B. § 18 der 9. BImSchV) wäre hier eine normative Regelung erforderlich. Für eine solche, über die Trennung von Anhörungs- und Planfeststellungsbehörde (§§ 73 f. VwVfG) hinausgehende unabhängige Verhandlungsleitung sprechen vor allem zwei Gründe. Zum einen nimmt sie die Zulassungsbehörde aus der »Schusslinie«. Bislang konnten die gebotene stringente Gesprächsführung und die auf das gesetzliche Prüfprogramm zu begrenzende Erörterung dazu führen, dass die Behörde von den Bürgern als Verbündete des Antragstellers wahrgenommen wurde. Dieses »Lagerdenken«, das mitunter durch ritualisierte Befangenheitsanträge und persönliche Angriffe gegen den behördlichen Verhandlungsleiter noch verfestigt wurde, kann eine neutrale Person am ehesten auflösen. Zum anderen stärkt es das Vertrauen der Bürger in die Transparenz und Fairness des Verfahrens, wenn es von einem unabhängigen Dritten geleitet wird. Dieser sollte dann allerdings auch weisungsfrei sein und nicht allein von der Zulassungsbehörde bestimmt, sondern in einem auf möglichst große Akzeptanz ausgerichteten Verfahren gefunden werden.[29]

d) Volksabstimmungen

Die heftigen Proteste gegen »Stuttgart 21« und die darin zum Ausdruck gekommene Entfremdung zwischen Bürgern und Politik haben Forderungen wieder Auftrieb verliehen, die repräsentative Demokratie stärker für plebiszitäre Elemente zu öffnen. Volksabstimmungen in verschiedenen Varianten werden als ein Weg gesehen, die sog. »Wutbürger« mit ihrem Staat zu versöhnen.[30] Eine grundsätzliche Diskussion plebiszitärer Instrumente würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen. Es mögen einige wenige Anmerkungen genügen, die sich auf die hier in Rede stehenden Infrastrukturvorhaben konzentrieren.

Mit Sicherheit würde es die Qualität der Kommunikation mit den Bürgern befördern, wenn der Vorhabenträger und die politischen Befürworter des Vorhabens damit rechnen müssten, dass im Verlauf des Planungsprozesses eine Volksabstimmung erfolgt. Es gibt aber auch gewichtige Gegenargumente, die

insgesamt überwiegen. Das einzige bekannter gewordene Infrastrukturprojekt, das in letzter Zeit zur unmittelbaren Abstimmung gestellt worden ist, macht nicht gerade Mut zu mehr direkter Demokratie. Der Bürgerentscheid über die »Waldschlösschenbrücke« löste zermürbende Verwaltungsrechtsstreitigkeiten um seine Bindungswirkung aus[31] und endete mit einer internationalen kulturpolitischen Blamage Deutschlands – der Streichung des Dresdner Elbtals aus der Welterbeliste der UNESCO.[32] Gewiss sollte man die Grundsatzentscheidung über die Ausweitung von Volksabstimmungen nicht allein von einem einzelnen abschreckenden Beispiel abhängig machen. Es zeigt aber, wie problematisch es sein kann, hochkomplexe Abwägungsprozesse dem »Ja/Nein-Schema« einer Volksabstimmung zu unterwerfen. Es istso gut wie ausgeschlossen, dass die Bürger das am Ende eines Zulassungsverfahrens stehende Dickicht projektbezogener Detailerkenntnisse durchdringen und die Vielzahl von Stellungnahmen und Einwendungen zur Kenntnis nehmen können.[33] Diesem Einwand versuchen Befürworter von Volksabstimmungen zu entgehen, indem sie die Abstimmung in ein frühes Verfahrensstadium verlegen und auf die grundsätzliche Billigung des Vorhabens bzw. die Auswahl zwischen zwei Varianten begrenzen wollen.[34] Dies verkennt jedoch, dass Infrastrukturgroßvorhaben einer langwierigen, auf permanente Problemabschichtung ausgerichteten Sachverhaltsaufklärung bedürfen. Zum Zeitpunkt einer frühen Grundsatzentscheidung durch das Volk können deshalb viele kosten- oder umweltrelevante Faktoren noch nicht bekannt sein. Gerade der Respekt vor dem Souverän sollte es verbieten, ihm eine Frage zur verbindlichen und mit hoher Legitimationskraft ausgestatteten Entscheidung vorzulegen, deren Folgen im Detail noch weitgehend unklar sind und sich im ungünstigsten Fall bei der weiteren Sachverhaltsermittlung als unüberwindbare Hürden erweisen. Solche Unwägbarkeiten müsste man wohl auch in Kauf nehmen, wenn man das Volk über die dem Projekt zugrunde liegende Finanzierung abstimmen ließe.[35]

Zudem ist zu bedenken, dass es – unabhängig davon, in welchem Verfahrensstadium man die Volksabstimmung ansetzt – nur eher zufällig gelingen dürfte, diese Abstimmung mit ihren unerlässlichen Vorlaufzeiten in die bisweilen sprunghafte Dynamik einer Infrastrukturplanung einzupassen. Denn diese muss einerseits entscheidungsreif, darf aber andererseits noch nicht unumkehrbar verfestigt sein. Das dafür zur Verfügung stehende Zeitfenster ist zumeist denkbar klein und nicht längerfristig planbar. Ein Letztes kommt hinzu: Es wird sehr schwierig sein, den Kreis der Abstimmenden so festzulegen, dass das Abstimmungsergebnis seine akzeptanzfördernde Wirkung tatsächlich erreicht. Soll etwa über den Standort eines atomaren Endlagers – dessen Notwendigkeit niemand bestreitet, das aber keiner in seiner Nähe haben möchte – die betroffene Gemeinde, das jeweilige Bundesland oder ganz Deutschland abstimmen? Wer mehr Volksabstimmungen befürwortet, muss hinnehmen, dass sein Vorschlag auch und gerade an solchen zugegebenermaßen besonders brisanten Projekten gemessen wird.

3. Kombination der Bürgerbeteiligung mit dem rechtspolitischen Ziel der Verfahrensbeschleunigung

Die aktuellen Novellierungsvorschläge verknüpfen die Verbesserung der Bürgerbeteiligung fast ausnahmslos mit dem Ziel einer Beschleunigung der Planungs- und Zulassungsverfahren.[36] Dies geschieht mit einer Selbstverständlichkeit, als seien diese beiden rechtspolitischen Anliegen einträchtige Verbündete. Das überrascht. Denn in der Vergangenheit ist der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung immer wieder entgegengehalten worden, sie verzögere die Verfahren.[37] Wenn jetzt also die beiden Ziele nicht mehr als unüberbrückbare Gegensätze gesehen werden, so ist das durchaus eine richtige Erkenntnis. Denn zum einen kann man bei einem geschickten Verfahrensmanagement die Öffentlichkeitsbeteiligung ohne nennenswerten Zeitverzug in das Verfahren einpassen.[38] Zudem hat man den Verzögerungseffekt der Beteiligung in der Vergangenheit gerne übertrieben, indem man ihr auch Verfahrensverzögerungen angelastet hat, die in Wahrheit ganz andere Ursachen hatten.[39] Schließlich reduziert eine akzeptanzfördernde Bürgerbeteiligung die Wahrscheinlichkeit von zeitaufwändigen Rechtsmitteln gegen das Vorhaben.[40] Wenn jetzt aber das Meinungspendel in das entgegengesetzte Extrem ausschlägt und den Eindruck erweckt, als sei eine bessere Bürgerbeteiligung geradezu ein Beitrag zur Verfahrensbeschleunigung, so sind hier enttäuschte Erwartungen und daraus resultierende neue Konflikte vorprogrammiert. Denn eine ernst gemeinte Bürgerbeteiligung kostet zunächst einmal Zeit.[41] Anstatt diese kaum

bestreitbare Feststellung zu glätten, sollte die Politik sich und der Öffentlichkeit Klarheit darüber verschaffen, ob sie Bürgerbeteiligung auch dann noch will, wenn diese in einzelnen Fällen dazu führt, dass der Zeitplan für die Vorhabenzulassung nicht mehr eingehalten werden kann. Der erste Testfall steht mit dem Aus- und Umbau der Stromnetze im Gefolge des Atomausstiegs schon an.

IV. Eigenes Konzept für eine bessere Bürgerbeteiligung

Die aktuellen Vorschläge zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung konzentrieren sich auf die Änderung des geltenden Planungs- und Zulassungsrechts. Dass diese Schwerpunktsetzung am Kern des Problems vorbeizielt, sollte eigentlich auf der Hand liegen.[42] Denn keine deutsche Rechtsvorschrift hätte die »Macher« von »Stuttgart 21« daran gehindert, eine ambitionierte und vorbildliche Bürgerbeteiligung durchzuführen. Woran es fehlte, war also nicht der erforderliche gesetzliche Rahmen, sondern allein die Bereitschaft sowie ein ausreichendes Gespür für die gesellschaftliche Stimmung. Im Grunde räumt das die Politik inzwischen auch ein.[43] Ob daran andere normative Vorgaben etwas geändert hätten, erscheint sehr fraglich. Denn Kommunikation mit den Bürgern »auf Augenhöhe« kann nicht verordnet, sondern muss von Politik, Verwaltung und Wirtschaft positiv begleitet und gelebt werden. Damit kommt eine Überlegung ins Spiel, die die gegenwärtige juristisch geprägte Debatte außer Acht lässt, die für Soziologen jedoch zum gesicherten Erkenntnisstand gehört. Die Qualität von Bürgerbeteiligung wird ganz wesentlich durch die innere Einstellung bestimmt, mit der sich die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung auf sie einlassen. Je stärker der Dialog mit den Bürgern von Freiwilligkeit und Einsicht in seine Vorteile geprägt ist, desto offener werden die »Letztentscheider« ihn führen.[44] Zu dieser den Erfolg maßgeblich beeinflussenden positiven Motivationslage kann die gesetzlich »erzwungene« Öffentlichkeitsbeteiligung mit ihrem oftmals in Frontstellungen erstarrten Erörterungstermin wenig beitragen; sie tendiert dazu, von Vorhabenträger und Behörde als eine lästige Pflicht empfunden zu werden, die es mitsamt dem beantragten Vorhaben möglichst unbeschadet zu überstehen gilt.[45] Gegen die Fokussierung auf gesetzgeberische Schritte spricht ein Weiteres. Wie ausgeführt, geht es bei den Planungs- und Zulassungsverfahren im Wesentlichen darum, ein konkretes Vorhaben innerhalb eines begrenzten Zeitraums daraufhin zu prüfen, ob es mit den gesetzlichen Vorgaben in Einklang zu bringen ist. Diese Aufgabe lässt sich nicht beliebig verändern oder erweitern. Es wird deshalb kaum gelingen, die förmlichen Verfahren zu einem umfassenden Instrument der bürgerschaftlichen Teilhabe umzubauen, ohne gleichzeitig ihre wichtige rechtsstaatliche Funktion zu verwässern oder gar aufzugeben.[46]

Ein Konzept zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung wird also zweigleisig fahren müssen. Das geltende Verfahrensrecht sollte daraufhin überprüft werden, an welchen Stellen es bürgerfreundlicher geregelt und praktiziert werden kann. Gefragt ist demnach eine partizipative Anreicherung des geltenden Rechts – nicht dessen Umbau. Viel größere Bedeutung kommt aber dem zweiten Weg zu: In Ergänzung der bestehenden förmlichen Verfahren ist eine umfassende Strategie der informellen Bürgerbeteiligung zu entwickeln. Beide Ansätze sollen im Folgenden am Beispiel der Infrastrukturvorhaben dargestellt werden; die dabei skizzierten Grundzüge sind ohne Weiteres auf andere Vorhaben übertragbar.

1. Punktueller Nachbesserungsbedarf im geltenden Recht

Die Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie im geltenden Verfahrensrecht angelegt ist, hat ihre gute Berechtigung. Ihre Förmlichkeit gewährt vorgezogenen Rechtsschutz[47] und ist – besonders ausgeprägt im Atomrecht – grundrechtlich fundiert;[48] sie sichert einen verlässlichen Mindeststandard an Beteiligung und ist im Übrigen auch in vielen Bereichen durch europäisches Recht vorgegeben. Die Praxis dieser förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung kann optimiert werden. Moderne Präsentationsformen (z. B. Visualisierungen), verständlichere Aufbereitung der auszulegenden Unterlagen und anderes erleichtern es den Bürgern, die bestehenden Beteiligungsmöglichkeiten zu nutzen.

Daneben ist die vorsichtige Anpassung des geltenden Rechts zu prüfen, um die Öffentlichkeitsbeteiligung bürgerfreundlicher zu gestalten. Ein konkretes Beispiel: Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB ist die Auslegung von Bebauungsplänen ortsüblich bekannt zu machen. Die Rechtsprechung lässt es hier grundsätzlich genügen, dass die Bekanntma-

chung die geografische Lage des Plangebiets bezeichnet.[49] Diese antiquierte Judikatur hat offenkundig noch ausschließlich den in eigenen Rechten berührten Grundstückseigentümer im Blick, nicht aber den am kommunalen Geschehen interessierten Citoyen, der seine Einmischung weniger von dem betroffenen Gebiet als vielmehr vom Inhalt der Planung abhängig machen dürfte. Damit erfahren die Bürger also nur, wo geplant, nicht aber, was geplant wird. So entgeht ihnen möglicherweise die Brisanz des Plans; die Bekanntmachung verfehlt ihre vom Gesetzgeber an sich gewollte »Anstoßwirkung«. Wie ausgeführt, beklagen genau das viele Bürger. Ihnen könnte man eine genauere Vorstellung von der Planung verschaffen, indem man die Gemeinde verpflichtet, in die Bekanntmachung auch die »Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Bauleitplans« nach Nr. 1a) der Anlage 1 zum BauGB aufzunehmen. Eine solche Regelung hätte zwei Vorteile. Zum einen wäre sie für die Gemeinde mit keinem zusätzlichen Aufwand verbunden, weil die Kurzdarstellung gem. § 2 a BauGB ohnehin für die Begründung des Bauleitplans erarbeitet werden muss. Zum anderen könnte eine solche Vorgabe als einheitlicher Beteiligungsstandard in sämtliche andere wesentliche Planungs- und Zulassungsgesetze aufgenommen werden, weil die genannte (Kurz-)Darstellung durch das Umwelt(verträglichkeits)prüfungsrecht umfassend vorgeschrieben ist (vgl. § 9 Abs. 1 b Satz 1 Nr. 1 i.V. m. § 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1, § 14 g Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 UVPG).

2. Verfahrensbegleitende Kommunikations- und Beteiligungsstrategie

Trotz solcher Verbesserungen werden die förmlichen Verwaltungsverfahren lediglich einen begrenzten Beitrag für eine bessere Bürgerbeteiligung leisten können. Wirkliche Fortschritte sind nur mit einer umfassenden Strategie zu erreichen, die zwar die formellen Verfahren mit einbindet, die aber ihren Schwerpunkt außerhalb dieser Verfahren hat.[50] Dabei geht es – wie Ulrich Sarcinelli treffend formuliert hat – um den »Aufbau und die Pflege einer neuen Kommunikations- und Beteiligungskultur«.[51]

Diese große Aufgabe bedarf, soll sie nicht im Ungefähren verbleiben, klarer Strukturen. Dazu werden im Folgenden die Ziele konkretisiert (a), wesentliche Eckpunkte beschrieben (b) und ein begleitendes Verfahren (c) vorgeschlagen.

a) Ziele der Bürgerbeteiligung

Die Botschaft der Proteste gegen »Stuttgart 21« scheint in Politik, Wirtschaft und Verwaltung angekommen zu sein. Sie lautet: Bürgerinnen und Bürger erwarten eine echte Teilhabe an der Planung und Zulassung von Infrastrukturvorhaben. Sie wollen diesen Prozess aktiv mitgestalten. Dazu müssen vier Anforderungen erfüllt werden, über die in der gegenwärtigen Debatte wohl weitgehender Konsens besteht: Die Bürgerbeteiligung muss früher, ergebnisoffener, stärker auf Kommunikation ausgerichtet und kontinuierlicher durchgeführt werden.

b) Eckpunkte einer Kommunikations- und Beteiligungsstrategie

Um diese Ziele zu erreichen, bedarf es einer Kommunikations- und Beteiligungsstrategie, deren Eckpunkte hier aufgezeigt werden sollen.

(1) Die Kommunikation mit den Bürgern muss einen zentralen Stellenwert bekommen.

Um diese Bedingung zu erfüllen, darf die akzeptanzfördernde Kommunikation und das ernsthafte Eingehen auf die Bedenken der Bürger nicht mehr als eine lästige Begleitaufgabe betrachtet werden, der sich Projektträger und politische Befürworter erst dann hektisch zuwenden, wenn Proteste bereits laut werden. Vielmehr muss der Austausch mit der Bürgerschaft zu einem integralen und finanziell entsprechend ausgestatteten Bestandteil jeder Infrastrukturplanung und -zulassung gemacht werden – gleichberechtigt neben den bislang prägenden Elementen der Rechtmäßigkeit und der Zügigkeit des Verfahrens.

(2) Die Kommunikations- und Beteiligungsstrategie muss für jeden Fall gesondert festgelegt werden.

Die hier zur Debatte stehenden Infrastrukturprojekte weisen eine schier unbegrenzte Variationsbreite auf und treffen auf gänzlich verschiedene Rahmenbedingungen. Sie unterscheiden sich beispielsweise in den Auswirkungen auf Mensch und Umwelt, der gesellschaftlichen Akzeptanz, der Aktivierungsbereitschaft der betroffenen Bevölkerung, der Interessenlage vor Ort und der Vernetzung des Projektträgers in der Region – um nur einige Aspekte zu nennen. Die Kommunikations- und Beteiligungsstrategie muss also auf jedes einzelne Vorhaben abge-

stimmt werden. Was sich in dem einen Fall als richtiges Vorgehen herausgestellt hat, kann in einem anderen auf Ablehnung stoßen. Eine solche Flexibilität ist ein entscheidender Vorteil gegenüber dem gesetzlich normierten Beteiligungsverfahren, das notwendigerweise einen immer ähnlichen, typisierten Ablauf vorgeben muss.

Dieser Blick auf den einzelnen Fall bedeutet nicht, dass jeder zwingend unterschiedlich zu behandeln ist. So gibt es eine große Gruppe von Projekten – vielleicht ist es sogar die überwiegende Anzahl –, bei denen sich die förmliche Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Basis des geltenden Rechts als völlig ausreichend erwiesen hat, um die Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen. Bei diesen Vorhaben sollte man es in Zukunft weiterhin dabei belassen und nicht in einen Beteiligungsaktionismus verfallen. Auch bei der Einbeziehung der Bürger gibt es eine Art von »Übermaßverbot«.

(3) In Zweifelsfällen sollten die Bürger besser ein Mal mehr beteiligt werden (»in dubio pro participatione«).

Die Bürger sind bisweilen eine launische, unberechenbare Spezies. Ein und dasselbe Vorhaben kann – abhängig von Zeitpunkt, Ort, aktuellen gesellschaftlichen Stimmungen und anderen Zufällen – weitgehend konfliktfrei bleiben oder aber heftige Debatten auslösen, die eine erhebliche Eigendynamik entwickeln. Fällt eine sichere Akzeptanzprognose schwer, sollte die Bürgerbeteiligung nach dem Prinzip »in dubio pro participatione« erfolgen.

(4) Entscheidender Faktor einer erfolgreichen Bürgerbeteiligung ist der richtige Zeitpunkt.

Die schwierigste Frage der Bürgerbeteiligung und gleichzeitig ihr entscheidender Erfolgsgarant ist die Wahl des richtigen Zeitpunkts. Einerseits darf er nicht zu früh liegen, weil eine sinnvolle Bürgerbeteiligung voraussetzt, dass über ein hinreichend konkretisiertes Projekt gesprochen werden kann. Andererseits darf die Beteiligung nicht erst dann erfolgen, wenn wesentliche, gar unumkehrbare Entscheidungen schon getroffen sind. Als Grundsatz wird man daraus ableiten können: Die (erste) Bürgerbeteiligung sollte in hinreichendem zeitlichem Abstand vor Einleitung formeller Verfahren und vor der Fassung politischer Beschlüsse erfolgen.

(5) Die Bürgerbeteiligung sollte die modernen Formen kooperativer Demokratie nutzen und sich dabei auch den neuen Kommunikationsmedien öffnen.

Losgelöst von den strengen Regeln der förmlichen Verfahren kann die informelle Bürgerbeteiligung auf den gesamten Instrumentenkasten der kooperativen Demokratie zurückgreifen. Mediation, Planungszelle oder Bürger-Kammer sind nur einige Stichworte. Dabei sollten die neuen elektronischen Kommunikationsmittel genutzt werden. Denn die moderne Zivilgesellschaft positioniert und organisiert sich immer stärker über das Internet. Dem müssen sich die verstaubt wirkenden Kommunikationsmethoden vieler Planungs- und Zulassungsverfahren öffnen: Durch Open Data (das heißt die kontinuierliche Bereitstellung aller jeweils aktuellen Planungs- und Genehmigungsunterlagen einschließlich der Fachgutachten im Internet)[52], E-Partizipation, Dialogforen, Infoboxen und Ähnliches. Hier ist gerade bei Großprojekten auch Spielraum für eine Effektivierung des Verwaltungshandelns. Angesichts des Umstands, dass im Jahr 2010 immerhin noch gut 23 % der bundesdeutschen Haushalte über keinen Internetzugang verfügten[53], darf dieser Kommunikationsweg allerdings nur ergänzend neben die herkömmlichen Formen der mündlichen Erörterung und der schriftlichen Stellungnahme treten.

(6) Den Bürgern muss immer verdeutlicht werden, welche Fragen der Bürgerbeteiligung (noch) zugänglich sind und welche nicht.

Die Bürgerbeteiligung ist keine basisdemokratische Abstimmung über das zur Debatte stehende Vorhaben. Am Ende des hier skizzierten Beteiligungsprozesses steht eine Verwaltungsentscheidung, die nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen muss, die aber hinzunehmen ist, wenn sie sich im Rahmen des geltenden Rechts bewegt. Zudem kann es mit zunehmender Konkretisierung der Planung Punkte geben, die nicht mehr zur Disposition stehen. Um Frustrationen zu vermeiden, muss den Bürgern zu jedem Zeitpunkt bewusst gemacht werden, was noch »verhandelbar« ist.[54] Allerdings kann durch eine sehr frühzeitige Beteiligung der Anteil der indisponiblen Faktoren möglichst klein gehalten werden.

(7) Die informellen Formen der Bürgerbeteiligung müssen kontinuierlich mit den parallel ablaufenden förmlichen Planungs- und Zulassungsverfahren abgestimmt werden.

Beide Beteiligungsformen müssen in ihren unterschiedlichen Funktionen – par-

tizipative Teilhabe einerseits und rechtliche Kontrolle andererseits – eindeutig abgegrenzt und auseinandergehalten werden.[55] Nur so ist ein klares, transparentes und zügiges Verfahren möglich. Andererseits sind das förmliche Verwaltungsverfahren und seine informelle Begleitung beständig miteinander zu vernetzen. Das betrifft insbesondere die Abfolge der einzelnen Schritte und den Informationsfluss.

c) Kommunikations- und Beteiligungs-Scoping

Es sollte deutlich geworden sein, dass eine Kommunikations- und Beteiligungsstrategie nur dann erfolgreich sein kann, wenn sie den jeweiligen Umständen des Einzelfalls angepasst wird. Jede Bürgerbeteiligung ist so gesehen ein »Unikat«.[56] Entscheidender Garant für das Gelingen ist deshalb eine verfahrensmäßige Begleitung und Einhegung, die diesen Prozess organisiert und ihm Struktur verleiht. Als Auftakt und zugleich entscheidenden Weichensteller möchte ich ein »Kommunikations- und Beteiligungs-Scoping« vorschlagen. Es wird zum frühestmöglichen Zeitpunkt, also in der Anfangsphase der Planung, durchgeführt. Ähnlich dem Scoping der Umwelt(verträglichkeits)prüfung, das den Rahmen für die zu untersuchenden Umweltauswirkungen festlegt (vgl. §§ 5 und 14 f UVPG), wird hier ein Fahrplan für die Kommunikation mit den Bürgern und deren Beteiligung aufgestellt. Dieser Termin sollte allerdings dem hier vertretenen Ansatz entsprechend freiwillig sein, sodass von einer gesetzlichen Regelung abzuraten ist.

Die Ausgestaltung des Kommunikations- und Beteiligungs-Scopings erfolgt einzelfallbezogen. Bei vielen unproblematischen Genehmigungsverfahren wird es sich in einer kurzen Verständigung zwischen dem Vorhabenträger, dem Bürgermeister der betroffenen Gemeinde, Vertretern des Gemeinderats und der späteren Zulassungsbehörde darüber erschöpfen, zu welchem Zeitpunkt und auf welche Weise die Bürger erstmals informiert werden. Am anderen Ende der Skala denkbarer Fallgestaltungen stehen raumbedeutsame und vorhersehbar hoch umstrittene Infrastruktur(groß)vorhaben. Hier wird ein eigener Scoping-Termin angesetzt, an dem insbesondere verschiedene Repräsentanten der Bürgergesellschaft sowie von Vereinen und Verbänden, der Vorhabenträger, Vertreter der betroffenen politischen Ebene und der Medien sowie die für die Zulassung des Vorhabens zuständigen Behörden teilnehmen. Die Leitung übernimmt ein unabhängiger Moderator, auf den sich die Teilnehmer verständigt haben. Sämtliche Fragen der Kommunikation und Beteiligung, insbesondere die soeben aufgezeigten Eckpunkte, gehören auf die Tagesordnung. Ein wichtiges Thema ist die Frage, ob die bestehenden formellen Beteiligungsmöglichkeiten ausreichen oder durch konsultative Verfahren angereichert werden sollen.

Dieses Scoping setzt also dem Bürger nicht mehr wie bislang üblich ein fertiges Beteiligungsschema vor, sondern nimmt die selbstbewussten und kompetenten Bürger-Souveräne ernst, indem *sie* sich zunächst einmal dazu äußern können, wie ihre Beteiligung im konkreten Fall ausgestaltet werden soll. Es ist nicht auszuschließen, dass das Kommunikations- und Beteiligungs-Scoping von einzelnen Gruppen missbraucht wird, denen es nicht um einen kritischen Dialog, sondern von vornherein und um jeden Preis darum geht, das Vorhaben zu verzögern oder gar zu verhindern. Dann kann der Termin im Extremfall auf die dialogbereiten Bürger begrenzt oder sogar abgebrochen werden; denn er ist nicht gesetzlich vorgeschrieben. Am Ende des Scopings kann eine Vereinbarung stehen, in der das weitere Beteiligungsverfahren und die dabei geltenden »Spielregeln« festgehalten werden. Bei besonders streitigen Vorhaben kann auch die kontinuierliche Begleitung des Kommunikations- und Beteiligungsprozesses durch eine repräsentativ besetzte Steuerungsgruppe vorgesehen werden. Wer befürchtet, dass dieses Scoping dazu genutzt werden könnte, um für jedes Vorhaben, das die Größe eines Einfamilienhauses überschreitet, ein überdimensioniertes Mediationsverfahren zu fordern, dem sei Gelassenheit empfohlen. Denn jede Bürgerbeteiligung kostet auch die Bürgerinnen und Bürger Zeit. Vieles wird sich hier von selbst regeln.

Die damit initiierte Kommunikations- und Beteiligungskultur stellt hohe und ganz neue Anforderungen an alle Akteure. Innovationsbereitschaft, Flexibilität, Kommunikationsfähigkeit, aber auch Geduld für einen Veränderungsprozess der vielen kleinen Schritte sind gefragt. Die Politik muss bereit sein, einen Teil ihres hinter verschlossenen Türen ausgeübten Einflusses an die Bürger zurückzugeben; die Wirtschaft wird sich zunehmend daran zu gewöhnen haben, ihr ökonomisches

Agieren vor der Öffentlichkeit plausibel und transparent zu machen; Bürgerinnen und Bürger sind aufgerufen, dem St.-Florians-Prinzip abzuschwören; die Verwaltung wird ihr Rollenbild vollständig wandeln: vom Entscheider zum Erklärer, Kommunikator und Verfahrensmanager. Der Erfolg dieses anspruchsvollen gesellschaftlichen Vorhabens wird ganz entscheidend davon abhängen, ob es den Akteuren gelingt, sich von lang gepflegten Feindbildern zu verabschieden und ein gegenseitiges Grundvertrauen aufzubauen. Dabei werden der eingangs geschilderte neue gesellschaftliche Konsens und die Gewissheit helfen, dass niemand mehr hinter die Beteiligungsstandards wird zurückfallen können, die das Schlichtungsverfahren zu »Stuttgart 21« (leider viel zu spät) gesetzt hat.

V. Schlussbemerkungen

Von der Vorstellung, die allseits geforderte Verbesserung der Bürgerbeteiligung ließe sich vor allem durch die Änderung von Rechtsvorschriften erreichen, geht offenbar der Reiz der einfachen Lösung aus. Die Politik erhofft sich so, relativ schnell konkrete Ergebnisse vorweisen zu können. Der hier vorgeschlagene Weg einer umfassenden Beteiligungs- und Kommunikationsstrategie, der überwiegend außerhalb der förmlichen Planungs- und Zulassungsverfahren verläuft, ist demgegenüber auf den ersten Blick beschwerlicher. Er erfordert ein hohes Maß an Flexibilität, ist von den Besonderheiten des Einzelfalls abhängig, muss für Experimente und Nachbesserungen offen sein und – besonders wichtig – wird von den Akteuren maßgeblich selbst bestimmt. Angesichts der Großvorhaben, um die es hier auch geht, mag manchem eine solche auf die Kreativität und die Konsensfähigkeit der Akteure setzende Verfahrensphilosophie ohne einen detailscharfen gesetzlichen Rahmen als ein Abenteuer mit ungewissem Ausgang erscheinen. Aber abenteuerlicher als ein milliardenschweres Bahnprojekt »Stuttgart 21«, das zwar vor den Gerichten[57] unbeanstandet geblieben ist, das jedoch tiefe Gräben in Politik und Gesellschaft hinterlassen hat, dessen dauerhafte Funktionsfähigkeit im »Stressfall« ernsthaft erst nach Baubeginn untersucht wurde[58] und dessen Finanzierung von einem angesehenen Staatsrechtler für verfassungswidrig gehalten wird,[59] erscheint dieser Weg jedenfalls nicht. Die Genese dieses Vorhabens dürfte deutlich gemacht haben: Derselbe Innovationsschub, den Deutschland beim Aufbau einer wirklich nachhaltigen Infrastruktur braucht, ist auch bei der Frage erforderlich, wie die Bürgerinnen und Bürger in die Planung und Zulassung dieser Infrastruktur einbezogen werden.

Anmerkungen

1 Siehe z. B. die Bundesratsbeschlüsse zu BR-Drs. 588/04, 52/05, 819/05, 94/06, 551/06 und 281/09 (insbes. Nr. 1 und 3).

2 BR-Drs. 756/03 (Beschluss), Nr. 52; ausführlich zur europarechtlich gebotenen UVP mit Öffentlichkeitsbeteiligung in bestimmten Baugenehmigungsverfahren Reinhard Wulfhorst, Integrativer Umweltschutz durch das Baugenehmigungsverfahren?, ZUR 2002, 24 ff.

3 Stellungnahme v. 3.1.2011 und Pressemitteilung v. 5.1.2011 (www.dihk.de/presse/meldungen/2011–01–05-planfeststellung? searchterm=Planungsvereinheitlichungsgesetz). Siehe auch jüngst Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), Positionspapier: Die Zukunft von Infrastrukturprojekten – Akzeptanz steigern, Vorhaben beschleunigen, Planung vorantreiben, Juni 2011, S. 8, 13 ff., 21 f.

4 Vgl. nur BUND, Fünf-Punkte-Programm zum Ausbau und zur Effektivierung der Bürgerbeteiligung (www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/sonstiges/20110124_fuenf_punkte_programm_buergerbeteiligung.pdf).

5 Dezidiert anderer Auffassung wohl nur Klaus Schönenbroicher, Irritationen um »Stuttgart 21«, VBlBW 2010, 466 ff., der die Konzentrations- und die Präklusionswirkung der Planfeststellung als »leuchtende(n) Stern am Himmel des deutschen und europäischen Verwaltungsrechts« feiert, mit Blick auf die fehlende Akzeptanz für das planfestgestellte Projekt »Stuttgart 21« von »Druck der Straße«, »Erpressung« und »Hysterie« spricht und aufgrund dieser einfachen Weltsicht die Existenz der nachfolgend zu beschreibenden Defizite schlichtweg negiert.

6 Ständige Rechtsprechung des BVerwG, z. B. Urt. v. 8.6.1995, BVerwGE 98, 339 (345 ff.); Urt. v. 10.4.1997, BVerwGE 104, 236 (249 ff.); Urt. v. 19.5.1998, BVerwGE 107, 1 (9 f.). Was die Umweltauswirkungen betrifft,

gehört der Ausschluss der Öffentlichkeit allerdings aufgrund von § 19 b i.V. m. § 14 i UVPG der Vergangenheit an.

7 Zur Bindungswirkung der zu »Stuttgart 21« getroffenen Rahmenvereinbarung von 1995 und Realisierungsvereinbarung von 2001 s. VG Stuttgart, Urt. v. 17.7.2009, VBlBW 2009, 432 (434 ff.).

8 Hans D. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, 8. Aufl. 2010, § 6 Rn. 45 m.w. N.; allgemein Reinhard Wulfhorst, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht I, § 12 UVPG Rn. 34 f. m.w. N.

9 Ausführlich zu diesen und anderen Selbstbeschränkungen der Rechtsprechung sowie deren fraglicher Vereinbarkeit mit dem europäischen Recht Wulfhorst (Fn. 8), § 14 g UVPG Rn. 33 ff. m.w. N.

10 Vgl. z. B. FDP-Bundestagsfraktion, Positionspapier Beteiligung und Erneuerung, S. 2 Zeile 30 ff., S. 5 Zeile 34 ff. (www.fdp-fraktion.de/files/1228/Positionspapier_Buergerbeteiligung.pdf); Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion, Bürgernahe Planung im 21. Jahrhundert, März 2011, Nr. 5. Die SPD-Fraktion hat am 17.5.2011 ein Expertengespräch »Novellierung des Planungsrechts in Deutschland – für mehr Bürgerbeteiligung und verkürzte Planungszeiten« durchgeführt.

11 So der hessische Wirtschaftsminister Dieter Posch, Der Spiegel Nr. 52/2010, S. 42 ff.

12 So die beiden Präsidiumsmitglieder der Akademie für Raumforschung und LandesplanungWilfried Erbguth undBernhard Heinrichs, Thesenpapier »Planverfahren21: Akzeptanz durch Transparenz, Bürgerbeteiligung und Straffung« (bislang unveröffentlicht); ebenso BUND (Fn. 4), S. 3 f.

13 Michael Kloepfer, Das Umweltgesetzbuch auf dem Weg, Verw 41 (2008), 195 (197 f.) m.w. N.; kritisch hingegen Bernhard Weber/Daniel Riedel, Brauchen wir das Umweltgesetzbuch noch?, NVwZ 2009, 998 (1001).

14 BR-Drs. 135/11.

15 Für eine solche Lösung Rudolf Steinberg, Lehren aus Stuttgart

16 So der Antrag BR-Drs. 135/11, S. 1.

17 Das übersehen offenbar Stüer/Buchsteiner (Fn. 15), UPR 2011 (Heft 9), IV.2.

18 BR-Drs. 135/11, S. 2.

19 BR-Drs. 135/11, S. 3. Zur entscheidenden Bedeutung einer frühzeitigen und offenen Alternativendiskussion für die Bürgerbeteiligung BUND (Fn. 4), S. 3 f.

20 Siehe Abschlussbericht »Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte – Lehren aus der Vergangenheit, Lernen für die Zukunft«, 2011, S. 43, 50 f. (www.dialogikexpert.de/de/forschung/Abschlussbericht-Buergerbeteiligung%20und%20Akzeptanz%20öffentlicher%20Grossprojekte.

21 Peter Schütte, Mehr Demokratie versus Verfahrensbeschleunigung?, ZUR 2011, 169 f.; für eine (allerdings ausreichend Freiräume lassende) gesetzliche Verankerung auch FDP-Bundestagsfraktion (Fn. 10), S. 3 Zeile 16, S. 6 Zeile5ff. Siehe auch das Plädoyer zugunsten gesetzlicher Regelungen bei Lars Schäfer, Mediation im öffentlichen Bereich braucht gesetzliche Regeln, NVwZ 2006, 39 ff.; Thorsten Siegel, Mediation in der luftverkehrsrechtlichen Planfeststellung, NuR 2002, 79 (86 f.); zurückhaltender Thomas Groß, Stuttgart 21 – Folgerungen für Demokratie und Verwaltungsverfahren, DÖV 2011, 510 (513); skeptisch Jörg Eisele, Öffentliche Streitbeilegungsverfahren – Zwischen Mediation, Schlichtung, Moderation und Schaulaufen der Akteure, ZRP 2011, 113 (116).

22 Gerd Fuchs/Marcus Hehn/Jörg Wagner, Mediation im öffentlichen Bereich – Möglichkeiten und Grenzen, UPR 2011, 81 ff.; Siegel (Fn. 21), NuR 2002, 79 (80 f.) m.w. N. auch zu abweichenden Einschätzungen; Stüer/Buchsteiner (Fn. 15), UPR 2011 (Heft 9), III.4. bis 6.; Groß (Fn. 21), DÖV 2011, 510 (512 ff.), jeweils auch zu den Grenzen der Mediation. Skeptisch Versteyl (Fn. 15), I+E 2011, 89 (93).

23 Fuchs/Hehn/Wagner (Fn. 22), UPR 2011, 81 m.w. N.; Eisele (Fn. 21), ZRP 2011, 113. Siehe auch § 1 Abs. 1 Satz 1 des im Entwurf vorliegenden Mediationsgesetzes (BR-Drs. 60/11).

24 Näher Schäfer (Fn. 21), NVwZ 2006, 39 (40 f.).

25 Siehe etwa Fuchs/Hehn/Wagner (Fn. 22), UPR 2011, 81 (84 f.); Schäfer (Fn. 21), NVwZ 2006, 39 (43 f.); Siegel (Fn. 21), NuR 2002, 79 (85 f.); jüngst grundsätzlich zu informellen Parallelverfahren BVerwG, Urt. v. 3.3.2011, 9 A 8.10, BeckRS 2011, 51933, 12. 23 ff.

26 Für die Bauleitplanung Ulrich Battis, Mediation in der Bauleitplanung, DÖV 2011, 340 (344 f.) m.w. N.

27 Schäfer (Fn. 21), NVwZ 2006, 39 (40 ff.).

28 Schütte (Fn. 21), ZUR 2011, 169 (170); Steinberg (Fn. 15), FAZ v. 14.12.2010, S. 8; Abschlussbericht »Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte« (Fn. 20), S. 38; Versteyl (Fn. 15), I+E 2011, 89 (92 f.); Entschließungsantrag Baden-Württemberg, BR-Drs. 135/11, S. 3 (zum Vorerörterungstermin); Stüer/Buchsteiner (Fn. 15), UPR 2011 (Heft 9), IV.1. bis 3.; Groß (Fn. 21), DÖV 2011, 510 (512). Für die Gewährleistung eines fairen Anhörungs- und Erörterungsverfahrens durch eine parlamentarisch bestellte Ombudsperson BUND (Fn. 4), S. 6.

29 Anders aber §§ 68 Abs. 2, 73 Abs. 6 Satz 6 HessVwVfG; wohl auch Entschließungsantrag Baden-Württemberg, BR-Drs. 135/11, S. 3.

30 FDP-Bundestagsfraktion (Fn. 10), S. 3 Zeile 17 f., S. 4 Zeile 1 ff., S. 6 Zeile 38 ff.; Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion (Fn. 10), Nr. 4; BUND (Fn. 4), S. 8 f.

31 SächsOVG, Beschl. v. 9.3.2007, DÖV 2007, 564 ff.; BVerfG (1. Kammer des 2. Senats), Beschl. v. 29.5.2007, NVwZ 2007, 1176 ff.; Rainer Wolf, Die Waldschlösschenbrücke – Szenen über Politik und Recht vor der Kulisse von Globalität und Provinzialität, ZUR 2007, 525 (528 f.); Markus Scheffer, Zur Bindungswirkung von Bürgerentscheiden im Freistaat Sachsen, LKV 2007, 499 ff.

32 Beschluss des Welterbekomitees der UNESCO v. 25.6.2009 (welterbe-erhalten.de/uploads/unesco/beschluss.pdf).

33 Steinberg (Fn. 15), FAZ v. 14.12.2010, S. 8; Wolfgang Ewer, Kein Volksentscheid über die Zulassung von Infrastrukturprojekten, NJW 2011, 1328 ff.; Durner (Fn. 15), ZUR 2011, 354 (VI.); Versteyl (Fn. 15), I+E 2011, 89 f.; ähnlich Gärditz (Fn. 15), GewArch 2011, 273 (277 f.) mit weiteren Argumen

34 So etwa Groß (Fn. 21), DÖV 2011, 510 (514); skeptisch Stüer/Buchsteiner (Fn. 15), UPR 2011 (Heft 9), III.1.; ablehnend Versteyl (Fn. 15), I+E 2011, 89 (90).

35 Dafür spricht sich Durner (Fn. 15), ZUR 2011, 354 (VI.) aus.

36 Vgl. Nachweise in Fn. 10; besonders deutlich Bündnis 90/Die Grünen-Bundestagsfraktion, Kleine Anfrage, BT-Drs. 17/4608, S. 1; BDI (Fn. 3), S. 5.

37 Vgl. stellvertretend die zu Beginn der sog. Beschleunigungsgesetzgebung erfolgte Pressemitteilung 228/93 des Staatsministeriums Baden-Württemberg v. 30.9.1993, S. 2, in der »eine ausufernde Beteiligung [...] der Öffentlichkeit« im geltenden Recht als ein Grund für lange Verfahrensdauern ausgemacht wird.

38 Abschlussbericht »Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte« (Fn. 20), Einführungsvortrag von Ortwin Renn, S. 23.

39 Zu dem Fall »Stuttgart 21« Hans Meyer, Der Stuttgarter Bahnkonflikt aus der Sicht der Finanzverfassung, DVBl 2011, 449 (455 mit Fn. 44); s. auch Versteyl (Fn. 15), I+E 2011, 89 (90).

40 Statt vieler Rudolf Steinberg, Zeit, Umwelt und Beschleunigung bei der Planung von Verkehrsprojekten, NuR 1996, 6 (11, 13).

41 So auch Abschlussbericht »Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte« (Fn. 20), Einführungsvortrag von Ortwin Renn, S. 23; einen Zielkonflikt zwischen stärkerer Bürgerbeteiligung und Verfahrensbeschleunigung sieht ebenfalls Durner (Fn. 15), ZUR 2011, 354 (II.).

42 Skeptisch gegenüber der Notwendigkeit von Gesetzesänderungen auch Versteyl (Fn. 15), I+E 2011, 89 (90 ff.); Durner (Fn. 15), ZUR 2011, 354 (II. bis V.); Gärditz (Fn. 15), GewArch 2011, 273 (276 ff.).

43 Abschlussbericht »Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte« (Fn. 20), Einführung vom Innenminister des Landes Baden-Württemberg Heribert Rech, S. 7.

44 Helmut Klages, Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen, 2007, S. 32 ff., 37 ff.; Abschlussbericht »Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte« (Fn. 20), Fazit von Ortwin Renn, S. 69 f. mit empirischen Belegen.

45 Schütte (Fn. 21), ZUR 2011, 169 (170); skeptisch zur Befriedungsfunktion auch Versteyl (Fn. 15), I+E 2011, 89 (90) m.w. N.

46 Davor warnt eindrucksvoll auch Gärditz (Fn. 15), GewArch 2011, 273 (274 ff.).

47 BVerwG, Urt. v. 24.5.1996, NVwZ 1997, 489 (490) m.w. N.

48 Zum prozeduralen Grundrechtsschutz durch Beteiligung Dritter am Genehmigungsverfahren grundlegend BVerfG, Beschl. v. 20.12.1979, BVerfGE 53, 30 (63 ff.).

49 BVerwG, Urt. v. 6.7.1984, BVerwGE 69, 344 (345 ff.); BVerwG, Beschl. v. 17.9.2008, ZfBR 2008, 806 (807) jeweils m.w. N.; anders für projektbezogene Bebauungspläne BayVGH, Urt. v. 21.6.2004, BayVBl 2005, 177 (179) mit ablehnender Anmerkung von Henning Jäde.

50 Im Ansatz ähnlich Durner (Fn. 15), ZUR 2011, 354 (V.).

51 Ulrich Sarcinelli, Ein Testfall für die Demokratie, Das Parlament Nr. 1/2 v. 3.1.2011, S. 9.

52 Dafür auch z.B. BUND (Fn. 4), S. 5; kritisch hingegen Versteyl (Fn. 15), I+E 2011, 89 (94 ff.).

53 Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (www.statistik-bw.de/VolkswPreise/Indikatoren/HH_ausstattungsgradPCIP.
asp).

54 Abschlussbericht »Bürgerbeteiligung und Akzeptanz öffentlicher Großprojekte« (Fn. 20), S. 39; Schütte (Fn. 21), ZUR 2011, 169 (170); Durner (Fn. 15), ZUR 2011, 354 (V.2., VI.).

55 Dazu aus verfahrensrechtlicher Sicht jüngst BVerwG, Urt. v. 3.3.2011, 9 A 8.10, BeckRS 2011, 51933, Tz. 25; s. bereits oben im Text nach Fn. 45.

56 Frank Ulmer, Erfolgsfaktoren wirksamer Bürgerbeteiligung, Vortrag auf der Tagung »Bürgerbeteiligung und Planungsverfahren. Rechtliche Bedingungen neu gestalten?« der Bertelsmann Stiftung am 29.6.2011.

57 VGH BW, Urt. v. 6.4.2006, UPR 2006, 454 f.; Urt. v. 6.4.2006, 5 S 848/05, juris; Urt. v. 8.2.2007, ZUR 2007, 422 ff.; BVerwG, Beschl. v. 22.5.2008, Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 65.

58 Vgl. den Schlichterspruch von Heiner Geißler v. 30.11.2011, Schlichtung Stuttgart 21 PLUS, S. 14 (www.schlichtungs21.de/fileadmin/schlichtungs21/Redaktion/pdf/101130); danach hielt auch die Deutsche Bahn AG diesen »Stresstest« für notwendig.

59 Meyer (Fn. 39), DVBl 2011, 449 ff.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de

ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

In der Region, mit der Region, über die Region

Die Königshügel-Gespräche sind ein Initiative von: Prof. Dr. Claudia Mayer, Prof. Dr. Klaus Selle, Prof. Dr. Dirk Vallée und Prof. Kunibert Wachten

Alle wichtigen Aufgaben machen nicht an administrativen Grenzen halt, sondern verlangen nach übergreifender, also kooperativer Bearbeitung. Vom Klima bis zur Mobilität, von der Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels bis zum Wohnungsmarkt, von den sozialen Fragen bis zu den Handlungsfelder Kultur, Bildung und Freizeit.

Diese Übergreifende Kooperation hat für Regionen, die sich in weitreichenden Transformationsprozessen befinden, besondere Bedeutung. Zu einer solchen Region zählt sich auch die Stadt Aachen und ihr Umland.

Dies ist Anlass genug, Aufgaben und Möglichkeiten regionaler Kooperation zu erörtern: aus wissenschaftlicher Perspektive, aber auch mit Blick auf praktische Erfahrungen und Möglichkeiten zur Umsetzung vor Ort.

In diesem Sinne initiierten vier Lehrstühle der RWTH und der FH Aachen erste Gespräche im Gästehaus der RWTH Aachen auf dem – daher der Name der Veranstaltung – Aachener Königshügel mit interessierten aus den Hochschulen, der Planungspraxis und Politik. Nach dem Motto „von anderen lernen“ wurden Beispiele aus anderen Regionen präsentiert, um daran anknüpfend Aufgaben für die Aachener Region zu diskutieren.

Die erste Staffel der Gespräche umfasste die Themenschwerpunkte „Klimawandel“, „Mobilität“ und „Kommunikation“, die in Form von kurzen Filmen dokumentiert und kommentiert wurden.

ISSN 1868 - 5196

Thema Klimawandel: 14. Januar 2013

Mit Beiträgen von Prof. Dr. Christoph Schneider, Simona Weisleder und Prof. h. c. Dr. Engelbert Lütke Daldrup.

Erste Impressionen von diesem Abend in der Villa Königshügel finden Sie hier: **https://vimeo.com/57693413**.

Thema Mobilität: 28. Januar 2013

Mit Beiträgen von Dr. Jürgen Wurmthaler, Heike Mühlhans und Klaus Geschwinder

Einige Eindrücke vom zweiten Abend in der Villa Königshügel zum Thema „Mobilität“ finden Sie hier: **http://vimeo.com/koenigshuegel/mobilitaet**.

Thema Kommunikation: 25. Februar 2013

Mit Beiträgen von Prof. Dr. Claudia Mayer, Dr. Reimar Molitor und Dr. Martin Jann.

Das dokumentierende Video befindet sich derzeit noch in Arbeit, wird aber in Kürze ebenfalls über die Plattform Vimeo abrufbar sein.

pnd | online
www.planung-neu-denken.de
ein Magazin
mit Texten und Diskussionen zur
Entwicklung von Stadt und Region

Lesetipps 1|2013

Der Strukturwandel in Karten: Ein neuer Atlas zur Metropole Ruhr

Diese Rezension erschie auch in: Erdkunde Bd. 66, H. 3, 2012, S. 269f

Eine Rezension von Claus-C. Wiegandt zu: Reicher, Christa; Kunzmann, Klaus R.; Polívka, Jan; Roost, Frank; Utku, Yasemin und Wegener, Michael (Hg.): Schichten einer Region – Kartenstücke zur räumlichen Struktur des Ruhrgebiets. Berlin 2011. ISBN 978-3-86859-113-2

Nachdem vor inzwischen drei Jahren der beeindruckende Atlas zur Metropole Ruhr im Emons Verlag erschienen ist, gibt es jetzt im Jovis Verlag ein weiteres phantastisches Werk zum Ruhrgebiet, das die Siedlungsstruktur und den Strukturwandel der Region in Form von zahlreichen Karten thematisiert. Christa Reicher, Klaus R. Kunzmann, Jan Polívka, Frank Roost und Michael Wegener, die an der Fakultät Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund bzw. am Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung in Dortmund arbeiten, sind Herausgeber dieses prächtigen Gemeinschaftsprodukts. Mit sechs weiteren Autoren bzw. acht Co-Autoren, darunter auch die Geographen Ludger Basten und Achim Prossek, haben sie die Texte zu diesem Buch verfasst.

Der besondere Reiz des Buches liegt zunächst einmal in den eindrucksvollen Karten, die in geradezu kunstvoller Weise die Besonderheiten dieser polyzentrischen Städteregion herausarbeiten. Die klassische, traditionelle thematische Kartographie, die meist recht strengen Spielregeln folgt und selten größere Experimente eingeht, erscheint in diesem Buch in einem neuen Design, das räumliche Sachverhalte phantasievoll darstellt und bei manch klassisch ausgebildeten Geographen anfangs sicherlich einige Vorbehalte hervorrufen wird. Doch gelingt es nach meiner Einschätzung den Verfassern der zahlreichen Karten vorzüglich, geradezu spielerisch die spezifischen und charakteristischen Raumstrukturen des Ruhrgebiets herauszuarbeiten und damit die Texte der beteiligten Autoren eindrucksvoll zu illustrieren. Die »Kartenstücke zur räumlichen Struktur des Ruhrgebiets« werden so zu einem anschaulichen und durchaus auch unterhaltsamen Gesamtkunstwerk, indem die einzelnen Autorenbeiträge in ungewöhnlicher Weise von den Karten eingerahmt und zusammengehalten werden.

ISSN 1868 - 5196

Die besonderen Qualitäten der Karten resultieren u.a. aus der Weiterentwicklung von Schwarzplänen, die bei Stadtplanern eine gängige Darstellungsform sind, aus interessanten Vergleichen und Gegenüberstellungen des Ruhrgebiets mit anderen Regionen dieser Welt sowie aus der immer wieder gelungenen Reduktion von komplexen Gegebenheiten auf wesentliche Elemente in Einzelkarten, die dann aber geschickt nebeneinander gestellt werden und auf diese Weise das Zusammenspiel verschiedener Sachverhalte verdeutlichen. So werden – wie es auch der Titel des Gemeinschaftswerkes vermittelt – die verschiedenen Schichten der Region in anschaulicher Weise herausgearbeitet. Besonders eindrucksvoll gelingt dies beispielsweise in der Darstellung der 50 Handlungsräume unterschiedlicher Akteure im Ruhrgebiet. Aber auch der Wechsel zwischen den gut gewählten Maßstäben sowie die Gegenüberstellung von gesamtregionalen und exemplarischen Darstellungen etwa aus dem Bereich Gelsenkirchen/Herne tragen zu dem positiven Gesamtbild bei und eröffnen auch dem Leser, der bereits mit dem Ruhrgebiet vertraut ist, neue Perspektiven. An die Grenzen stößt die designmäßige Verarbeitung der verschiedenen Themen aber bei einigen klassisch-thematischen Karten, in denen die Ästhetik der Karten manchmal vor ihre Lesbarkeit tritt – etwa im Bereich der Hochschul- und Technologiestandorte. Gefallen können hingegen die plakativen Zeichnungen zu den Raumvorstellungen des Ruhrgebiets aus Sicht unterschiedlicher Perspektiven, beispielsweise aus japanischer, holländischer oder bayrischer Sicht. Dieser originelle Zugang gilt auch für ganz neue Formen von Landkarten, die die Herkünfte der Bewohner im Ruhrgebiet bzw. in der Stadt Duisburg darstellen, oder für eine weitere Karte, die die Verteilung von Luxusanbietern an Rhein und Ruhr zeigt und verdeutlicht, dass das Ruhrgebiet kein Ort der »Schönen und Reichen« in Nordrhein-Westfalen ist.

Bei dem neuen Atlas werden sich die meisten Leser vermutlich erst im zweiten Durchgang mit den Texten auseinandersetzen. Auch hier werden sie in den acht Kapiteln nicht enttäuscht. Im Kern steht immer wieder die Besonderheit der polyzentrischen Städtestruktur des Ruhrgebietes. So werden etwa die netzartige Siedlungs- und Freiraumstruktur mit ihrer dispersen räumlichen Verteilung von Arbeitsorten dargestellt, die aus der Geschichte des Ruhrgebietes heraus zu verstehen ist. Aspekte der Erreichbarkeit und der Mobilität werden in ihrer Spezifik eines polyzentrischen Verdichtungsraumes ebenso herausgearbeitet wie die Zusammensetzung und Verteilung der Bevölkerung nach verschiedenen soziodemographischen Merkmalen oder die wirtschaftliche Situation in Folge des langjährigen Strukturwandels. Etwas gewöhnungsbedürftig sind die Metaphern der »Landschaftsmaschine«, der »Geländemaschine« oder auch der »Wassermaschine«, die die Veränderungen im landschaftlichen Erscheinungsbild verdeutlichen sollen. Auch der Begriff der »Ruhrbanität«, der im Abschlusskapitel kreiert wird und der Wege in die räumliche Zukunft des Ruhrgebietes zeigen will, wirkt etwas gekünstelt. Dies kann das positive Gesamtbild aber kaum trüben.

Insgesamt vermittelt das Buch einen positiven und optimistischen Eindruck der Entwicklung der letzten Jahre. So wird in dem Buch mit den Karten gezeigt, wie sich das Ruhrgebiet »von einer grauen Industrielandschaft in eine grüne polyzentrische Stadtregion verwandelt« hat. Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass es nach dem Ruhrgebietsatlas aus der Reihe der Stadtatlanten jetzt ein zweites Atlaswerk zum Ruhrgebiet gibt, das nicht nur für Leser, die an der Region interessiert sind, ausgesprochen empfehlenswert ist, sondern auch allen denjenigen, die Interesse und Freude an thematischen Karten haben, ans Herz gelegt sei.

Claus-C. Wiegandt

Die Liegenschaftspolitik Berlins, bisweilen marktwirtschaftlicher Unsinn...

Lesetipp von Marion Klemme zu „Endlich wird gestritten“ von Laura Weißmüller; Quelle: http://www.sueddeutsche.de/kultur/stadtentwicklung-in-berlin-endlich-wird-gestritten-1.1463846 (Zugriff 24.01.2013)

Der Ausverkauf kommunaler Liegenschaften wird unter Fachleuten nicht erst seit gestern diskutiert und vor allem: kritisiert. In der kommunalen Praxis gehört er dennoch zum Alltagsgeschäft. Die Liegenschaftspolitik in Berlin ist da keine Ausnahme: Die Kassen sind leer und demzufolge entscheidet beim Verkauf stadteigener Grundstücke bislang das höchste Gebot – ungeachtet baulich-räumlicher oder sozialer Auswirkungen. Das soll nun anders werden. Und dafür gibt es viele gute Gründe, wie Laura Weißmüller anschaulich darlegt. Dass das höchste Gebot nicht immer das Beste für die Stadt ist, zeigen Beispiele alternativer Nutzungen in Berlin – mit Mehrwert. Gleichwohl das umfassende Abwägen in der Entscheidungsfindung um eine neue Flächennutzung einer entsprechenden Geschäftsgrundlage und Verfahren bedarf, die mehr als nur den kapitalsten Bieter am Markt berücksichtigen.

Marion Klemme

Ausgabe 1 | 2013

pnd | online

www.planung-neu-denken.de