



**1,7 MIO.
GEHIRNE.
NUTZEN
WIR SIE!**



SMART CITY WIEN
www.smartcity.wien.at

Wien.
Die Stadt
fürs Leben.

StoDt#Wien

Ausgabe I|2015

Smart City Wien (Foto: Klaus Selle)

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



Inhaltsverzeichnis

Editorial 1|2015

Umschau

Uwe Grelak & Peer Pasternack: Bildung als Chance der schrumpfenden Peripherie. Die IBA „Stadumbau Sachsen-Anhalt 2010“: Abschied vom Wachstum, außer bei Bildung

Dietrich Fürst: Regional Governance oder »des Kaisers neue Kleider« ? – Stand der Diskussion

Daniela Karow-Kluge: Wenn alle entwerfen. Alltägliche und multidimensionale Praktiken der Raumgestaltung

Ulrich Berding, Antje Havemann: Hier und jetzt 2.0. Oder: Der Mensch im Zeitalter seiner medialen Verortbarkeit

Sarah Ginski & Gisela Schmitt: Gemeinschaftliche Wohnformen – ein Beitrag zur Wohnungsversorgung?

Ulrike Sommer & Carolin Wiechert: Das Quartier Vauban in Freiburg: Vorbild für zukünftige Stadtquartiere? Eine Querschnittsauswertung

Christian Diller: Bürgerpartizipation und politische Planungsprozesse: drei kritische Schnittstellen – Eine Auswertung des Forschungsstandes

Klaus Selle: NIMBY, NIMFYE, LULU und andere... Überlegungen zum Gemeinwohl als Verfahren

Sarah Ginski & Klaus Selle: Kommunikative Vielfalt verstehen. Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen

Lesetipps

Smart about Cities – Ein Plädoyer gegen die technologisch dominierte Auslegung der Herausforderungen heutiger Stadtentwicklung von Cordula Kropp

Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung – neu vermessen. Eine Lesehinweis von Klaus Selle

Wem gehört die Stadt. Ein Filmtipp von Sarah Ginski



Editorial I|2015



Es wurde aber auch Zeit! Mit erheblicher Verspätung erscheint nun endlich die Ausgabe I|2015 von pnd|online. Eine gewisse Unregelmäßigkeit im Erscheinungsrhythmus ist bei einer Herausgeber- und Redaktionsarbeit, die neben vielfältigen anderen Verpflichtungen stattfinden muss, nicht zu vermeiden. Auch die Chance, flexibel auf Angebote und Optionen zu reagieren, die nur in einem Internet-Magazin gegeben ist, kann und wird zu unterschiedlichen Intervallen führen. Aber es sollte kein so großer Sprung werden wie der zwischen der letzten Ausgabe 2014 und der ersten des Jahres 2015. Wir geloben also Besserung und die Vorschau auf die nächsten Ausgaben gibt zudem Anlass, eine »Normalisierung« des Ausgabenrhythmus in Aussicht zu stellen.

Umschau

Die Ausgabe I|2015 bietet ein breites Spektrum von Beiträgen, die zum Teil frühere Themen und Schwerpunkte aufgreifen oder auf zukünftige verweisen:

- Anknüpfend an den Transition-Schwerpunkt der Ausgaben II|2014 und III|2014) setzen sich **Uwe Grelak & Peer Pasternack** rückblickend mit der IBA 2010 in Sachsen-Anhalt auseinander. Dabei steht die Herausbildung so genannter Bildungslandschaften als Mittel der Stadtentwicklung im Vordergrund.

- **Dietrich Fürst** reflektiert die Forschungsaktivitäten rund um »Regional Governance«. Ihr wissenschaftlicher Ertrag wird durchaus skeptisch gesehen zugleich aber wird auf

wichtige Erfahrungen mit regionalen Kooperations- und Koordinationsprozessen verwiesen, die insbesondere für die Weiterentwicklung der Praxis bedeutsam sein könnten.

Die Theorien und Konzepte der Stadtentwicklung weisen in der Regel wenige Bezüge zu den räumlichen Gestaltungsaufgaben auf, die sich in der Stadtplanung und – insbesondere – im Städtebau stellen. Die beiden folgenden Texte könnten hier, aus ganz unterschiedlicher Blickrichtung, zum Brückenschlag beitragen:

- **Daniela Karow-Kluge** beschreibt Veränderungen von Gestaltungsprozessen, Methoden und Zuständigkeiten beim Entwerfen und Gestalten der Stadt und fragt nach den Mög-

lichkeiten eines Entwerfens, das »mehrdimensional verstanden und praktiziert« wird.

■ **Ulrich Berding & Antje Havemann** richten den Blick auf Nutzung und Verhalten im sozialen Raum – virtuellem, wie physischem – und fragen nach Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes »lokativer Medien« als Planungsinstrumente.

Die Wohnungsfrage wird derzeit überall dort, wo Städte und Regionen wieder wachsen, mit großer Dringlichkeit gestellt. Dabei kann und soll es jedoch nicht nur um »Mengenfragen« gehen, sondern es muss auch nach Qualitäten gefragt werden: Dabei reicht das Spektrum von der Trägerfrage (wer baut für wen?) bis zu den Anforderungen an nachhaltige Siedlungsentwicklung. Diese Aspekte werden in den folgenden zwei Beiträgen beleuchtet:

■ **Sarah Ginski & Gisela Schmitt** stellen die Frage, welchen Beitrag gemeinschaftliche Bau- und Wohnformen in diesem Kontext leisten können.

■ **Ulrike Sommer & Carolin Wiechert** stellen die Ergebnisse eines Lehrprojektes vor, das der Auseinandersetzung mit dem Quartier Vauban – einem der wohl bekanntesten Beispiele für nachhaltige Siedlungsentwicklung – gewidmet war.

Das Thema Stadtentwicklung und Kommunikation durchzieht viele Ausgaben von pnd|online – und es wird auch hier in drei Beiträgen aufgegriffen und fortentwickelt:

■ **Christian Diller** beleuchtet – in Fortsetzung der Erörterungen in der Doppelausgabe II_III|2013 von pnd|online – die Schnittstellen zwischen Bürgerbeteiligung und politischen Planungsprozessen. Bei der Auseinandersetzung mit dem Internationalen Forschungsstand nimmt er insbesondere die prozessuale

Selektivität und die Wirkungen von Öffentlichkeitsbeteiligung in den Blick.

■ »Die haben doch nur ihre Interessen im Kopf«. Dieser entrüstet vorgetragene Satz ist oft zu hören – und bedarf doch einiger Fragezeichen. Sie münden in auch theoretisch bedeutsame Fragen nach dem Verhältnis von Eigen-Sinn und Gemeinwohl. Damit setzt sich **Klaus Selle** auseinander.

■ Am Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung wird in den nächsten Jahren das Thema »Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung« einen Schwerpunkt bilden (über den auch in pnd|online zu berichten sein wird). **Sarah Ginski & Klaus Selle** beschreiben, was da warum und wie beforscht werden soll.

Vermischtes

In der Rubrik Lesetipps finden sich dieses Mal ein Filmtipp sowie einige Lesehinweise – mit einem Plädoyer gegen die technologisch dominierte Auslegung der Herausforderungen heutiger Stadtentwicklung und zur Neuvermessung der Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung.

Abschließend enthält die Ausgabe ein Gesuch: Wir würden uns über Ideen, Tipps und Texte zum Thema »Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung« freuen.

Wir wünschen angeregte Momente und wo möglich Vergnügen beim Lesen. Bis zum (nicht zu weit entfernten) nächsten Mal!

Sarah Ginski & Klaus Selle

Bildung als Chance der schrumpfenden Peripherie

Die IBA »Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010«:

Abschied vom Wachstum, außer bei Bildung



Gesamtdeutsch wird der demografische Wandel vor allem unter den Aspekten der Alterung einhergehend mit geringer Fertilität und der ethnisch-kulturell-religiösen Vielfaltssteigerung thematisiert. Dagegen sind die Problemlagen in Ostdeutschland – und dort insbesondere in Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern – etwas anders gelagert. Die Alterung durch ein unausgeglichenes Fertilitäts-Mortalitäts-Verhältnis wird dort insbesondere durch die Abwanderung ergänzt. Diese wiederum ist so stark, dass davon nicht allein der ländliche Raum betroffen ist, sondern auch die Einwohnerschaften der Städte schrumpfen.

Problem: Schrumpfende Städte

Grundsätzlich unterstellen Modernisierungstheorien für eine gelingende Entwicklung der Gesellschaft, dass neben der Bevölkerung auch die meisten gesellschaftlichen Teilbereiche wachsen: Wirtschaftswachstum, Bildungsexpansion, Konsumzunahme, Steigerung sozialer Teilhabe usw. Angesichts dieses dominierenden Wachstumsparadigmas ist die Frage, was in und mit einer modernen Gesellschaft geschieht, wenn die Bevölkerung schrumpft, bislang eine offene Frage.

Das Land Sachsen-Anhalt hatte zwischen 1995 und 2010 mit –14,7 Prozent den bundesweit stärksten Bevölkerungsrückgang zu verkraften. 2009 wies Sachsen-Anhalt mit 46 Prozent auch den bundesweit niedrigsten Erwerbstätigen-Anteil an der Bevölkerung

auf. Gleichzeitig hatte es eines der niedrigsten verfügbaren Einkommen je Einwohner (€ 15.568, noch niedriger nur Mecklenburg-Vorpommern mit € 15.226).¹ 2010 wurden im Land nur 17.300 Kinder geboren, rund 5.300 weniger als im vergleichbar großen Schleswig-Holstein.² Die Alterung der Bevölkerung wird nicht durch das Vorhandensein

¹ VGRdL, http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/WZ2003tab20.asp; http://aketr.de/index.php/id_172.html; http://www.vgrdl.de/Arbeitskreis_VGR/tbls/WZ2003tab14.asp (8.11.2011), eigene Berechnungen

² StaLA, http://www.stala.sachsen-anhalt.de/Internet/Home/Daten_und_Fakten/1/12/126/12612/Geborene_seit_1966.html; Statistisches Landesamt Schleswig-Holstein, http://www.statistik-nord.de/uploads/tx_standocuments/SI11_104_K_.pdf (8.11.2011)

Uwe Grelak (links) M.A., Studium der Germanistik, Philosophie und Biologie an der Universität Leipzig. 2007 Gründung von Argwohn und selbstständig tätig. Seit 2011 freier Mitarbeiter am Institut für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). Arbeitsschwerpunkt: Bildung im demografischen Wandel. eMail: uwe.grelak@hof.uni-halle.de

Peer Pasternack (rechts), Prof. Dr., Direktor des Instituts für Hochschulforschung Halle-Wittenberg (HoF). Arbeitsschwerpunkte: Bildung und Wissenschaft in demografisch herausgeforderten Regionen, Hochschulpolitik, Hochschulorganisation, Qualitätssicherung und -entwicklung, akademische Bildung, ostdeutsche Wissenschaftszeitgeschichte. eMail: peer.pasternack@hof.uni-halle.de; <http://www.peer-pasternack.de>

der Alten zum Problem, sondern durch das Fehlen der Jungen.

Lässt sich aus diesem demografisch induzierten Problemvorsprung, über den Sachsen-Anhalt gegenüber anderen Regionen verfügt, auch ein Problemlösungsvorsprung generieren? Die IBA »Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010« hatte sich von 2002 bis 2010 darum bemüht. Im Jahr ihres Beginns war ein dramatisches Bild der Zustände gezeichnet worden: Bevölkerungseinbrüche wie im Dreißigjährigen Krieg, Massenfluchten vor Arbeitslosigkeit, Resignation und Tristesse prägten das Bild (PANNENBORG et al. 2002). Die IBA war Bestandteil der Versuche, den demografischen Wandel auch als Chance zu begreifen und die Folgen dieses Wandels jenseits des grassierenden Demografie-Alarmismus zu formulieren. An der mittlerweile verbreiteten Aussage, der demografische Wandel müsse als Chance begriffen werden (z.B. MAYER 2013), scheint jedenfalls eines richtig zu sein: Was ohnehin passiert, sollte man zumindest daraufhin prüfen, ob ihm auch Chancen innewohnen.³

Problemlösungsversuch: IBA »Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010«

Im Rahmen der IBA sollten neue Ansätze der Aufwertung von städtischen Räumen erprobt werden. Sie stand unter dem Motto »Weniger ist Zukunft« (MLV LSA 2010) und stellte sich damit offensiv zwei Herausforderungen: zum einen der Verabschiedung vom Wachstumsparadigma und zum anderen der Anerkennung der Schrumpfung als einstweilen irreversiblen Prozess. Sie zielte darauf, der Herausforderung schrumpfender Städte zu begegnen, indem diese Städte selbst exemplarische Antworten entwickeln und »neue urbanistische Perspektiven« aufzeigen (BRÜCKNER 2008: 162).

Der Hintergrund: Wirtschaftlich waren die Städte nicht nur von Arbeitsplatzabbau betroffen, sondern auch von einem weitgehenden Funktionsverlust, der bis hin zur »funktionalen Irrelevanz« reicht (KIL 2004: 61). Dabei bestehe die Schwierigkeit des poli-

tischen Umgangs mit Schrumpfungsprozessen vor allem darin, dass »die grundsätzliche Orientierung an Wachstum ... mehr oder weniger aufrecht erhalten« werde. (GLOCK 2006: 14)

Die Kommunen waren aufgefordert, neue Ansätze der Aufwertung von städtischen Räumen zu erproben. Die »schrumpfende Stadt«, bislang allein als Problem wahrgenommen, sollte zum Ausgangspunkt eines Denkens von Chancen und neuen Möglichkeiten werden. Von 104 sachsen-anhaltischen Städten verfügten 44 im Jahre 2002 über ein Integriertes Stadtentwicklungskonzept (INSEK). Damit waren sie berechtigt, sich um die Aufnahme in die IBA zu bewerben. Eine Voraussetzung daneben war die Bereitschaft der Städte, kommunale Eigenmittel zur Kofinanzierung von Fördermitteln für die Projektumsetzungen bereitzustellen. Am Ende haben sich 19 Städte beteiligt. Diese mussten »auf der Grundlage regionaler und lokaler Ressourcen unverwechselbare Profile entwickeln«, »um auch mit weniger Einwohnern dauerhaft funktionsfähig zu bleiben«.⁴ Zu entwickeln waren die IBA-Profile auf Basis lokaler Problemanalysen.

Der Modus des so konzipierten Stadtumbaus war als Innovationsprozess angelegt. Die IBA beschrieb sich als Initiator für innovative Stadtumbaukonzeptionen, die mittels eigens entwickelter Instrumente der Dynamik von Bevölkerungsrückgang, Alterung der Gesellschaft und ökonomischer Stagnation entgegenwirken sollte. Dabei würden zugleich »Visionen für eine grundsätzliche Kursänderung in der Stadtentwicklung« entwickelt werden (AKBAR 2005: 128). Die IBA verstand sich als Labor, in dem verschiedene Werkzeuge des Stadtumbaus exemplarisch zur Erprobung und Anwendung kommen.

Von anderen Internationalen Bauausstellungen hat sich die IBA Stadtumbau in mehrerlei Hinsicht unterschieden: Zum ersten war sie nicht auf einen Ort konzentriert, sondern bezog dezentral Städte eines ganzen (Bundes-)Landes ein – eine ähnliche IBA wird derzeit in Thüringen ausgerichtet, die sich 2013 bis 2023 den Themenfeldern demografischer Wandel und Energiewende widmet. Zum zweiten wurde im Rahmen dieser IBA wenig Neues gebaut, und zwar mit Absicht. Vorzugsweise wurde Vorhandenes saniert und wurden neue Nutzungen organisiert. In einigen der – gleichwohl beteiligten – Städ-

³ Die hier vorgelegte Darstellung basiert auf statistischen Sekundäranalysen, Auswertungen des IBA-begleitend erschienenen Schrifttums, Dokumentenanalysen und einer Auswertung der Unterlagen des IBA-Archivs in der Stiftung Bauhaus Dessau, Vor-Ort-Besichtigungen, 30 Experteninterviews mit 35 lokal bzw. überlokal eingebundenen IBA-Akteuren sowie einem systematischen Fallvergleich. Zu Details vgl. GRELAK/PASTERNAK (2014).

⁴ <http://www.iba-stadtumbau.de/archive/index.php?grundlagen> (27.10.2011)

te war auch von vornherein geplant, auf jegliche Bauaktivitäten zu verzichten. Insoweit realisierte die IBA zwar auch Bauprojekte, arbeitete aber vor allem an Strategien zum stadtbezogenen und auf den Stadtraum bezogenen Umgang mit der demografischen Schrumpfung. Zum dritten verfügte die IBA über keine relevanten Fördermittel. Sie filterte stattdessen Gelder aus dem Stadttumbauprogramm und erleichterte über Prioritätenentscheidungen auch den Zugriff auf andere Förderprogramme. Schließlich war die IBA, abgesehen von Halle und Magdeburg, vorrangig eine IBA der Klein- und Mittelstädte.

Den 19 IBA-Städten ist es tatsächlich gelungen, eine Reihe von Chancen, die in ihrer Schrumpfung verborgen sind, zu identifizieren: Wenn ohnehin Quartiere verdichtet und Abrisse realisiert werden müssen, dann könne man dies auch mit einer Stärkung der Innenstädte und einer Konzentration der Infrastruktur verbinden. Wenn es ohnehin Branchen und leerstehende Gebäude gibt, sei das auch eine Gelegenheit, durch neue Nutzungen Kreativität zu fördern und Möglichkeitsräume zu eröffnen, die es zuvor nicht gab. Wenn eine Stadt über nur noch wenig Industrie verfügt, aber über viel Geschichte, dann liege eine Verschiebung von industrie- zu kulturstädtischen Schwerpunkten nahe. Wenn es deutlich weniger junge Menschen gibt, dann lasse sich in deren Ertüchtigung fürs Leben mehr Aufmerksamkeit investieren, als dies zuvor der Fall gewesen war: durch Familienfreundlichkeit und Bildung. Wo die einzelnen Gebietskörperschaften nicht mehr ihren herkömmlichen Leistungsumfang aufrechterhalten können, könne man dies auch zum willkommenen Anlass umdefinieren, regionale Kooperationen und die Verantwortung des Einzelnen für ein stabiles soziales Gefüge zu stärken. Wenn die Städte durch Eingemeindungen ›ländlicher‹ werden, dann sei das auch eine Gelegenheit, das Verhältnis von Stadt und Landschaft neu zu denken.

Themenwahl: Bildung

Hinsichtlich der Themenwahlen, welche die Städte für ihre IBA-Profile trafen, ergab sich eine Erstaunlichkeit: Das meistgewählte Thema war Bildung. Von den 19 an der IBA beteiligten Städten hatten insgesamt 15 solche Profile entwickelt, die entweder auf das Thema Bildung fokussieren oder Bildungsthemen integrieren. Vier Städte wählten explizit ein Bildungsthema als IBA-Profil; in acht Städten

wurden Bildungsprojekte Elemente des IBA-Profiles; bei drei Städten waren Bildungsaspekte Bestandteile einzelner Projekte innerhalb des IBA-Profiles (Abb. 1). Wir nennen sie im Folgenden »IBA-Bildungsstädte«.

Bemerkenswert wirkt diese Häufigkeit aus zwei Gründen: Zum einen waren die Kommunen frei in ihrer Themenwahl. Es gab keine vorgegebene Orientierung auf Bildung, sondern allein auf das Thema »Produktive Strategien im Umgang mit der Schrumpfung«. Zum anderen hatte die Vorbereitungsstudie zur IBA das Thema Bildung an keiner einzigen Stelle als einen relevanten Aspekt im Zusammenhang des demografischen Wandels genannt (vgl. OSWALT/OVERMEYER/SCHMIDT o.J.).

Nun ist die Erzeugung gesellschaftlicher Teilhabechancen durch Bildung eine zentrale Idee der Moderne. Dabei verbinden sich bildungssemanzipatorische Ideen der Aufklärung mit wirtschaftlichen Bedürfnissen nach verstetigter Fachkräfteversorgung. Unter Schrumpfungsbedingungen heißt das: Den weniger vorhandenen Menschen müssen mehr bildungsinduzierte Teilhabechancen eröffnet werden, wenn die allgemeine Wohlfahrt gesichert werden soll. Zugleich wird, da in jeder Gesellschaft die Ressourcen begrenzt

Abb. 1: Bildungsthemen innerhalb der IBA »Stadttumbau Sachsen-Anhalt 2010«

19 IBA-Städte	
15 IBA-Bildungsstädte	
Bildungsbezogene IBA-Profile	
Bernburg: „ZukunftsBildung – Lernen im Zentrum“	
Köthen/Anhalt: „Homöopathie als Entwicklungskraft“	
Lutherstadt Wittenberg: „Campus Wittenberg“	
Naumburg/Saale: „Stadtbildung – Bürgerschaft und Baukultur“	
Bildungsprojekte als Elemente des IBA-Profiles	
Aschersleben: „Bildungszentrum Bestehornpark“	Quedlinburg: „Forschung für nachhaltige Sanierung und Lernlabor Quedlinburg“
Dessau-Roßlau: „Wissensquartier“	Stendal: „Wirtschaftlich und pädagogisch nachhaltiges Schulsystem“
Magdeburg: „Wissenschaftshafen“	Wanzleben: „Familie Stadt“
Merseburg: „Europäisches Romanik Zentrum“	Weißenfels: „Wirtschaft schafft Bildung“
Bildungsaspekte als Bestandteile einzelner Projekte innerhalb des IBA-Profiles	
Bitterfeld-Wolfen: Bildung als Standortfaktor, Kooperation Schulen-Wirtschaft, Ansiedlung von FuE-Einrichtungen	
Halberstadt: Erfahrbarkeit einer „Ästhetik der Leere“	
Halle (Saale): Öffnungen: Franckesche Stiftungen, Kreative Erkundung Halle-Neustadts	

sind, nirgends eine Maximalversorgung mit Bildung realisiert. Dadurch bleibt ein Teil der individuellen Potenziale immer auch unausgeschöpft. In welchem Maße einerseits die Nichtausschöpfung humaner Ressourcen gesellschaftlich toleriert wird und andererseits bildungsinduzierte Teilhabechancen eröffnet werden, unterliegt fortwährenden gesellschaftlichen Aushandlungsprozessen. Bearbeitungsbedürftige Fragen bestehen also immer.

Die den IBA-Profilen zugrundeliegenden lokalen Problemanalysen hatten erbracht, dass Bildung als Standortfaktor identifiziert wurde – und zwar als einer, der defizitär sei. Die Defizitwahrnehmungen speisten sich aus Umständen wie einer hohen Schulabbrecherquote, der daran anschließenden Prognose, alsbald den regionalen Bedarf an Fachkräften nicht mehr decken zu können, mangelnder Bildungs- und Ausbildungsqualität, nicht oder unzulänglich aufeinander abgestimmten Bildungsaktivitäten, insbesondere verbesserungsbedürftigen Übergängen zwischen den einzelnen Bildungsstufen.

In mehreren der Städte wurden auch Entwicklungsbedarfe hinsichtlich kultureller Bildung der Stadteinwohnerschaft wahrgenommen, um deren Aufgeschlossenheit und ihr Engagement für öffentliche Belange zu stärken. In nahezu allen Städten wurde die stadträumliche Integration der Bildungsangebote und ihrer Nutzer für vordringlich erachtet. Damit lag zugleich die Erschließung von Synergien zwischen Bildungsaktivitäten und baulichen Veränderungen nahe, was es erleichterte, eine Verbindung zwischen IBA und Bildungsanliegen herzustellen.

Dass das Bildungsthema in einen Zusammenhang mit Bauen und Strukturbildung gesetzt wurde, bezeugt vor allem eines: Das Thema wurde als eines begriffen, das der unabweisbaren Verankerung bedarf. Wenn eine bestimmte Funktion an ein Gebäude und/oder Strukturen gebunden wird, weisen ihr die Akteure einerseits eine langzeitliche Bedeutung zu. Andererseits wird es dadurch schwieriger gemacht, diese Funktion alsbald geringer zu bewerten. Insofern sollten die in der IBA realisierten Bauprojekte – häufig Sanierungen mit funktionaler Neunutzung – gleichsam als Hardware dienen, mit der eine bestimmte stadtentwicklerische Software zum Laufen gebracht werden kann, die andernfalls schwierig umzusetzen wäre.

Die bildungsbezogenen Einzelthemen der Städte waren dann sehr heterogen. Sie bezo-

gen sich aber sämtlich auf Bildung in einem zweifachen Sinne: Bildung als individuelle Selbstermächtigung – also durch die Aneignung von Kenntnissen und Fertigkeiten individuelle Fähigkeiten zu entfalten und sie der je eigenen Lebensgestaltung verfügbar zu machen – und Bildung als wesentliches Element eines attraktiven Lebensorts und Wirtschaftsstandorts.

Im Praktischen lassen sich einige Häufungen von Anliegen entdecken: Insgesamt sechsmal zielten die Bildungsprojekte auf die Verbesserung der schulischen Bildung bzw. die kooperative Ergänzung schulischer Angebote durch außerschulische Aktivitäten. Ebenfalls sechsmal wurde eine Campus-Idee, d.h. die Zusammenführung verschiedener Bildungseinrichtungen und -funktionen an einem integrierten Ort, verfolgt. Umgekehrt waren die anderen bildungsbezogenen IBA-Projekte, die auf eine solche räumliche Konzentration verzichteten, im Ergebnis meist durch eine gewisse Diffusität gekennzeichnet. Kulturelle Bildung, häufig an die eigenen Einwohner adressiert, war ebenso in sechs Städten Gegenstand der Bildungsprojekte. Wiederum sechsmal sollte daran gearbeitet werden, die Versäulung einzelner Bildungsträger aufzulösen und dadurch Bildungsübergänge fließender zu gestalten. Jeweils dreimal wurden Lebenslanges Lernen, die Gewinnung »temporärer Bewohner« durch Bildungsangebote und Beiträge zur regionalen Sicherung des Fachkräftenachwuchses als Zielstellung verfolgt.

Dabei konnten die städtischen IBA-Aktivitäten nicht anstreben, die lokal gegebenen bildungsbezogenen Probleme systematisch zu lösen. Was sie leisten konnten, war, fokussierte Impulse zu geben. Diese waren zum Teil exemplarischer Art, zeigten also beispielhaft, was möglich ist, wenn eine Auflösung herkömmlicher Handlungsroutrinen gelingt.

Die 15 IBA-Bildungsstädte hatten mit der Entscheidung, Bildung in ihre IBA-Profile einzubeziehen, Position bezogen. Immerhin: Die Aushandlungsprozesse über Ressourcenausstattungen beliebiger öffentlicher Bereiche bergen unter Schrumpfungsbedingungen ein größeres Konfliktpotenzial als in Prosperitätssituationen. Denn zunächst kann der Bedarfsrückgang im Bildungsbereich infolge geringerer Kohortengrößen auch als haushalterisches Einsparpotenzial aufgefasst werden. Allerdings drohen durch die Reduzierung von Bildungsangeboten Verschärfungen regionaler Ungleichheiten: Es kann dann individuell ein biografischer Nachteil sein, die

Bildungslaufbahn in einer peripheren Region absolviert zu haben. Auch ist die regionale Bildungsplanung mit Unwägbarkeiten durch Migration und Bildungsverhalten behaftet, da Bildung mehrheitlich als ortsgebundene personale Dienstleistung konzipiert wird.

Gemäß dem inhaltlichen Hauptanliegen der IBA wurde das Bildungsthema in den Dienst der Bearbeitung von Problemen gestellt, die aus dem demografischen Wandel resultieren: Bleibewillen stärken, Familiengründung und -zuzug anreizen, Generationenbeziehungen entwickeln. All dies zusammen sollte dazu beitragen, die jeweilige Stadt zu attraktivieren und die Lebensqualität zu steigern.

Insgesamt: Bildung als Thema der einzelstädtischen IBA-Beteiligung wurde selbst entdeckt und gewählt. Dazu erscheinen zwei Deutungen naheliegend: Entweder haben die IBA-Bildungsstädte eigenständig die Potenziale von Bildung zur produktiven Bearbeitung der Folgen des demografischen Wandels erkannt. Oder aber die Wahl von Bildungsthemen für die IBA-Profile war Ausdruck einer Verlegenheit, die aus Ideenmangel in anderen Bereichen oder dem Fehlen harter Standortfaktoren resultierte, und die es dann nahelegte, auf das Thema Bildung als einem sog. weichen Standortfaktor auszuweichen.

Die Projekte

Die IBA war ausdrücklich als Experiment angelegt. Das Experimentelle zeigte sich im Gelingen wie im Scheitern. Fokussiert auf die Thematisierung von Bildung als einer Strategie, auf die Schrumpfung zu reagieren, stellte sich das so dar:

■ *Aschersleben* verfolgte das Konzept des konzentrischen Schrumpfens von außen nach innen und hatte Bildung als Standortfaktor definiert. Mit der Errichtung eines Bildungscampus in der Innenstadt, dem »Bildungszentrum Besthornpark«, konnte beides zusammengeführt und ein kompaktes Neubauprojekt realisiert werden. Differenzen zwischen Stadt und Kultusministerium über eine dort zu integrierende freie Sekundarschule, die sich auf deren experimentellen Charakter bezogen, erzeugten zwar die Gefahr des Scheiterns, konnten aber mit einem Kompromiss gelöst werden. Eine aufsehenerregende IBA-Folge war die Gründung und Ansiedlung der Neo-Rauch-Stiftung als Geschenk des bekanntesten lebenden Sohnes der Stadt.



■ In *Bernburg* wurde frühzeitig ein klar zu fokussierendes Problem erkannt und bearbeitet: Bildungsdefizite der Nachwuchsenden und deren erwartbare Auswirkungen auf den prognostizierten örtlichen Fachkräftemangel. Die Stadt setzte baulich auf räumliche Konzentration: Neu errichtet wurde der innerstädtische »Campus Technicus«. Der gewählte Standort liegt im Stadtzentrum fußläufig zur Stadtbibliothek, zum Gymnasium sowie zum Schlossareal mit Musikschule, Theater und Museum. Die Voraussetzungen, um die Musikschule im Schloss anzusiedeln zu können, wurden gleichfalls mit der IBA geschaffen. Dabei konnten Grenzen von ansonsten geschlossenen Funktionssystemen überschritten werden. Insbesondere gelang es, verschiedene Schulformen in einem Projekt zu integrieren sowie Landkreis- und Stadtverwaltung zielführend zu koordinieren. Letzteres war angesichts herkömmlicher (und z.T. funktional begründeter) Interessendifferenzen zwischen beiden Gebietskörperschaften ein beachtenswerter Vorgang, der in diesem Falle erfolgskritisch war: Es ging um Schulen, und der Landkreis ist der Schulträger. Ebenso gelang es, anfängliche Widerstände in Eltern- und Lehrerschaft diskursiv aufzulösen. Im Ergebnis ist die lokale (und zugleich die regionale) Bildungslandschaft wesentlich an die demografischen Veränderungen der nächsten Jahre angepasst.

■ *Bitterfeld-Wolfen* realisierte eine lokale »Konzeptions-IBA«, die an die örtliche Industriegeschichte anknüpfte. Direkt gebaut wurde zwar nichts, doch verband sich das

Abb. 2: Bernburg Campus Technicus



Abb. 3: Dessau Wissenshalle

Konzeptionelle mit IBA-unabhängigen Bauaktivitäten – unmittelbaren Bildungsbezug weist das frühere Hauptgebäude der Filmfabrik auf, das zum Kern eines FuE-Campus werden soll. Im Rahmen der IBA wurden hierfür ein Netzwerk Bildung und ein Verein Campus Bitterfeld-Wolfen e.V. gegründet sowie die Campus-Idee sukzessive qualifiziert. Die Absicht, Bildungsträger im Areal tatsächlich anzusiedeln, wurde auch nach der IBA weiterverfolgt und konkretisiert: Unter dem Label L3A entsteht eine naturwissenschaftlich ausgerichtete Lern- und Erlebniswelt für Kinder, für die noch Firmen aus der Region gewonnen werden müssen (ROSTALSKY 2014).

■ *Dessau-Roßlau* qualifizierte im perforierten Stadtgefüge sogenannte urbane Kerne. Diese sollten erfahrbar gemacht werden, indem sie von innerstädtischen landschaftlichen Zonen abgegrenzt werden, die während der IBA zu schaffen waren. Erprobt werden

Abb. 4: Koethen Europäische Bibliothek



sollten so neue Nutzungen in einer perforierten Innenstadt. Ein Wissensquartier – definiert über die drei zentralen Bildungsorte Stiftung Bauhaus, Hochschulcampus, Umweltbundesamt – stellt eine dieser verdichteten urbanen Strukturen dar. Dort konnte erfolgreich durch Umbau einer Kaufhalle eine neue Bibliothek angesiedelt werden, die von der Hochschule Anhalt und der Stiftung Bauhaus Dessau gemeinsam betrieben wird. Diese bereits in den 1990er Jahren entstandene Idee ließ sich nahtlos in das IBA-Thema einfügen – und ohne die IBA wäre sie wohl eine der vielen unrealisierten Ideen der 90er Jahre geblieben.

■ *Halberstadt* verwirklichte ein stark theoriegeleitetes Herangehen an ein Thema, das den Umgang mit innerstädtischen Leerräumen schulte. Entsprechend ambitioniert war der Bildungsaspekt darin: Es sollte die Wahrnehmung der (schrumpfenden) Stadt durch ihre Bürger/innen entwickelt und über die Entfaltung einer »Ästhetik der Leere« gestärkt werden. Hierfür wurde vor allem temporär – nur wenige Etappen sind nach der IBA noch vorhanden – ein Trainingspfad des Sehens geschaffen, der neue Sichtachsen auf die perforierte Stadt eröffnen sollte.

■ In *Halle (Saale)* war, großstadtgerecht, ein großes Programm aufgelegt worden, differenziert in zahlreiche Einzelprojekte. Es rückte den Doppelstadtcharakter – historische Altstadt und 1964 gegründete Neustadt – in den Mittelpunkt. Ebenfalls groß waren die Durchführungsprobleme, bis hin zu einem zeitweiligen Ausstieg aus der IBA. Wenn die Stadt aber bei der Sache war, dann auch dies wieder besonders intensiv: die Bürgerpartizipation vielfältig und ausgreifend, der Streit um die innerstädtische Hochstraße bzw. Magistrale – um die sich das Hallesche IBA-Profil gruppierte – besonders heftig und bitter, das Ansinnen, die Franckeschen Stiftungen zum Stadtraum hin zu öffnen, mit dem Stiftungsansatz räumlicher Kompaktheit unvereinbar, die kreative Erkundung Halle-Neustadts ebenso fantasievoll und anregend wie weitgehend an der Einwohnerschaft vorbei.

■ In *Köthen* sind neue stadtplanerische Wege beschritten worden, wobei man einem stadthistorischen Anknüpfungspunkt, der Homöopathiegeschichte (deren Begründer Samuel Hahnemann dort gelebt hatte), Gegenwartsrelevanz verschafft hat. Homöopathisch inspirierte, also minimalinvasiv-paradoxe Interventionen in den Stadtraum hatten große Multiplikatorwirkungen gezeitigt und Bevölkerungsteile für die Stadtattraktivierung

mobilisiert. Realisiert werden konnte die Sanierung des ehemaligen Spitals des Klosters der Barmherzigen Brüder als Sitz der Europäischen Bibliothek der Homöopathie. Eine Folge war, dass der Weltverband der Homöopathen 2013 seinen Sitz von Genf nach Köthen verlegte. Zugleich wurde aber auch in Kauf genommen, dass ein wissenschaftlich umstrittener Ansatz eine Art städtische Repräsentation erhielt. Hahnemann als Begründer der Homöopathie wird in Köthen nicht historisch-kritisch aufgearbeitet, sondern in Form eines Ahnherrn einer auch weltanschaulich bestimmten Bewegung mobilisiert. Der Wunsch der Stadt ist, so etwas wie ein Wallfahrtsort für Homöopathen zu werden. Das ist aus wirtschaftlichen Gründen so verständlich, wie es die Möglichkeiten zur (auch) Distanznahme zum historischen Erbe deutlich einschränkt. Eine ursprünglich begonnene Kooperation zwischen Köthen und der Universität Magdeburg zur Etablierung eines Homöopathie-Studiengangs wurde mit der Begründung, es nicht finanzieren zu können, aber faktisch aufgrund inhaltlicher Vorbehalte der Hochschule wieder abgebrochen.

■ *Lutherstadt Wittenberg* setzte auf die Aktualisierung reformationsgeschichtlicher Impulse, indem Bildung und die geschichtsträchtige Innenstadt aufeinander bezogen wurden. Die Stadt definierte die kompakte Innenstadt, in der nahezu alle Bildungs- und Wissenschaftseinrichtungen der Stadt residieren, zum außeruniversitären »Campus Wittenberg«. Das hat es ermöglicht, viele Projekte, die bereits vor der IBA verfolgt wurden, anzuschließen. Dabei war die Stadt insbesondere bei der Akquisition von Fördermitteln sehr erfolgreich. So konnte Wittenberg im Vergleich aller IBA-Bildungstädte die meisten, nämlich sechs, baulichen (Sanierungs-)Projekte realisieren – und durch bildungsbezogene Nutzungen der sanierten Bauten den »Campus« stärken. Zugleich entging Wittenberg auch während der IBA nicht vollständig der (tourismusförderlichen) Selbstwahrnehmung, eine Art Mekka des Protestantismus zu sein – obgleich die Präsentationen des reformationsgeschichtlichen Erbes in seinen Museen und Ausstellungen durchaus die gebotene kritische Historisierung leisten.

■ In *Magdeburg* war die IBA vorrangig eine Plattform, die Kommunikationsprozesse über die Stadtentwicklung anregte. Im Mittelpunkt stand die Öffnung der Stadt zur durchfließenden Elbe. Die realisierten Bauprojekte, soweit sie bildungsaffin waren, wären überwiegend auch ohne die IBA umgesetzt worden: Wei-

terentwicklung des Wissenschaftshafens und dort die Sanierung eines Speichers zur »Denkfabrik«, die Sanierung der Lukasklause und Errichtung eines Anbaus sowie die Errichtung einer Freiluftbibliothek im Ortsteil Salbke. Dank der IBA konnten diese Projekte aber in einen übergreifenden stadtentwicklerischen Rahmen integriert werden. Durch die städtebauliche und freiräumliche Vernetzung des Wissenschaftshafens mit dem Universitätscampus soll ein urbanes, modernes und zusammenhängendes Wissenschaftsquartier mit Anbindung an die Elbe entstehen. Dies tatsächlich zu leisten, ist noch eine Aufgabe der Zukunft.

■ In *Merseburg* erfolgte die inhaltliche Rückbindung der Projekte an das formulierte Thema »Neue Milieus – Neue Chancen« über eine Nachevaluation, also im IBA-Verlauf. Seitdem stand die Attraktivierung der vormals industriell geprägten Stadt für neue Einwohnergruppen – die bisher unterrepräsentierten Bildungs- und Mittelschichten – im Vordergrund. Allerdings zog sich die ortsansässige Fachhochschule, zuvor sehr engagiert und für das Thema an sich unentbehrlich, aus dem IBA-Prozess zeitweilig zurück: Die Stadt hatte die Idee, den randstädtisch gelegenen Hochschulcampus mehr in die Stadtentwicklung einzubeziehen, zu Gunsten einer Fokussierung auf das Dom-Areal mit seinem Romanik-Bestand zurückgestellt. Der IBA-Prozess war sowohl stadintern als auch im Verhältnis zu den IBA-Gremien durch Kommunikationen geprägt, die zweierlei charakterisierte: Zum einen informierten sie die Stadt über

Abb. 5: Magdeburg Denkfabrik



sich selbst bemerkenswert neu. Zum anderen scheuten diese Kommunikationen keinen der möglichen Konflikte. Nicht alle Vorhaben konnten umgesetzt werden, aber da vergleichsweise viele in Angriff genommen worden waren, sind die erfolgreich realisierten Vorhaben mehr als in manch anderer Stadt. Bildungsbezogen ist vor allem die Ansiedlung eines Europäischen Romanik-Zentrums im Domareal zu nennen.

■ Im spät, erst 2008, in die IBA eingestiegenen *Naumburg* musste die Bürgerbeteiligung nicht erst initiiert werden, sondern wurde durch die IBA verstärkt: Die IBA-Bewerbung war wesentlich eine Bürgerinitiative. Der IBA-Prozess wirkte dort als förderlicher Arbeitsrahmen, in dem Vereinbarungen getroffen und einzuhaltende Termine festgelegt werden konnten. Anknüpfungspunkt war die überreich vorhandene städtische Baukultur, für die im Rahmen von Bürgerbildungsinitiativen sensibilisiert werden sollte. Trotz der knappen Zeit konnte ein Haus saniert und als Architektur- und Umwelthaus eröffnet werden, und auch das bis 2010 nicht lösbar gewesene Problem der Finanzierung des Betriebs ist mittlerweile gelöst.

■ In *Quedlinburg* war nach einem ambitionierten und forcierten IBA-Einstieg das Bildungsprojekt – »Lernlabor Quedlinburg« – zu Gunsten anderer Schwerpunkte an den Rand geschoben worden. Bildung als Problembearbeitungsstrategie im demografischen Wandel zu mobilisieren ist dort unterm Strich nicht gelungen. Ein Audioguide zur Stadtsanierung und ein Film »Quedlinburg – Mein neues Zuhause« sollten Bausteine für das Lernlabor darstellen, hätten aber zu ihrer Realisierung nicht zwingend das IBA-Format benötigt. Die Exklusion des Deutschen Fachwerkkentrums aus dem lokalen IBA-Prozess erstaunt den Betrachter angesichts des Umstandes, dass Fachwerk der Bezugspunkt des Lernlabors war: Viele – dann gescheiterte – Initiativen zum Kooperationsaufbau mit externen Bildungspartnern sind unternommen worden, aber einer der wenigen internen Bildungsakteure mit überregionalem Ausstrahlungspotenzial war am Ende nur formal in den IBA-Prozess integriert.

■ *Stendal* war die einzige IBA-Bildungsstadt mit einer gravierenden Verschiebung der Inhalte im IBA-Verlauf: von der Neuordnung der Infrastruktur im ländlichen Raum unter Schrumpfungsbedingungen zur Fokussierung auf die Hansestadt selbst, indem dort die Schaffung einer lokalen Bildungslandschaft initiiert wurde. Stendal gehörte zu den Städ-

ten, die eine lokale »Konzeptions-IBA« veranstalteten, also von vornherein keine Bauprojekte realisieren sollten. Das ursprüngliche Projekt war ambitioniert, traf aber auf eine regionale Umwelt, welche die Ambitionen nicht zu teilen vermochte. Es scheiterte daran, dass die umliegenden Landkreise von der während der IBA erarbeiteten Neuordnung der Schulstandorte nicht überzeugt werden konnten. Ebenso scheiterte die Etablierung eines lokalen Bildungsbüros an der dafür nicht erlangbaren Finanzierung. Hier zeigte sich auch ein genereller Zielkonflikt: zwischen Haushaltskonsolidierung einerseits und zusätzlichen Aktivitäten, die nötig sind, um eine städtische Zukunft zu organisieren, andererseits. Die Kommunikation des Scheiterns war offensiv und insoweit vorbildhaft.

■ *Wanzleben* war die einzige Kleinstadt unter den IBA-Städten, die ein bildungsbezogenes IBA-Profil entwickelt hatten. Allein der Teilnahme gebührt Reverenz. Die Stadt gehörte zu den Orten, die innerhalb der IBA konzeptionell arbeiteten, d.h. nichts bauten oder sanierten. Das Thema – »Familie Stadt« – zielte auf Familienfreundlichkeit, blieb über die Zeit hin etwas diffus, doch immerhin ist ein lokales Bündnis entstanden, das als Erfolg verbucht werden kann.

■ *Weißenfels* bewertete Bildung offensiv als »harten« Standortfaktor, indem Bildung vor allem unter dem Aspekt der regionalen Sicherung des Fachkräftenachwuchses gesehen wurde. Begonnen wurde mit der Schaffung eines lokalen Netzwerkes, das in dieser Richtung wirksam werden soll. Gegründet wurde durch die Herzog August Stiftung zu Weißenfels eine »Wirtschaftsakademie für Schüler« (WAS), die hochbegabte und besonders leistungswillige Gymnasiasten fördert. Einbezogen sind das Netzwerk Ernährungsgewerbe Sachsen-Anhalt-Süd, die ortsansässigen Gymnasien und das Landeswirtschaftsministerium. Die Idee, die WAS auch an anderen Orten aufzubauen, konnte nicht umgesetzt werden, da es unterschiedliche Auffassungen zwischen Träger und Stadt einerseits und Kultusministerium andererseits gab.

Bildung als Bearbeitungsmodus des demografischen Wandels

Der IBA ging es in erster Linie um die Funktionsfähigkeit der Städte unter den Bedingungen demografischer Schrumpfung. Insofern war ihr Thema Stadtentwicklung, nicht die Entwicklung von Bildungsstrukturen. Doch

in den IBA-Profildefinitionen und den Umsetzungsprozessen kristallisierte sich Bildung dann fünfzehnmal als Thema heraus, das als stadtentwicklerisch bedeutsam bewertet wurde. Dreizehn dieser Städte sind Klein- bzw. Mittelstädte.

Nun wird das zentrale Schlagwort der Gegenwart »Wissengesellschaft« typischerweise exklusiv mit Metropolen und verdichteten Räumen assoziiert. Mit der Ankopplung an wissengesellschaftliche Entwicklungen aber entscheide sich, so die allgemeine Auffassung, die Zukunftsfähigkeit einer Region. Allerdings lebt weit über die Hälfte der deutschen Wohnbevölkerung in ländlichen und klein- bzw. mittelstädtisch geprägten Regionen. Dort sind zentrale Voraussetzungen dafür, was die Wissensgesellschaft institutionell und infrastrukturell nach landläufiger Meinung ausmache, häufig nicht gegeben.

Es gibt in diesen Regionen eher kleine oder keine Hochschulen, folglich auch keine hohe Studierendendichte. Die hochschulinduzierte wissensintensive Dienstleistungsnachfrage ist gedämpft oder nicht vorhanden, ebenso das derartige Gründungsgeschehen. Außeruniversitäre Forschung wird eher durch ausstellungsvorbereitende Arbeiten des örtlichen Naturkundemuseums repräsentiert als durch Max-Planck-Institute. Verdichtungen von Hochtechnologieunternehmen kommen nur ausnahmsweise vor. Dementsprechend verhält es sich auch mit dem Konzentrationsgrad an FuE-intensiver oder anderweitiger Hochqualifikationsbeschäftigung. Die Informations- und Medienwirtschaft beschränkt sich vornehmlich auf lokale bzw. regionale Bedürfnisbefriedigung. Und das kulturelle Leben wird durch ein traditional-bildungsbürgerliches Milieu dominiert statt durch innovationsgeneigte Avantgardisten.

Dies verweist auf ein wissengesellschaftliches Gestaltungsproblem – das Zentrum-Peripherie-Verhältnis. Fragen, die sich hier stellen, sind: Wie lassen sich geografische Randlagen in wissengesellschaftliche Entwicklungen einbinden? In welcher Weise partizipieren periphere Orte an der rasanten Verbreiterung von Qualifikationserfordernissen, Bildungsbedürfnissen und Verwissenschaftlichungstendenzen? Wie ist zu verhindern, dass es zum biografischen Makel gerät, außerhalb großstädtischer Milieus aufgewachsen, sozialisiert worden und zur Schule gegangen zu sein?

Aus dem Zusammentreffen zunehmender Wissensbasierung jeglicher gesellschaftlicher Prozesse einerseits und demografischer

Schrumpfung andererseits ergibt sich eine zentrale Herausforderung: Je weniger Menschen es gibt, desto weniger kann es sich eine Gesellschaft leisten, auf individuelle Beiträge der Einzelnen zur allgemeinen Entwicklung zu verzichten. Dies läuft auf die Notwendigkeit hinaus, generell das durchschnittliche gesellschaftliche Bildungs- und Qualifikationsniveau anzuheben.

Dass 15 IBA-Städte genau dies erkannt hatten, ist bemerkenswert. Es stellte eine eigenständige Interpretationsleistung dar – Bildung war kein Thema in der IBA-Ausgangsstudie (vgl. OSWALT/OVERMEYER/SCHMIDT o.J.). Auch scheint der Rückgriff auf das Bildungsthema nur im Einzelfall dem Mangel an anderen Ideen geschuldet gewesen zu sein. Zwar gibt es durchaus eine grassierende Ratlosigkeit, auf welche Weise produktiv mit den stadträumlichen Folgen des demografischen Wandels umgegangen werden kann. Aber dass die Subjektausstattung entscheidend ist für soziale Teilhabe und damit auch für Regionalentwicklung, war eine Überzeugung, für die sich vergleichsweise leicht ein Konsens erzeugen ließ.

Legt man die Bildungsprojekte der 15 IBA-Bildungsstädte nebeneinander, so lässt sich ihnen implizit die Definition einer lokalen Minimalausstattung mit Bildungsangeboten ablesen, also einer Ausstattung, die unabhängig von demografischen Entwicklungen für unabdingbar erachtet wird: frühkindliche Bildung statt nur Betreuung, sodann die schulpflichtbedingten Angebote Grundschule, Sekundarstufe I und II mit allgemein- und berufsbildenden Angeboten, schließlich der quartäre Bereich mit Volkshochschule und Ergänzungseinrichtungen im Sektor der kulturellen Bildung – Bibliothek, Museum, Theaterangebote, naturkundliche Bildung u.ä.

Dieser Konzentration auf das für unabdingbar Erachtete entspricht auch, dass der heutzutage epidemische Kreativitätsdiskurs weitgehend vermieden wurde. Eine Ausnahme bildete hier nur Halle mit der Festivalisierung Halle-Neustadts, wobei Halle auch sonst bemüht ist, sich, seinem kulturstädtischen Selbstverständnis entsprechend, zur kreativen Stadt zu entwickeln (vgl. ZIEROLD 2012). Im übrigen zeugt es von realistischen Selbstbildern der Städte, wenn sie das Ringen um ihre Bildungsausstattung nicht mit Konzepten wie Creative City, Knowledge City oder Wissensmilieus kurzgeschlossen haben. So wurde eine unangemessene Aufladung vermieden, womit sich die IBA-Bildungsstädte vom Drang anderer Mittelstädte, an den stadt-

bezogenen Kreativitätsdiskurs anzuschließen, durchaus unterschieden.

Von Realismus zeugte diese Selbstbescheidung, da die einschlägigen Konzepte ausnahmslos metropolitan geprägt sind (weshalb sich auch Halle nicht zu deren unmittelbaren Adressaten zählen kann). Ihre Anwendung ist daher unter nichtmetropolitanen Umsetzungsbedingungen kaum zu kopieren. So sind in einer historischen Auswertung von diversen Entwicklungen kreativer Zentren vier wesentliche Rahmenbedingungen für deren erfolgreiches Entstehen identifiziert worden: eine kritische Stadtgröße, eine grundsätzliche Offenheit für Außenseiter und Fremde, eine krisenhafte Situation und, schließlich, mobilisierbares Kapital (HALL 1998). Unzweifelhaft gegeben ist in den IBA-Bildungsstädten nur eine der genannten Bedingungen, die krisenhafte Situation.

Stattdessen wurden Veränderungen im Bildungsverständnis sichtbar. Nach eher funktionalistischen Anfangsmotiven – Bildung gegen regionalen Fachkräftemangel – wurde der Betrachtungshorizont im IBA-Verlauf eher weit gefasst. Zum einen fanden sich nun, neben der schulischen Bildung, auch andere Aspekte der individuellen – lebenslangen – Bildungsbiografien in den Blick genommen. Zum anderen bemühten sich dabei praktisch alle IBA-Bildungsstädte, institutionelle Grenzen zu durchbrechen. In den meisten Städten gelang es, Überschneidungsbereiche verschiedener Interessen unterschiedlicher Akteure produktiv zu machen. Dadurch konnten Anliegen so weit stabilisiert werden, dass die Durchsetzungskraft entstand, die jeweils allein nicht hätte gewonnen werden können.

Zugleich konnten die Anspruchsgruppen der öffentlichen Verwaltung in die Pflicht genommen werden – und ließen sich, da als Partner ernst genommen, in die Pflicht nehmen. Derart wurden in den Diskussionsprozessen regelmäßig Ideen entwickelt, welche die anfänglichen Horizonte der Projektentwicklung überschritten. Sie zeigten sich in dem dann regelmäßig wiederkehrenden Ansatz der räumlichen Konzentration von Einrichtungen, in der Überwindung des Denkens in geschlossenen Funktionssystemen, um die traditionelle Versäulung und gegenseitige Abschottung der einzelnen Teile des Bildungssystems aufzubrechen, damit Übergänge zwischen einzelnen Bildungsstufen zu erleichtern sowie generationenübergreifende Bildungsprozesse zu fördern.

Innerhalb der gelingenden Projekte zeigte sich aber auch eine Reihe von Spannun-

gen, die während der IBA prozessiert werden mussten – Spannungen innerhalb der zentralen IBA-Struktur, zwischen den IBA-Gremien und den Städten sowie innerhalb einzelner Städte:

■ *»Querschnittsthema« Demografie vs. Ressortegoismen:* Die Bewältigung der Folgen des demografischen Wandels soll zwar, ausweislich politischer Dauerbekundungen, ein Querschnittsthema aller Ressorts sein. Doch kamen interministerielle Zusammenarbeiten auf Landesebene nur ausnahmsweise zustande. Die IBA wurde im politischen Raum weitgehend als Sache des Landesentwicklungsministeriums betrachtet.

■ *Negative vs. positive Bilder des demografischen Wandels:* Die IBA musste drastische Vorstellungsbilder von den Konsequenzen des demografischen Wandels erzeugen, um eine angemessene Problemwahrnehmung durchzusetzen. Zugleich wollte sie produktive Aspekte dieses als derart problematisch markierten Prozesses herausarbeiten.

■ *Diskursneigungen vs. Pragmatismus:* Die Stiftung Bauhaus als einer der IBA-Koordinatoren versuchte internationale Diskurse einzubringen, während die Pragmatiker in den Städten und den IBA-Gremien dafür wenig Resonanzfähigkeit auszubilden vermochten. Letztere wollten praktische Probleme vor Ort lösen, und die Relevanz des Diskursiven erschloss sich ihnen dafür häufig nicht.

■ *Innovation vs. Pfadabhängigkeiten:* Dem Innovationsanspruch der IBA standen häufig lokale Pfadabhängigkeiten entgegen, d.h. die Anknüpfung an bisheriges Handeln und die prognostizierte Anschlussfähigkeit an künftiges, also IBA-nachgelagertes Handeln der kommunalen Administrationen.

■ *Bauprojekte vs. »Konzeptions-IBA«:* Wo gebaut wurde, wurde Hardware für die Software der Stadtentwicklung im demografischen Wandel geschaffen. Wo nichts gebaut wurde, fehlte dieses bekräftigende und befestigende Element.

■ *Breite Öffentlichkeit vs. »Bürgereliten«:* Der Mangel bisheriger Stadtentwicklungsprozesse, dass Verwaltungen für die Bürgerschaft, aber nicht mit dieser planen, konnte nur ansatzweise behoben werden. Lokale »Bürgereliten«, also ohnehin Aktive aus Vereinen, Verbänden und Initiativen, mussten dann häufig als »die Bürger« das Partizipationselement repräsentieren.

■ *Innovation ohne Hochschulen und Forschungsinstitute:* Konzeptionell-strategische Beteiligungen ortsansässiger Wissenschaftseinrichtungen an den lokalen IBA-Prozessen

waren nur ausnahmsweise zu verzeichnen. Damit fehlten in den meisten IBA-Bildungsstädten die Impulse der – im doppelten Sinne: inhaltlich wie räumlich – nächstliegenden Innovationsagenturen.

■ *Integration möglichst vieler Akteure vs. Innovation:* Die Einbeziehung zahlreicher Akteure sollte breite Ideenmobilisierung und Legitimation sichern, führte aber auch dazu, dass zahlreiche Partikularinteressen zu berücksichtigen waren. Damit setzte sich häufig eine Orientierung auf das Mehrheitsfähige durch, also das, was typischerweise gerade nicht innovativ ist.

Um diese Spannungen aufzulösen, erforderten die konkreten Projektumsetzungen in der Regel Kooperationen. Diese gelangen vor allem dann, wenn finanzielle Ressourcen als motivierendes Gleitmittel eingesetzt werden konnten, um Geschmeidigkeit zwischen unterschiedlichen Interessen lokaler oder regionaler Partner herzustellen. Immer dann hingegen, wenn die Kooperationskosten die Kooperationsgewinne überstiegen, war jede Initiative gefährdet. Was in der einen Stadt Bedingung des Erfolgs war, erwies sich derart in der anderen als Auslöser des Misserfolgs. So war in Bernburg die Kooperation der Stadt, des Landkreises, der Lehrer- und Elternschaft fruchtbar und führte erfolgreich zum »Campus Technicus«. Der Grund: Bernburg konnte dem Landkreis in Aussicht stellen, dass auf Fördergelder zugegriffen werden könne. Damit ließen sich die unterschiedlichen Kompetenzen und Möglichkeiten der Stadt mit den Zuständigkeiten des Landkreises reibungsmindernd verbinden.

Anders in Stendal: Da dort von vornherein nicht gebaut oder saniert werden sollte, also auch keine baubezogenen Fördergelder zur Debatte standen, konnte die Hansestadt den benachbarten Gemeinden keine wirklichen Verhandlungsangebote unterbreiten. Damit fehlte der Stadt Verhandlungsmacht, so dass ihr allein das bessere Argument zur Verfügung stand. Die regionalen Partner, für die geplante neue Schulnetzgestaltung unentbehrlich, waren jedoch nicht zu überzeugen. Dagegen – siehe Bernburg – bahnte die Aussicht auf Fördermittel eher den Weg zu höheren Einsichten.

Fazit

Die IBA »Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010« war nicht perfekt. Sie hatte neben vielen Ge-

winnern auch einzelne Verlierer. Sie war eine Bauausstellung, die an manchen ihrer Orte darauf verzichtete zu bauen. Sie hat Kommunikationsprobleme gelöst und welche produziert. Die IBA genoss die Protektion der Landesregierung, was aber nicht alle Ministerien in ihrem Handeln erkennen ließen. Sie musste drastische Bilder vom demografischen Wandel erzeugen, um eine angemessene Problemwahrnehmung durchzusetzen, und wollte zugleich produktive Aspekte dieses als problematisch markierten Prozesses herausarbeiten: Die Vermittlung zwischen Risiken und Chancen herzustellen erwies sich, kaum überraschend, als schwierig.

Die IBA-Steuerungsgremien monierten bei manchem lokalen IBA-Profil dessen inhaltliche Unschärfe und erzeugten zugleich Zugangshürden für die lokalen Akteure, indem die unablässig betonte »Diskursivität« der Prozesse dem lokalen Pragmatismus als potenzierte Unschärfe erschien. Die IBA versuchte, kommunale Administrationen zu flexiblem Handeln zu bewegen, die aber durch Personalabbau und Alterung qua Einstellungsstopps zum Teil lethargisiert waren. Die IBA hatte keine eigenen Fördergelder, aber gab – indirekt – solche aus. Sie war gleichwohl eine arme IBA mit armen IBA-Städten und wollte, was sonst unter diesen Bedingungen, aus Stroh Gold machen. Da sie dezentral war, musste sie unterschiedliche lokale Geschwindigkeiten integrieren. Da sie einerseits auf die Fantasien in den einzelnen Städten setzte und diese immer sehr differenziert ausgeprägt sind, andererseits auch niemand entmutigt werden sollte, musste sie auch manche Banalität als IBA-würdig verkaufen.

Doch wäre es auch verwunderlich, würde man der IBA Perfektion attestieren können. Das liefe ihrem eigenen Anspruch zuwider. Die IBA »Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010« wollte innovativ sein, also noch nicht Mehrheitsfähiges ausprobieren – was bereits mehrheitsfähig ist, ist Mainstream. Sie hatte keinen Masterplan, sondern wollte Planungen, vor allem Umplanungen anregen. Die IBA sah sich als Labor und war als Experiment angelegt. Experimente zeichnen sich durch Ergebnisoffenheit aus: Sie können gelingen oder nicht gelingen. Erkenntnisfördernd ist beides. Dass einige der IBA-Projekte nicht zustandekamen oder abgebrochen werden mussten, dass es Planungs- und Umsetzungsprobleme gab, ist insoweit wenig verwunderlich. Indem solche Versuche begonnen wurden, hat sich erst gezeigt, dass die IBA tatsächlich ein ergebnisoffener Prozess war.

Wurde auf lokaler Ebene die Kreativstadt-Orientierung angemessenerweise vermieden, so wiesen die IBA-Bildungsprojekte in ihren Umsetzungen aber Ähnlichkeiten zu zwei Konzepten auf, die für den Typus der hier dominierenden Mittelstadt sehr viel größere Eignung besitzen: Community Organizing zum einen und die Kommunale Bildungslandschaft zum anderen. Beide Konzepte wurden während der IBA nicht explizit mobilisiert (außer in Stendal und Bernburg das Konzept der Kommunalen Bildungslandschaft), klangen aber immer wieder in Teilen der Projektumsetzung faktisch an: bei der Bürgerschaftsbeteiligung und im Umgang mit der Versäulung lokaler Bildungsstrukturen. Fragt man danach, welche systematisierenden Konsequenzen aus den IBA-Erfahrungen gezogen werden könnten, so lassen sich daher diese beiden Konzepte empfehlen.

Community Organizing bezeichnet Prozesse der bürgerschaftlichen Selbstorganisation in Gestalt von Bürgerplattformen. Diese unterscheiden sich von Bürgerinitiativen, die ein einziges Thema bearbeiten, und vom Quartiersmanagement, das eine Kommune in schwierigen Stadtteilen einsetzt. Doch von beiden haben Bürgerplattformen etwas. Sie beginnen ohne ein konkretes Thema und bringen zunächst möglichst viele Gruppen – Initiativen, Vereine, Verbände, Selbsthilfegruppen, Geschäfte, Schulen, Kirchengemeinden – zusammen, spiegeln insoweit die örtliche Zivilgesellschaft. Sodann werden Themen und Probleme identifiziert, die für weite Teile der Bevölkerung relevant sind, und gemeinsame Interessen formuliert. Unabdingbar ist ein hauptamtlicher Organizer, der sich um das tägliche Fortkommen der Plattform kümmert, ohne sie zu leiten. Sobald etabliert, arbeitet die Plattform in Arbeitsgruppen an den Problemen, führt Verhandlungen mit Politik und Verwaltung, initiiert öffentliche Aktionen.

Das Ziel ist die Beseitigung drängender Missstände. Die Wege sind das Aufspüren von Lösungen, auf die bisher niemand gekommen ist und die daher nur in der Kommunikation geboren werden können, die Aktivierung des vor Ort vorhandenen Sozialkapitals, lösungsorientierter Pragmatismus, sparsamer Umgang mit Zeit und Energie der Beteiligten, d.h. straffe Organisation, die Etablierung einer Kerngruppe von Schlüsselpersonen – die letztgenannten Elemente vor allem, um Verbindlichkeit und Durchsetzungsmacht zu entwickeln (vgl. PENTA 2007; JAMOUL 2007).

Die Beteiligungsvarianten während der IBA ähnelten insofern dieser Form, als sie häufig vornehmlich die Partizipation einer ›Bürgerelite‹ waren. Dies aber ist nicht nur von Nachteil: Die Vertreter/innen von Vereinen und Initiativen zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass für sie das Engagement für ihre unmittelbare Umwelt selbstverständlich ist. Sie müssen dazu nicht überredet werden. Was während der IBA mitunter zu kurz kam, nämlich die breite Bürgerbeteiligung, leistet das Community Organizing, indem es systematisch Bürgergespräche führt und organisiert. Denn nur so lässt sich ermitteln, was die drängendsten Probleme sind.

Konkret auf das Bildungsthema bezogen, ging es in den IBA-Bildungsstädten regelmäßig um Kooperationen zwischen verschiedenen Akteuren, um etwas zu erreichen, das in den herkömmlichen Strukturen nicht zu erreichen ist. Damit ist das Problem der Versäulung des Bildungssystems angesprochen: Weitgehend nach- und nebeneinander angeordnet, sind Lernprozesse in beinahe hermetisch geschlossenen stufenförmigen (Teil-)Systemen organisiert statt entlang der individuellen Bildungsbiografien. Zwischen den einzelnen Säulen gibt es nur punktuelle Berührungen.

Dem entgegenzuwirken, wird mit dem Konzept der *Kommunalen Bildungslandschaft* versucht. Nicht die Teilsysteme, sondern die Biografien der Kinder und Jugendlichen (aber auch der Erwachsenen) werden dabei in den Mittelpunkt gerückt. Bildung, Betreuung und Erziehung sollen besser aufeinander abgestimmt, d.h. eine Bildungslandschaft geschaffen werden, die alle Bildungsorte und Lernwelten enthält, die Übergänge zwischen verschiedenen Bildungsstufen verzahnt und deren gegenseitige Abgeschlossenheit minimiert. Individuelle Potenziale des Individuums und deren Förderung in der Lebensperspektive sind die Ausgangspunkte für die Organisation von Bildungs- und Lernprozessen; kein Kind, kein Jugendlicher dürfe verloren gehen. Übergänge sind nach dem Prinzip »Anschlüsse statt Ausschlüsse« zu ermöglichen und zu gestalten. Die kulturelle Bildung wird als wichtiger Teil ganzheitlicher Bildung einbezogen. Angestrebt wird dazu eine Bildungs- und Erziehungspartnerschaft aller bildungs- und lernrelevanten Akteure, unabhängig von den Ebenen und Kontexten, auf bzw. in denen diese agieren: Familie, Kinder- und Jugendhilfe, Schule, Kultur, Sport, Wirtschaft, Verbände, Vereine, Kirchen und der Bereich des ehrenamtlichen Engagements (vgl. BER-

SE 2009; WERNSTEDT/JOHN-OHNESORG 2010; MACK 2007; DEUTSCHER STÄDTETAG 2007: 2).

Die Aktivitäten der IBA-Bildungsstädte entsprachen in wesentlichen Teilen genau diesen Leitlinien. Gerade dort, wo sich dies mit entsprechenden Bauprojekten verband, war regelmäßig das Bestreben erkennbar, Versäulungen aufzubrechen und einem ganzheitlichen Bildungsbegriff Geltung zu verschaffen.

Als Gesamtfazit lässt sich insoweit formulieren: Kommunale Bildungslandschaften

in Verbindung mit Bürgerplattformen – dies könnte der Zukunftsweg für die Gestaltung von Bildungsprozessen und -strukturen in demografisch herausgeforderten Städten sein. Damit ließe sich die kommunale Verankerung einer systematisierten Gestaltung von Bildungsprozessen herstellen – Prozessen allerdings, die nicht allein und nicht vollständig auf örtlicher Ebene zu organisieren sind, sondern entsprechende Prioritätensetzungen auf Landes- und Bundesebene benötigen.

Literatur

- AKBAR, Omar (2005): Die IBA-Stadtumbau 2010: Ein Experiment, in: IBA-Büro (Hg.), Die anderen Städte. IBA Stadtumbau 2010. Band 1: Experiment, Jovis, Berlin, S. 126–128.
- BERSE, Christoph (2009): Mehrdimensionale Bildung im Kontext Kommunalen Bildungslandschaften. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Opladen/Farmington Hills.
- BRÜCKNER, Heike (2008): Auf dem Monitor: die IBA-Evaluierung in Sachsen-Anhalt, in: Weith, Thomas (Hg.), Stadtumbau erfolgreich evaluieren, Waxmann, Münster, New York, München, Berlin, S. 161–175.
- DEUTSCHER STÄDTETAG (2007): Aachener Erklärung des deutschen Städtetages, URL: http://ec.europa.eu/education/migration/germany9_de.pdf (31.5.2011).
- GLOCK, Birgit (2006): Stadtpolitik in schrumpfenden Städten. Duisburg und Leipzig im Vergleich, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- GRELAK, Uwe/Peer PASTERNAK (2014): Die Bildungs-IBA. Bildung als Ressource im demografischen Wandel: Die Internationale Bauausstellung »Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010«, Akademische Verlagsanstalt, Leipzig.
- HALL, Peter (1998): Cities in Civilization, Pantheon Books, New York.
- JAMOUL, Lina (2007): Handwerkszeug für Community Organizer, in: Leo Penta (Hg.), Community Organizing. Menschen verändern ihre Stadt, edition Körber-Stiftung, Hamburg, S. 224–230.
- KIL, Wolfgang (2004): Luxus der Leere. Eine Streitschrift, Müller und Busmann, Wuppertal.
- MACK, Wolfgang (2007): Lokale Bildungslandschaften: Neue Ansätze der kommunalen Bildungspolitik als Antwort auf Herausforderungen des Zwölften Kinder- und Jugendberichts, in: Deutsche Kinder- und Jugendstiftung (Hg.), Bildungslandschaften in gemeinschaftlicher Verantwortung gestalten, Berlin, S. 16–34.
- MAYER, Karl Ulrich (Hg.) (2013): Zukunft leben. Die demografische Chance, Berlin.
- MLV LSA, Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt (Hg.) (2010): Internationale Bauausstellung Stadtumbau Sachsen-Anhalt 2010. Weniger ist Zukunft. 19 Städte – 19 Themen, Iovis Verlag GmbH, Berlin.
- OSWALT, Philipp/Klaus OVERMEYER/Holger SCHMIDT (o.J. [2001]): Weniger ist mehr. Experimenteller Stadtbau in Ostdeutschland, Stiftung Bauhaus Dessau, Dessau.
- PANNENBORG, Rüdiger/Ulrike Plewnia/Göran Schattauer/Alexander Wendt/Robert Vernier (2002): Treck aus der Tristesse, in: Focus 8/2002; URL http://www.focus.de/politik/deutschland/deutschland-treck-aus-der-tristesse_aid_207651.html (30.7.2012).
- PENTA, Leo (2007): Wie entsteht eine funktionierende Bürgerplattform?, in: ders. (Hg.), Community Organizing. Menschen verändern ihre Stadt, edition Körber-Stiftung, Hamburg, S. 219–223.
- ROSTALSKY, Ulf (2014): 2015 soll »L3A« die Pforten öffnen, in: Mitteldeutsche Zeitung/Bitterfeld-Wolfen, 3.10.2014; URL: http://www.mz-web.de/bitterfeld/campus-in-wolfen-2015-soll-l3a--die-pforten-oeffnen_20640916,28640394.html (12.5.2015).
- WERNSTEDT, Rolf/Marei JOHN-OHNESORG (Hg.) (2010): Beginnt die Bildungsrepublik vor Ort? Die Stärken lokaler Bildungsnetzwerke, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.
- ZIEROLD, Steffen (2012): Stadtentwicklung durch geplante Kreativität? Kreativwirtschaftliche Entwicklung in ostdeutschen Stadtquartieren, Institut für Hochschulforschung (HoF), Halle-Wittenberg.



Regional Governance oder »des Kaisers neue Kleider« ? – Stand der Diskussion

Zusammenfassung

Es gibt eine Flut von Fallstudien zu »Regional Governance«, aber die daraus zu ziehenden Erkenntnisse sind enttäuschend gering: Kaum etwas geht über das hinaus, was aus den Theorie-Konzepten, auf die sich die Forscher beziehen, nicht schon bekannt ist. Der Beitrag zeigt auf, warum Regional Governance »Konjunktur« bekam, was bisher herausgefunden wurde, was man über die Effektivität von Governance-Arrangements weiß und fragt, ob wir möglicherweise der Illusion von »des Kaisers neue Kleider« nachlaufen, weil das Meiste bereits vorher unter »Regionalmanagement« abgehandelt wurde. Allerdings wird der Gewinn für die praktische Arbeit von einigen Praktikern als »vorhanden« eingestuft. Der Beitrag schließt mit Überlegungen, wie mit dem Thema weiter umgegangen werden sollte.

(1) Warum dieser Beitrag?

Regional Governance – und nur darauf bezieht sich das Folgende – ist ein Thema, das in den deutschen Raumwissenschaften seit Beginn der 1990er Jahre intensiv verhandelt wird. Die Governance-Diskussion wird primär in den Politik- und Verwaltungswissenschaften geführt, wo es um den Wandel des Staates unter veränderten Rahmenbedingungen, die Verflechtung von Wirtschaft und Politik im »post-demokratischen« Entscheidungssystem (CROUCH 2008), das vernetzte Mehrebenensystem der Europäischen Union etc. geht und

wo Politiknetzwerke¹ im Vorfeld parlamentarischer Entscheidungen eine wachsende Rolle spielen. Folglich gibt es bereits umfangreiche Sammelwerke und Monographien, in denen der Stand zur politikwissenschaftlichen Diskussion über »Governance« (z.B. BENZ et al. 2007; BENZ/DOSE 2010; KOOIMAN 1999; PIERRE 2000; SCHUPPERT 2005; SCHUPPERT/ZÜRN 2008), aber auch zu Regional Governance dargestellt wurde (FÜRST 2010; KLEINFELD et al. 2006).

¹ Das sind Interaktionssysteme zwischen Staat und Gesellschaft/Wirtschaft mit dem Ziel der gemeinsamen Problembearbeitung (vgl. MAYNTZ 1993)

Dietrich Fürst, Prof. Dr. rer. pol. Dipl.-Vw., 1940, Studium Volkswirtschaftslehre (Kiel; Köln), 1968 Promotion (Köln), 1974 Habilitation (Köln), 1974-1981 Professor in Konstanz (FB Politik- und Verwaltungswissenschaften), 1981-2003 Professor in Hannover (Landesplanung und Raumforschung), seit Ende 2003 im Ruhestand.

Bezogen auf Regional Governance ist der Stand immer noch recht unbefriedigend:

- Regional Governance hat den Charakter eines »Superzeichens«², analog zu ähnlichen Superzeichen, die in den Sozialwissenschaften vielfach vorkommen, wie »Klima« (Industrieklima, Verhandlungsklima, Standortklima), »Stil« (Verhandlungsstil, Kommunikationsstil, Arbeitsstil etc.) oder »Planung« (»if planning is anything maybe it can be identified«, READE 1983). Superzeichen erklären nichts, sondern verweisen auf Phänomene und sind im konkreten Falle deutungsbedürftig.
- Eine klare Bestimmung dessen, was mit dem Begriff und seiner wissenschaftlichen Verwendung an Erkenntnissen erreicht werden kann, fehlt noch immer – eher hat man den Eindruck eines »empty signifier« und weniger eines sozialwissenschaftlichen Forschungsprogramms (vgl. OFFE 2008).
- Es gibt eine große Zahl von Fallstudien, aber deren analytischer Zugang zum Thema, deren methodische Vorgehensweisen und deren Begriffsbestimmungen sind teilweise so heterogen, dass sie sich nicht zu einer gesamthaften Auswertung eignen – im Grund handelt es sich dabei um verlorene wissenschaftliches Kapital.
- Es wird noch immer viel über Regional Governance geforscht, aber der Grenznutzen ist gering: Die Fallstudien bringen i.d.R. nicht mehr Erkenntnisse als man aus früheren Fallstudien zu politisch-administrativen Entscheidungsprozessen, zur Gruppendynamik oder zu Netzwerken gewinnen konnte – und zwar bereits vor der Zeit, als Regional Governance populär wurde. Einige Praktiker der Regionalentwicklungs-Planung³ sehen in der Diskussion deshalb auch kaum etwas Neues: So haben wir doch seit langem gearbeitet!

Letztlich steht hinter der Intention zu diesem Beitrag eine gewisse Enttäuschung, dass das vielversprechende Thema der Regional Governance so wenig gebracht hat. Die

² Superzeichen reduzieren Komplexität, indem sie eine Vielzahl von Informationen zu einer Aussage zusammenfügen. Sie geben damit Phänomenen »Gestalt« (im Sinne der psychologischen Gestalttheorie) (vgl. DÖRNER 1989, 62)

³ Governawnce-Arrangements sind verbreiteter in Planungen zur Regionalentwicklung. Im Gegensatz dazu basiert Regionalplanung, weil stärker formalisiert und rechtlich überprüfbar, weniger auf Aushandlungsprozessen in Governance-Arrangements.

Leitfrage zielt folglich darauf: Ist es lohnend, weiter in die Forschung von Regional Governance zu investieren?

(2) Was heißt »Regional Governance«?

Der Governance-Begriff wird von verschiedenen Autoren unterschiedlich genutzt (vgl. Überblick bei BENZ/DOSE 2010; FÜRST 2010). Eine wesentliche Unterscheidung liegt darin, ob Governance als Oberbegriff für gesellschaftliche Selbststeuerung verstanden wird, unter dem Markt, Hierarchie und Netzwerksteuerung als Governance-Modelle einzuordnen sind, oder ob Governance eine Art Gegenbegriff zu Government bezeichnet. Letzteres bedeutet: Governance kennzeichnet nicht-staatliche, nicht-privatwirtschaftliche Formen der Steuerung, die ergänzend zur institutionalisierten Form des Government gesellschaftliche Selbststeuerung unterstützen. Dieser Konzeption folge ich hier und verstehe unter Governance:

Eine Form des kollektiven Handelns auf der Basis von Selbstorganisation unter Beteiligung von Akteuren unterschiedlicher Handlungslogiken mit der Intention, über abgestimmtes kollektives Handeln gemeinsame Probleme bearbeiten zu können. Die Modi der Interaktion sind »arguing and bargaining« im System personeller Netzwerke.

Während in der allgemeinen Governanceforschung der Aufgabenbezug kein Definitionsmerkmal ist (z.B. »gemeinwohlorientierte Gestaltung« oder »Produktion kollektiver Güter«) (MAYNTZ 2004), ist bei Regional Governance gerade dieser Aufgabenbezug wesentlich: Es geht nicht um Machtgewinn oder Machterhalt, sondern um die Lösung konkreter Aufgaben/Probleme.

Es sind vor allem die folgenden Aspekte: Governance-Arrangements zeichnen sich durch inter-organisatorische Vernetzung aus und ermöglichen den Einbezug neuer Akteure, die in formalen institutionellen Strukturen ausgeklammert sind (z.B. Unternehmer, zivilgesellschaftliche Akteure in einem politisch-administrativen Problembearbeitungsprozess). Im Allgemeinen wird dafür die Form der Kooptation gewählt (von den Mitgliedern gemeinsam getragenes Selektions-Verfahren), aber zu Beginn solcher Arrangements erfolgt die Auswahl weitgehend durch Selbst-Rekrutierung – d.h. es gibt noch keine Regeln, wer dazu gehören soll, sofern es sich nicht um »territoriale Governance-Arrangements« handelt (dazu weiter unten).

Das Besondere dieser Diskussion liegt darin, dass Governance-Arrangements den wissenschaftlichen Fokus auf neuartige politisch-administrative Problemlösungsprozesse lenken. Governance-Arrangements unterscheiden sich von Netzwerken durch ihre Fähigkeit zu kollektivem Handeln – Netzwerke sind zunächst nur Tauschoptionen unter Akteuren, die sich diesen Netzwerken anschließen (JONES et al. 1997). Dagegen ist wesentlich für Regional Governance, dass nicht die einzelnen Akteure im Mittelpunkt der Analyse stehen, sondern das handelnde Kollektiv. Alle Akteure sind zwar Interessenträger. Aber Einzelinteressen sind weniger relevant als das, was im Interaktionsprozess sich über Tauschhandlungen und Kompromisse dann als kollektives Handeln herauschält.

Jedoch ist der Netzwerkbegriff keineswegs eindeutig. Policy-Netzwerke (MAYNTZ 1993) und soziale Netzwerke sind noch weitgehend im oben genannten Sinne der Netzwerke zu behandeln. Dagegen haben Unternehmensnetzwerke (Cluster: PROVAN/KENIS 2008) und Netzwerke der Regionalentwicklung (BAUERWOLF et al. 2008) schon Charakteristika, die »Regional Governance« in unserem Sinne darstellen. Deshalb macht man bei Netzwerken die Unterscheidung in »serendipitous networks« (= klassische Netzwerke) und »goal-directed networks« (PROVAN/KENIS 2008, 231). *Goal-directed networks* sind Governance-Arrangements im hier verwendeten Sinne: Sie haben einen organisatorischen Kern und sind auf konkrete Themen bezogen.

Governance Arrangements sind schwach institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit. Institutionalisation wird hier verstanden als »stabile und geltende Regelsysteme ..., die Ordnungs- und Orientierungsleistungen erbringen, Rollen und Routinen zuweisen, gesellschaftliche Gruppen, kollektive Akteure und Individuen positionieren und damit zugleich repressiv-sanktionierend wie produktiv-ermöglichend wirken« (SACK 2009, 47). Solche Regeln und Verfahren werden aus dem Governance-Arrangement heraus entwickelt (Selbst-Organisation). Die so entstandenen Regelungs-Arrangements interessieren wegen ihrer **ermöglichenden** und **restringierenden**, aber auch **distributiven** Wirkung.

Kollektives Handeln bezieht sich auf Kooperation oder Koordination. Koordination bedeutet: Die Akteure entwickeln gemeinsame Strategien, auf die sie ihr Handeln abstellen. Koordination ist nicht gleichzusetzen mit Kooperation: Bei »negativer Koordination« passt sich der zu koordinierende Akteur le-

diglich an einen Vorschlag des initiiierenden Koordinators an, und zwar nur soweit, wie seine Eigeninteressen nicht nennenswert beeinträchtigt werden. Bei »positiver Koordination« ist allerdings Kooperation zwangsläufig im Spiel. Denn die Akteure entwickeln gemeinsam eine Lösung. KOOIMAN (2003, 62 ff.) nutzt für »Kooperation« die Interaktionsform des »interplay«, d.h. der verflochtenen Handlung, während bei kollektiver Koordination »interference«, d.h. Beeinflussung, ausreicht.

Für Interaktionen in Governance-Arrangements sind vor allem wichtig: kognitiv-interaktive Prozesse, Persuasion, kollektives Lernen und dieses unterstützende Bedingungen. Für die Praxis können sie einen Mehrwert gegenüber traditionellen institutionalisierten Formen der Problembearbeitung bieten, sofern sie mehr Wissensquellen mobilisieren, über soziale Lernprozesse neue gemeinsame Sichtweisen und »belief systems« erzeugen und einen kollektiven Zugang zu neuen Ressourcen öffnen: Denn damit wird ein größerer Kreis von Akteuren mit ihren spezifischen Fähigkeiten, Ressourcen und Beziehungen in die »problem-ownership« gebracht, d.h. motiviert, sich für die Aufgabe mitverantwortlich zu fühlen. Zudem kann sowohl die Problemsicht erweitert und neuartig gestaltet als auch der Problemlösungsraum neu und weitergespannt bestimmt werden.

Governance unterscheidet sich von der traditionellen Steuerungstheorie dadurch, dass sich die Beteiligten freiwillig einer kollektiven Steuerung unterwerfen und dass das kollektive Handeln im Vordergrund steht. Weitere Merkmale sind, dass Steuerungssubjekte und -objekte weitgehend zusammenfallen, weil diejenigen, die »steuern«, gleichzeitig auch diejenigen sind, die entweder selbst oder deren Herkunftsorganisationen das Ergebnis umzusetzen haben, also die Steuerungsobjekte. Typisch ist auch, dass sich mehrere Steuerungsmodi überlagern können, z.B. Steuerung durch Regelsysteme, durch *arguing*, *bargaining*, durch Kooperation und Selbstregelung. Lediglich die hierarchische Steuerung und die marktliche Steuerung sind weitgehend ausgeklammert – sie wirken jedoch von extern (z.B. Wettbewerb des Kollektivs um Fördermittel; Einfluss staatlicher Vorgaben) und beeinflussen von extern die Governance-Arrangements: durch staatliche Vorgaben, durch marktliche Anreize und Zwänge, denen sich die Governance-Arrangements nicht entziehen können (z.B. bei der Formulierung regionaler Entwicklungskonzepte).

(3) Warum ist Regional Governance in der Raumplanung so populär geworden?

Neue Steuerungsformen entwickeln sich, wenn sie weniger Aufwand der Interaktion erzeugen als herkömmliche Verfahren (»principle of least effort«: ZIPF 1949), wenn neue Rahmenbedingungen entstanden sind oder wenn sich das paradigmatische Denken verändert, hier: zugunsten der Selbst-Steuerung von Regionen im Regionenwettbewerb. Für Regional Governance gelten alle drei Argumente: Akteure schätzen die »Flucht aus der Politik« in direkte Gespräche zwischen Akteuren unterschiedlicher Handlungslogiken (Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft); das paradigmatische Denken hat sich immer stärker auf Regionen-Wettbewerb konzentriert – Regionen müssen sich »aufstellen«, müssen gute Standortbedingungen erzeugen etc.. Vor allem aber haben sich die Rahmenbedingungen verändert:

- Die Zahl der sog. »stake-holders« hat im Zuge der Fragmentierung der Gesellschaft, der gewachsenen Arbeitsteilung und Verflechtung von Akteursstrukturen auf der Input- wie Outputseite zugenommen,
- aber auch die Komplexität von Problemen und Situationen ist größer geworden (zumindest wird sie umfassender wahrgenommen), die Unsicherheit ist massiv gewachsen (HAVERI 2006) und kollektives Handeln wird als eine der Optionen für Komplexitätsreduktion gesehen.
- Die Grenzen zwischen den Akteurs-Domänen werden immer durchlässiger, weil die sachliche Vernetzung deutlich zugenommen hat – sei es objektiv, sei es in der Wahrnehmung der Betroffenen (Verwissenschaftlichung). Das ist vor allem im Verhältnis Staat-Gesellschaft zu spüren: Der Staat geht mit Privaten Partnerschaften ein (public-private partnerships: SACK 2009), zivilgesellschaftliche Akteure beteiligen sich an staatlicher/kommunaler Aufgabenwahrnehmung, die steilen Hierarchien werden zugunsten flacherer abgebaut und durch Dezentralisierungsmaßnahmen ergänzt etc..
- Hierarchien werden abgebaut zugunsten größerer dezentraler Entscheidungsspielräume. Damit wird auch die traditionelle Steuerung über *command-and-control* ersetzt und ergänzt durch Formen der Verhandlungen innerhalb von Organisationen.
- Starre Institutionen sind über Prozesse der Neo-Liberalisierung und »Hinterfragen von Autoritäten« zunehmend flexibler

geworden, teilweise haben auch institutionelle Macht und Autorität an Kraft verloren und sog. »soft law«, also Abmachung ohne formal-bindende Wirkung, wird wichtiger.

- Der Informalisierung wird folglich ein größeres Gewicht gegeben, um in den häufig zu starren institutionellen Rahmenbedingungen mehr Flexibilität gewinnen zu können, aber auch, um die zunehmend komplexeren Entscheidungsstrukturen durch Vorentscheider-Verfahren vereinfachen zu können.
- Die gewachsene Professionalisierung gibt dem Einfluss von *Arguing* und *Persuasion* mehr Raum.
- Das Handeln professioneller Akteure ist heute weniger ideologisch, pragmatischer und stärker am Kosten-Nutzen-Denken ausgerichtet, d.h. dass die Ökonomisierung des Denkens und Handelns heute sehr viel stärker das Handeln bestimmt.
- Kollektives Verhalten erfordert in hohem Maße darauf ausgerichtete Lernprozesse, weil gemeinsame Problemsichten, gemeinsame Wertungen und solidarisches Handeln erzeugt werden sollen – primär gesteuert über *Persuasion* und Information sowie moderierte Prozesse.

Es wird folglich mehr Koordination benötigt, um Vorteile des kollektiven Handelns und kollektiver Güter zu gewinnen. Dabei zeigen sich Governance-Arrangements als besonders vorteilhaft, weil sie für die Beteiligten günstige Kosten-Nutzen-Verhältnisse der Transaktion bieten: Man muss sich nicht langfristig binden, kann jederzeit »aussteigen«, kommt mit Akteuren »unbürokratisch« in Kontakt etc..

Regionalentwicklung (weniger: Regionalplanung) ist seit Jahrzehnten als Regional Governance-Arrangement angelegt – auch wenn der Begriff dafür erst sehr viel später genutzt wurde. Denn immer mussten die Planer dafür sorgen, die unterschiedlichen »stake-holders« zur Unterstützung der Planung zu gewinnen. Das ergibt sich teilweise schon aus der gesetzlichen Vorgabe zur Offenlegung der Planungen und Berücksichtigung der Einwände (was häufig im Aushandlungsverfahren, mitunter auch unter Einschaltung eines Mediators geschieht). Regionalplaner fühlten sich deshalb immer auch als »regionale Diplomaten«, die mit den anderen stake-holders ein gutes Einvernehmen halten mussten.

Populär wurde Regional Governance jedoch erst, als die EU-Strukturfonds in den 1990er Jahren dazu veranlassten, dass sich

regionale Foren der Projekt- und Regionalentwicklung bildeten. Denn mit der Einführung des »Partnerschaftsprinzips«, des »Programmprinzips« und der Förderung der sog. »endogenen Entwicklung« durch die EU-Strukturfonds wurden die Weichen gestellt, dass sich die relevanten regionalen Akteure zu einer gemeinsamen Entwicklungsstrategie zusammenfinden. Programme für den ländlichen Raum wie LEADER unterstützten solche Prozesse und wurden in Deutschland zu den eigentlichen empirischen Beispielen für »Regional Governance« (vgl. BÖCHER et al. 2007).

(4) Welches sind die wichtigsten Ergebnisse der Regional Governance-Forschung in Deutschland?⁴

Die Governance-Forschung ist zunächst Deutung der als neu empfundenen empirischen Befunde. Deutungen hängen vom theoretischen Paradigma ab, mit dem die Empirie interpretiert wird. In der Regional Governance-Forschung ist die Theorie-Entwicklung in der Regel allerdings niedrig – man arbeitet eher eklektisch, indem aus verschiedenen Theorie-Konzepten Anleihen gezogen werden, abhängig vom jeweiligen Wissenschaftler und dessen Vertrautheit mit den unterschiedlichen Ansätzen. Die wichtigsten sind: die Organisations-Soziologie (inter-organizational governance; leadership), die wirtschaftswissenschaftliche Institutionenökonomie (PRIDDAT 2006), die Netzwerkforschung (in der sozialwissenschaftlichen Ausprägung (vgl. STEGBAUER 2010)⁵, die Gruppendynamik, die (soziologische oder psychologische) Kommunikations- und Interaktionsforschung, die Konfliktforschung (einschließlich Moderations- und Mediationsforschung), die Milieuforschung sowie die amerikanische »urban regime-Theories« (STONE 2005). Mitunter wird auch die Luhmannsche autopoietische Systemtheorie herangezogen, aber meist nur »schmückend«, sehr selten analyse-leitend.

Von diesen Theorie-Konzepten sind Analyse-Konzepte zu unterscheiden, die systematisch relevante Variablen und Strukturmerkmale zusammenstellen, ohne die Beziehungen zwischen ihnen durch funktionale

Theorien auszuformulieren. Sie haben die Funktion eines »Suchrahmens«, um sicherzustellen, die wesentlichen Aspekte der Governance-Arrangements in der empirischen Forschung erfasst zu haben. Das am häufigsten verwendete Analyse-Konzept ist das des »akteurzentrierten Institutionalismus« von Fritz W. SCHARPF (2000). Ein ähnlicher, allerdings stärker auf die Problemlösungsfähigkeit von Governance-Arrangements bezogener Ansatz wurde von FOSTER und BARNES (2012) vorge-tragen.

Im Folgenden werden grob die Ergebnisse der Forschung zu Regional Governance zusammen gestellt.

Strukturelemente von Governance-Arrangements: Analytisch lassen sich unterscheiden:

- die Akteure (Interessen, Machtressourcen, Einflusspotenziale)
- die Akteurs-Konstellation (organisierte/ nicht-organisierte Akteure; Akteure mit funktionaler/territorialer Bindung; machtvoll/machtarme Akteure; Differenzierung der Akteure nach Machtbasis, z.B. Wissensmacht, politische Macht, administrative Macht, wirtschaftliche Macht, Medienmacht)
- das Führungszentrum/ den organisatorischen Kern
- die Herausforderung durch das Problem/ die Thematik
- die Einbindung in den externen Institutionenrahmen (z.B. externe Bindungen/ Abhängigkeiten, Mehrfach-Loyalitäten der Mitglieder, externe Regelsysteme, die zu befolgen sind)
- übergeordnete Einflüsse wie z.B. herrschende Ideologien/ Deutungsschemata, akute übergeordnete Restriktionen oder Herausforderungen

■ Funktionale vs. territoriale Governance:

Dabei sind theoretisch zwei Grundtypen der Governance zu unterscheiden: die funktionale und die territoriale. Funktionale Governance entwickelt sich um Probleme/ Projekte herum; territoriale Governance bezieht sich auf Regionen, wobei Regionen heißt: räumliche Einheiten, die im Bewusstsein der Akteure als Einheit gelten und für die Akteure handlungs-relevant sind (also »sozial-konstruierte Raumeinheiten«). Damit verbinden sich unterschiedliche Rekrutierungs-Systeme: Funktionale Governance-Arrangements können sich bottom-up durch Selbstrekrutierung formieren; territoriale Governance-Arrangements müssen repräsentativ für die

4 Quellen sind: FÜRST 2010, OSTHORST 2010, 54 ff.; KLEINFELD, 2006, 385 ff.; PÜTZ, 2004, 27 ff.

5 Die politikwissenschaftliche »Policy-Netzwerk-Forschung« richtet sich auf Akteursverflechtungen zum Zweck der Politikgestaltung (vgl. MAYNTZ 1993)

betreffende Region rekrutieren – das verlangt eine stärkere »top-down«-Formierung (auch im Wege der Kooptation). Territoriale Governance-Arrangements leiden unter »Autonomieängsten« der kommunalen Gebietskörperschaften, d.h. deren Widerstände gegen eine neue regionale Handlungsebene oberhalb der und in Konkurrenz zu den eigenen Kompetenzen. Funktionale Governance-Arrangements haben damit kaum Probleme. Territoriale Governance hat stärker als funktionale Governance mit dem Problem der Kollektivgüter zu kämpfen: Die Akteure arbeiten für die Entwicklung »ihrer« Region, wobei der damit verbundene Mehrwert sich ungleich auf die Beteiligten verteilt, während jeder anteilige gleich hohe Kosten zu tragen hat. Bei funktionaler Governance ist die Kosten-Nutzen-Relation für die Beteiligten ausgewogener – sie würden sonst nicht mitwirken.

Für die Praxis mag die Unterscheidung von geringerer Bedeutung sein, weil Governance-Arrangements – wenn sie »lebendig« sein sollen – sich immer um Themen/ Probleme gruppieren. Aber ein Vergleich von territorialen Arrangements (z.B. Regionalkonferenzen, »Regionen Aktiv-Arrangements«, Metropol-Regionen) mit funktionalen Arrangements lässt erkennen: Die ersteren verursachen meist wesentlich höhere Transaktionskosten kollektiven Handelns als die letzteren und sind meist kommune-lastig, d.h. werden von Kommunen dominiert, was die Integration der Wirtschaft erschweren kann. Funktionale und territoriale Modi der Governance haben größere Bedeutung, wenn wirtschaftliche und kommunale Akteure zusammenarbeiten. Territoriale Akteure sind an der dauerhaften Organisation der Zusammenarbeit interessiert – dafür müssen Ressourcen (Personal, operative Kosten) bereitgestellt werden, die keinen direkten Nutzen für die Beteiligten bringen. Funktionale Akteure können sich in »variabler Geometrie« entsprechend dem zu bearbeitenden Problem zusammenschließen und gehen nach Erledigung der Sache wieder auseinander.

Forschungen zu Governance-Arrangements interessieren sich für das Zustandekommen der Arrangements, die Rekrutierung der Mitglieder, die internen Regelsysteme, die Beschlussfassungs-Prozesse, die Einbindung in das Umfeld u.ä., aber weniger für die Umsetzung. Wenn sich Governance-Arrangements dauerhaft etablieren, dann eher als »territoriale Governance« und i.d.R. auf der Basis von Organisationsformen, die dem Verein nachgebildet sind (Regionalver-

sammlung, Vorstand/Lenkungsausschuss, Geschäftsstelle) und die relevanten Akteure der Region abbilden.

■ **Akteure und Akteurs-Konstellation:** Akteure sind Individualpersonen oder Vertreter von Organisationen – ersteres ist allerdings sehr selten, letzteres führt üblicherweise zu Mehrebenen-Entscheidungen, weil die Akteure der Gruppe sich in ihrer Heimatorganisation mit den in der Gruppe gefassten Beschlüssen durchsetzen müssen. Gleichwohl werden Regional-Governance-Arrangements von Personen, nicht von Organisationen gestaltet: Personen handeln, auch wenn sie ihre Herkunftsorganisation vertreten. Akteure sind gekennzeichnet durch Interessen, Ressourcen (Machtbasis und Einfluss), Fähigkeiten und Vernetzungen (nach innen wie nach außen). Akteurskonstellation bezeichnet die Zusammensetzung der Akteure (Machtbeziehungen, Art der Akteure). Akteure und Akteurskonstellationen sind zwar anfangs das zufällige Ergebnis gemeinsamer Handlungsbereitschaft, aber sie werden im Verlauf der Governance-Prozesse auch gezielt rekrutiert (Kooptation von neuen Mitgliedern).

■ **Funktion des Themas:** Für die Wirksamkeit von Governance-Arrangements ist das Engagement und »Commitment« der Akteure entscheidend. Das wird weitgehend vom gemeinsam zu bearbeitenden Thema ausgelöst. Das Thema (Zweck des kollektiven Handelns) ist selten genau vorgegeben, sondern wird von den Initiatoren der Governance-Arrangements inszeniert (»*Agenda Setting*«). Es muss Akteure ansprechen, Motivationskraft entwickeln, darf aber keine Autonomie-Ängste auslösen. Themen werden deshalb in den Governance-Arrangements zudem so umformuliert, dass die Akteure sich dafür engagieren, dass sie gemeinsamen Handlungsbedarf erkennen und dass sie Vorstellungen haben, in welche Richtung Lösungen zu suchen sind (»*Framing*«). Häufig sind es externe Anreize (zu gewinnende Subventionen) oder Gefahren (Verlust an regionaler Wettbewerbsfähigkeit), die Akteure zusammenfinden lassen. Es sind also in gewisser Weise Handlungsoptionen (*opportunity structures*: MALONEY et al. 2000, 809 f.) und Zwänge, aber nicht so sehr der Wunsch, etwas gemeinsam zu machen, was kollektives Handeln initiieren lässt. Die Themendefinition orientiert sich dabei zum einen an der erzeugten Aufmerksamkeit für das Thema – damit werden Erwartungen, Ängste, Zukunftswahrnehmungen verbun-

den. Ferner spielen die Fähigkeiten/Kapazitäten der Gruppe eine Rolle, welche Themen sich die Gruppe zumuten will. Wichtig ist dabei auch die Konfliktintensität und die erwartbare Konfliktregelungskapazität der Gruppe – konfliktthaltige Themen werden entweder ausgeklammert oder umgedeutet (in win-win-Situationen). Aber Themen bestimmen auch die Selbst-Rekrutierung der Mitglieder der Governance-Arrangements. Üblicherweise bilden sich Governance-Arrangements am leichtesten um konkrete Projekte herum: Hier ist der Handlungsbedarf klarer sichtbar, Ergebnisse lassen sich leichter in individuelle Kosten-Nutzen-Kalküle einbauen und der eigene Beitrag ist deutlicher zu bestimmen. Demgegenüber haben territorial bezogene Handlungs-Motive höhere »Transaktionskosten«: Hier geht es um Vorteile für eine ganze Region, was für die einzelnen Akteure eher den Charakter eines Gemeinschaftsgutes hat: die Kosten dafür fallen individuell an, aber die Vorteile – sofern sie überhaupt wahrnehmbar oder gar messbar sind – kommen diffus auch jenen zugute, die sich nicht daran beteiligen. Deshalb haben sich in der Praxis Governance-Arrangements wie beispielsweise in Form von Regional-Konferenzen nur schwer etablieren lassen. Gleichwohl hat sich der Regionsbezug als wichtig erwiesen: Regionen sind sozial konstruierte Produkte der kognitiven Wahrnehmung, worauf sich Gemeinschaftsbewusstsein, Traditionen, »Narratives« beziehen, die wiederum über regionale Massenmedien, regionale Großprojekte oder regional bekannte Persönlichkeiten unterstützt werden (ALLEN et al. 1998). Insofern sind für Regional Governance-Arrangements meist drei Bezugsebenen relevant: a) die territoriale (Region), b) die funktionale (Projekt) und c) die soziale (Akteursnetzwerke).

■ **Multi-level Governance:** Governance-Arrangements sind nicht autonom, sondern eingebunden in übergeordnete Institutionen. Dazu gehören die allgemeinen gesellschaftlichen Normen, kulturellen Prägungen, Regelungen, staatlichen Vorgaben etc., aber auch die Steuerungskompetenz, die in Institutionen liegen kann, welche die Governance-Arrangements in ihren Handlungen (und Überlegungen) einschränken, aber ihnen auch Möglichkeiten eröffnen (Mehrebenen-Entscheidungsstrukturen, z.B. zwischen Regional- und Landesplanung). Für Regional Governance-Arrangements ist zudem das Handeln in Mehrebenen-Systemen typisch: EU-Strukturfonds werden über die Landes-

ebene verteilt, die gleichzeitig Regeln vorgibt und die Fondsverwendung überwacht; Akteure sind eingebunden in übergeordnete Organisationen (Behörden, Verbände, Unternehmen) und müssen ihr Verhalten bei Gruppenbeschlüssen in ihrer Herkunftsorganisation erneut aushandeln; regionale Akteure haben meist Kontakte zu relevanten Akteuren außerhalb des Governance-Arrangements, deren Unterstützung sie gewinnen müssen etc..

■ **Interne Norm- und Regelbildung:** Governance-Arrangements sind selbst-organisiert, d.h. die Gruppe gibt sich Regeln (Entscheidungs-, Verfahrens-, Konfliktregelung), formiert einen »organisatorischen Kern« (Sekretariatsfunktion) und bestimmt i.d.R. eine Führungsstruktur. Regeln unterliegen Aushandlungsprozessen. Wie sie entstehen, wen sie begünstigen /benachteiligen, wie wirksam sie sind (Transaktionskosten der Interaktion), wie sie unterstützt/sanktioniert werden u.ä., sind typische Fragen der Forschung dazu.

■ **Interaktions- und Handlungsorientierung:** Governance funktioniert primär über kognitiv-emotionale Zusammenhänge. Ein zentraler Ansatz dabei ist die wechselseitige Einsicht der Akteure in ihre funktionalen oder sachlichen Abhängigkeiten/ Bindungen und den daraus resultierenden Kooperationsbedarf. Für die Qualität der Interaktion kommt es auf die Handlungs- und Interaktionsorientierung der Beteiligten an. Handlungsorientierung bezieht sich auf Werthaltungen gegenüber dem Objekt des Handelns (egoistische vs. gemeinwohlbezogene Werte; materielle vs. ideelle Interessen; funktionale vs. territoriale Ausrichtung u.ä.); Interaktionsorientierung richtet sich dagegen auf Werthaltungen gegenüber anderen Akteuren (kompetitiv vs. kooperativ; solidarisch vs. egoistisch; interessengetrieben vs. gemeinschaftsbezogen u.ä.). Handlungsorientierung wird wesentlich durch das »Narrative« der Gruppe geprägt, ob es ihr durch ihre Interaktion gelingt, ein kollektives Engagement für das Thema zu entwickeln, d.h. enge Eigeninteressen in »wohlverstandene Eigeninteressen« zu verwandeln. Insofern wird Governance-Handeln entscheidend beeinflusst von emotional-kognitiven Prozessen: Es geht um Wandel von Einstellungen (*belief systems*), um veränderte Vorstellungen vom Thema und seinen Lösungsmöglichkeiten, um Ideen und deren motivierende (steuernde) Kraft etc., aber auch

um die Weckung von Engagement. Vor allem der Kraft der Ideen kommt großes Gewicht zu und ist wesentlicher Kern der Dynamik von Governance-Arrangements.

Interaktionsorientierung wird vom sog. »Sozialkapital« (Vertrauen, Bindungen, Solidarität, Kooperationsbereitschaft u.ä.) beeinflusst, das wiederum durch Interaktionen vermehrt, aber auch vermindert werden kann. Vor allem Vertrauen ist ein wesentliches Element der Interaktionen: Es muss entwickelt, gepflegt und gegen Gefährdungen geschützt werden (HARDIN 2002). Solche Handlungs- und Interaktionsorientierungen, die für Governance-Prozesse wichtig sind, können durch Führung (Moderation) effektiver entwickelt werden.

■ **Konfliktverarbeitungs-Schwäche:** Die Akteure in Governance-Arrangements kommen freiwillig zusammen – jeder kann jederzeit die »exit-option« wählen. Das zwingt sie dazu, Rücksicht aufeinander zu nehmen. Deshalb sind die Modi der Interaktion i.d.R. der Dialog (mit persuasiven Strategien verbunden) und Verhandlungen – es geht letztlich um Überzeugungsarbeit und Interessenausgleich. Hierarchische Steuerung wird eher subtil eingesetzt (z.B. über einen Moderator, über externe Vorgaben, über die Einbindung in ein System der »multi-level-governance«). Dagegen werden Mehrheitsentscheidungen in Themen, die erhebliche materielle Verteilungseffekte für die Mitglieder haben, weitgehend vermieden: Entweder werden solche Themen ausgeklammert oder so lange ausgehandelt, bis sie weitgehend Einstimmigkeit erzielen.

■ **Führung (Moderation, Governance-Management):** Führung hat entscheidenden Einfluss auf den Erfolg der Governance-Arrangements: Häufig sind es charismatische Persönlichkeiten, die den Prozess vorantreiben und die Akteure zusammen halten. Aber viel wichtiger ist, dass die Prozesse zielorientiert, zeit-effizient und sozial-integrativ gesteuert werden. Führung ist vor allem bei territorialer Governance unabdingbar – bei funktionaler Governance kann sie häufig durch extern rekrutierte professionelle Moderatoren ersetzt werden.

■ **Besonderer Einfluss von Personen:** Personen erhalten in schwach institutionalisierten Arrangements großes Gewicht. Scheidet eine wichtige Person aus, kann das Governance-Arrangement zerfallen. Aber Personen sind emotional – folglich kann es zu Konflikten

kommen. Personen sind zudem unterschiedlich einflussreich und »machtvoll«. Macht spielt zwar vordergründig keine große Rolle, ist aber praktisch nicht wegzudenken: Es geht um Interessen, die aufeinander abgestimmt werden müssen, wobei durch Verlierer-Positionen gefährdete Akteure sich unter Einsatz von Macht (z.B. Veto-Macht, Stör-Macht) zur Wehr setzen. Im Unterschied zu stark-institutionalisierten Interaktionen muss sich Machtanwendung legitimieren – denn Machtausübung zur Gewinnung individueller Vorteile erzeugt Konflikte. Interessengeleitete Machtausübung Einzelner wird um so mehr begrenzt, je größer der Gruppenzusammenhalt ist, d.h. je höher das sich darin bildende Sozialkapital entwickelt ist.

■ **Dynamik der Arrangements:** Governance-Arrangements sind einerseits pfadabhängig, andererseits dynamisch. Die Pfadabhängigkeit ergibt sich aus institutionellen Bezügen der Akteure, aus Erfahrungen mit Kooperationen, aus kulturellen Prägungen/ gewachsenen politischen Kulturen etc.. Das sind Einflüsse der sog. »Meta-Governance« (KOOIMAN 2003, 170 f.), d.h. von Normen und Regelsystemen, die sich der Kontrolle der Governance-Arrangements entziehen. Die Akteure müssen sich »zusammenraufen«, gemeinsame Vorstellungen vom Zweck und von den Handlungsmöglichkeiten ihres Kollektivs gewinnen, müssen Ungleichheiten kompensieren, Konflikte aushandeln etc..

Mit den Interaktionen wandeln sich aber auch die Regelsysteme, Beziehungen der Akteure zueinander und zu den Themen, neue Akteure treten hinzu, die »Mehrebenen-Entscheidungsstrukturen« wirken verändernd hinein etc.. Da die Akteure erfolgreich sein wollen, müssen sie jene Akteure einbinden, die für die Umsetzung ihrer Ideen relevant sind (Ressourcenkontrolle, Organisationsbindungen), d.h. die Gruppe muss in der Lage sein, die erforderlichen Umsetzungsressourcen zu mobilisieren. In der Folge sind es die Akteurs-Netzwerke nach außen, die einen wesentlichen Impuls für die interne Arbeit geben können (Unterstützungsleistungen, Wissens-/Informations-Transfer, Mobilisierung von Ressourcen zur Umsetzung etc.). Governance-Arrangements sind deshalb dynamisch angelegt: »politics (is) a process of shaping arrangements« (STONE 2005, 312). Sie verändern sich im Zeitablauf: Je mehr Mitglieder dazu kommen, je mehr Außenwirkung erforderlich ist und je komplexer das Thema ist, um so mehr Aufgaben fallen dem »organisatori-

schen Kern« zu und die Governance-Arrangements erleben eine gewisse Zentralisierung (PROVAN/KENIS 2008, 240 f. und 246 f.)

■ **Repräsentativität:** Das alles macht deutlich, dass Governance-Arrangements alles andere als Abbildungen der Gesellschaft sind – es sind in erster Linie Kollektive von Akteuren, die machtvoll genug sind, etwas bewegen zu können. Es sind keine Arrangements zur sozialpolitischen Umverteilung, in der sozial Schwache gut vertreten sind. Ihre Stärke liegt darin, die geeigneten Akteure von Staat, Kommunen, Privatwirtschaft, Nicht-Regierungsorganisationen zusammenzubringen und zu kollektivem Handeln zu organisieren. Infolgedessen gilt: »For any policy issue, governing arrangements have to be fashioned« (STONE 2005, 329). Wie dauerhaft sie sind, ob sie über das initiierte Thema hinaus Bestand haben, hängt von Bedingungen ab, die nur teilweise unter der Kontrolle des Governance-Arrangements selbst stehen: Sie können Sozialkapital bilden, die Prozesse attraktiv gestalten (sozio-emotionale Motivierung), gute Konzepte entwickeln. Aber der Erfolg hängt wesentlich von Faktoren ab, die sich ihrer Kontrolle entziehen. Ohne Erfolg sind solche Arrangements jedoch nicht von Dauer. Andererseits ist Erfolg kein Garant für Dauerhaftigkeit, wie die zahlreichen Aktionsgruppen zeigen, die sich im Gefolge von EU-Strukturfonds-Mittel bildeten und nach Ablauf der Finanzflüsse wieder auflösten.

(5) Warum hat die Regional Governane-Debatte wissenschaftlich vergleichsweise wenig gebracht?

Das Vorgetragene ist – im Groben – das, was die Regional Governance-Forschung bisher hervorbringen konnte. Es ist nicht sonderlich eindrucksvoll: Die Ergebnisse sind aus vielen anderen Zusammenhängen, in denen Kollektive handeln, hinreichend bekannt. Das gilt insbesondere für die Forschung zu Regionalmanagement (vgl. LÖB 2006, 97 ff.). Sie erweitern unsere Erkenntnisse nicht wesentlich darüber hinaus. Spezifika der Prozesse von Regional Governance sind kaum zu erkennen – von der Bedeutung des Raumes für Sozialkapital, Pfadabhängigkeit und Meta-Governance abgesehen. Eine eigene Theorieentwicklung gibt es nicht. Die vorliegenden Studien sind primär beschreibender Art.

Es ist unbestritten, dass Regional Governance auf neue Formen der Governance ver-

weist, die in den letzten 30 Jahren immer mehr Modi der regionalen Selbststeuerung beschreiben. Solche Governance-Arrangements werden eher zunehmen als abnehmen, weil die Regionen sich immer prägnanter in den Köpfen der relevanten Eliten etablieren (Regionenwettbewerb, verstärkt durch Rankings) und der Staat immer häufiger auf die Ko-Produktion von kollektiven Gütern durch regionale Akteure zurückgreifen muss. Aber wissenschaftlich ist der Ertrag gering. Teilweise findet sich eine Erklärung dafür in dem, was Claus OFFE (2008) in seiner kritischen Auseinandersetzung mit der politikwissenschaftlichen Governance-Forschung (nicht: Regional Governance-Forschung) vorbrachte – seine Kritik gilt zu einem großen Teil auch für die Regional Governance-Forschung. Er sieht die Hauptschwächen in Folgendem:

- Es ist zwar richtig, »dass wir in zahllosen Bereichen des öffentlichen Lebens auf Problemlagen stoßen, bei denen die Formen staatlichen und generell hierarchischen Handelns ... ebenso manifest versagen wie marktliche oder quasi-marktliche Anreize« (ebenda, 67). Aber neue Formen der Governance suggerieren nur, dass durch das Zusammenwirken öffentlicher und privater Akteure mehr Problemlösungspotenzial gewonnen wird.
- Governance hat ambivalente Qualität: Sie kann die Leistungsfähigkeit des Staates erhöhen, aber auch den Staat ersetzen (ebenda, 69) – es ist also ein Konzept, das einen hohen Interpretationsspielraum offen lässt und damit wissenschaftlich schwierig zu handhaben ist. »Die ungeklärte Vieldeutigkeit des Konzepts erlaubt seinen Protagonisten, es mit allerlei positiven Prädikaten verbund in Verbindung zu bringen« (z.B. nicht-korruptes, informelles, bürgernahes, effizientes, partizipatives, problemadäquates Handeln) (ebenda, 71).
- Governance deckt eine zu große Bandbreite von empirischen Phänomenen ab. Deshalb lässt sich daraus nur unter erheblichen heuristischen Schwierigkeiten eine theoretische Konzeption ableiten.
- Governance entpolitisiert gesellschaftliche Problembearbeitung – letztere wird ausgelagert aus dem parlamentarischen Raum auf Gruppen, deren Akteurs-Konstellation häufig nur schlecht legitimiert ist. Sofern Regional Governance als Lösung für Politikversagen betrachtet wird, gilt: »eine Politik, die sich selbst nicht in überzeugender Weise mitteilen kann, ist keine ›richtige‹ Politik« (ebenda 73). Weder wird Macht noch

die Idee des Verlierers im Spiel thematisiert.

Diese Argumente mögen für Regional Governance geringeres Gewicht haben. Aber was der wissenschaftlichen Diskussion in besonderem Maße ihre Relevanz nahm, waren Tatbestände wie

- dass die Diskussion zum Wandel des Staates, in dem Regional Governance-Forschung einen Stellenwert haben könnte, auf regionaler Ebene als weniger relevant eingeschätzt wird, weil Deutschland mit der starken kommunalen Ebene einen beträchtlichen Dezentalisierungsgrad erreicht hat (auch wenn er durch Re-Zentralisierungstendenzen immer wieder zu Lasten der kommunalen Selbstverwaltung gefährdet ist). Kommunen sind immer schon offener für die Gesellschaft gewesen und ein Großteil dieser Diskussion ist bereits in der Partizipations- und allgemeinen Planungsdiskussion behandelt worden. Deshalb spielt die angelsächsische Diskussion zum Zusammenhang zwischen Regional Governance und »*rescaling of statehood*« (BRENNER 2004) auf der deutschen Regionalebene keine große Rolle.
- Zwar konstatiert man auch für die regionale Ebene post-demokratische Formen der Politikformulierung (neo-korporatistische Bezüge), aber daraus folgt kein eigener Forschungszweig, weil das Thema auf der Ebene der Nationalstaaten viel intensiver und einflussreicher geführt wird.
- Regional Governance hat in Deutschland eher den Wert einer »Signatur«, die veränderte Modi des Staatsverhaltens und der Politikformulierung beschreibt, aber keine Erklärung über das hinausgeben muss, was nicht auf der nationalen und vor allem übernationalen Ebene (»*governance without government*«: PETERS/PIERRE 1998) bereits hinreichend abgehandelt wurde.

Hinzu kommt das gravierende forschungstechnische Problem: Man kommt dem Phänomen nur nahe über Fallstudien. Diese aber sind hochgradig deutungsbedürftig, folglich nicht frei von subjektiven Einflüssen und schwierig zu objektivieren, zumal dann, wenn die Fallstudien untereinander inhaltlich und methodisch nicht vergleichbar konzipiert wurden (vgl. GEORGE/BENNETT 2004).

(6) Wie sieht der Blick der Praxis aus?

Regional Governance hat für die Praxis möglicherweise eine wesentlich größere Bedeutung als für die Wissenschaft. Seit den 1970er Jahren formiert sich auf regionaler Ebene (oberhalb der Gemeinden, unterhalb des Landes) eine Akteurskonstellation, die zu einem eigenständigen Politikkörper wurde. Vor allem in den Stadt-Umland-Verbänden entwickelten sich neue Kooperationsformen, die dem Zentralisierungssog der Eingemeindung entgegenwirken sollten. Die Debatte wurde intensiv Anfang der 1980er Jahre geführt (FÜRST et al. 1990) und bekam nochmals hohe Aufmerksamkeit, als im Gefolge der Verwaltungsreform-Debatten Ende der 1990er Jahre die Kommunalstrukturen in fast allen Bundesländern neu verhandelt wurden (HESSE/GÖTZ 2006). Hier ging es vor allem darum, die verschiedenen Optionen von interkommunaler Zusammenarbeit und Gemeindefusionen, Einkreisungen, Bildung von Großkreisen gegeneinander abzuwägen.

Nochmals verstärkt wurde die Diskussion im Zusammenhang mit der Organisation von sog. »Metropolregionen«, welche die deutschen Großstädte im globalen Regionenwettbewerb stärken sollten (FÜRST 2014; LUDWIG et al. 2009). Ein wesentliches Kriterium dabei war und ist die Effektivität der jeweiligen Organisationsform.

Effektivität ist ein empirisch schwierig zu fassender Begriff, weil die Messlatte nicht eindeutig ist. Die einfachste Definition wäre, dass es Ergebnisse gibt, die von den Mitgliedern allein nicht hätten erreicht werden können (Mehrwert). Die Forschungsergebnisse sind – bezogen auf Effektivität – noch relativ bescheiden. Christian Diller et al. haben das erst jüngst wieder kritisiert (DILLER et al. 2014, 416 f.). Ganz so dramatisch ist dieser Mangel allerdings nicht, denn die Governance-Literatur hat sich mehrfach mit der Frage befasst, wie die Problemlösungsfähigkeit unterschiedlicher Arrangements einzuschätzen ist (vgl. PIERRE/PETERS 2005; ROTHENSTEIN 2005; DUIT/GALAZ 2008; PROVAN/KENIS 2008). Vor allem die netzwerkartigen Formen haben große Aufmerksamkeit gefunden, weil sie am häufigsten vorkommen und sich bei neuen Aufgaben primär formieren. Theoretisch ermöglichen sie die Ko-Produktion und Integration unterschiedlicher Akteure mit unterschiedlichen Handlungslogiken (wirtschaftliche, politische, administrative, zivilgesellschaftliche Akteure).

Wegen der großen Fülle unterschiedlicher Governance-Arrangements (abhängig von Art und Zahl der Akteure, vom Thema (Problemlösung oder Verteilungsaufgabe), vom Interaktionsgrad (Vertrauen; gemeinsame »belief systems«; gemeinsame Ziele, vom institutionellem Umfeld etc.) sind allgemeine Aussagen zu Effektivität nur bedingt möglich. Zudem macht es einen Unterschied, ob sich die Governance-Arrangements auf *self-governance* oder *co-governance* stützen (KOOIMAN 2003, 79 ff.) – im ersten Falle organisieren sich Gruppen von Akteuren, im zweiten Falle koordinieren sich Akteure. Beide Formen sind zwar stärker in der Informationsverarbeitung und schwächer in der Umsetzung von Beschlüssen. Aber *Co-Governance* bietet i.d.R. ein höheres Maß an Verlässlichkeit hinsichtlich Umsetzung von Beschlüssen, weil es Ziel der Zusammenarbeit ist, eine »belastbare« Koordinationsvereinbarung zu erzeugen.

Es gilt weitgehend als unbestritten, dass netzwerkartige Formen, die auf konstruktives Problemlösen ausgerichtet sind, kreativer und lern-offener sind als traditionelle Government-Strukturen. Aber sie haben auch eine Reihe von Schwächen, die ihre Effektivität beeinträchtigen:

- Sie haben i.d.R. nur ein geringes Konfliktregelungspotenzial (praktische Einstimmigkeitsregel; Fragilität des Arrangements) und leiden unter personen- gebundenen Verletzlichkeiten (»Chemie« muss unter den Mitgliedern stimmen). Das bedeutet auch: hohe Rücksichtnahme auf Minderheiten, denen damit ein faktisches Erpressungspotenzial zuwächst.
- Deshalb kann es auch vorkommen, dass der Innovationsgrad von Governance-Prozessen reduziert ist, wenn Einstimmigkeitsregeln vorherrschen oder wenn Verliererpositionen ausgeglichen werden müssen.
- Sie sind eher schlecht legitimiert. Denn sie legitimieren sich primär über das Ergebnis (»Output-Legitimation«), sofern dieses von außenstehenden Akteuren akzeptiert wird.
- Sie haben häufig erhebliche Schwierigkeiten, ihre Problemlösungen umzusetzen, weil dafür andere Institutionen zuständig sind und die Governance-Arrangements nicht über eigene Ressourcen oder die Möglichkeit verfügen, für Dritte (d.h. umsetzende Organisationen) bindende Entscheidungen zu treffen.

Je mehr sich die Akteure intern verbinden (»bonding«) und zudem auch Bindungen an

externe Akteure aufnehmen (»bridging«), um so mehr verengt sich der Problemlösungsraum, wenn damit »stake-holder-Interessen« eingebunden werden, die in der Problemdefinition und in der Bestimmung des relevanten Problemlösungsraums berücksichtigt werden müssen. Dieses Dilemma zwischen Stabilität (Bindungen) und Innovation (Offenheit in Problemwahrnehmung und -lösung) wird von unterschiedlichen Governance-Arrangements unterschiedlich gelöst. Einige – vor allem diejenigen mit hoher Interessensheterogenität – können rigider und intern hierarchischer, andere flexibler sein und ohne hierarchische Ansätze auskommen. Insofern gibt es eine Bandbreite von Governance-Arrangements, die auf einer Skale von »rigide« zu »flexibel« aufgereiht werden könnten. Damit verbindet sich aber auch ein weiteres Dilemma: rigidere Formen sind meist wirksamer in der Umsetzung ihrer Entscheidungen, flexiblere Formen häufig kreativer im Prozess der Problembearbeitung.

Netzwerkartige Interaktionssysteme ohne ausreichende Führung sind sehr zeitaufwändig (hohe Konsens- und Interaktionskosten). Die Erfahrungen zeigen, dass mit professioneller Moderation und geeigneten Anreizstrukturen/ Handlungszwängen (z.B. Wettbewerb der Regionen um Geld; Befristung von Verfahren; Zwänge zur öffentlichen Präsentation der Ergebnisse) der Effektivitätsgrad erhöht werden kann.

Governance-Prozesse sind folglich ambivalent in ihrer Wirkung. Einerseits ergänzen sie die formalen institutionellen Strukturen, machen sie durchlässiger und flexibler in Reaktion auf neue Herausforderungen. Andererseits weichen sie diese Strukturen auf, allerdings unsystematisch, aus der Interessenlage der über Governance zusammengesetzten Akteure sowie aus den Anforderungen der Problemstellung heraus. Das bedeutet: Hier bilden sich schwach kontrollierte Vor-Entscheiderstrukturen aus, deren Legitimation begrenzt ist, die aber die formalen politisch-administrativen Prozesse ganz wesentlich beeinflussen können. Deshalb ist auch die Gefahr korporatistischer Verfahren nicht gering zu schätzen (HEINZE/VOELZKOW 1991, 468) – starke wirtschaftliche Interessen können direkt mit Politik und Verwaltung in Verhandlungen treten. Die außer-institutionell gewonnenen kollektiven Einigungsergebnisse, die meist hohe Transaktionskosten verursachen, lassen sich meist nur unter Schwierigkeiten später im parlamentarischen Entscheidungsprozess wieder auflösen.

Governance-Arrangements unterscheiden sich darin, wie sie in ihr Umfeld eingebettet sind. Darin drückt sich meist ein Spannungsverhältnis aus. Denn einerseits sind die Governance-Arrangements an einem hohen Grad an Autonomie interessiert; andererseits kann das übergeordnete Institutionensystem (z.B. Gemeinde, Staat) nicht zulassen, dass sich politische Entscheidungen aus den legitimen institutionellen Strukturen herausverlagern (»außerparlamentarisch«, »korporatistisch«). So können einbettende externe Government-Strukturen die internen Governance-Prozesse wesentlich beeinflussen (eher restriktiv als expansiv) oder die Governance-Prozesse sind eingebunden in höhere Entscheidungsebenen (multilevel governance), wobei die höhere Ebene Vorgaben macht, die eine bestimmte Lösungsrichtung über andere privilegieren.

(7) Folgerungen

Die Regional Governance-Forschung hat für die Wissenschaft offenbar mehr versprochen als sie letztlich halten konnte. Der wissenschaftliche Ertrag ist gering geblieben, eine eigene Theorie der Regional Governance ließ sich nicht entwickeln, vielmehr werden die Erklärungsmuster für die empirisch beobachteten Modi aus dem Wissenskörper der Sozialwissenschaften genommen. Die Forschungsergebnisse sind stattdessen eine große Zahl von Fallstudien, die aber so heterogen sind (in analytischer Systematik und methodischem Vorgehen) und deren empirische Befunde zudem nur in ihren spezifischen Kontextbedingungen zu interpretieren sind, dass generalisierbare Erkenntnisgewinne praktisch unmöglich wurden. Das wird Promovierende nicht davon abhalten, noch weitere Fallstudien anzulegen, aber auch deren heuristischer Beitrag bleibt gering.

Wir alle, die wir uns mit dem Thema befassten, sind zu lange der Illusion gefolgt, die in der Praxis erkennbaren neuen Governance-Arrangements seien so neuartig, dass dahinter ein spezifisches, wissenschaftlich zu erforschendes Phänomen verborgen sei. Faktisch erlebten wir »des Kaisers neue Kleider« – eine Erkenntnis, die Rod A. Rhodes, einer der ersten, die auf das neue Phänomen aufmerksam machten (RHODES/MARSH 1992), offenbar sehr früh gewann. Denn nach einer zusammenfassenden Darstellung dessen, was es zu Regional Governance im britischen Kontext zu sagen gab (RHODES 1997), zog er sich aus der Diskussion zurück. Wir erleben

möglicherweise aktuell ein ähnliches Phänomen in der Thematik der »Planungskultur« – ein suggestiver Begriff, der verspricht, sozio-kulturelle und kognitive Einflüsse auf Planungsprozesse offenzulegen, die sich bisher der Wissenschaft entzogen, weil sie im Verborgenen wirken (vgl. OTHENGRAFEN 2012).

Wenn analytischer Bedarf besteht, dann in zwei Richtungen: zum einen, eine belastbare analytische Konzeption zu entwickeln, die in differenzierter Form die wichtigsten Elemente und Prozesse von Regional Governance zusammenstellt, zum anderen, eine Typologie der Regional Governance-Arrangements zu gewinnen. Ersteres wäre möglicherweise eine für Regional Governance angepasste Modifikation des Scharpfschen »akteurzentrierten Institutionalismus« (etwa dem Muster von BOELENS 2010 folgend), hätte aber den Vorteil, der Praxis-Arbeit in Prozessen der Selbst-Steuerung (und Selbst-Reflexion) Hilfestellung zu geben. Solche analytischen Konzeptionen laufen allerdings leicht Gefahr, durch zu großen Detaillierungsbedarf (weil die Fallbeispiele so heterogen sind und die jeweiligen Kontextstrukturen so vielfältig sind) überkomplex und unbestimmt zu werden. Überkomplex bedeutet, dass sie nicht generalisiert genug angelegt sind und dass die verwendeten Begriffe nicht trennscharf genug sind. Unbestimmt heißt, dass die Relevanz der identifizierten Variablen und Strukturmerkmale nicht erklärt wird – man reiht alles nebeneinander auf, ohne zu gewichten. Die Aufgabe wäre also, aus der Vielzahl der Fallstudien die Variablen und Strukturmerkmale herauszuarbeiten, die signifikant einflussreich sind, sie so zu aggregieren, dass generalisierbare Aussagen möglich werden, und sie in ihrer Bedeutung zu gewichten, d.h. zu hierarchisieren. Das ist angesichts der Heterogenität der vorliegenden Fallstudien kein leichtes Unterfangen und verlangt gute Kenntnisse derjenigen sozialwissenschaftlichen Theorien, die bisher zur Interpretation der Fallstudien herangezogen wurden.

Eine Typologie der Governance-Arrangements könnte daran ansetzen, wofür sie eingerichtet werden. Der Typen-Fächer ist inzwischen relativ breit geworden, weil nicht nur die klassischen Regionalkonferenzen dazu gehören, sondern auch Regionale Innovationssysteme (unter Beteiligung von Hochschulen und Forschungszentren), Metropol-Regionen, Urban Governance, grenzüberschreitende Modelle der Governance etc.. Dabei geht es vor allem um die Lösung typischer Spannungslinien der Governance:

zwischen festeren Entscheidungsstrukturen und flexibleren Innovationssystemen, zwischen hoher Lernfähigkeit und verlässlichen Routinen, zwischen Input- und Output-Legitimation, zwischen Autonomie und Fremdbestimmtheit, zwischen (horizontalen) Netzwerken und (vertikaler) Zentralisierung von Führungsfunktionen etc..

Aber selbst dann bleibt der wissenschaftliche Erkenntnisgewinn gering, weil daraus primär Hilfen für die Praxis abzuleiten sind.

Für die Praxis hat die Governance-Diskussion mehr Klarheit über die Vor- und Nachteile schwach institutionalisierter Regionalorganisationen gebracht. Aber es ist schwierig, den praxisbezogenen Mehrwert zu bestimmen: Viele Praktiker, genervt von den zahlreichen wissenschaftlichen Begleitstudien und der geringen Dauerhaftigkeit regionaler Governance-Arrangements, werden auf die Frage nach der praktischen Nützlichkeit eher skeptisch reagieren. Sie werden in erster Linie die mit Governance-Arrangements verbundenen Fördermittel und die geförderten Mediations-/Moderationsprozesse schätzen, in den Governance-Arrangements aber kaum etwas Neues sehen – Arbeitskreise, Projektgruppen, Zukunftsforen u.ä. hat es auch vorher schon gegeben. Andere werden jedoch darauf verweisen, dass mit der Governance-Diskussion regionale Kooperations- und Koordinationsprozesse systematischer gestaltet, mitunter auch effizienter in ihren Abläufen wurden und dass Erfahrungen gewonnen wurden, wie Gruppen funktionieren und wie deren Gemeinschaftsarbeit verbessert werden kann. Die zahlreichen »Handbücher« (z.B. ADAMASCHEK/PRÖHL 2003; GOTHE 2006; BÖCHER et al. 2007; BAUER-WOLF et al. 2008) resp. Erfahrungsberichte werden von der Praxis durchaus zur Kenntnis genommen und häufig auch ausgewertet.

Ein objektives Bild gibt es zur Zeit aber auch deshalb noch nicht, weil die Praxis-

Berichte überwiegend von Wissenschaftlern verfasst wurden, welche die Begleitforschung durchführten und insofern »stake-holders« sind. Immerhin: die von ihnen vorgetragene Argumente über erfolgreiche Governance-Arrangements und die positiven Rückmeldungen, die sie aus der Praxis gewannen (man vergleiche allein die zahlreichen Fallbeispiele, die in dem Sammelwerk von KLEINFELD et al. (2006) vorgetragen wurden), sprechen für einen Mehrwert der Praxis aus der Governance-Forschung.

Dennoch können wir davon ausgehen, dass Regional Governance in der Praxis eine relevante Kategorie bleiben wird. Denn der Bedarf, sich regional zu organisieren, ist gewachsen, genauso wie in der Praxis geschätzt wird, sich über Governance-Arrangements unkompliziert zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft verständigen zu können. Zudem führt der Wandel des Staates zum »kooperierenden Staat« oder gar »aktivierenden Staat« dazu, dass der Staat immer stärker auf die Ko-Produktion von regionalen Akteuren über Regional Governance angewiesen ist: »Im nationalen Rahmen zeichneten sich besonders raumbezogene Politikfelder (Regionalplanung, Infrastrukturplanung, Umweltpolitik) dadurch aus, dass staatliche Planungen und Programme ohne die Einbindung relevanter Investoren, Produzenten und Grundbesitzer, aber auch Hochschulen und Bildungsträger meist »Blaupausen« bleiben, weshalb Formen dezentraler Kontextsteuerung und Netzwerkbildung häufig als Mittel zur Steigerung der Effizienz und der Legitimation politischen Handelns begriffen werden.« (KLEINFELD 2006, 401).

Aber für diesen Mehrwert der Praxis braucht es kaum noch weitere Forschung, vielmehr Beratung. Das scheint auch die beobachtbare Entwicklung zu sein: Die praxisrelevanten Erkenntnisgewinne werden inzwischen mehr von den Beratungsbüros hervorgebracht als von der Wissenschaft.

Literatur

- ADAMASCHEK, Bernd; PRÖHL, Marga (Hg.) (2003): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh
- ALLEN, John; Massey, Doreen; Cochrane, Allen (1998): Rethinking the region. London
- BAUER-WOLF, Stefan; Payer, Harald; Scheer, Günter (2008): Erfolgreich durch Netzwerkkompetenz. Handbuch für Regionalentwicklung. Wien u. New York
- BENZ, Arthur; DOSE, Nicolai (2010): Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept. In: A. Benz; N. Dose (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. akt. u. ver. Aufl., Wiesbaden, 13-36
- BENZ, Arthur; DOSE, Nicolai (Hg.) (2010): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. akt. u. ver. Aufl., Wiesbaden
- BENZ, Arthur et al. (Hg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden
- BÖCHER, Michael; Krott, Max; Tränkner, Sebastian (Hg.) (2007): Regional Governance und integrierte ländliche Entwicklung. Wiesbaden
- BOELENS, Luuk (2010): Theorizing practice and practising theory: Outlines for an actor-relational-approach in planning. In: Planning Theory 9/2010. 28-62
- BRENNER, Neil (2004): New state spaces: Urban governance and the rescaling of statehood. Oxford
- CROUCH, Colin (2008): Postdemokratie. Frankfurt/M.
- DAVIES, Jonathan S. (2011): Challenging governance theory: From networks to hegemony. Bristol
- DILLER, Christian; Nischwitz, Guido; Kreutz, Benedict (2014): Förderung von Regionalen Netzwerken: Messbare Effekte für die Regionalentwicklung? In: Raumforschung und Raumordnung 72/2014. 415-26
- DÖRNER, Dietrich (1989): Die Logik des Misslingens, Reinbek b. Hamburg
- DUIT, Andreas; GALAZ, Victor (2008): Governance und complexity – emerging issues for governance theory. In: Governance, 21, H.3/2008, 311-35
- FOSTER, Kathryn A.; Barnes, William R. (2012): Reframing regional governance for research and practice. In: Urban Affairs Review 48/2012, 272-83
- FÜRST, Dietrich (2014): Regionalverbände im Vergleich. In: R. Kastorff-Viehmann; Y. Utku (Hg.): Regionale Planung im Ruhrgebiet. Von Robert Schmidt lernen? Essen, 95-106
- FÜRST, Dietrich (2010): Regional Governance. In: A. Benz; N. Dose (Hg.): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, 2. akt. u. ver. Auflage, Wiesbaden, 49-68
- FÜRST, Dietrich (1990): Regionalverbände im Vergleich: Entwicklungssteuerung in Verdichtungsräumen. Baden-Baden
- GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew (2004): Case studies and theory development in the social sciences. Cambridge u. London
- GOTHE, Stefan (2006): Regionale Prozesse gestalten. Ein Handbuch für Regionalmanagement und Regionalentwicklung. Kassel
- HARDIN, Russell (2002): Trust and trustworthiness. New York
- HAVERI, Arto (2006): Complexity in local government change: Limits to rational reforming. In: Public Management Review 8/2006, 31-46
- HEINZE, Rolf G.; VOELZKOW, Helmut (1991): Regionalisierung der Strukturpolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Staat und Stadt. Systematische, vergleichende und problemorientierte Analysen »dezentraler« Politik, Opladen (Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 22/1991), 461-76
- HESSE, Joachim Jens; GÖTZ, Alexander (2006): Kooperation statt Fusion? Interkommunale Zusammenarbeit in den Flächenländern. Baden-Baden
- JONES, Candace; Hesterly, William S.; Borgatti, Stephen P. (1997): A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms. In: Academy of Management Review 22/1997, 911-45
- KLEINFELD, Ralf (2006): Regional Governance in Theorie und Praxis – eine vergleichende Zwischenbilanz. In: R. Kleinfeld; H. Plamper; A. Huber (Hg.): Regional Governance. Bd. 2. Göttingen und Osnabrück, 385-424
- KLEINFELD, Ralf; Plamper, Harald; Huber, Andreas (Hg.) (2006): Regional Governance (2 Bd.), Göttingen und Osnabrück
- KOOIMAN, Jan (1999): Social-political governance: Overview, reflections, and design. In: Public Management Review 1/1999, 67-92
- KOOIMAN, Jan (2003): Governing as Governance. London und Thousand Oaks
- LÖB, Stephan (2006): Problembezogenes Regionalmanagement. Dortmund

- LUDWIG, Jürgen; Mandel, Klaus; Schwieger, Christopher; Terizakis, Georgios (Hg.) (2009): Metropolregionen in Deutschland: 11 Beispiele für Regional Governance. Baden-Baden
- LUHMANN, Niklas (1975): Macht. Stuttgart
- LUHMANN, Niklas (1984): Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt am Main 1984
- MALONEY, William; Smith, Graham; Stoker, Gerry (2000): Social capital and urban governance: Adding a more contextual »top-down« perspective. In: Political Studies 48/2000, 802-20
- MAYNTZ, Renate (2006): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? Köln 2004 (MPIfG working paper, Nr. 04/1) (abgedr. in: G.F. Schuppert (Hg.): Governance Forschung. Baden-Baden, 11-20)
- MAYNTZ, Renate (1993): Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: A. Héritier (Hg.): Policy-Analyse. PVS-Sonderheft 24/1993, 39-56
- NEWMAN, Janet (2005): Remaking governance. Peoples, politics and the public sphere. Bristol
- OFFE, Claus (2008): Governance – »Empty signifier« oder sozialwissenschaftliches Forschungsprogramm? In: G.F. Schuppert; M. Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden (PVS-Sonderheft 41/2008), 61-76
- OSTHORST, Winfried (2010): The rise of a container region. Sectoral transformation and environmental conflicts in Northwest Germany. A case of multi-level policy making. Baden-Baden
- OTHENGRAFEN, Frank (2012): Uncovering the unconscious dimensions of planning. Using culture as a tool to analyse spatial planning practices. Farnham/Surrey
- PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (1998): Governance without government? Rethinking public administration. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 8/1998, 223-243
- PIERRE, Jon (2000) (Hg.): Debating Governance. Authority, steering, and democracy. Oxford
- PIERRE, Jon; PETERS, Guy B. (2005): Governing complex societies – trajectories and scenarios. Basingstoke/U.K.
- PRIDDAT, Birger P. (2006): Netzwerk, Cluster und Fusionen als drei Modelle von Regional Governance. In: R. Kleinfeld; H. Plamper; A. Huber (Hg.): Regional Governance, Bd. 2. Göttingen, 249-60
- PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick (2008): Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. In: Journal of Public Administration Research and Theory, 18/2008, 229-52
- PÜTZ, Marco (2004): Regional Governance. Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München. München
- READE, Eric (1983): If planning is anything, maybe it can be identified, in: Urban Studies 20, 159-71
- RHODES, Rod A. W.; MARSH, David (1992): Policy networks in British government. Oxford u. New York
- RHODES, Rod A. W. (1997): Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity, and accountability. Buckingham, Philadelphia
- ROTHSTEIN, Bo (2005): Social traps and the problem of trust. Cambridge/U.K.
- SACK, Detlef (2009): Governance und Politics. Die Institutionalisierung öffentlich-privater Partnerschaften in Deutschland. Baden-Baden
- SCHARPF, Fritz W. (2000): Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikwissenschaft. Opladen
- SCHUPPERT, Gunnar Folke (Hg.) (2005): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden
- SCHUPPERT, Gunnar Folke; ZÜRN, Michael (Hg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden (PVS-Sonderheft 41/2008)
- STEGBAUER, Christian (2010): Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie: Einige Anmerkungen zu einem neuen Paradigma. In: Chr. Stegbauer (Hg.): Netzwerkanalyse und Netzwerktheorie: Ein neues Paradigma in den Sozialwissenschaften, 2. Aufl. Wiesbaden 2010, 11-20
- STONE, Clarence (2005): Looking back to look forward: Reflections on urban regime analysis. In: Urban Affairs Review 40/2005, 309-41
- ZIPF, George K. (1949): Human behavior and the principle of least effort. An introduction to human ecology. Cambridge/ Mass.



Wenn alle entwerfen

Alltägliche und multidimensionale Praktiken der Raumgestaltung

»Es ist noch eher ungewöhnlich, eine neue Gebrauchsweise (und keinerlei neue Gegenstände) als Resultat eines Designprozesses vorzuweisen. [...] Für Design-im-Gebrauch sind exzellente formalästhetische Entwürfe nicht zentral, sondern die Anschlussfähigkeit für unterschiedliche Handlungspraxen« (BREDIES 2014: 201).

Wenn von Entwerfen die Rede ist, dann steckt dahinter meist ein normiertes Entwurfsverständnis, das die Kompetenz des Entwerfens auf eine spezifische Fachwelt beschränkt. Diese selbstaufgelegte Normierung ignoriert sowohl die begriffliche Unschärfe von »Entwerfen« und Gestaltungskompetenz »aller« als auch seine Entstehungsgeschichte. Mit den politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Umwälzungen der letzten Jahrzehnte ist das Aufgabenfeld von (Landschafts)Architekten und Städtebauern noch komplexer geworden. Mit diesen Veränderungen differenzieren sich auch Gestaltungsprozesse, Methoden und Zuständigkeiten aus, und es werden tradierte Akteurskonstellationen und Rollen hinterfragt. Das vermeintliche Gegensatzpaar »hier die gestaltende Fachwelt« und »dort die Nutzer der Gestaltung« entspricht nicht mehr der Wirklichkeit und heutigen Bedürfnissen. In gleichem Maße wie sich Grenzen zwischen physischer und virtueller Welt auflösen, weichen auch Planer- und Alltagswelten auf. Immer mehr Bürger fordern Mitgestaltungsrechte an ihrer Lebensumgebung ein, befördert durch neue Medien, *Social Design*, Entwicklungen rund um die *selfmade city*, technologische Möglichkeiten wie die 3D-Drucker und Produktionskonzepte wie *Mass Customization* oder *Mixed Reality* Anwendungen. Es sind nicht nur im geplanten, konzipierten Raum, sondern auch im genutzten und gelebten Raum Entwurfsspuren zu entdecken. Wenn also die Gestaltung von Raum immer mehr von allen praktiziert wird, dann verschieben sich auch Kompetenzbereiche und Hierarchien. In den folgenden Abschnitten sollen ein paar Schlaglichter auf diese Aspekte geworfen und der Frage nachgegangen werden, wie sich damit Entwurfs- und Planungsprozesse verändern könnten.



Dr. Daniela Karow-Kluge ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der Fakultät für Architektur der RWTH Aachen. Im Rahmen ihrer Dissertation hat sie sich mit experimentellen Planungsprozessen in öffentlichen Räumen auseinandergesetzt und weitere Publikationen zu temporären Interventionen und Raumgestaltung veröffentlicht.

Städte entwickeln sich nicht so, wie es Planer und Architekten wollen

Das Postulat einer rationalen Planbarkeit der Moderne ist spätestens Ende der 1960er, Anfang der 1970er-Jahre durch diverse Planungsansätze abgelöst worden, befördert durch die Erkenntnis, dass die Produktion von Raum durch eine Vielzahl unterschiedlichster Parameter beeinflusst wird, die noch dazu untereinander in vielgestaltigen Wechselbeziehungen verbunden sind. Mit der Globalisierung, neuen Kommunikations- und Transportmöglichkeiten, höherer Mobilität, Migrationsströmen sowie multivernetzten Handelsbeziehungen hat sich diese Komplexität noch erhöht, und mit ihr haben sich Planungs- und Gestaltungsprozesse verändert. Diese verzwickten Ausgangslagen erschweren der Disziplin, sich zwischen dem Anspruch auf Planungssicherheit und -kontrolle und den ungeordneten Alltagsrealitäten zu verorten. »Die Vorstellung von dem, was Stadtgestaltung ist, hat sich geändert, und auch die dafür Zuständigen sind nicht mehr dieselben: nicht nur Behörden oder Investoren, sondern die Bürger selbst« (BECKER et al. 2014: 12). So beschreiben es die Autoren des KulturSPIEGEL in ihrem Schwerpunktheft rund um das Selbermachen von Stadt. Auf die Fragen, wer bestimmen soll, wie Stadträume auszusehen haben, geben sie gleich selber die Antwort – »Lieber die Bürger selbst – sie wissen, wie sie leben wollen« – und nennen das Ganze ein »Designheft über die Gestaltung der Stadt« (ebd.: 11). Die im Heft vorgestellten Projekte »sind oft temporär, meist von den Anwohnern angestoßen, und viele haben eine ganz eigene Ästhetik, die nach Improvisation und Recycling, nach Paletten und Do-it-yourself-Kultur aussieht. [...] Es geht bei diesem Thema darum, wie kleine Eingriffe das große Gesamtgefüge Stadt verändern können« (ebd.: 12f.). In den »selbstgemachten« Projekten ist eine Trennung von Produktion und Gestaltung auf der einen Seite und Raumkonsum bzw. Gebrauch von Stadtraum auf der anderen Seite aufgehoben. Die Identität von Produzent und Nutzer ist zentrales Merkmal der »selbstgemachten« Stadt (vgl. BMUB & BBSR 2014: 15ff.).

Die Entwicklungen und Auseinandersetzungen rund um das Selbstgemachte rühren an den vermeintlichen Grundfesten und Gestaltungsspielräumen von Planern und Architekten. Schon Yona Friedman meinte, dass eine Stadt in Wirklichkeit nicht geplant wird, »sie plant sich selbst. Was zählt, sind nicht die

offiziellen Pläne, sondern das, was die Leute daraus machen« (FRIEDMAN 2004: 141). Ähnlich sieht es der Soziophysiker Philip Ball. Er behauptet, dass unsere Städte äußeren Gesetzmäßigkeiten unterworfen sind, so sehr die planende Zunft diese Einflüsse auch auszuschließen anstrebt. Ball schreibt: »Diese ungeplante [...] Stadtphysik führt keineswegs notwendigerweise in die Unordnung. [...] Der amerikanische Ökonom Herbert Simon berichtet von dem ›Erstaunen und ungläubigen Kopfschütteln‹ seiner Architekturstudenten, als er ihnen erklärte, wie wenig das effiziente Design mittelalterlicher Städte auf zentrale Planung und wie sehr es auf ›Myriaden individueller menschlicher Entscheidungen‹ zurückzuführen ist« (BALL 2004). Ball spricht hier von einer Art Gruppenintelligenz, die Lösungen ohne Blaupause schafft. Ball folgert daraus, dass Städte eigentlich nicht generalstabsmäßig geplant sein müssten, da sie sich selbst organisieren. Allerdings ist dies nicht uneingeschränkt möglich. Um ein ausgewogenes System herzustellen, ist eine Gradwanderung zwischen »Laissez-faire« und Regeln sowie eingreifender Regulation und eine ständige Reflexion dieser selbst organisierenden Systeme nötig (vgl. ebd.).

Stadtentwicklung und -gestalt sind also ein alltägliches Produkt aller gesellschaftlichen, ökonomischen, ökologischen und raumbildenden Prozesse. Aktuelle Diskussionen um die selbstgemachte Stadt verstärken diese Sichtweise. »Wenn also ›fremdgemacht‹ dadurch gekennzeichnet ist, dass ›Stadtmacher‹ und ›Stadtnutzer‹ verschieden sind, [...], dann hieße ›selbstgemacht‹: Die Rollen fallen in eins, man baut für sich selbst« (SELLE 2014: 17). In der Regel wird »selbstgemacht« mit »selbstgebaut« gleichgesetzt. Da die Stadt aber nicht nur aus Gebautem besteht, sondern auch ein soziales Gebilde ist und durch die Menschen, die in ihr leben, »produziert« wird, gestalten auch »alle« die Stadt. Stadt ist also mitnichten allein das Werk von Markt (Immobilienunternehmen, Developer, Baukonzerne), Staat und Kommunen sowie Fachleuten (Architekten, Städtebauer, Verkehrsplaner etc.). Unter dem Einfluss eines starken zivilgesellschaftlichen Engagements geraten die hierarchischen Planungsmodelle von Top-down und Bottom-up in Bewegung. Stattdessen entstehen neue Formen der Zusammenarbeit und horizontale Modelle, die als Outside-in (Entwicklungen von außen werden z.B. durch Stadtverwaltungen aufgenommen) oder Inside-out (Stadtverwaltungen kommunizieren ihre Vorstellungen in

einem offenen Dialog) beschrieben werden (vgl. BAUWELT 2014: 17ff.).

»Diffuse Design« und Alltagsgebrauch

»Eigentlich sucht sich die professionelle architektonische oder städtebauliche Gestaltung bewusst vom Trivialen, Gewöhnlichen oder Geschmacklosen des städtischen Alltags und der Massenkultur abzugrenzen – Architektur wird gern als ›Baukunst‹, als Teil der Hochkultur verstanden. Ebenso dient die herkömmliche Stadtplanung dazu, durch übergeordnete Leitbilder und bauliche Setzungen für Ordnung und Gestaltung des Stadtraums zu sorgen, und steht damit per se im Gegensatz zum Ungeplanten, Alltäglichen, Ephemerem, Dynamischen in der tatsächlichen Produktion der städtischen Räume« (HAGEMANN 2012: 73). Mittlerweile ist allerdings – wie oben angedeutet – eine Hinwendung zum (städtischen) Alltag sowohl in Anwendungs- als auch in Forschungskontexten zu verzeichnen. In ihrer Dissertation »Gebrauch als Design. Über eine unterschätzte Form der Gestaltung« stellt sich z.B. Katharina Bredies die Frage, »wie die Gestaltungsarbeit und Verantwortung zwischen Benutzern (als Experten der Anwendung) und Designern (als Experten in der Gestaltung) verteilt wird« (BREDIES 2014: 3). In seinem kürzlich erschienenen Buch »Design, When Everybody Designs. An Introduction to Design for Social Innovation« unterscheidet auch Ezio Manzini zwischen »›diffuse design‹ (performed by everybody) and ›expert design‹ (performed by those who have been trained as designers« (MANZINI 2015) und beschreibt, wie diese zwei Gruppen interagieren und dies zu sozialen Innovationen führen kann. Er hinterfragt tradierte Beziehungen zwischen »expert« und »nonexpert« Designern und die Rolle von Designern in heutigen Gesellschaften. Wie der Begriff des »diffuse design« bei Manzini bereits andeutet, ist dieses Feld nicht klar umrissen. Es umfasst sowohl bewusste und unbewusste als auch intentionale und unbeabsichtigte Gestaltungsprozesse. Beabsichtigte und zielgerichtete sind z.B. im DIY-Heimwerken oder in Selbstbau-Projekten zu finden, unbewusste Entwurfsspuren im alltäglichen Gebrauch, wo Räume ohne »Designabsicht« genutzt, angeeignet und umgenutzt werden (vgl. BRANDES et al. 2009; BREDIES 2014).

Letztere Gebrauchsspuren werden zwar gesehen und analysiert (vgl. z.B. GEHL & SVARRE 2013), sie werden zumeist aber nicht als

(Alltags)design wahrgenommen. Mangelndes Wissen um die Prozesse der Stadtproduktion und Einflüsse unser aller Verhalten auf den Raum und seine Gestalt liegen dem zugrunde. In »Learning from Las Vegas« haben Denise Scott Brown und Robert Venturi bereits Ende der 1960er Jahre das Banale, Alltägliche und vermeintlich Hässliche der zeitgenössischen amerikanischen Stadt erforscht und beschrieben (vgl. VENTURI et al. 1979). Als Vertreter der Ostküsten-Kultur – geprägt von Raumbildern der verdichteten europäischen Stadt – versuchten sie, unvoreingenommen dem alltäglich Anderen zu begegnen. Es gelang ihnen nur bedingt. Ihnen standen dabei ihre eigenen Wertvorstellungen und ein eingeschränkter Methoden- und Darstellungskanon im Weg, der – wie ihre Sehgewohnheiten – an bekannten Maßstäben ausgerichtet war: »Die Methoden der Darstellung, die man als Architekt und Planer gemeinhin gelernt hat, behindern unser Verständnis von Las Vegas. Sie beziehen sich demgegenüber auf wesentlich statische Gegebenheiten, während es hier um dynamische Prozesse geht« (ebd.: 92). Obwohl die Studie von Brown und Venturi nunmehr fast 50 Jahre alt ist, spiegeln deren Untersuchungsgegenstand und die damit verbundenen methodischen Probleme in der Auseinandersetzung mit Las Vegas noch heute ähnliche Diskussionslinien wieder. Darüber hinaus führen die gesellschaftlichen Veränderungsprozesse dazu, dass »die frühere und teilweise bis heute für die Entwicklung von Städten verbreitete Vorstellung von einer einfachen Projizierbarkeit sozialer Beziehungen auf ein umgrenztes Territorium nicht mehr greift. Diese Vorstellung wird im Städtebau in Begriffen wie Nachbarschaft oder Quartiersleben sichtbar« (BENZE 2012: 10f.). Beide Zitate machen deutlich, dass das Wissen und Tun von Planern und Architekten noch immer stark auf die eigene Zunft, auf den verdichteten Stadtkern europäischer Städte mit seinen bekannten Typologien und die physische Stadtgestalt gerichtet ist.

Alltagsräume verstehen und entwerfen

Alltag wird landläufig als tägliches Einerlei oder der gleichförmige Ablauf im Werktag und Arbeitsleben beschrieben. Es sind routinemäßige Abläufe, die durch wiederholbare Muster wie z.B. Arbeit, Konsum, Freizeit, Körperpflege, Wach- und Schlafphasen, sozialer und kultureller Betätigung und der mit all' diesen Tätigkeiten verbundenen Wege

und Kommunikationsformen gekennzeichnet sind. Die Untersuchung von Alltag und Alltagskulturen ist ein wichtiges Forschungsgebiet von Soziologen, Sozialwissenschaftlern und Ethnologen, die – wie z.B. Erving Goffman oder Harold Garfinkel – nicht nur den »normalen« Alltag beobachten, sondern auch »sonderbare und abgesonderte Welten jenseits von jedermanns Alltag« (WILLEMS 2012: 44) erforschen. Dies waren z.B. eine abgelegene Kleinpächtergemeinschaft, ein Spielkasino und eine psychiatrische Anstalt. In diesen Zusammenhängen reflektiert der Forscher seine eigene »Welt-Fremdheit« und nutzt sie zugleich als Informationsgenerator: »Indem er sich als »Außenstehender« mit der zu erforschenden Sozial- und Sinnwelt vertraut macht, erfährt er deren Besonderheit als Ensemble von Differenzen zu seinen eigenen Selbstverständlichkeiten« (ebd.). Bezüge zur qualitativen Sozial- und Alltagsforschung sowie zur Ethnographie und ihrer Methoden sind hilfreich in Bezug auf das Verstehen komplexer Stadtentwicklungsprozesse.

In den raumplanenden und raumgestaltenden Disziplinen ist die Alltagswelt noch immer zu stark von der Planungswelt getrennt, trotz Bürgerbeteiligung und partizipativer Architektur und Planung. Alltag wird als das beschrieben, was die Planerwelt umgibt (vgl. SCHÖNWANDT 1999: 30). Beide Welten werden über einen Planungszyklus mit unterschiedlichen Stationen miteinander verknüpft. Der erste Planungsschritt wird als »Verständnis der Sachlage« bezeichnet und findet an der Nahtstelle zwischen Alltags- und Planungswelt statt. In ihm geht es um die Beschreibung des Planungsproblems durch ein Wechselspiel von empirischer Untersuchung und deren Interpretation und Bewertung. Schönwandt gibt zu, dass »mit dieser Nahtstelle die ständige Gefahr einhergeht, dass die von den Akteuren der Planungswelt erarbeiteten Problembeschreibungen die Problemlagen der Alltagswelt nicht angemessen abbilden« (ebd.: 31). Die Gefahr liegt darin, dass die Probleme – wenn es überhaupt ein »Problem« sein sollte – immer aus Sicht und dem Verständnis der Planer und Architekten beschrieben werden. Selbst wenn zuvor umfassende Beteiligungsverfahren durchgeführt worden sind, um Bedürfnisse und Wissen der Bürger zu identifizieren, wird die Problembeschreibung der Planer nicht unbedingt der Lagebeschreibung der Bürger entsprechen. Noch dazu sprechen sie unterschiedliche Sprachen und begreifen und nehmen Raum höchst unterschiedlich wahr. Wie können

dann Alltags- und Planungswelt zusammenkommen? Besonders schwierig wird es dort, wo die oben beschriebenen Begrifflichkeiten und Raumbilder (verdichtete Stadt, Quartier, (Frei)raumtypologien) nicht greifen wie z.B. in der Peripherie, in urbanen Landschaften, in dispersen Stadtregionen ohne verdichteten Stadtkern.

»Raumtaktiken« im Alltag

Derartige Orte hat Andrea Benze in ihrer Dissertation über »Alltagsorte in der Stadtregion« von Bitterfeld-Wolfen untersucht. Bei ihrer Suche nach lokalen Potenzialen von Vereinen als »alltägliche soziale Orte« und Treffpunkte stellte Benze fest, dass sich diese »Orte« nicht über eine alleinige Analyse des physischen Raumes und Vorstellungen sozial-räumlicher Beziehungsgeflechte von Kernstädten finden und auf disperse Stadtstrukturen ohne verdichteten Stadtkern übertragen lassen (vgl. BENZE 2012). »Ortsgebundene Kommunikationsstrukturen lösen sich auf und Sozialstrukturen lassen sich nicht mehr bruchlos auf räumliche Ordnungsbilder projizieren« (ebd.: 17). Hier stellt sich die Frage, wie Orte und ihre verborgenen Qualitäten aufzuspüren und beschreibbar sind. Wie bereits Garfinkel in der qualitativen Sozialforschung feststellt, dass Alltagspraktiken nicht einfach durch Interviews abgefragt werden können, so betont auch Benze: »Bezogen auf Planungsprozesse gibt es inzwischen eine Vielzahl von Forschungen, die sich mit lokalen Beteiligungsstrukturen auseinandersetzen. Ihnen ist gemein, dass sie sich sehr stark mit Planungsprozessen und Kommunikationsstrukturen auseinandersetzen, jedoch nicht mit dem Ort und seiner baulichen Gestalt. [...] Die Arbeit ist [...] ein Plädoyer dafür, sich auch damit zu beschäftigen, was schon da ist und sich nicht nur auf Befragungen oder Beteiligungen in Gremien mit zuvor aus der Theorie entwickelten Themen und Fragestellungen zu konzentrieren« (ebd.: 262). Gleichzeitig ist sie sich dessen bewusst, dass »der physische Raum nur ein Aspekt des Ortes ist. Alltägliche soziale Orte entstehen aus Handlungen und sind durch Identifikation, Relationen und Historie geprägt. Der Ort entsteht im Prozess seiner Produktion« (ebd.: 260). Sie erweitert den städtebaulich-architektonischen Blick, der die bauliche Gestalt einschließt, um den Blick auf soziale Interaktionen, kulturelle Handlungen und individuelle wie gesellschaftliche Entscheidungen.

Mit ihrer beispielhaften Untersuchung zeigt Benze Ansatzpunkte einer methodischen Vorgehensweise zur Untersuchung des alltäglichen sozialen und physisch-baulichen Raumes. Sie stellt dieses Geflecht anhand eines Atlases experimenteller Kartographie dar, in dem sie die unterschiedlichen Raumebenen – angelehnt an Lefèbvres drei Ebenen der Raumproduktion: der wahrgenommene, der konzipierte und der gelebte Raum – zur Analyse der Produktion der Vereinsorte in der Stadtregion zusammen darstellt. Herkömmliche Analysezeichnungen wie Lagepläne, Grundriss, Ansicht und Perspektiven werden durch andere Darstellungsweisen ergänzt. »Ziel der Zeichnungen ist es, narrative Elemente, die dem erlebten Raum und dem Bedeutungsraum entsprechen, mit der Darstellung der räumlichen Praxis und dem wahrgenommenen Raum sowie Darstellungsarten aus dem konzipierten Raum, Repräsentationen des Raumes zu verbinden« (ebd.: 117). Eine der untersuchten Raumebenen bzw. Kategorien nennt Benze »Raumtaktik« und bezieht sich dabei auf den Philosophen Michel de Certeau, der in seiner Untersuchung von Alltagspraktiken zwischen Taktiken und Strategien unterscheidet. Während Strategien von Subjekten verwendet werden, die mit Macht und Willenskraft ausgestattet sind, werden Taktiken von denjenigen angewandt, die über ebendiese nicht verfügen. Benze schreibt über die Taktiken: »Es ist eine Handlungsweise der Konsumenten bzw. Nutzer, wie sie im Zusammenhang mit Stadtentwicklung oft genannt werden. [...] [Certeau] sieht im Konsum nicht ausschließlich ein passives Verhalten, sondern ebenso einen kreativen, teilweise widerständigen und poetischen Akt. Taktik ist immer flüchtig und prozesshaft« (ebd.: 111).

Wenn alle entwerfen

Wenn vom Entwerfen aller und alltäglichen Praktiken der Raumgestaltung die Rede sein soll, dann muss auch die Handlungsweise des Entwerfens angesprochen werden. Das Entwerfen hat seine Ursprünge in handwerklicher Tätigkeit. Über Jahrhunderte hinweg wurden in Versuch-und-Irrtum-Verfahren (rekursiver Lernprozess) Dinge weiterentwickelt sowie neues Wissen generiert. Mit Beginn der Neuzeit im 15./16. Jahrhundert wurde dieser eng verzahnte Prozess jedoch langsam aufgelöst. Das Durchspielen unterschiedlicher Lösungswege beschränkte sich nunmehr auf das maßstäbliche Zeichnen auf Papier oder

das Labor abseits des realen Alltags und verdichtete sich in der Moderne zu einem als lineare Abfolge rational nachvollziehbarer Entscheidungen verstandenen Prozess. Die Anfänge dieser Veränderungen erklären sich aus einem veränderten Weltbild und Raum-begriff: Der anthropozentrische Raum-begriff der vorneuzeitlichen Gesellschaften wurde durch einen physikalischen, naturzentrierten Raum-begriff und Denkart abgelöst, die im 17. Jahrhundert ihren Durchbruch mit der Physik Galileis und Newtons fanden (vgl. LÄPPLE 1991: 36ff.). In der Folge wurden der physische und der soziale Raum als getrennt nebeneinander konstituierte Räume wahrgenommen und erforscht. Die Entwicklungsgeschichte des Entwerfens in der Architektur zeichnet sich entlang dieser Veränderungen seit der Neuzeit nach: Während das Entwerfen in der klassischen Architekturtheorie kein zentrales Thema war – in seinen »Zehn Büchern über Architektur« hat Vitruv das Entwerfen nur beiläufig erwähnt –, erlangte der Begriff »disegno« in der zweiten Hälfte des 16. Jahrhunderts an Bedeutung (vgl. SCHNEIDER 2009). »Disegno bedeutet ursprünglich Zeichnung oder Plan und bezieht sich auf die forma und practica, auf die sichtbare Gestalt der Zeichnung und die praktische Fähigkeit des Zeichnens« (GÄNSHIRT 2007: 45). Unterschieden wird zwischen »Entwerfen«, der Handlungsweise und Fähigkeit, und »Entwurf«, der Präsentation bzw. Lösung eines Entwurfsprozesses. Design bezeichnet im alltäglichen Sprachgebrauch von professionell ausgebildeten Designern den Arbeitsbereich, der »häufig immer noch die formalästhetischen Korrekturen am Ende des Konstruktionsprozesses umfasst. Gerade in der Verwendung auf Englisch geht die Bedeutung des Begriffs aber weit darüber hinaus und umfasst planerisch professionelle Eingriffe im Allgemeinen« (BREDIES 2014: 22).

Der Begriff des Entwerfens selber wird oft mit großer Unschärfe gebraucht. Christian Gänsshirt führt in seinem Buch »Werkzeuge für Ideen. Einführung ins architektonische Entwerfen« dafür zwei Gründe an: Zum einen, weil er »im allgemeinen Sprachgebrauch wenig verbreitet (...) ist, dagegen aber in den Fachsprachen sehr verschiedener Berufe – Architektur, Innenarchitektur und Ingenieurwesen, Landschaftsarchitektur, Stadtplanung, Informatik, Grafik und Industriedesign, aber auch Bildende Kunst, Regie und Bühnenbild, Schriftstellerei, Wissenschaft und Politik – in jeweils unterschiedlicher Weise benutzt wird. Ein weiterer Grund für die Unschärfe des Be-

griffs liegt in einer fundamentalen Zweideutigkeit des Entwerfens selbst. Ob jemand in einem bestimmten Moment nur kritzelt oder bastelt oder ›wirklich entwirft‹, lässt sich von außen nicht bestimmen« (Gänshirt 2007: 40). Erst an der Lösung eines einzelnen Entwurfsproblems ließe sich, so Gänshirt, die Qualität des Entwerfens ermesen. Als Lösung bzw. Produkt eines Entwurfsprozesses führt er beispielhaft den gewonnenen Wettbewerb oder das vollendete Bauwerk an (vgl. ebd.). Entwurfshandlungen im Alltag bzw. im Gebrauch wird aus Sicht der Fachdisziplinen wenig Beachtung geschenkt und auch wenig Kompetenz zugesprochen. Analysen von Räumen und Untersuchungen des *genius loci* mögen diese z.T. berücksichtigen, beeinflussen aber nicht in dem Maße den Entwurf, wie es andere Analyseebenen tun. Gänshirt unterscheidet außerdem verschiedene Qualitäten des Entwerfens. Mit der Differenzierung »Gekritzel« bzw. »Basteln« und »wirklichem Entwerfen« spricht er ersteren die Handlungsweise des (beabsichtigten) Entwerfens ab. Dies kommt in einem späteren Zitat Gänshirts deutlicher zum Ausdruck: »Zu Beginn des 21. Jahrhunderts leben wir weitgehend in Lebenswelten, die von Menschen gemacht und gestaltet wurden, die aber nicht unbedingt entworfen sind, zumindest nicht in einem Sinne, der Voraussetzungen und Konsequenzen eines Entwurfs erkennt und berücksichtigt« (ebd.: 57).

In den folgenden Abschnitten wird auf genau diese alltäglichen Praktiken des Entwerfens und der Raumgestaltung verwiesen, die sich außerhalb professionellen intentionalen Entwerfens bewegen:

Social Design

Der Begriff des Social Design konzentriert sich auf soziale Aspekte des Designs. Unter ihm werden Projekte zusammengefasst, die Design zum Wohl einer Gesellschaft auffasst, das keine künstlichen Bedürfnisse wie z.B. im Mode- oder Produktdesign schafft, sondern soziale Probleme durch »Gestaltung« löst. Mit dem Slogan »Design for the other 90%« (vgl. u.a. SMITH 2007) verweist die Bewegung darauf, dass sich nur 10% der Menschheit die Dienstleistungen von Designern und Architekten leisten können. Die Gesellschaft für Designgeschichte (DfDg) befasste sich mit dem Social Design im Mai 2014 auf ihrer Jahrestagung (Social Design: Geschichte, Praxis, Perspektiven): »Aktuell wird Social Design ge-

radezu inflationär als eine Art ›greenwashing-Begriff‹ für einen Großteil unspezifischer designerischer Aktivitäten und Produktion disqualifiziert. Social Design scheint in diesem Kontext einen kulturellen Mehrwert zu bieten, aus dem sich zugleich ein ökonomischer Gewinn abschöpfen lässt. Diese Praxis verstellt den Blick auf die Tatsache, dass sich Design über seine funktional-ästhetische Wirkungsmacht hinauswachsend in den letzten Jahren weltweit zu einer immer wichtigeren Säule einer nachhaltigen, sozial-politischen Agenda entwickelt« (DFDG 2014). Der Begriff des Social Design wurde zuerst in den 1970er Jahren im Zusammenhang mit der Bürgerbeteiligung in der Architektur sowie in den Diskussionen um die Einbindung der Lebenswelt in die Gestaltung relevant. »Mittlerweile haben die theoretischen Konzepte zu den sozialen Wechselwirkungen zwischen Gegenständen und Menschen mit den ›cultural studies‹, der ›material culture‹ und der ANT (Akteur-Netzwerk-Theorie) eine enorme wissenschaftliche Vertiefung und Ausweitung erfahren. Gleichzeitig sind in der Praxis zunehmend Produzenten und Benutzer aktiv in den Designprozess einbezogen worden« (ebd.).

Partizipatives Design, nonintentionales Design und Gebrauch als Design

In den Designwissenschaften gibt es bereits seit längerem eine intensive Auseinandersetzung mit Gebrauch als Form der Gestaltung. Eine ähnlich differenzierte (wissenschaftliche) Auseinandersetzung mit diesem Thema fehlt bisher in der (Landschafts)Architektur und Stadtplanung – Uta Brandes tut dies stellvertretend im Kapitel »Non-intentional Design in Public Spaces« (BRANDES et al. 2009: 155ff.). Für die Designwissenschaften sind hier exemplarisch Uta Brandes und Kollegen zu nennen, die sich u.a. mit »Design by Use« (BRANDES et al. 2009) auseinandergesetzt und den Begriff des »Non intentional Design« geprägt haben (vgl. ebd.; BRANDES & ERLHOFF 2006). Zu nennen ist auch die bereits erwähnte Dissertation »Gebrauch als Design« von Katharina Bredies (BREDIES 2014). Sie unterscheidet vier Ansätze eines konstruktivistischen Designs: Benutzerorientiertes, partizipatives, nonintentionales und kritisches Design (vgl. ebd. 46ff.).

Mit »benutzerorientiertem Design« sollen neue Produkte auf die Bedürfnisse ihrer Benutzer zugeschnitten werden. »Teil dieser

Methodik ist häufig, dass Designer stellvertretend für die Benutzerinnen den Gebrauch antizipieren, und darin die Benutzer im Designprozess selbst repräsentieren. Damit geht implizit eine Rollenverteilung von Designern und Benutzern einher, bei der Designerinnen neue Variationen für Produkte herstellen, die von Benutzerinnen angenommen oder abgelehnt werden. Alternative Designansätze wie z.B. das partizipative Design, die eine gleichberechtigte Rollenverteilung vorsehen, sind trotz ähnlich langer Entwicklungszeit im Vergleich zum benutzerorientierten Ansatz marginal geblieben« (BREDIES 2014: vii). Bredies behauptet nun, dass der Gebrauch und die Aneignung neuer Gegenstände vergleichbar mit Design sind. »Die Trennung von Design und Gebrauch im benutzerorientierten Design ist einerseits pragmatischer Natur und entspricht der tatsächlichen funktionalen Differenzierung und der Professionalisierung von Design. Andererseits setzt diese pragmatische Vorgehensweise damit auch voraus, dass Design und Gebrauch trennbar sind. Sie ähnelt darin einer rationalistisch und positivistisch geprägten Sichtweise, für die eine Trennung von Design und Gebrauch unproblematisch erscheint« (ebd. 46). Bredies vergleicht in ihrer Arbeit diese klassische Entwurfspraxis mit verwandten Ansätzen, in denen ein anderer Umgang mit Gebrauch vorgeschlagen wird: mit der partizipativen, kritischen und der originellen Umnutzungspraxis selbst, die Uta Brandes als »nicht-intentionales Design« (BRANDES et al. 2009) bezeichnet. Im Vergleich zum partizipativen Design, in dem unterschiedliche Akteure in einen Gestaltungs- und Problemlösungsprozess mit eingebunden sind, vollzieht sich nichtintentionales Design dort, wo ein vorher gestalteter Gegenstand, Objekt oder Raum in einer nicht vorgesehenen Weise benutzt wird, oder wenn der Gebrauch absichtsvoll von der vorgeschriebenen Gestalt und Funktion abweicht. »Das passiert häufig aufgrund spontaner Bedürfnisse und ohne vorherige Planung« (BREDIES 2014: 53). Das können so alltägliche Handlungsweisen sein wie das Öffnen einer Bierflasche mit dem Feuerzeug oder die Umnutzung einer Treppe zur Sitzgelegenheit. »Nichtintentionale Designeingriffe sind die Vorstufe dessen, was andere Designforscher mit den Begriffen Bricolage, Improvisation und Umnutzung als Formen von Design beschrieben haben« (ebd.: 61).

Den Designprozess aus Denken und Handeln unterteilt Bredies in Aufnahme, Aneignung und Umnutzung. Aufnahme bedeutet,

dass »ein Gegenstand überhaupt benutzt wird; als ›Aneignung‹ bezeichne ich die Veränderungen an Benutzer und Gegenstand, wenn der Gebrauch für eine bestimmte Anwendung angepasst wird; wenn diese Anpassung die Intentionen des Designers deutlich übersteigt (z.B. wenn der Gegenstand für einen anderen Zweck oder in einer völlig anderen Situation verwendet wird), nenne ich es ›Umnutzung‹« (BREDIES 2014: 50; vgl. auch ebd. 70f.). Aus Bredies Perspektive ist dabei nicht nur interessant, wozu Aneignung führt, sondern auch, wie man sie aktiv herbeiführen kann im Sinne eines experimentellen Gestaltungsprozesses (vgl. auch KAROW-KLUGE 2010).

Aneignung

Bezogen auf Räume beschreibt Aneignung also einen schöpferischen Prozess der Erweiterung eines Handlungsraums, der Veränderung und Gestaltung von Räumen und Situationen. Es ist eine aktive Erschließung des Raums, die auch als »Territorialisierung« (DEINET & REUTLINGER 2004: 8) bezeichnet wird. Als Territorium wird dabei eine vorgefundene Handlungssituation verstanden. In dieser Auffassung wird »die aktive Handlung bzw. sozialräumliche Konstitutionsleistungen der [...] Menschen ins Zentrum gebracht« (ebd.) sowie ein Zusammenhang zwischen der Aneignung und dem Raum hergestellt, den Chombart de Lauwe wie folgt beschreibt: »Die Aneignung des Raums ist kein individueller oder isolierter Akt, sie ist vielmehr gesellschaftlicher Natur, da die Objekte und ihre Verteilung im Raum als Träger von Botschaften und Bedeutungen fungieren. Derart ist die Aneignung von Raum ein Kommunikationsprozess« (CHOMBART DE LAUWE 1977: 6). Deinet und Reutlinger verstehen die Aneignung auch als »Bildungsprozess im Raum«, da »die in Räumen bzw. räumlichen Bedingungen (im Sinne von physisch-materiellen, sozialen und subjektiven Rahmenbedingungen des Handelns) eingelagerten gesellschaftlichen Bedeutungen [...] im Aneignungsprozess entschlüsselt« (DEINET & REUTLINGER 2004: 8) werden. In diesem Sinne wird im Raum »gelagertes« Wissen durch den Prozess der Aneignung ans Licht befördert und aktiviert. Allerdings besteht die Aneignung der Lebenswelt nicht nur darin, sich vorhandene Räume gegenständlich anzueignen, sondern auch in der Schaffung von Räumen (vgl. DEINET 2004: 183). Ulrich Deinet verweist damit auf den von Martina Löw beschriebenen Prozess des

»Spacing« und der von ihr herausgehobenen Bedeutung der Bewegung und prozesshaften Konstituierung von Raum im Handlungsverlauf (vgl. Löw 2001). Als *Spacing* versteht Löw die »Plazierung von sozialen Gütern und Lebewesen« (ebd.: 225), für die sie beispielhaft das Bauen von Häusern, das Aufstellen von Waren im Supermarkt, das Vernetzen von Computern, das Plazieren von Informationen oder das Sich-Positionieren von Menschen gegenüber anderen Menschen nennt (vgl. ebd.: 158 und 225).

Nach Deinet ist Aneignung eine »eigentätige Auseinandersetzung mit der Umwelt, (kreative) Gestaltung von Räumen mit Symbolen etc., Inzenierung, Verortung im öffentlichen Raum (Nischen, Ecken, Bühnen) und in Institutionen, Erweiterung des Handlungsraumes (die neuen Möglichkeiten, die in neuen Räumen liegen), Veränderung vorgegebener Situationen und Arrangements, Erweiterung motorischer, gegenständlicher, kreativer und medialer Kompetenz, Erprobung des erweiterten Verhaltensrepertoires und neuer Fähigkeiten in neuen Situationen« (DEINET 2004: 178f).

Fazit

Es gibt in der Planer- und Architektenszene bereits viele, die die Grenzen zwischen Planer- und Alltagswelt auflösen. In den raumgestaltenden Disziplinen nimmt »der Entwerfer« dennoch nach wie vor die repräsentative Rolle des Experten für Gestaltung ein, denen die Nutzer von Raum als Experten der Anwendung vor Ort gegenüberstehen. Über Antizipation des Entwerfers und Beteiligungsprozesse wird deren Wissen zurückgespielt in den Gestaltungsprozess des professionellen Entwerfers und Planers. Schwierig wird es dort, wo diese Dinge nicht wahrgenommen werden, was Harold Garfinkel als »seen but unnoticed« bezeichnet (vgl. BERGMANN 2012: 56). Deutlich wird dies z.B. auch in der Ethnographie im Zuge der Globalisierung, wo die klassische Gegenüberstellung von Raum (Heimat) und Ethnien aufgebrochen wird. Globale Migrationsbewegungen und Kommunikations- und Transportmöglichkeiten verändern den Raum und seine Betrachtung. Die Untersuchung territorial nicht gebundener Subjekte erfordert hier neue Forschungsmethoden. Vorgeschlagen wird das Medium Film als Forschungsdokumentation einer »multi-sited ethnography«, über das Strategien der Aneignung des Raums und Verräum-

lichungsprozesse abgebildet werden können (vgl. BRENNER 2014).

Das Entwerfen von Stadträumen wollen die Bürger immer weniger einer kleinen Gruppe von Architekten und Stadtplanern überlassen. Gleichzeitig öffnen sich letztere und beziehen Bürger in Beteiligungsprozessen nicht nur in der Verständigung über sondern auch in der Gestaltung von Raum intensiver mit ein. Neben diesem – ob von professionellen Entwerfern (»expert design«) oder von Laien (»diffuse design«) – beabsichtigten Entwurfs-handeln gilt es, im Alltag Gestaltungsspuren zu entdecken. Die Gestaltung von Stadt ist alltägliche Praxis aller: Privatleute verwirklichen mit dem Eigenheim ihren Lebensraum, Gebäude und öffentliche Räume werden im Gebrauch an alltägliche Bedürfnisse (gestaltend) angepasst, veränderte ökonomische Rahmenbedingungen wie z.B. der Online-Handel mit neuen Logistikzentren und erhöhtem Transportaufkommen sowie temporäre Ereignisse wie Baustellen, Events, Feste, Märkte oder Unwetterereignisse lassen das Gesicht der Städte ständig verändern. Wenn also Stadtentwicklung und -gestalt ein alltägliches Produkt aller gesellschaftlichen, ökonomischen, ökologischen und raumbildenden Prozesse ist, dann muss auch das Entwerfen mehrdimensional verstanden und praktiziert werden.

Auf seiner Facebook-Seite und Blog »Belgian solutions« sammelt David Helbich seit 2009 Beispiele, die zeigen, wie (gebauter) Raum umgedeutet und umgenutzt wird: »Not every solution is the answer to a problem« (HELBICH 2015). Die Sammlung, bei der Helbich mittlerweile von einer großen Schar an Mitstreitern unterstützt wird, regt vor allem zum Schmunzeln an. Gleichzeitig ist sie eine reiche Quelle und Anreiz, diese Gebrauchs- bzw. alltäglichen Entwurfsspuren näher unter die Lupe zu nehmen. In Bezug auf Gebrauch als Design schreibt Bredies: »Je mehr das nicht-intentionale Design als solches anerkannt wird, desto mehr erzwingt diese Anerkennung, die professionelle Position von Designern neu zu bestimmen. [...] Auch wenn diese Art des Design nicht immer aufregend und originell ist, hat die Personalunion von Benutzer und Designer ihre Vorteile, weil dadurch keine Kommunikation mit Dritten stattfinden muss. [...] Zudem sind die Eingriffe häufig umkehrbar, so dass Design vor allem als Prozess vorkommt und weniger als Produkt« (BREDIES 2014: 62). Übertragen auf die raumbetrachtenden und raumgestaltenden Disziplinen hieße der Blick auf den Gebrauch und die alltägliche Nutzung von Raum auch

eine Erweiterung einer isolierten Betrachtung von physisch-funktional-ästhetischen um sozial-kulturelle Kriterien und damit auch eine Erweiterung des Entwurfsbegriffs.

Literatur

- BALL, Philip (2004): Die Physik der Gesellschaft. Soziophysiker beschreiben Städte, Wirtschaftssysteme oder Wählergruppen mit mathematisch formulierten Gesetzen. *Die Zeit* (13) 2004: 22
- BAUWELT (2014): Een Nieuw Perspectief. *Bauwelt* (12) 2014
- BECKER, Tobias; Dehoust, Johan; Dürr, Anke; Keller, Maren; Sander, Daniel (2014): Eine bessere Stadt ist möglich. *KulturSPIEGEL* (5) 2014: 11-25
- BENZE, Andrea (2012): Alltagsorte in der Stadtregion – Atlas experimenteller Kartographie, Berlin
- BERGMANN, Jörg R. (2012): Harold Garfinkel und Harvey Sacks, In: Flick, Uwe; von Kardorff, Ernst & Steinke, Ines (Hg.): *Qualitative Forschung*, S. 51–62, Reinbek bei Hamburg
- BMUB & BBSR (2014): *stadt:pilot spezial. Forschung und Lehre für die Stadtentwicklung, mit Sonderteil »Selbstgemachte Stadt«*, Berlin
- BRANDES, Uta & ERLHOFF, Michael (2006): *Non Intentional Design*, Köln
- BRANDES, Uta; Stich, Sonja & Wender, Miriam (2009): *Design by Use. The Everyday Metamorphosis of Things*, Basel/ Boston/ Berlin
- BREDIES, Katharina (2014): *Gebrauch als Design. Über eine unterschätzte Form der Gestaltung*, Bielefeld
- BRENNER, Carena (2014): *Die Ethnologie und die Politik des Raums*, Bielefeld
- CHOMBART DE LAUWE, Paul-Henry 1977: *Aneignung, Eigentum, Enteignung. Sozialpsychologie der Raumanneignung und Prozesse gesellschaftlicher Veränderung*. *Arch +* (34) 1977: 2-6
- DEINET, Ulrich (2004): »Spacing«, Verknüpfung, Bewegung, Aneignung von Räumen, In: Deinet, Ulrich & Reutlinger, Christian (Hg.): »Aneignung« als Bildungskonzept der Sozialpädagogik. *Beiträge zur Pädagogik des Kindes- und Jugendalters in Zeiten entgrenzter Lernorte*, S. 175-189, Wiesbaden
- DEINET, Ulrich & REUTLINGER, Christian (Hg.) (2004): »Aneignung« als Bildungskonzept der Sozialpädagogik. *Beiträge zur Pädagogik des Kindes- und Jugendalters in Zeiten entgrenzter Lernorte*, Wiesbaden
- DFDG (2014): *Tagung »Social Design: Geschichte, Praxis, Perspektiven«*, URL: <http://www.gfdg.org/tagung/> (Stand: 2015-02-11)
- FRIEDMAN, Yona (2004): *Technische Hilfeleistungen für maximale Freiheit*. In: Fezer, Jesko & Heyden, Mathias (Hg.) 2004: *Hier entsteht. Strategien partizipativer Architektur und räumlicher Aneignung*, 141-148, Berlin
- GÄNSHIRT, Christian (2007): *Werkzeuge für Ideen. Einführung ins architektonische Entwerfen*, Basel/ Boston/ Berlin
- GEHL, Jan & SVARRE, Birgitte (2013): *How to study public life*, Washington/ Covelo/ London
- HAGEMANN, Anke (2012): *Der Mainstream des Informellen: Urbanistische Forschung zwischen Romantisierung und städtischer Realität*. In: *Hands-on Urbanism 1850–2012. Vom Recht auf Grün*, Wien, S. 70–80
- HELBICH, David (2015): *Belgian solutions. Not every solution is the answer to a problem*, URL: <http://www.belgian-solutions.be> (Stand: 2015-02-11)
- KAROW-KLUGE, Daniela (2010): *Experimentelle Planung im öffentlichen Raum*, Berlin
- LÄPPLE, Dieter (1991): *Gesellschaftszentriertes Raumkonzept. Zur Überwindung von physikalisch-mathematischen Raumauffassungen in der Gesellschaftsanalyse*. In: Wentz, Martin (1991): *Stadt-Räume*, Frankfurt/ New York
- LÖW, Martina (2001): *Raumsoziologie*, Frankfurt/Main
- Manzini, Ezio (2015): *Design, When Everybody Designs*, Cambridge
- SCHNEIDER, Beat (2009): *Design – Eine Einführung*, Basel
- SCHÖNWANDT, Walter (1999): *Grundriss einer Planungstheorie der »dritten Generation«*. In: *DISP* 136/137, April 1999: 25-35
- SELLE, Klaus (2014): *Selbstgemachte Stadt: sieben Fragezeichen*. In: *BMUB & BBSR (2014): stadt:pilot spezial. Forschung und Lehre für die Stadtentwicklung, Sonderausgabe (II)* 2014: 17-18
- SMITH, Cynthia E. (2007): *Design For The Other 90%*, New York
- VENTURI, Robert; Scott Brown, Denise & Izenour, Steven (1979): *Lernen von Las Vegas. Zur Ikonographie und Architektursymbolik der Geschäftsstadt*, Braunschweig/ Wiesbaden
- WILLEMS, Herbert (2012): *Erving Goffmans Forschungsstil*, In: Flick, Uwe; von Kardorff, Ernst & Steinke, Ines (Hg.): *Qualitative Forschung*, S. 42–51, Reinbek bei Hamburg



Hier und jetzt 2.0 Oder: Der Mensch im Zeitalter seiner medialen Verortbarkeit

»The more I study maps and mapmaking, the closer I come to the belief we actually have no idea where we are.« (GPS-Künstler Jeremy Wood (HIGHT 2011, 3)).

Seit wir mit dem Handy telefonieren, sind wir ständig aufgefordert, uns zu verorten. »Ich bin gerade in/ bei/ im ...«, ist ein Satz, der in kaum einem via Mobiltelefon geführten Gespräch fehlt. Die eigene Verortung im physischen Raum gehört grundlegend zur Kulturtechnik des Handygesprächs, obwohl das Gespräch selber den Sprechenden aus eben diesem Raum wieder heraus »beamt«. Nun ist der mediale oder virtuelle Raum, der uns aus der physischen Gegenwart katapultiert, keine spektakuläre Innovation an sich. Gottesdienste, Theater, Bücher, Zeitungen, Radio, Fernseher können als Medien gelten, die uns, obwohl wir im physischen Raum gegenwärtig sind, in einen virtuellen Raum mitnehmen können. Die tatsächliche Neuerung ist, dass der mediale Raum des Handys, Smartphones oder Tablets tragbar ist und nahezu omnipotent. Er macht die Bewegung des Nutzers gleichzeitig mit, vollzieht sie auf Wunsch nach oder gibt sie vor, z. B. beim Navigieren – und das über eine lange Dauer. GPS-Handys erlauben eine exakte Peilung der eigenen Lage; durch das Setzen von

Markierungen können Wege und Positionen festgehalten werden. Auch Informationen darüber, wo sich Mitglieder der eigenen sozialen Gruppen oder Netzwerke aufhalten, sind immer leichter zu bekommen; in aller Regel werden sie freiwillig übermittelt. Freunde-Apps geben Auskünfte über deren jeweilige Aufenthaltsorte, Kinder werden via Handy von ihren Eltern »getrackt«, soziale Medien zeigen, wer was wann von wo postet.

Der physische Raum sowie die eigene Positionierung darin bekommen in Verbindung mit den (virtuellen) medialen Räumen eine neue Bedeutung, möglicherweise sogar eine neue In-Wert-Setzung: sie machen unseren Kontext für unser virtuelles Gegenüber anschaulich. Via Facetime, Skype und ähnliche Dienste kann dieser räumliche Kontext wiederum auch tatsächlich über das Schwenken der Kamera an unseren Gesprächspartner übermittelt werden. Während Handy, Tablet und Co. zunächst erst einmal für die gedankliche Loslösung vom konkreten Ort sorgen, führen sie andersherum auch dahin zurück. Gleichzeitig ergeben sich für den sozialen Raum, die



Dr. Ulrich Berding, Jhg. 1971, Studium der Landschafts- und Freiraumplanung in Hannover. Promotion in Aachen. Von 1998 bis 1999 Mitarbeiter bei KoRiS - Kommunikative Stadt- und Regionalentwicklung, Hannover. Seit 1999 freiberufliche Tätigkeit für verschiedene Planungsbüros und Kommunen. Von 2001 bis 2014 Mitarbeiter am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen University. Seit 2015 bei plan zwei, Hannover.



Antje Havemann, Jhg. 1971, Studium der Landschafts- und Freiraumplanung in Hannover, Ergänzungsstudium „Museum und Ausstellung“ in Oldenburg. Seit 1998 freiberuflich als Autorin und Kunstvermittlerin tätig; 2008-2011 wiss. Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen University. Von 2012 bis 2014 Wissenschaftsmanagerin am Fachbereich Gestaltung an der FH Aachen.

Interaktion, neue Möglichkeiten – ob durch die Organisation von Hilfsaktionen bei Naturkatastrophen, die via facebook schneller zu bewerkstelligen ist als über die professionellen Leitstellen und dazu noch vorher unerreichbare Menschenmengen aktiviert, ob bei politischen Demonstrationen an verbotenen Orten oder Flashmobs.

Interaktion und sozialer Raum

Nachdem in der Hochtechnologie-Forschung zunächst ausschließlich in Parametern technischer Machbarkeit gedacht worden ist, wird die Idee der Gestaltung und Nutzbarkeit zunehmend wichtiger – nicht zuletzt aufgrund der Erkenntnis, dass ein herausragendes Design inklusive Service (Referenz sind hier iPhone und iTunes) Innovationen befördert und massenkompatibel macht. Der mediale Raum, der derzeit zu gestalten ist, ist das Interface – die Schnittstelle zwischen Mensch und Maschine. Das Interface vermittelt zwischen den Leistungen und Notwendigkeiten der Maschine und denen des menschlichen Anwenders. Ganz deutlich wird die Bedeutung dieser Schnittstelle z. B. bei großen maschinellen Produktionsstraßen in Fabriken. Hier müssen die Mitarbeiter mit komplexen Daten umgehen, die von der Maschine aufbereitet werden. Innerhalb kürzester Zeit müssen sie entscheiden können, ob die Maschine die Daten richtig aufbereitet hat, welche Möglichkeiten im Produktionsprozess bleiben und wie weiter verfahren werden soll. Die Daten müssen also übersichtlich aufbereitet sein, die Möglichkeiten zum Eingreifen (mit welchen Konsequenzen) müssen dargestellt und vor allem niederschwellig anwendbar sein. Diese Überlegungen und Forschungen sind nicht unerheblich für das alltägliche Leben. Medizinische Apps, die die eigene medizinische Überwachung ermöglichen, gekoppelt mit einer engen Kommunikation mit dem Arzt werden derzeit in ihren Anwendungs- und Realisierungsmöglichkeiten erforscht. Notrufe (z. B. Giftnotruf) werden für den Fall der Fälle via App gesteuert. In der Robotik werden mit Bildtelefonen gekoppelte Interfaces als Möglichkeit erforscht, Roboter mit realen sozialen Interaktionen zu verknüpfen – was z. B. einen gesellschaftlich akzeptierten Einsatz von Robotern in der Altenbetreuung ermöglichen könnte. Sohn oder Tochter könnten dann – so ein denkbare Szenario – via Roboter der Mutter auch an einem entfernten Ort das Essen bringen. Die Einsatzmöglichkeiten

der »mobile devices« jenseits des Spiel- und Spaßkonsums sind noch nicht annähernd zu Ende gedacht oder erforscht.

Handys, Smartphones und Co. erzeugen eine ganz neue Qualität der Gleichzeitigkeit von An- und Abwesenheit im sozialen Raum, die wiederum kulturelle Folgen hat. So stellt sich im physischen Raum und im konkreten sozialen Erleben die Frage, wie das individuelle Nutzen von mobilen technischen Geräten zu integrieren ist. Abstände und private Zonen/ individuelle Blasen müssen neu verhandelt werden, ebenso Regeln, welches Verhalten in welchem sozialen Kontext und Raum tolerierbar ist und welches nicht.

Das Medium der Masse

Der Untertitel des vorliegenden Essays rekurriert ganz bewusst auf Benjamins »Kunstwerk im Zeitalter seiner technischen Reproduzierbarkeit«. Benjamins Aufsatz wird häufig fälschlicherweise als Feier der Aura und Echtheit der Kunst zitiert. Vielmehr begrüßt Benjamin in seiner Schrift die damals neue technische Möglichkeit der massenhaften, kostengünstigen hochwertigen Reproduktionstechnik, die es auch breiten kulturaversen Schichten ermöglichen würde, sich berühmte Kunstwerke leisten zu können – eben als Reproduktionen. Benjamin antizipierte diesen Schritt im Zusammenhang mit dem Niedergang der Bedeutung und In-Wert-Setzung des Echten zugunsten von Aufklärung und Informationsweitergabe als einzigartige Möglichkeit im Sinne der Teilhabe an kultureller Bildung und Information für die breite Masse – ein Schritt, der so nie eingetreten ist, im Gegenteil. Die Inwertsetzung des Originals nahm weiter zu, die Aura des »Echten« wird heute sogar auf das Massenprodukt Fotografie übertragen, z. B. durch das Konstrukt der »Vintage Prints« – Abzüge, die der Fotograf zeitnah zum Zeitpunkt des Erstellens der Fotografie selber angefertigt hat. Die Möglichkeit der qualitativ hochwertigen massenhaften Reproduzierbarkeit hat also mitnichten zu einer Beförderung und Verbreitung von Wissen geführt, sondern zu einem Wertezuwachs, der nur einer kleinen privilegierten Gruppe zugute kommt und deren Distinktionsmerkmale zementiert.

Die neuen Computer-Medien jedoch haben zumindest unterschwellig immer anarchistische Tendenzen, bei aller wirtschaftlichen Dominanz. Das Internet ist als Medium von einer schwer zu bezwingenden Öffent-

lichkeit – schon allein durch seine Unübersichtlichkeit, seine einfache, niederschwellige und kostengünstige Nutzung (sowohl beim Lesen als auch beim Veröffentlichenden) und vor allem seiner Schnelligkeit. Hinzu kommt, dass sich die sogenannten führenden gesellschaftlichen bestimmenden Milieus aus Politik und Hochkultur häufig nicht in den entsprechenden Medien auskennen und ihnen daher skeptisch gegenüberstehen. Jede kulturpessimistische Anwendung, so nahe sie vielleicht liegt, ist in diesem Zusammenhang jedoch chancenlos und rein reaktionär – das Medium der »mobile devices« ist schon zu etabliert und überdies zu verführerisch. Der Blick kann sich nur nach vorne richten: auf eine bessere Aufklärung über Chancen und Gefahren, Nutzungsmöglichkeiten und -bewertung, Informationsbeschaffung und -bewertung. Eine deutliche qualitative Verbesserung des Dienstleistungsangebotes für die entsprechenden Geräte, die weit über die Frage des wirtschaftlichen Gewinns oder den Gebrauch des Handys als universelles Zahlungsmittel hinausgehen muss, böte tatsächlich Chancen im Benjamin'schen Sinne, ganz beiläufig ein populäres Medium für Angebote zur Information und Bildung breiter Massen zu nutzen. Beginnend mit der Vermittlung von Medienkompetenz, also der Fähigkeit, einem Medium Informationen zu entlocken und diese auch im Hinblick auf ihre Tragfähigkeit bewerten zu können.

Locative Media

Für Planerinnen und Planer der raumbezogenen Disziplinen sind die lokativen Medien bei allem, was an diesen Entwicklungen z. B. im Hinblick auf den Datenschutz bedenklich stimmen kann und sollte, eine große Chance: Endlich können bisher unsichtbare Nutzungen, Wege und »Karten in den Köpfen« in einer objektivierbaren Art und Weise sichtbar und nachvollziehbar gemacht werden. Auch die schon erwähnte intensive Verzahnung von virtuellem, medialem und physischem Raum ist interessant: Die Organisation von flashmobs, Hilfsaktionen und Protesten mit Hilfe sozialer Netzwerke im virtuellen Raum sorgen für eine (Wieder-) oder zumindest spezifische Belebung physischer Orte. Hier ist der Platz für individuelle, unkonventionelle, kreative Lösungen (Chöre an öffentlichen Orten, informelle Hilfeleistungen auf kurzen Wegen, gezielte, massive Protestbewegungen an »verbotenen« Orten), die historisch gese-

hen ohnehin mit den »typischen« Funktionen öffentlicher Räume in Verbindung gebracht werden.

»Stadtentwicklungspolitik sollte damit beginnen, ein Bewusstsein zu entwickeln für die Erwartungen und Sehnsüchte vor Ort, für das dortige Wissen über Bedürfnisse und Möglichkeiten, für die lokale Wirklichkeit als Grundlage von Entscheidungen sowie das Innovationspotenzial vor Ort.« (UN HABITAT, GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENT 2011)

Eine große Qualität der Möglichkeiten der neuen Medien ist das Eruiere der tatsächlichen Bewegungen von Nutzerinnen und Nutzern durch den Raum. Wege und Aufenthalte zu bestimmen wird durch GPS-Kartographie um vieles leichter nachvollziehbar und darstellbar. Gleichzeitig ist das Beeinflussen von Wegen und das Platzieren von Informationen entlang von Wegen deutlich einfacher geworden. Stadtführungen via QR-Codes oder die Angabe von Orten über genaue Koordinaten sind auf dem besten Weg »ganz normal« zu werden. Museen und Ausstellungen und z. B. denkmalpflegerisch orientierte Organisationen (wie der National Trust in Großbritannien) beginnen die ohnehin vorhandenen mobilen Endgeräte der Nutzer einzubinden und zur Informationsweitergabe zu nutzen. Im Stadtraum sind auch weitere Einsatzmöglichkeiten jenseits der touristischen Nutzung denkbar, vor allem wenn es um Fragen der Sicherheit oder auch Gewaltprävention in bestimmten räumlichen Situationen geht.

Was können also lokative Medien für die Stadt- und Landschaftsplanung besonders im Hinblick auf die Einbindung von Nutzerinnen und Nutzern, den »Experten vor Ort« leisten? Einige Gedanken seien hier stichworthaft zusammengefasst:

- Informationen, Gedanken, Ideen strukturieren
- Unsichtbares analysierbar machen – z. B. (soziale) Netzwerke
- Abstrakte raumbezogene Informationen visualisieren
- Informationen kollaborativ zusammentragen – »aktiv« und »passiv«
- Vereinzelt Wissen sammeln
- »Schwarmintelligenz« nutzen
- Interdisziplinär arbeiten
- Wissenschaftliche Analysen und künstlerische Methoden verknüpfen
- Themen und Inhalte überlagern
- Informationen verfügbar machen und (multimedial) präsentieren
- Neue Ideen generieren und kommunizieren.

Zu eruieren und zu diskutieren bleibt, was mit der Masse an möglichen zu erhebenden Daten geschehen würde oder könnte. Wie sind diese Daten auszuwerten und zu interpretieren? Lassen sie sich wirklich konkret für Planungen oder zur Evaluation bestimmter räumlicher Situationen oder Gestaltungen einsetzen? Solange es um die Interaktion und Kommunikation zwischen einzelnen Akteuren der Stadtplanung und einem definierten und begrenzten Kreis von Nutzern oder Bewohnern geht, lassen sich Daten, ihre Herkunft und Verwendung möglicherweise noch kontrollieren. Bekanntermaßen sammeln jedoch mittlerweile nicht nur die großen Telekommunikations- und Cloud-Anbieter massenweise Daten. Auch soziale Netzwerke, Bonuskartenanbieter, Bezahlsystem-Betreiber, Anbieter von Navigationssystemen, Krankenkassen, Marktforschungsunternehmen und viele andere mehr erheben und nutzen Daten, die über die schlichte Frage nach dem Standort weit hinausgehen. Unter Anwendung statistischer Analysemethoden lassen sich sehr genaue Rückschlüsse auf einzelne Personen, ihr Verhalten, ihre Vorlieben und sogar ihren Gesundheitszustand ziehen.

Die Debatte um »Big Data« und »Data Mining« ist in vollem Gange – Optimisten sehen in den riesigen Datenmengen die Chancen, bessere Lösungen für drängende Fragen und Aufgaben der Stadtentwicklung zu finden. Sie sehen in der Qualität und Quantität der Daten unter dem Schlagwort der »Smart City« die Möglichkeit, Verkehrsprobleme zu lösen, energieeffizienter zu werden, die Kommunikation zwischen Bürgern und Verwaltung zu verbessern und vieles andere mehr. Skeptiker geben zu bedenken, dass die meisten Daten von global tätigen Unternehmen gesammelt werden, die kommerzielle Interessen verfolgen und Stadtbewohner im Wesentlichen als Konsumenten betrachten. Transparenz, demokratische Kontrolle oder die Unterstützung zivilgesellschaftlichen Engagement liegen nicht im Interesse dieser Unternehmen.

Daraus erwächst letztlich eine gesellschaftliche und politische Aufgabe: sicherzustellen, dass die Technologie den Stadtbewohner dient und nicht umgekehrt:

»It is the need to design a system that puts all that technology truly at the service of the inhabitants – and not the other way around.« (SASSEN 2012)

Literatur/Quellen:

- BUSCHAUER, Regine; Katharine S. Willis (Hg./Eds) (2013): *Locative Media. Medialität und Räumlichkeit. Multidisziplinäre Perspektiven zur Verortung der Medien.* Bielefeld
- HIGHT, Jeremy (2011): Interview with Jeremy Wood. <<http://www.leoalmanac.org/wp-content/uploads/2011/07/wood.pdf>> (Stand: 04.12.2014)
- SASSEN, Saskia (2012): Talking back to your intelligent city. <<http://voices.mckinseysociety.com/talking-back-to-your-intelligent-city/>> (Stand: 04.12.2014)
- UN HABITAT, GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENT 2011
- urbanauten (2011): DIE VERMESSUNG DES URBANEN 3.0. Zwischen realen und virtuellen öffentlichen Räumen, Tagung vom 14.-16. Januar 2011 / Ev. Akademie Tutzing



Gemeinschaftliche Wohnformen – ein Beitrag zur Wohnungsversorgung?

»We built a better world«, dieser Slogan zum Internationalen Jahr der Genossenschaften 2012 bringt eine Philosophie zum Ausdruck, die auch für die zahlreichen gemeinschaftlichen Wohnprojekte, die in den letzten Jahrzehnten entstanden sind, gelten könnte. Der Trend zum gemeinschaftlichen Bauen und Wohnen erfährt in jüngster Zeit einen neuen Schub der Aufmerksamkeit und des Wohlwollens – nicht nur bei den beteiligten Protagonisten oder interessierten Nachfragern, sondern vor allem auch bei der Politik, den Stadtverwaltungen, der Wohnungswirtschaft und der Wissenschaft.

Vielfach kann man den Eindruck gewinnen, als wäre angesichts nicht bewältigter Wohnungsprobleme in den Städten mit den gemeinschaftlichen Wohn- und Baugruppen ein Allheilmittel gefunden. Dieser Beitrag skizziert zunächst das (neue) Bemühen der wohnungspolitischen Akteure die Herausforderungen der Wohnungsversorgung als Gemeinschaftsaufgabe zu organisieren, versucht in der hier gebotenen Kürze die gemeinschaftlichen Wohnprojekte in der Vielfalt der Wohn-, Bau- und Trägerformen als mögliche »Bündnispartner« zu charakterisieren, um schließlich nach ihrem nachhaltigen Beitrag zur Wohnungsversorgung zu fragen.¹

1) Bündnispartner für die Wohnungsversorgung

Die Wohnungsfrage war über lange Zeit aus dem öffentlichen Bewusstsein verschwunden – ein Jahrzehnt der Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung hatte gemeinhin den Eindruck entstehen lassen, dass der Wohnungsmarkt auch ohne staatliche Eingriffe funktioniere. Vereinzelt mahnende Stimmen, dass der Bestand an öffentlich geförderten Wohnungen rapide schrumpfe oder dass mit veräußerten öffentlichen Wohnungsbeständen auch deren mietpreisdämpfende Wirkung sowie die Verfügungsrechte über Wohnungen und Boden auf den lokalen Märkten auf Dauer verloren gehen, wurden weitgehend überhört. Die über einen langen Zeitraum entspannte Situation auf den örtlichen Wohnungsmärkten und stabile Mieten schienen – bis auf wenige Ausnahmen im

Sarah Ginski & Gisela Schmitt sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen.

Der Beitrag erschien in der Zeitschrift »Forum Wohnen und Stadtentwicklung« Heft 6/2014, S. 292-296.

¹ Ausgangspunkte für die Überlegungen waren die beiden Studien »Besondere Wohnformen« und »Wohnungsbau und öffentliche Förderung«, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (vgl. dazu auch GINSKI, KOLLER, SCHMITT 2012a/ 2012b).

Süden der Republik – den Erfolg neoliberaler Strategien zu bestätigen. Die Wohnungsversorgung war in der fachlichen wie öffentlichen Wahrnehmung bestenfalls ein vom Leerstand in ostdeutschen Plattensiedlungen geprägtes Thema des »Überangebotes« oder eine qualitative Herausforderung, in den Innenstädten ausreichend hochwertigen Wohnraum für (zuziehende) besserverdienende Nachfrager bereitzustellen.

Das Blatt hat sich inzwischen gewendet. Veränderte Rahmenbedingungen und Umbrüche auf dem Wohnungsmarkt erzeugen in den letzten Jahren wieder neuen Handlungsdruck – »Wohnungsnöte« in den prosperierenden Städten und Regionen, aber auch nach wie vor mangelnde Nachfrage und ausbleibende Investitionen in stagnierenden und schrumpfenden Märkten prägen die Debatten. Über die Ursachen, Herausforderungen und (neuen) Aufgaben wird inzwischen hinlänglich berichtet, diskutiert und gestritten – auch in der vorliegenden Reihe der vhw Veröffentlichungen. Angesichts der verstärkten Ausdifferenzierung der Problemlagen auf den unterschiedlichen Wohnungsteilmärkten stoßen die öffentlichen Akteure mit ihrem (klassischen) Repertoire und ihren Handlungsroutinen an die Grenzen der Wirksamkeit.



Abb. 1: Openhouse Hamburg:
Nachbarschaftliches Wohnen
am Vogelhüttendeich (PT-
Foto-Archiv)

Aktuell wollen daher Bund, Länder, Kommunen und Verbände – auf Veranlassung der neuen Bauministerin – in einem Bündnis für bezahlbares Wohnen und Bauen gemeinsam geeignete Maßnahmen zur Bewältigung

aktueller wohnungspolitischer Herausforderungen ergreifen. Dabei ist es nicht unbedingt neu, dass die Wohnungsversorgung in Deutschland als »Gemeinschaftsaufgabe« zwischen Staat und Markt organisiert wird. Die Verantwortung für die Wohnungsversorgung der Bevölkerung in einer Arbeitsteilung von Städten und Wohnungsunternehmen lässt sich als Traditionslinie bis ins 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Vor allem die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen und Genossenschaften haben eine zentrale Rolle bei der Wohnungsversorgung gespielt und der öffentlich geförderte (Soziale) Wohnungsbau wurde – ein Spezifikum im europäischen Vergleich – überwiegend von privaten Eigentümern und privatwirtschaftlichen Wohnungsunternehmen realisiert (vgl. GINSKI, KOLLER, SCHMITT 2012b). Einschneidende Brüche in dieser Rollenverteilung wurden durch die Abschaffung der Wohnungsgemeinnützigkeit zu Beginn der 1990er Jahre und die Privatisierungswelle öffentlicher Wohnbestände oder gleich ganzer Unternehmen zu Beginn dieses Jahrtausends verursacht.

In der aktuellen Diskussion um die Verantwortung der öffentlichen Hand für die Wohnraumversorgung gewinnt insbesondere die lokale Ebene an Bedeutung, was vielerorts angesichts angespannter Haushaltslagen und einer jahrelangen »Abstinenz« in diesem Handlungsfeld einer Überforderung gleichkommt. Daher erfolgt auch in den Städten und Gemeinden zunehmend eine Rück- oder Neubestimmung auf die »Bündnispartner« für eine städtische Wohnungspolitik zur Sicherung bezahlbaren Wohnens. Hintergrund hierfür mag auch ein verändertes Planungsverständnis im Sinne einer »Local Governance« sein, das mit den eingeschränkten lokalen Handlungsspielräumen aufgrund reduzierter städtischer Finanzen einhergeht. Insofern spielt bei der »sozialen Frage des Wohnens« auch die örtliche Wohnungswirtschaft wieder eine bedeutende Rolle (vgl. IWU 2008). Besonders interessant sind die Marktakteure, die nicht rein Profit orientiert agieren, eine Bindung an den Ort entwickeln und mit ihren Projekten langfristige Perspektiven verbinden. Neben den kommunalverbundenen Wohnungsunternehmen waren dies traditionell die Genossenschaften, deren Prinzipien besonders geeignet erscheinen, um auf aktuelle Bedarfe zu reagieren. Subsummiert unter dem Label des »gemeinschaftlichen Wohnens« rücken neben den Genossenschaften neuerdings auch die – bislang quantitativ eher unbedeutenden – Bau- und Wohngruppen als Träger

einer nicht näher definierten gemeinwohlorientierten Wohnungspolitik in den Fokus der Kommunen.

2) Die Vielfalt gemeinschaftlicher Wohnformen

Die städtische Wohnbevölkerung scheint derzeit die Herausforderungen einer angemessenen Wohnungsversorgung in vielen Bereichen selbst in die Hand zu nehmen. In den vergangenen Jahrzehnten sind zahlreiche differenzierte und produktiv zu nutzende Ansätze entstanden, die aufzeigen, wie sich eine nachfrageorientierte (und bezahlbare) Versorgung mit Wohnraum (dauerhaft) organisieren ließe. Viele Projekte, die bereits in den 1970er/-80er Jahren entstanden sind, haben »Pionierarbeit« für die Idee des selbstorganisierten, gemeinschaftlichen Wohnens geleistet. Mittlerweile sind in Deutschland – wie auch europaweit – vielfältige Beratungs- und Trägerstrukturen sowie selbstorganisierte Netzwerke entstanden, die als »Türöffner« und Multiplikatoren der Idee wirken und vielfältige Unterstützung bei der Initiierung, Planung und Umsetzung gemeinschaftlicher Projekte leisten. Durch Veröffentlichungen, Tagungen und Internetplattformen machen sie das Vorhandene sichtbar und fordern beharrlich bessere wohnungspolitische Rahmenbedingungen (vgl. SCHADER-STIFTUNG/STIFTUNG TRIAS 2008). In der regionalen Verteilung lassen sich deutschlandweit »Hot Spots« der Bewegung identifizieren, die sich durch die Dichte der realisierten Projekte und eine gut ausgebaute Beratungsinfrastruktur auszeichnen (FEDROWITZ 2011).

Baugruppen und -gemeinschaften, neue Genossenschaften, CoHousing-Projekte, Mehrgenerationenwohnen sind »Dauerhafte Zusammenschlüsse von Menschen, die freiwillig und bewusst bestimmte Bereiche ihres Lebens räumlich und zeitlich miteinander teilen«. So könnte der kleinste gemeinsame Nenner dieser Wohnprojekte nach einer Definition des Forums Gemeinschaftliches Wohnen lauten (zitiert nach SCHADER STIFTUNG/STIFTUNG TRIAS 2008, 13). In der breiten Projektlandschaft, die ständig vielfältiger und ausdifferenzierter wird, werden neben dem »Gemeinschaftsgedanken«, der »Wohnsicherheit« und einer »Selbstbestimmten Nachbarschaft« eine Vielzahl spezifischer Anliegen und Philosophien als Motive genannt, die in unterschiedlichen Wohn-, Bau-, und Rechtsformen ihren Ausdruck finden.

Viele gemeinschaftliche Projekte – ob Neubau oder Bestand – wählen die Genossenschaft (e.G.) als Rechtsform, da die genossenschaftlichen Prinzipien den inhaltlichen Zielsetzungen der Projekte weitgehend entsprechen. Andere organisieren sich als eingetragener Verein (e.V.), als Gesellschaft bürgerrechtlichen Rechts (GbR), als Wohnungseigentümergeinschaft (WEG) oder Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) und sichern soziale oder wohnungspolitische Ziele über zusätzliche vertragliche Selbstverpflichtungen.

Gemeinhin wird in der Fachöffentlichkeit zwischen zwei Gruppen gemeinschaftlicher Wohnformen unterschieden: »[...] Solche, die durch Bildung einer Baugemeinschaft günstiger bauen wollen, als es mit einem Investor möglich wäre. Und solche, die durch das gemeinschaftliche Wohnen auf einen Zueginn an Nachbarschaft als gegenseitige Absicherung und alltägliche Unterstützung setzen.« (Klaus Habermann-Nieß, zitiert nach MENSCH 2012, 13). Aber zwischen den Kategorien sind die Grenzen oft fließend.



Abb. 2: Gemeinschaftliches Wohnen, Aachen Stadthaus statt Haus (PT-Foto-Archiv)

■ Baugruppen als Zweckbündnisse? Oder: Gemeinsam aus Pragmatismus

Die steigenden Grundstücks- und Immobilienpreise vor allem in prosperierenden Städten führen immer häufiger dazu, dass sich Bauwillige zusammenschließen und ihre Wohnungen gemeinsam planen und bauen

– in Baugruppen oder Baugemeinschaften. Motiviert sind diese Zusammenschlüsse also nicht unbedingt durch eine »traditionelle oder nostalgische Sehnsucht, sondern [durch eine] praktische Notwendigkeit« (HÄUSSER-MANN 2009).

Eine – durch gemeinsame Planung akzeptierte – höhere Dichte auf den Grundstücken, eine gemeinschaftliche Nutzung von Flächen und die Selbstorganisation im Planungs- und Bauprozess führen zu Kosteneinsparungen, wodurch eine Eigentumsbildung auch in städtischen Lagen möglich wird, die für den einzelnen Bauherrn oder vergleichbare Bau-trägerprojekte so nicht erschwinglich wäre. Und so liest man dann auch in der Literatur, Baugruppen seien im Prinzip nichts anderes als eine »Zweckgemeinschaft zur Realisierung von Eigenheimen« (ARGE BRUGGER MATOSIC 2010, 54). Dazu passt eine Dominanz der Mittelschicht in den Neubauprojekten (vgl. KRÄMER/KUHN 2009) die sich mit dieser Investitionsentscheidung ihre individuellen Wohnräume erfüllen. Die Vorteile, die das gemeinsame Planen und Bauen des selbstgenutzten Eigentums mit sich bringen, werden bislang nur in Ausnahmefällen auch von weniger zahlungskräftigen Gruppen jenseits der Mittelschicht genutzt.



Abb. 3: Wohnen für Alt und Jung: Aachen Vaalser Strasse (PT-Foto-Archiv)

Ein wichtiges Motiv für das Bauen in der Gruppe ist in bau- und wohnkultureller Hinsicht die Realisierung von passgenauen, innovativen und hochwertigen Projekten, die sich von den standardisierten Angeboten auf dem Wohnungs- und Immobilienmarkt unterscheiden und häufig eine besondere gestalteri-

sche Qualität haben sowie höhere Ansprüche an ökologische oder barrierefreie Standards legen. Da das »Kosten sparen« oft der Auslöser für die Gründung einer Baugruppe ist, richtet sich das »gemeinschaftliche Interesse« vieler Baugruppen in der Regel zunächst vor allem auf die Planungs- und Bauphase. Doch können die Entwicklung und Umsetzung der gemeinsamen Projektidee auch den Grundstein für engere Nachbarschaftsbündnisse in der späteren Nutzungsphase legen.

Neben den privaten und selbst initiierten Baugemeinschaften haben mittlerweile auch Architekten und Projektentwickler die Baugruppen als »Marktchance« für sich entdeckt und begleiten diese professionell während der Planungs- und Bauphase. Auch Kommunen treten inzwischen als Initiatoren, Berater und Förderer von Baugruppen auf.

■ Selbstgewählte Nachbarschaft? Oder: Gemeinsam aus Überzeugung

Grundmotiv der gemeinschaftlichen Wohnprojekte ist in erster Linie »der Wunsch nach einer gewissen, selbstbeeinflussbaren sozialen Interaktion mit den Mitbewohnern und Nachbarn (vgl. GILG/SCHAEPPI 2007, 43). Selbstverwaltung, Beteiligung und Gemeinschaft werden in diesen Projekten zum Prinzip erhoben und in zahlreichen Gemeinschaftsaktivitäten und -räumen gelebt. Insofern gelten Haushalte mit Kindern und die ältere Generation als Impulsgeber für gemeinsame Wohnformen (MENSCH 2012) – sind sie auf selbstorganisierte Unterstützung im Alltag doch besonders angewiesen. Häufig sind gemeinschaftliche Wohnprojekte gleichzeitig Generationen übergreifende Projekte, die in einer älter werdenden Gesellschaft neue Alternativen für das Wohnen im Alter aufzeigen.

In gemeinschaftlich orientierten Wohnprojekten finden sich sowohl Nachfrager mit mittleren und hohen Einkommen zusammen, die ihre Lebens- und Wohnvorstellungen innerhalb des vorhandenen, »normalen« Wohnungsangebotes nicht verwirklicht sehen, als auch diejenigen, die, auf sich allein gestellt, nicht in der Lage wären, sich auf dem Markt mit angemessenem, bezahlbarem Wohnraum zu versorgen. Für beide Nachfragetypen, spielen Alltagsbewältigung, Nachbarschaftshilfe, zusätzliche Betreuung und Service eine wichtige Rolle – für die einen als zusätzlicher Komfort und Luxus, für die anderen als unabdingbare Voraussetzung einer selbstständigen Lebensführung.

Obwohl viele der neuen selbstgewählten Nachbarschaften auf der Basis ähnlicher Lebensauffassungen und weitgehender sozialer Homogenität funktionieren (HÄUSSERMANN 1999, 18), bestimmen auch die Themen Soziale Mischung und Integration die Grundphilosophie vieler Projekte. Während ein Teil der Projekte gezielt eine Mischung (zum Beispiel nach Einkommen oder Ethnie) anstrebt oder bewusst ältere, psychisch kranke oder anderweitig auf Unterstützung angewiesene Menschen integriert, streben andere Projektgründer (wie beispielsweise Frauenwohnprojekte) weitgehende Homogenität an. Soziale Kontakte innerhalb der Gruppe werden gefördert, doch nach außen hin erfolgt eine Abgrenzung. Eine starke soziale Durchmischung bedeutet zweifelsohne auch eine Herausforderung, denn je feinkörniger diese Mischung ist – etwa innerhalb einer Wohngemeinschaft – desto eher sind Spannungen zu erwarten. Ein Leben unter Gleichgesinnten verläuft dagegen meist konfliktärmer und zufriedener (vgl. HARLANDER/KUHN 2012, 404; SCHLUCHTER 2012, 269).

Manche der gemeinschaftlich orientierten Projekte zeichnen sich insbesondere durch eine Öffnung in das umliegende Quartier aus, indem sie soziale Einrichtungen, Gemeinschaftsräume und öffentliche Räume auch für Menschen aus der Umgebung nutzbar machen. Nicht zuletzt Kombinationen von Wohnen und Arbeiten – etwa Co-Workings-Spaces oder Ateliers für Künstler – können die lokale Verankerung stützen. Durch gemeinsame Aktivitäten und die Übernahme von Verantwortlichkeiten haben solche integrierten Projekte eine positive Wirkung auf ihr Wohnumfeld.

Egal ob Pragmatiker oder Überzeugte, so verschieden die gemeinschaftlichen Bau- und Wohnformen auch sein mögen, ihnen ist doch immerhin zweierlei gemein: Sie geben Antworten auf gesellschaftliche, (wohnungs-)wirtschaftliche und demografische Herausforderungen und sie erfüllen (individuelle) Wohnwünsche und definieren dabei andere Standards des Bauens und Wohnens – sei es in ökologischer, baukultureller oder sozialer Hinsicht.

3) Zwischen Selbstverpflichtung und Förderung

Diese Potenziale der gemeinschaftlichen Bau- und Wohnprojekte hat inzwischen auch die Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik –



auf den unterschiedlichen Ebenen von Bund, Land und Kommune – erkannt. Es existiert inzwischen eine breite Palette von Unterstützungsleistungen, die sich grob in drei Kategorien unterteilen lassen:

- *Direkte Förderung von Teilleistungen:* Einige Länder und Städte unterstützen die Startphase der Projekte und legen Programme für die Projektentwicklung oder die Moderation auf (wie zum Beispiel NRW, Hamburg, Basel). Vielfach werden die »Gemeinschaftsräume« in den Wohnprojekten gefördert. Die Stadt München zum Beispiel stellt kommunale Mittel für die Genossenschaftsanteile von Geringverdienern bereit.
- *Gesonderte Verfahren der Grundstücksvergabe:* Die Stadt Hamburg reagiert beispielsweise auf die lange »Vorlaufzeit« bei der gemeinschaftlichen Projektentwicklung und stellt Projektinitiativen befristet Grundstücke zur Verfügung (»Anhandgabe«). In vielen Städten werden inzwischen die Grundstücke nicht mehr nach dem »Bestgebot«, sondern in sogenannten »Konzeptverfahren« vergeben. Da hier »Baugemeinschaften« wegen ihrer geringeren organisatorischen Professionalität benachteiligt sind, wird in einigen Städten wie auch München über gesonderte Verfahren für Baugruppen nachgedacht. Da der Grundstücksanteil besonders in innerstädtischen Lagen oft als Kostentreiber die Finanzierbarkeit der gemeinschaftlichen Projekte sprengt, wird besonders in diesem Kontext die »Bodenfrage« engagiert diskutiert. Cohousing-Projekte im europäischen Kontext (zum

Abb. 4: Wagnis 1 e.G München: Außenbereich des Rigoletto-Cafés (PT-Foto-Archiv)

Beispiel in Brüssel oder Amsterdam) können hier mit Erbpachtverträgen und Grundstücksfonds Vorbildfunktion übernehmen.

- *Beratung und Wissenstransfer:* Viele Städte unterstützen intermediäre Beratungseinrichtungen und Netzwerke, andere haben inzwischen eigene kommunale Beratungsstellen eingerichtet, die Managementleistungen übernehmen und Ideen, Nachfrager, Grundstücke, Bestandsimmobilien und Projektträger zusammen bringen. Auf der Ebene des Bundes und der Länder wird seit vielen Jahren mit wissenschaftlichen Untersuchungen und Studien, unter anderem zu Trägerschaften und Rechtsformen, der Transfer von Wissen und Erfahrung organisiert.

Gemeinschaftliche Bau- und Wohnprojekte – in einer breiten Vielfalt initiiert und mit viel Durchhaltevermögen umgesetzt – zeigen, wie »bottom up« mit zivilgesellschaftlichem Engagement eine nachfrageorientierte Selbstversorgung mit Wohnraum gelingen kann. Dies erfordert von den Beteiligten nach wie vor noch einen langen Atem – vor allem in der Initiierungsphase. Doch die oft mühsamen und langwierigen Diskussionsprozesse der Entstehungszeit, in denen Wirtschaftlichkeit, Gebrauchswert und Gestaltqualität gleichermaßen verhandelt werden, führen in der Regel zu hochwertigen, nachhaltigen Konzepten. Die Selbstorganisation in der Gemeinschaft kann Kostenvorteile bringen, da die Gewinnmargen der Investoren, Pro-

jektentwickler, Bauträger und Verwalter entfallen. Die öffentlichen Akteure – und selbst der »Markt« – haben die Potentiale erkannt, greifen sie auf und unterstützen sie.

So weit so gut – *we built a better world*. Doch gehen wir noch einmal zurück zur Ausgangsfrage: Welchen Beitrag leisten die gemeinschaftlichen Wohnformen zur Wohnungsversorgung in den Städten? Quantitativ gesehen sind sie – wie bereits erwähnt – ein etabliertes Nischenprodukt im Aufwärtstrend. Qualitativ betrachtet bedienen sie mit meist hochwertigen Angeboten für (neue) Wohn- und Lebensentwürfe eine Marktlücke. Zunächst sind diese Projekte eine Form der gemeinschaftlichen Eigentumsbildung oder Genossenschaftsgründung einer vorwiegend bildungs-, diskurs- und kauffähigen Mittelschicht in den Städten – und dort als »engagierte Bauträger« und »stabilisierender Faktor« im Wohnumfeld willkommen.

Viele der Projekte zeigen über die qualitätsvolle Wohnraumversorgung der eigenen Klientel hinaus gesellschaftliches und soziales Engagement. Ihnen geht es um die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum – auf Dauer spekulationsfrei –, die Integration benachteiligter Gruppen und soziale Verantwortung für das Quartier. Die Anliegen der gemeinschaftlichen Wohnprojekte sind vielfältig – zu vielfältig, als dass sie sich mit einem Etikett wie »Baugruppe« oder »gemeinschaftlich« hinlänglich beschreiben lassen.

Mit Blick auf die Wohnungsversorgung wirft dies die Frage auf, was genau man an diesen gemeinschaftlichen Wohnformen unterstützen und fördern will: die stabilisierende Wirkung der Eigentumsbildung, den gemeinwohlorientierten Mehrwert oder die dauerhafte Sicherung von bezahlbarem Wohnraum – oder auch alles gleichermaßen? Wenn aus der Nische der Normalfall werden soll, ist es notwendig, stärker zu differenzieren. Die bisherige Praxis der Unterstützung und Förderung muss nicht nur verbindlicher, sondern für alle Beteiligten transparenter und zielgenauer werden. Als Denkanstoß soll zum Ende des Beitrags auf die abgeschaffte Wohnungsgemeinnützigkeit verwiesen werden – eine Revitalisierung alter Grundsätze und Prinzipien könnte helfen, das diffuse Feld zwischen privatwirtschaftlichem Engagement der Bau- und Wohngruppen und der Daseinsvorsorge der öffentlichen Akteure zu strukturieren.



Abb. 5: Townhouses in Berlin: Urbane Stadthäuser für Selbstnutzer (PT-Foto-Archiv)

Literatur

- ARGE BRUGGER/MATOSIC GesbR (Hg.) (2010): »Studie am Beispiel des Projektes »Lebensraum« zur Erhebung des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzens der Wohnform »Cohousing« für das Land Niederösterreich«. In: ARGE Brugger/Matosic GesbR (Hg.): Evaluierung der Wohnform »Co-housing« am Beispiel von bestehenden Projekten in Niederösterreich. Wien.
- BRECH, Joachim (1999): »Ein Wandel im Wohnen in der Zeit des Umbruchs. Eine Studie zu Neuen Wohnformen«. In: Wüstenrot Stiftung (Hg.): Neue Wohnformen im internationalen Vergleich. Stuttgart/ Berlin/ Köln. S.81 – 124.
- FEDROWITZ, Micha (2011): Gemeinschaftliches Wohnen in Deutschland. In: N aktuell 5 (09.2011) 9, online unter: http://aktuell.nationalatlas.de/wp-content/uploads/II_09_Wohnprojekte.pdf
- GINSKI, Sarah; KOLLER, Barbara; SCHMITT, Gisela (2012a): IBA 2020. Kurzüberblick/Projektrecherche »Besondere Wohnformen«. Eine Projektrecherche im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin. In: PT-Materialien Nr. 30. Online unter: http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/pt_materialien_30.pdf
- GINSKI, Sarah; KOLLER, Barbara; SCHMITT, Gisela (2012b): IBA 2020. Sondierungspapier »Wohnungsbau und öffentliche Förderung«, im Auftrag der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin. In: PT-Materialien Nr. 30. Online unter: http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/pt_materialien_29.pdf
- GILG, Mark; SCHAEPPI, Werner (2007): Lebensräume. Auf der Suche nach zeitgemäßem Wohnen. Sulgen/ Zürich.
- HARLANDER, Tilman; Kuhn, Gerd; Wüstenrot Stiftung (Hg.) (2012): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Stuttgart/ Zürich.
- HÄUSSERMANN, Hartmut (1999): »Neue Haushalte – Wohnformen zwischen Individualisierung und Vergemeinschaftung. Neue Lebensstile – neue Haushaltstypen«. In: Wüstenrot-Stiftung (Hg.): Neue Wohnformen im internationalen Vergleich. Stuttgart/ Berlin/ Köln. S.12 – 21.
- HÄUSSERMANN, Hartmut (2009): »Zur Notwendigkeit neuer Wohnformen. Gemeinschaftliche Bedürfnisse der individualisierten Gesellschaft«. In: BDA – Bund Deutscher Architekten (Hg.): morgen: wohnen! Berlin. S.12 – 19.
- IWU – Institut Wohnen und Umwelt GmbH (Hg.) (2008): Neue Soziale Frage des Wohnens. Darmstadt.
- KRÄMER, Stefan; KUHN, Gerd (2009): Städte und Baugemeinschaften. Ludwigsburg Wüstenrot Stiftung und Karl Krämer Verlag
- MENSCH, Kirsten (2012): »Bericht zur Fachtagung«. In: Schader-Stiftung (Hg.): Bericht zur Fachtagung. Gemeinschaft bauen. Veränderte Gesellschaft – neue Wohnformen. 9. Februar 2012, Darmstadt. Darmstadt. In: http://www.schader-stiftung.de/docs/bericht_gemeinschaften_bauen2_2012.pdf (Zugriff: 24.10.2012). Darmstadt.
- SCHADER-STIFTUNG; STIFTUNG TRIAS (Hg.) (2008): Raus aus der Nische – rein in den Markt. Ein Plädoyer für das Produkt »gemeinschaftliches Wohnen«. Darmstadt.
- SCHLUCHTER, Sandra (2012): »Wohnen, Integration und Abschirmung in den Niederlanden«. In: Harlander, Tilman; Kuhn, Gerd; Wüstenrot Stiftung (Hg.): Soziale Mischung in der Stadt. Case Studies – Wohnungspolitik in Europa – Historische Analyse. Stuttgart/ Zürich. S.268 – 273.



Das Quartier Vauban in Freiburg: Vorbild für zukünftige Stadtquartiere? Eine Querschnittsauswertung

Freiburg wächst. Bis 2030 wird mit einem zusätzlichen Bedarf von 6000 – 7000 Wohnungen gerechnet. Damit stellt sich die Frage, wie und wo diese Wohnungen entstehen können. Freiburg steht damit vor einer Situation, wie sie bereits einmal zu Anfang der 1990er Jahre gegeben war. Damals bestand die Antwort in der Planung und Entwicklung zweier neuer Stadtteile: Rieselfeld am westlichen Rand der Stadt und Vauban innerhalb des Siedlungsbereichs, auf einem zu der Zeit frei werdenden Kasernenareal.

Beide Quartiere sind inzwischen (fast) fertig gebaut und sie sind – jedes auf seine Weise – Beispiele für guten Städtebau dieser Zeit geworden, die in der Fachwelt große Beachtung fanden. Da liegt es nahe zu fragen: **Was sind die Qualitäten dieser Stadtteile, was wurde erreicht, was nicht? Wie werden sie heute – von den Menschen, die sie bewohnen und den Prozess begleiteten – bewertet? Was kann man von ihnen für zukünftige Stadtentwicklungsprojekte lernen?**

Mit Fragen wie diesen trat die **Stadt Freiburg** an den Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung heran und regte an, das Quartier Vauban im Rahmen **studentischer Arbeiten** näher zu untersuchen. Diese Anregung griffen wir mit großer Begeisterung auf, bot sie doch die (seltene) Möglichkeit, nicht nur von guten Beispielen zu lernen, sondern auch noch Beiträge zu einer aktuellen Diskussion zu leisten. Zudem sollte das studentische Projekt über die rückblickende Analyse hinaus – wie es an Architekturfakultäten üblich ist – die Möglichkeit bieten, in eigenen Entwürfen zu erproben, wie mögliche Konsequenzen in einem neuen Areal aussehen könnten.

So entstand ein **zweisemestriges Projekt** in den beiden (Architektur- und Städtebau-) Masterstudiengängen: Im Sommersemester 2013 war es der Auseinandersetzung mit dem Quartier Vauban gewidmet und im folgenden Wintersemester wurden Entwürfe für ein neues Quartier, das nördlich an den Stadtteil Rieselfeld angrenzt, erarbeitet. Schwerpunktthemen der studentischen Arbeiten waren: „Das Energieautarke Quartier“, „Das sozial vernetzte Quartier“, „Das Quartier mit Selbstversorgungsmöglichkeiten“ und „Neue Wege der Mobilität im Quartier“. Zugleich aber fand das Thema bei uns am Lehrstuhl so großes Interesse, dass wir nicht nur eine Lehr-



Ulrike Sommer (oben) und Carolin Wiechert (unten) betreuten das Studienprojekte „Lernen von Vauban – Ein Studienprojekt und mehr“ am Lehrstuhl für Planungstheorie und Stadtentwicklung der RWTH Aachen.

Einen umfassenden Bericht zum Projekt gibt es im Netz unter: http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/pt_materialien/pt_materialien_32.pdf

Abb.: Zitate aus den
Schlüsselpersonengesprächen
2013

Von Vauban lernen heißt ...

„... **Veränderung ist machbar!**“ | „Nach vorn zu denken, kreativ zu sein und gemeinschaftlich zu planen und zu lernen wie eine verbesserte Stadt in Zukunft aussehen könnte.“ | **„kinderfreundliche Stadtplanung zu machen“** | „Bürgerbeteiligung vom ersten Tag an ernst zu nehmen und zu begleiten.“ | **„...wollen“** | **„das Wichtigste ist, dass alle an einem Strang ziehen – dass Bewohner, Politik und Verwaltung in eine Richtung arbeiten“** | „das ökologischer Stadtumbau machbar ist, was dazu führt, dass man attraktiv wohnen kann.“ | **„...nachhaltige Lebensstile attraktiv zu machen und diese in die Gesellschaft zu bringen“** | „dass Wirklichkeit werden kann, was eine Mehrheit für unmöglich hält und gleichzeitig auch, dass sich in Entwicklungsprozessen der richtige Weg erst beim Beschreiten findet.“ | „Wohnutopien in die Tat umsetzen“ | **„Vielfalt zulassen“** | „... dass man fortschrittliche Stadtkonzepte umsetzen kann. Vauban kann man als Grundmuster für fortschrittlich, nachhaltige Quartiersentwicklung nutzen.“ | „Das bisher gewohnte Denken über Bord zu werfen. Mein Haus, mein Garten gibt es hier nicht.“ | **„mitzugestalten“** | „wie die städtische Gesellschaft der Zukunft aussehen kann!“

stuhlexkursion anschlossen, sondern uns mit ergänzenden Gesprächen, Erhebungen und Auswertungen auch an der inhaltlichen Arbeit beteiligten.

Zusammenfassung der Befunde

Fasst man die vielfältigen Befunde aus den Einzelbeobachtungen, der Straßenbefragung, den Schlüsselpersonengesprächen und den Auswertungen der Fachliteratur zusammen, lässt sich sagen: Die für das Quartier Vauban ursprünglich gesetzten – und im Prozess weiter entwickelten – Ziele konnten zu großen Teilen umgesetzt werden. In Einzelbereichen wird der Grad der Zielerreichung von den Befragten aber kontrovers eingeschätzt. Das gilt z.B. für umwelt- bzw. mobilitätsbezogene Ziele (aktive und passive Solarnutzung, Fassadenbegrünung, Stellplatzfreiheit) sowie für den Umgang mit dem Bestand: Hier hätte sich ein Teil der Befragten weitergehende oder andere Lösungen gewünscht.

Blickt man auf den **Prozess** zurück, so wird deutlich, dass das Prinzip der lernenden Planung und die frühzeitige Bürgerbeteiligung, mit dem Forum Vauban als offizieller Träger, nicht nur wichtiger Bestandteil der Quartiersentwicklung war, sondern auch wesentlich zur Weiterentwicklung der Ziele und zu ihrer Umsetzung beigetragen hat. So ergibt sich nach den Interviews das Bild, dass

z.B. die Durchsetzung des Niedrigenergie-Standards und das Stellplatzfreikonzept wesentlich durch die inhaltliche Unterstützung des Forum Vauban und das Engagement vieler Bewohnerinnen und Bewohner (auch in ihrer Rolle als Bauherren) möglich wurde. Ausdrücklich als Resultat des Bürgerengagements werden zudem der zentrale Marktplatz oder auch der Erhalt des Haus 037 (Gemeindehaus) angesehen. Letztlich aber kann man den Erfolg der Quartiersentwicklung nicht vorrangig einer der beteiligten Gruppen zu rechnen. Es handelt sich hier schon um einen Gemeinschaftsprozess, in dem alle Beteiligten bereit waren, Neuland zu betreten.

Festzustellen ist auch, dass das Quartier sich durchaus nicht einheitlich entwickelt hat: Soweit wir es beurteilen können, wurden im ersten (und zweiten) Bauabschnitt die Ziele am konsequentesten verfolgt und umgesetzt. Dies ist besonders an der Struktur der Bebauung, am hohen Anteil der Baugruppen sowie am Stellplatzfreikonzept und der sich daraus ergebenden Aufenthaltsqualität im öffentlichen Raum abzulesen. Weitere Teilbereiche bilden das Studentendorf und die SUSI (Selbstorganisierte Unabhängige Siedlungsinitiative), welche sich unabhängig von den anderen Bauabschnitten entwickelt haben. Die zeitlich letzten Bauabschnitte weisen in mehrfacher Hinsicht deutliche Unterschiede auf (Trägerschaft, Bauformen, Erschließung,

ruhender Verkehr) ohne dass für uns ersichtlich war, wodurch dies ausgelöst wurde.

Das **Mobilitätskonzept** ist zweifellos ein Kernelement und als Basis für wesentliche Qualitäten im Quartier anzusehen. Die Straßenräume in den stellplatzfreien Bereichen fungieren als Lebensraum mit einer hohen Aufenthaltsqualität. In Verbindung mit der sehr guten Anbindung an den öffentlichen Nahverkehr ergibt sich zudem für viele Haushalte ein Anreiz, individuelle motorisierte Mobilität zu verringern. So ist die Belastung durch den motorisierten Individualverkehr im Quartier insgesamt sehr gering. Dies wird durchweg von den Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartnern sehr positiv bewertet. Zugleich wird aber von den einen auf einige Probleme in der alltäglichen Handhabung der Stellplatzfreiheit hingewiesen. Und andere bedauern, dass nur Teilbereiche des Quartiers entsprechend konsequent vom (ruhenden) Verkehr entlastet wurden und in anderen eher konventionelle Erschließungs- und Parkierungslösungen realisiert wurden.

Das gute Mobilitätskonzept, eine hohe Aufenthaltsqualität der Straßen und Plätze in Verbindung mit den die Siedlung durchziehenden **Grünbereichen** (sowie der Erhalt des Baumbestandes) prägen so ganz wesentlich das Bild, das viele Bewohnerinnen und Bewohner von diesem Stadtteil haben: grün, ruhig und doch mitten in der Stadt.

Die **Niedrigenergiebauweise** konnte in Vauban flächendeckend umgesetzt werden. Etwa ein Drittel der bebauten Grundstücke haben den Niedrigenergiehausstandard sogar überschritten. Alle Gebäude, die nicht ihren Eigenbedarf an Wärme durch solare Energiequellen decken, wurden an ein Blockheizkraftwerk mit Nahwärmenetz angeschlossen. Zur Erreichung des heutigen Wirkungsgrades waren jedoch einige Anpassungen notwendig.

Durch die Schaffung von innenstadtnahem **Wohnraum**, in den Quartieren Rieselfeld und Vauban, konnte in den 1990er Jahren der Druck auf den Wohnungsmarkt in Freiburg mittelfristig entschärft werden. Eine Kombination von Wohnen und Arbeiten im Quartier wurde realisiert, jedoch entstanden weniger Gewerbeflächen als zu Beginn der Entwicklung geplant waren. Das Quartier ist ausreichend mit kommerzieller, kultureller und sozialer Infrastruktur ausgestattet, jedoch variiert die Entfernung zu den unterschiedlichen Bauabschnitten.

Die **Dichte** von Vauban ist im Vergleich zu anderen Stadtteilen und der Gesamtstadt

Freiburg höher, wird jedoch durch einen Großteil der Befragten als (noch) angemessen empfunden.

Von **sozialer Durchmischung** kann in Vauban nur dann gesprochen werden, wenn man die Bestandsgebäude und ihre Nutzer mit einbezieht. Ansonsten wurden zwar Wohnungen im geförderten Segment errichtet und auch im Eigentumsbereich waren die Schwellen zum Entstehungszeitpunkt nicht hoch. Heute ist allerdings ein Teil der Mietwohnungen wieder aus der Bindung gefallen. Und im Eigentumsbereich haben sich die Grundstückspreise nahezu verdoppelt. In dieser Hinsicht ist Vauban auch »Opfer« seines eigenen Erfolges geworden.

Die Kombination eines auf zentrale Qualitäten ausgerichteten, ansonsten aber nur weite Rahmen setzenden **Bebauungsplans** mit einem differenzierten, wesentliche Ziele für die Bebauung fixierenden und eine baldige Realisierung fordernden **Kaufvertrages** scheint sich mit Blick auf die städtebauliche und bauliche Qualität des Quartiers bewährt zu haben. Hinzu kam ein **Grundstücksvergabeverfahren**, das Familien, Baugruppen und anspruchsvolle Bauprojekte bevorzugt berücksichtigte und mit Hilfe von »Blockprofilen« dazu beitrug, dass auch eine kleinteilige Mischung der **Trägerschaft** entstand. So konnte eine Vielfalt innerhalb der Baublöcke bewirkt werden. In Verbindung mit der großen Anzahl unterschiedlicher **selbstnutzender Gemeinschaften** als Bauträger – Baugruppen, Genossenschaften, SUSI – konnten so große Vielfalt, hohe Identifikation der Bewohner mit dem Quartier und eine – von den Bewohnerinnen und Bewohnern positiv bewertete Nachbarschaften – entstehen.

Letztendlich ergaben die Ergebnisse unserer Erhebungen und Befragungen (Straßenbefragung, Schlüsselpersoneninterviews und Jugendbefragung) eine hohe Zufriedenheit der Bewohner mit ihrem Quartier. Die Qualitäten werden auch von neu Zugezogenen erkannt und geschätzt. Dies äußert sich durch die hohe Wohnraumnachfrage bei einer gleichzeitig sehr geringen Fluktuation im Quartier. Dass der Zielerreichungsgrad in einigen Aspekten sehr unterschiedlich bewertet wird, ist auf die Entstehungsgeschichte und auf die Verschiedenheit der Bewohnerschaft zurückzuführen. Vauban ist ein Quartier der Vielfalt geworden, welches durch die kleinteilige Parzellierung, Vielfalt der Trägerschaft und weite planungsrechtliche Rahmensetzungen entstehen konnte.

Das alles zeigt, das war ein ungewöhnliches Projekt: Thema und Arbeitsweise waren herausfordernd, die Neugier groß, das Interesse vieler geweckt, das Engagement aller sehr intensiv, der Lernerfolg hoch, die Ergebnisse reichhaltig und die Produkte vielfältig... Kurzum und in einem Satz: Das Quartier Vauban ist eine Erfolgsgeschichte, von der es sich für zukünftige Projekte zu lernen lohnt.

Lernen von Vauban? Folgerungen für die Planung neuer, zukunftsgerechter Stadtquartiere

Von Außen betrachtet und mit Blick auf den Siedlungsbau der 1990er bis Anfang der 2000er Jahre kann man festhalten, dass das Quartier Vauban für diesen Zeitraum eine deutlich hervorgehobene Bedeutung und wesentliche Impulse für die fachliche Diskussion um Innenentwicklung, Konversion und nachhaltige Siedlungsentwicklung gesetzt hat. Das **Prinzip der lernenden Planung** hat sich in Vauban bewährt und ist vor allem bei langen Projektrealisierungszeiten beispielgebend und notwendiger Prozessbestandteil geworden.

Bewährt hat sich zudem die **robuste Grundstruktur** des Quartiers, welche über lange Entwicklungszeiträume prägend und Orientierung gebend bleibt, auch wenn einzelne Baufelder sich anderes als ursprünglich geplant entwickelten.

Bei der Untersuchung von Vauban wird vor allem die **Bedeutung des Grünen Kapitals** und der öffentlichen Räume deutlich. Dies gilt im Besonderen für die Strukturierung der Freiräume und das Gerüst der Straßen, Alleen, Wege und Plätze. Hier erweisen die Grundsätze des Städtebaus aus der Mitte des 19. Jahrhunderts erneut ihre Gültigkeit.

Im Quartier Vauban wurde die notwendige **Infrastruktur frühzeitig**, schon vor dem Bau

vieler Wohngebäude, realisiert. Besonders hervorzuheben ist hier die für das Mobilitätskonzept unverzichtbare Stadtbahnanbindung aber auch die Bereitstellung wesentlicher öffentlicher sowie privater Infrastrukturen.

Die Notwendigkeit **Nachhaltigkeit zu operationalisieren**, wird am Beispiel von Vauban sehr gut deutlich. Hier wurde ein breites Spektrum von Maßnahmen, vom Mobilitätskonzept bis hin zum energieeffizienten Bauen, realisiert, welches heute zu einem sich immer weiter zu entwickelnden Standard gehören sollte.

Für Siedlungen dieser Größenordnung hat sich die Strategie der **Vielfalt** bewährt. Dies wurde in Vauban u.a. durch eine kleinteilige Parzellierung, verschiedene Bauformen oder die Pluralität verschiedener Bauträger erreicht. Dabei scheinen die Potentiale des gemeinschaftlichen Bauens und andere Formen „neuer Nachbarschaften“ noch nicht ausgeschöpft zu sein. Insbesondere kann dies auch für verschiedene Formen der Nutzungsmischung gelten.

Bei der Planung und Realisierung von neuen Siedlungsprojekten muss über die für Vauban angestrebten Ziele hinausgedacht werden, so dass diese auch in der Zukunft aktuell und tragfähig sein können. Im Rahmen der studentischen Arbeiten wurde über neue zukunftsorientierte Themen, wie einem neuen Verständnis von Mobilität (verstärkter Einbezug des «Sharing»-Gedankens; Mobilitätskonzept für das Innere des Quartiers) und Energie (Autarkie, Smart Grids, Speicherung) oder einer Intensivierung des Gemeinschaftsgedanken sowie Themen der Selbstversorgung wie »Urban Gardening« nachgedacht. Nicht zu vergessen ist das Thema der »alternden Gesellschaft«, welches auch in neuen Quartieren von Beginn an mitgedacht werden sollte.

REviewed

**Bürgerpartizipation und politische
Planungsprozesse: drei kritische Schnittstellen**
– Eine Auswertung des Forschungsstandes



Abstract

Der Beitrag beleuchtet drei der zahlreichen kritische Schnittstellen zwischen partizipativen Elementen und politischen Raumplanungsprozessen. Erstens: von welchem Zeitpunkt aus erfolgt in Planungsprozessen überhaupt Partizipation? Zweitens: inwieweit gehen Ergebnisse von Partizipationen in die politischen Entscheidungen ein? Drittens: Inwieweit werden die Ergebnisse der Partizipationen auch langfristig umgesetzt? Die Auswertung des nationalen und ansatzweise des internationalen Forschungsstandes ist vor allem auf rechtlich geregelte Planungsverfahren fokussiert. Sie macht erstens deutlich: Vor allem auf der überörtlichen Ebene sind gesetzliche Änderungen sinnvoll. Die Defizite liegen jedoch vor allem in der Anwendungspraxis. Zweitens wird herausgearbeitet: Das verbreitete Urteil, Bürgermeinungen hätten keinen oder zu wenig Einfluss auf politische Planungsentscheidungen lässt sich pauschal nicht halten. Zumindest in einer kurzfristigen Perspektive berücksichtigen politische Beschlüsse Partizipationsergebnisse durchaus maßgeblich. Die weitgehend offene Frage ist jedoch jene, ob die Bürgermeinungen auch langfristige Umsetzung von Planungsentscheidungen »überstehen«. Dabei stellen sich aber gleichzeitig grundlegende Fragen der Implementationsforschung: fehlende Umsetzungstreue kann letztlich auch das Ergebnis kollektiver Lernprozesse sein und muss nicht Ausdruck einer bloßen Alibi-Partizipation sein. Zu der letzten Frage besteht nach wie vor der größte Forschungsbedarf, gleichzeitig liegen hier die größten forschungsmethodischen Probleme.

1. Einleitung

Kein Thema wurde in der Raumplanung in den letzten Jahren so intensiv diskutiert wie das Thema Bürgerpartizipation. Auch die pnd|online stellte dafür kontinuierlich ein wichtiges Forum dar. An und in der Pla-

nungspraxis wird häufig ein Auseinanderklaffen zwischen Anspruch und Wirklichkeit, eine nur »rudimentär« entwickelte Partizipationskultur beklagt: »Something went wrong« (SELLE 2005, 473ff; SELLE 2011a; SELLE 2011b; PETERS/NOVY 2011; BEDFORD/CLARK/HARRISON 2002). Vor allem zwei Defizite werden be-

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.

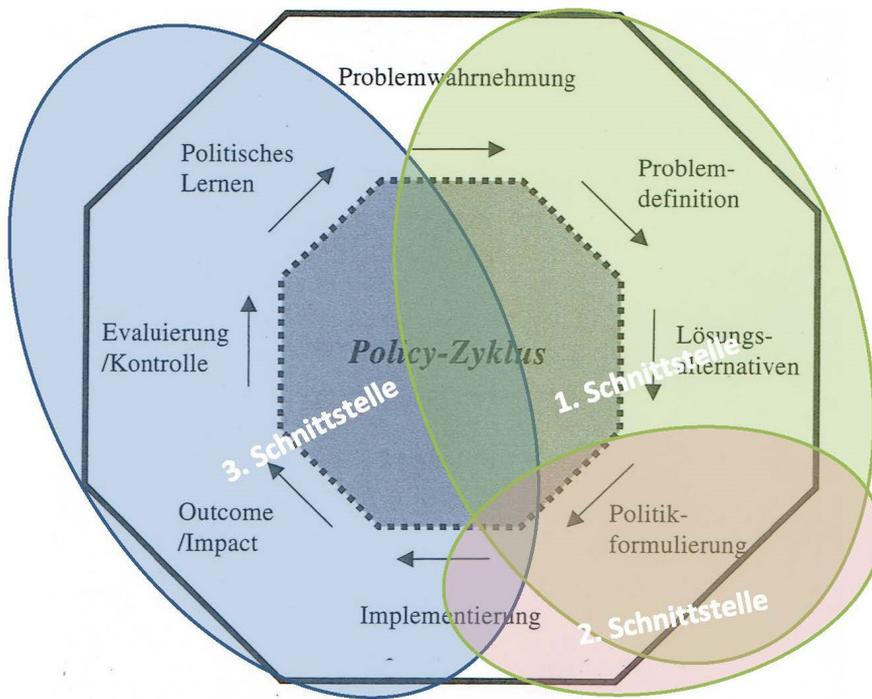


Abbildung 1: Drei kritische Schnittstellen der Partizipation zum politischen Planungsprozess im Policy-Cycle.

Quelle: eigene Darstellung, Grundlage Policy-Cycle (LAUTH/WAGNER 2012, 276)

mängelt: Das erste Defizit besteht im Auseinanderfallen von hohem Beteiligungspotenzial und geringer tatsächlicher Beteiligung sowie der sozialen Selektivität der Partizipation (UNIVERSITÄT LEIPZIG 2013, 45; HÄGER/WIESRÄCKER 2014). Das zweite Defizit liegt in der prozessualen Selektivität und der fehlenden Umsetzung der Partizipationsergebnisse in der Politik: Kooperative Beteiligungsverfahren sind falsch oder überhaupt nicht mit den sonstigen Stufen eines Planungsprozesses verknüpft. Zum einen setzt Partizipation häufig erst dann ein, wenn bereits irreversible Fakten geschaffen sind. Zum andern gelingt es zwar punktuell zu bestimmten Verfahrensstufen eine Vielzahl von Akteuren einzubeziehen und innerhalb dieser Beteiligungsschritte gute Ergebnisse zu erarbeiten. Es bleibt aber häufig unklar, was aus diesen Ergebnissen in nachfolgenden Verfahren wird.

Die folgenden Ausführungen zum Stand der Forschung konzentrieren sich auf das zweite Defizit: die prozessuale Selektivität der Bürgerpartizipation und vor allem das Problem der mangelhaften Umsetzung von Ergebnissen partizipativer Verfahren. Dabei stehen formelle Planungsverfahren im Vordergrund; insbesondere der »Normalfall« der Bürgerbeteiligung, auf der lokalen Ebene im Sinne der §§ 3 und 4 BauGB.

2. Drei kritische Schnittstellen partizipativer Verfahren mit dem politischen Planungsprozess

Es lassen sich zahlreiche Schnittstellen zwischen partizipativen Elementen und politischem Planungsprozess feststellen. Wieviele dies genau sind lässt sich aufgrund der Verschiedenheit der Planungsprozesse kaum belegen. Dieser Beitrag konzentriert sich auf drei der Schnittstellen die zur Orientierung den Phasen des Policy-Cycle¹ zugeordnet werden (vgl. Abb. 1, z. B. LAUTH/THERY 2012, 276; JANN/WEGRICH 2009, 86 HAMEDINGER 2010):

Diese Schnittstellen lassen sich in Form von Leitfragen beschreiben:

- **Schnittstelle 1:** Von welchem Zeitpunkt ab erfolgt Bürgerpartizipation, warum? Mit der Frage des Zeitpunkts der Beteiligung ist vor allem der Aspekt angesprochen, wie offen die Planung noch ist, um von Bürgern mitgestaltet zu werden. Diese Schnittstelle betrifft grundsätzlich alle Phasen: Interessant ist vor allem, wie frühzeitig partizipative Elemente in den politischen Entscheidungsprozessen verankert sind: Bereits bei der Problemwahrnehmung (und Problemdefinition) und dem Agenda-Setting, oder erst in den der Politikformulierung (inkl. Entwicklung von Lösungsalternativen), wie es z. B. bei gesetzlich vorgegebenen Beteiligungsverfahren der Fall ist, oder gar in noch späteren Phasen.
- **Schnittstelle 2:** Inwieweit und warum fließen zum einen Bürgervoten in Partizipationsergebnisse, zum andern die Ergebnisse der partizipativen Prozesse auch in den politisch beschlossenen Plan ein? Diese Schnittstelle betrifft vor allem die Phase der Politikformulierung (inkl. Entwicklung von Lösungsalternativen).
- **Schnittstelle 3:** Wie stellt sich die Implementation von Partizipationsergebnissen dar? Von welchen Faktoren hängt es ab, ob und wieweit Ergebnisse von Partizipations-

¹ Zwar ist das Policy-Cycle Modell sowohl hinsichtlich seiner theoretischen Erklärungskraft als auch seiner empirischen Evidenz kritisiert worden. Dennoch erscheint es sowohl als normatives Gerüst, wie ein politischer Planungsprozess erfolgen sollte als auch als erstes analytisches Raster zur Strukturierung solcher Prozesse ohne zweckmäßigere Alternative (HÉRIETIER 1993). Interessant sind hierbei vor allem neuere Varianten des Policy-Cycles, die politisches Lernen als eine eigene und letzte Stufe in diesem Kreislauf ansehen (vgl. Abb. 1) (LAUTH/WAGNER 2012, 276). Gerade hierdurch wird allerdings die Kritik an einer zu starren Interpretation des Policy-Cycles untermauert, denn politische Lernprozesse können natürlich in allen Politikphasen auftreten und nicht erst am Ende.

ansätzen, die politisch beschlossen wurden, auch umgesetzt werden? Diese Schnittstelle betrifft im Policy-Cycle vor allem die Phasen ab der Politikimplementation, im Extremfall die Artikulation des Bürgerwillens bei überhaupt nicht erfolgter Beteiligung erst in der Phase der Terminierung. Zu untersuchen ist hierbei wie, nachhaltig die Ergebnisse der partizipativen Verfahren im politischen Planungsprozess wirksam sind.

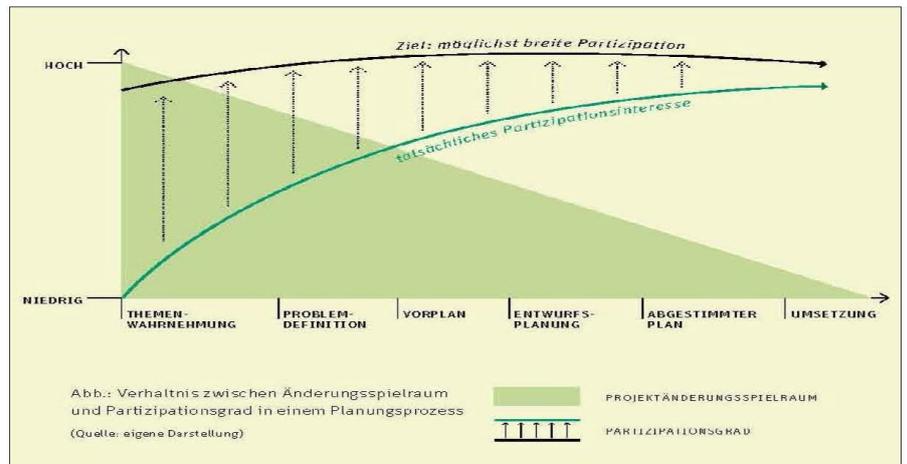
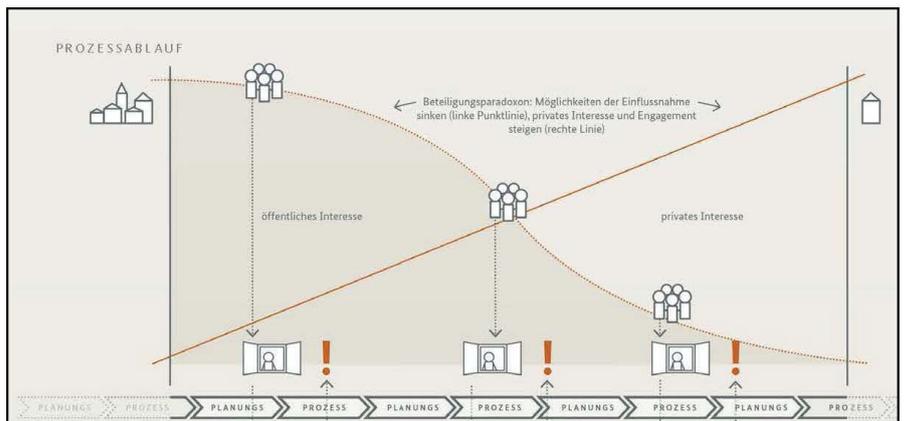
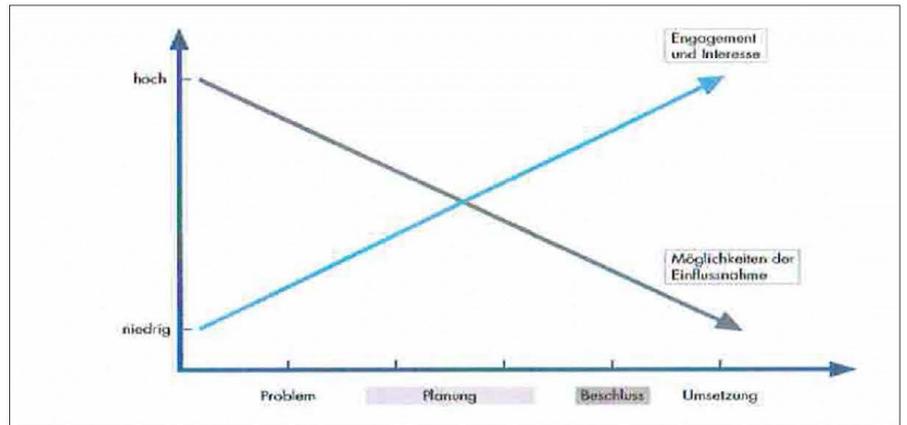
Interessant ist also: Wann überhaupt welche Themen auf die Agenda der Partizipation geraten, ob die Ergebnisse zumindest kurzfristig in die politischen Entscheidungen einfließen und ob sie langfristig umgesetzt werden (LEINO/LANE 2012; RÖSENER 2011, 3f; LANGER/OPPERMANN 2003, 30iff; MUNZINGER 2011, 894).

3. Schnittstelle Nr. 1: Das Partizipationsparadoxon und mögliche Lösungsansätze

Das Partizipationsparadoxon: eine unauflösbare Gesetzmäßigkeit?

Die erste kritische Schnittstelle wird mit der Frage markiert, zu welchem Zeitpunkt überhaupt partizipative Elemente in den Planungsprozess einfließen. Innerhalb des Policy-Cycles sind dabei vor allem die Phasen von der Problemdefinition über das Agenda-Setting bis hin zur Politikformulierung angesprochen. In einer normativen Perspektive ist es aus der Sicht beteiligter Bürger unstrittig, dass ihr Einfluss auf den Planungsprozess umso höher erscheint, je früher die Partizipation erfolgt (WOLFF 2013, 47). Aus einer Gesamtperspektive ist die Frage jedoch komplizierter. Was den Beginn der Partizipation besonders interessant macht, ist eine Beobachtung, die mit dem Begriff des Partizipationsparadoxons umrissen ist (vgl. Abb. 2):

»Ein (anderes) Dilemma der politischen Beteiligung ist, dass Interesse und Engagement vielfach erst bei persönlicher Betroffenheit entstehen. Persönliche Betroffenheit tritt aber oft verspätet ein, wenn Entscheidungen schon ein Stadium erreicht haben, in dem die Möglichkeiten zur Einflussnahme nur noch begrenzt sind.« (REINERT 2003, 37).²



Am Beginn des Planungsprozesses ist für Politik und Verwaltung die Offenheit zur Einflussnahme durch die Bürger noch grundsätzlich vorhanden. Gleichzeitig wird aber die Betroffenheit durch das Thema von den Bürgern zu schwach empfunden, um sich zu engagieren. Dies belegen Expertenbefragungen, in denen beklagt wird, dass Partizipationsangebote von Bürgern nicht wahrgenommen werden (LANDUA et al. 2013). Erst die konkretisierten Planungen machen in späteren Phasen die Betroffenheit und die möglichen Konsequenzen für die Bürger deutlich. Umgekehrt sinkt aber vom Zeitpunkt des Pla-

Abbildung 2: Das Partizipationsparadoxon. Quellen: ALBRECHT et al. 2013, 60; BMVBS 2013, 10; SENATSWERWALTUNG BERLIN 2011

² Eine analoge Formulierung, in der der politische Beschluss einer Planung den Punkt markiert, an dem das Interesse an der Beteiligung größer wird als die Möglichkeiten der Einflussnahme, findet sich bei STOLLEN (2011, 73; 100 PROZENT ERNEUERBAR STIFTUNG 2012, 22)

nentwurfs das Interesse von Politik und Verwaltung an der Bürgerpartizipation. Denn deren Konsequenzen könnten jetzt gravierende Planänderungen, damit verbundene Zeitverluste oder gar das grundsätzliche Infragestellen des Planerfordernisses sein. Somit wird der Konflikt zwischen Bürgerinteresse und den Interessen von Politik und Verwaltung größer. Auch wenn die Planung von Seiten der Politik und Verwaltung ursprünglich ergebnisoffen angelegt war, wird genau dies von den Bürgern im Nachhinein so nicht empfunden. Das Partizipationsparadoxon tritt vermutlich besonders dann auf, wenn von Politik und Verwaltung die Devise »Probleme zuerst« (SCHÖNWANDT 2002) nicht ausreichend beachtet oder kommuniziert wurde, also für die Bürger aus der eigenen Betroffenheit gar nicht klar ist, warum überhaupt etwas geplant werden muss. Politik und Verwaltung hätten dann aber kaum die Möglichkeit strategisch wichtige Themen selbst einzubringen.

Entweder ist also die Planung zum Zeitpunkt der frühen Beteiligung noch nicht konkret genug, um Bürger ausreichend zu interessieren, oder sie gilt als bereits zu verfestigt, um noch Bürgereinfluss zuzulassen (DEUTSCHER STÄDTETAG 2013, 15f). Das Partizipationsparadoxon ist, wie auch die schematischen Darstellungen zeigen, nahezu hypothesenartig formuliert, zwar nicht in Form einer Gesetzmäßigkeit, aber zumindest doch im Sinne einer robusten Tendenz. Bekannte Konflikte insbesondere um große Infrastrukturen oder strategische Ansätze ereignisorientierter Stadtentwicklung, gewissermaßen die »Bad Cases« der Partizipationsdebatte, scheinen es zu illustrieren. Wie aber bereits die Detailunterschiede der in Abb. 2. illustrierten Ansätze in den quasi-mathematischen Regelmäßigkeiten zeigen (die obere und mittlere Variante gehen von einer genau komplementären Entwicklung von öffentlichem und privatem Partizipationsinteresse aus; die untere Variante ist insofern optimistischer, als sich öffentliches und privates Partizipationsinteresse im Zeitverlauf sogar annähern und das öffentliche Partizipationsinteresse erst in der Umsetzungsphase deutlich zurückgeht) fehlt es jedoch noch an einer genaueren Überprüfung der grundsätzlichen Modellierbarkeit dieses Phänomens und spezifischeren Erkenntnissen der entsprechenden Entwicklungsverläufe.

Dass die in den impliziten Hypothesen zum Partizipationsparadoxon vermuteten Verläufe einer Überprüfung bedürfen, wird schon daran deutlich, dass eine der wenigen

Untersuchungen, die empirisch den Umgang mit Einwendungen in der formellen Planung analysierte, zu anderen Ergebnissen kam: Hier wurden die Beteiligungsverfahren im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung von Bebauungsplänen von sechs Großstädten (in Sachsen und Baden-Württemberg) betrachtet, wobei Verwaltung und Umweltverbände auch nach der Anzahl der eingebrachten Einwendungen befragt wurden. Demnach war – entgegen der Hypothese des Partizipationsparadoxons die Beteiligungsintensität – also auch das Beteiligungsinteresse der Betroffenen – in der vorgezogenen Beteiligung größer als in der zweiten Beteiligungsstufe. In der ersten Phase wurden in den untersuchten Städten insgesamt mehr als doppelt so viele Einwendungen eingebracht als in der späteren Phase (REGENER 2009, 134). Dies könnte auf mehrere Faktoren zurückzuführen sein. Möglicherweise haben die Bürger die Verfestigung der Planung zur zweiten Beteiligungsphase bereits akzeptiert; es könnte aber auch sein, dass in späteren Beteiligungsphasen Beteiligungskanäle mit messbaren Möglichkeiten bereits geschlossen werden (z. B. wurden in der ersten Phase Veranstaltungen durchgeführt, in der zweiten Beteiligung die Pläne eher nur ausgelegt). Ebenfalls gegen die Hypothesen des Partizipationsparadoxons spricht die Tatsache, dass die Zahl der Einwendungen, die zu Planmodifikationen führten, in der zweiten Beteiligung mehr als doppelt so hoch war als in der ersten Beteiligung. Allerdings lag die Zahl der aufgrund von Einwendungen geänderten Pläne in der ersten Stufe höher als in der zweiten. Das Beteiligungsinteresse scheint im zweiten Beteiligungsverfahren fokussierter zu werden, aber durchaus auch einflussreicher, was Planänderungen angeht.

Die empirischen Befunde zeigen bereits, dass die Hypothese des Partizipationsparadoxons für einzelne Planungsverfahren unterschiedlich zu beantworten ist. Die mögliche Lösung des Partizipationsparadoxon scheint in der frühzeitigen Aktivierung der Bürger zu liegen (WEINSTOCK 2013, 23): Hier ist der Stand der rechtlichen Vorgaben und der Praxis in den einzelnen Planungsverfahren unterschiedlich (BERTELSMANN 2012, 37).

Kommunale Ebene: Grundsätzlich ausreichende Rechtsgrundlagen frühzeitiger Partizipation, aber sehr ungleiche Praxis

Für den Regelungsbereich des BauGB werden mehrheitlich die bestehenden bundesweiten Rechtsrahmen mit der zweistufigen Bürger-

beteiligung in der Bauleitplanung und den noch intensiveren Beteiligungen im Besonderen Städtebaurecht als ausreichend angesehen. Es fällt auf der kleinteiligen Maßstabsebene lediglich auf, dass es in Deutschland keine rechtlich geregelte Bürgerpartizipation im nachgelagerten Baugenehmigungsverfahren gibt (KRAUTZBERGER 2012). Das Problem liegt jedoch vor allem in der Anwendung der Rechtsvorschriften: Eine detaillierte Untersuchung von sieben Beteiligungsverfahren für Verbindliche Bauleitpläne in Berlin-Brandenburg z. B. kommt zu beträchtlichen Defiziten hinsichtlich der Qualität der Beteiligung: angefangen vom Informationsgehalt der öffentlichen Ankündigungen bis hin zur mangelhaften Transparenz in Bürgerveranstaltungen und fehlender Rückmeldung der Behörden (MEUNIER 2006, 11). Für Planungsverfahren nach dem Besonderen Städtebaurecht zeigen Studien, dass auch bei gleichen institutionellen Vorgaben der Zeitpunkt der durchgeführten Partizipation lokal erheblich variieren kann. Dabei spielt die Vorgeschichte der Planung ebenso eine Rolle wie die Partizipationsbereitschaft zentraler Akteure (FRITSCH 2011, 213ff).

Aber selbst wenn Politik und Verwaltung zur intensiven Partizipation bereit sind, stellt sie das Partizipationsparadoxon vor die Herausforderung, für die Bürger eine mögliche Betroffenheit plastisch zu machen, die zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht deutlich ist und unter Umständen auch gar nicht vorhanden sein wird. Damit ist die Frage der Methoden und Beteiligungsformate angesprochen: Diese ließen sich noch zielgruppengerechter gestalten, ohne dabei in Zielgruppenstereotypen zu verfallen (DSTGB 2013, 12; HOFMANN 2014; HUNING 2014, 3). Vorgeschlagen werden z. B. vorgeschaltete Befragungen vor der Erarbeitung des ersten Plankonzepts direkt nach dem Aufstellungsbeschluss (UNIVERSITÄT LEIPZIG 2013, 76ff). Eine weitere Lösung könnte es sein, den formellen Planungsinstrumenten informelle Instrumente wie städtebauliche Rahmenpläne vorzuschalten (BECHTLE 2006). Diese sind zwar bereits konkret genug, um verständlich zu sein, aber noch nicht rechtsverbindlich und insofern noch veränderbar (DEUTSCHER STÄDTETAG 2013, 15f). Unter dem Begriff der »performativen Planung« (ALTROCK 2012) werden seit einiger Zeit verstärkt Ansätze diskutiert, Planungen im öffentlichen Raum vorab materiell zu verorten, z. T. zu inszenieren und dadurch stärker in die Lebenswelten der Betroffenen zu integrieren, um diese somit zu einer nachhaltigeren ergebnis-

offenen Mitgestaltung des Planungsgegenstandes auf allen Stufen der Partizipationsleiter anzuregen. Hierfür bietet sich vor allem die Freiraumplanung (Zwischennutzungen, Kunst im öffentlichen Raum, kooperativen Simulationen) an (PANEBIANCO 2011; MACKRODT/HELBRECHT 2013). Zur frühen Lösung von Konflikten können zudem auch in der Bauleitplanung während der beiden Öffentlichkeitsbeteiligungsphasen, grundsätzlich sogar schon vor dem Aufstellungsbeschluss der Gemeinde, Mediationsverfahren durchgeführt werden (HOLLAND 2012, 30; DECKNER 2006).

Überörtliche Ebene: Nachsteuern bei den Rechtsgrundlagen im föderativen System

Für Planungsverfahren mit einem hohen Abstraktionsgrad wie in der Raumordnung und den Planfeststellungsverfahren hat sich die Debatte in Deutschland in den letzten Jahren insofern verändert, als nunmehr weitergehende rechtliche Regelungen in Richtung einer frühzeitigeren Beteiligung diskutiert werden. Hatte noch vor gut 10 Jahren eine deutliche Mehrheit befragter Planer dafür plädiert, die Beteiligung auf überörtlicher Ebene nicht »möglichst frühzeitig«, sondern dezidiert erst von dem Zeitpunkt des ersten Planentwurfs an durchzuführen (BBR 2003, 66f), so hat vor allem der Fall Stuttgart 21, aber auch die Forderung nach einer erweiterten Beteiligungskultur im Energiebereich (Windparks, Stromtrassen) dazu geführt, dass die Forderung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungsverfahren deutlicher akzentuiert wurde, gerade um auch Wünschen nach verkürzten Verfahrensdauern entgegenzutreten (ARL 2014). Auch wurden Forderungen nach weitergehenden Möglichkeiten der Partizipation erhoben wie etwa der Einräumung von Klagemöglichkeiten bereits in der Beteiligung im Raumordnungsverfahren (SCHMIDT 2012). Noch stärker im Fokus als die querschnittsorientierte Raumordnung stehen die raumwirksamen Fachplanungen. Die Forderung, eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung analog § 3 Abs. 1 BauGB für Bauleitplanverfahren auch für Planungen von Infrastrukturprojekten nach Fachrecht einzuführen, (BURGI/DURNER 2012, 176; PUSCHMANN 2012, 35ff; MÜLLER 2010), mündeten 2012 in die Initiativen zur Novellierung des Verwaltungsverfahrensgesetz zur Verbesserung von Elementen der Bürgerpartizipation insbesondere bei raumbedeutsamen Großvorhaben (BUNDESTAG 2012; RICHWIEN/VERSTEYL/BANTHIEN 2012). Mit dem »Gesetz zur Verbesserung der Öffent-

lichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren« im Juni 2013 werden nunmehr die Behörden dazu angehalten, beim Bauträger auf eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung möglichst schon im Vorfeld der förmlichen Antragstellung hinzuwirken (ENKE/REINHARDT 2015, 65). Zwar geht diese Regelung Kritikern nicht weit genug: Da diese Beteiligung nicht Kern des Verfahrens ist, sondern vor diesem stattfindet, werden in § 25, Abs. 3 VerwVerfG keine zwingenden Verwaltungsvorschriften formuliert (DEUTSCHER STÄDTETAG 2013, 18). Sie könnte dennoch zumindest eine gewisse rechtliche Vereinheitlichung insofern schaffen, als zuvor die Frage der Beteiligung in einzelnen Fachplanungsgesetzen (z. B. für einzelne Verkehrsträger, Energie, Wasser) z. T. unterschiedlich geregelt war (HOFMANN 2012). Einzelne Länder wie Baden-Württemberg haben diese Gesetzesänderung in der Umsetzung durch Verwaltungsvorschriften und Leitfäden flankiert (MASSER/RITTER/ZIEKOW 2014). Ein gänzlich neues innovatives Element ist dabei die Einführung eines Beteiligungs-Scopings, wie es Baden-Württemberg als erstes Bundesland eingeführt hat (BADEN-WÜRTTEMBERG 2015). Es dient dazu, die Notwendigkeit, Maß und Vorgehen der erweiterten Beteiligung vor Beginn des Raumordnungsverfahrens und des Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens gemeinsam mit relevanten Akteuren zu erörtern und einen angemessenen Fahrplan für den Beteiligungsprozess zum Vorhaben festzulegen.

Auch für die überörtliche Ebene ist die Ergänzung formeller durch informelle vorgezogene Beteiligungsschritte und die bessere Verzahnung von informellen Partizipationselementen und dem formellen Planungsprozess gefordert (BERTELSMANN 2012, 74; DIALOG 2012, 26ff; PETERSEN/ZSCHIEHE 2011; RICHWIEN/VERSTEYL/BANTHIEN 2012, 88, BECKMANN 2012). Die Frage nach den richtigen Beteiligungsformaten ist für die abstrakteren Planungsebenen sogar von noch größerer Bedeutung als für die örtliche Planung: Raumordnungsverfahren sind hierbei, wie Untersuchungen zeigen, am selektivsten: Für sie kommen vor allem in Frage: Planungszellen, Open-Space-Konferenzen, Online-Partizipation. Bei den Planfeststellungsverfahren kommen zu diesen Formaten Bürgerforen und Petitionen hinzu. Formate wie sie in der Bauleitplanung üblich sind (Bürgerversammlungen, Zukunftswerkstätten, Einwohnerfragestunden), sind in diesen abstrakteren Maßstäben offenbar schwieriger auszufüllen und

daher weniger verbreitet (UNIVERSITÄT LEIPZIG 2013, 57).

Noch weiter als die Novellen des überörtlichen Planungsrechts gehen die Vorschläge, die die Erweiterung von Beteiligungsrechten der Bürger nicht erst bei der Frage des »Wie« einer Planung, sondern bereits bei der Frage des »Ob«, also auf der noch relativ abstrakten Ebene der Bedarfsplanungen, fordern (UNIVERSITÄT LEIPZIG 2013: 12; PETERSEN/ZSCHIEHE 2011). Die Zahl der relevanten öffentlichen Planungsträger ist bei diesen besonders komplexen Themen relativ groß, die Betroffenheiten sind besonders vielschichtig und die Verfahren besonders lang. Anregungen lassen sich hier evtl. aus der Schweiz gewinnen (»Vernehmlassungsverfahren«), wo z. T. auch die grundsätzliche Frage nach dem Erfordernis des Projekts Gegenstand öffentlicher Beteiligung ist (DEUTSCHER STÄDTETAG 2013, 17f).

Es bleibt abzuwarten, ob diese neuen rechtlichen Regelungen in Richtung einer frühzeitigeren Beteiligung auf der überörtlichen Ebene und die Verbreitung neuer Formate der Beteiligung das Partizipationsparadoxon tatsächlich auflösen oder zumindest abmildern können.

4. Eine zweite und eine dritte Schnittstelle zwischen partizipativen Verfahren und politischem Planungsprozess: Gehen Bürgermeinungen in politische Beschlüsse ein und inwieweit werden diese nachhaltig umgesetzt?

Die Frage was aus Partizipation für den politischen Planungsprozess folgt, ist letztlich einer der wichtigsten Maßstäbe für eine angemessene Bewertung von Partizipation (ABELSON/GAUVIN 2006, 16). Befragungen in Deutschland zeigen, dass auch unter den politischen Vertretern selbst die mangelnde Umsetzung von Partizipationsergebnissen als das größte Problem der Partizipation gesehen wird, welches auch zu einer stärkeren Politikverdrossenheit führt (HOLTKAMP/BOGUMIL/KISSLER 2006, 165ff). Gleichwohl ist mit der Umsetzung von Ergebnissen aus partizipativen Verfahren in vielen Fällen auch das Problem der politischen Glaubwürdigkeit verknüpft. Umfragen unter deutschen Kommunen zu Folge ist die Akzeptanzbeschaffung nach der Bürgerinformation der zweitwichtigste Grund für die Durchführung von Partizipationsverfahren (vgl. LANDUA et al. 2013). Der Verdacht steht somit im Raum: Kooperativ erarbeitete Konzepte verschwinden in

Schubladen der Verwaltung, aufgebaute Netzwerke laufen leer und die Verwaltung besitzt kein Mandat zur Umsetzung. Bürger werden z. T. zwar aufwändig beteiligt, erleben aber gleichzeitig, bei den wesentlichen Entscheidungen ausgeschlossen zu bleiben (DEUTSCHER STÄDTETAG 2013, 8). Die entscheidenden Phasen in den Planungsprozessen werden dagegen von politischen und administrativen Sachzwängen und Eigenlogiken bestimmt, so dass Bürgerbeteiligung im Extremfall nur als akzeptanzbeschaffendes »Feigenblatt« dient. Auch die neuen E-Partizipationsformate (KUBICEK 2010) stehen somit z. T. im Verdacht, um ihrer selbst Willen betrieben zu werden und erscheinen kurzatmig, bisweilen sogar effekthascherisch (»Particitation«). Aus Sicht der beteiligten Bürger wird damit bisweilen sogar eher zu viel beteiligt, dies aber an den falschen Stellen und ohne nachvollziehbare Konsequenzen. Hinter diesen Defiziten können sich politische Machtinteressen verbergen, aber auch Faktoren wie die kapazitive Überforderung der Verwaltung (SELLE 2005, 437ff).

Vor dem Hintergrund der häufig zu vernehmenden Vorwürfe, Bürgerpartizipation degeneriere zur bloßen Alibiveranstaltung, erstaunt es, dass zu der Frage der Wirkungen von Partizipation (KUDER/RITZI 2013) auf den politischen Prozess deutlich weniger systematische Erkenntnisse vorliegen als zu anderen Evaluationsfragestellungen, wie insbesondere der Wirkung auf die Partizipationsadressaten (GOODIN/DRYZEK 2006, 238f). SELLE (2013a) weist mit seiner vierten These zum Stand der Partizipationsforschung (ausführlicher: SELLE 2013b: 214ff) auf dieses Defizit hin: Es gibt – vor allem in Deutschland – deutlich mehr Untersuchungen zu den Effekten von Partizipation, die den Fokus auf die bürgerorientierten Funktionen (Emanzipation, Transparenz, Rechtsschutz) und Wirkungen auf die Einstellungen und das Verhalten beteiligter Akteure setzen als auf die staatsorientierten Funktionen (Integration, Legitimation, Effizienz) (REISERT 2011, 32f; z.B. SCHNEIDER et al. 2013; SPIEKER/BRETTSCHEIDER 2013; GOLDSCHMIDT/SCHEEL/RENN 2012; ARBTER 2013; GÖLL 2013; CIMANDER/KUBICEK 2013a, 2013b; WOLFF 2013). Die Forschung zu kommunikativen Planungsprozessen ist insgesamt stark auf die Aspekte der Prozessqualität des kooperativen Verfahrens und die Beteiligungszufriedenheit konzentriert (LAURIAN et al. 2004), weniger auf die Frage von Veränderungen der Inhalte von Plänen und Konzepten durch Partizipation.

Dies gilt nicht nur für Deutschland: Metaanalysen von Evaluationsstudien für Planungsprozesse in den USA zeigen, dass die Implementationsphase³ in vielen Evaluationen gar nicht tangiert wird. Nur in 9,4% der von LAURIAN/SHAW (2008, 301) ausgewerteten US-amerikanischen Evaluationen wurde explizit die Frage gestellt, inwiefern die kooperativen Prozesse Auswirkungen auf den Planungsprozess hatten. Nur ein Drittel der 32 von ROWE/FREWER (2004) betrachteten Evaluationen operationalisierte das Kriterium der Implementation der Planergebnisse. Auch moderne ausführliche Kriterienkataloge für den Erfolg von Beteiligungsverfahren enthalten nur z. T. die Frage, ob die Ergebnisse umgesetzt wurden (AGGER/LÖFGREN 2008; KOLLMANN et al. 2003, 29; ROWE/MARSH/FREWER 2004). Dem entsprechen die Befunde der von NORTON (2008) durchgeführten vergleichenden Untersuchungen von US-amerikanischen Raumplänen, wonach konsistente Aussagen zur Implementation das Qualitätskriterium darstellen, das am wenigsten erfüllt wird. Zu ähnlichen Ergebnissen für deutsche Verfahren kommt eine Untersuchung von TAUBERT/KROHN/KNOBLOCH (2011, 140f).

Zur weiteren Darstellung des Forschungsstandes ist es sinnvoll, die kurzfristigen Wirkungen von Partizipationsergebnissen auf politische Planungsprozesse von den langfristigen zu unterscheiden:

4.1 Schnittstelle 2: Die kurzfristigen Wirkungen – inwieweit und warum gehen Bürgermeinungen in politische Entscheidungen ein?

Die zweite hier diskutierte kritische Schnittstelle zwischen partizipativen Verfahren und politischen Planungsprozessen betrifft innerhalb des Policy-Cycles vor allem die Phase der Politikformulierung. In vielen an Politik und Verwaltungen gerichteten Ratgebern ist es eine der zentralen Forderungen, die Ergebnisse partizipativer Verfahren zumindest ernster zu nehmen und deren Ergebnisse stärker in

3 Die Grenzen zwischen Evaluations- und Implementationsforschung sind fließend (DILLER 2013a; DILLER 2008). Implementationsstudien der 2. und der 3. Generation können zum »Performance-based«-Typus der Evaluationsforschung gerechnet werden, der sich stärker auf die Analyse der Umsetzungsprozesse konzentriert und dem der klassische »Conformance-based«-Ansatz, der die Übereinstimmung der Resultate mit den ursprünglich formulierten Zielen überprüft, gegenübersteht (LAURIAN et al. 2004; TALEN 1996; BAER 1997).

die Entscheidungsprozesse einfließen zu lassen (z.B. BOCK/REIMANN/BECKMANN 2013, 15ff; HEBESTREIT 2013). Als Standard für Beteiligungsprozesse wird formuliert, dass die Entscheidungsträger durch transparente Kommunikation gegenüber den Beteiligten und der gesamten Öffentlichkeit Rechenschaft darüber ablegen, ob und wie die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses in die Umsetzung des Projektes einfließen, im letzteren Fall wird nachvollziehbar begründet, warum das nicht erfolgte (NETZWERK BÜRGERBETEILIGUNG 2013, 4).

Inwieweit aber werden diese geforderten Standards, die eine Kernaufgabe räumlicher Planung, nämlich die Abwägung betreffen, in der Praxis erfüllt? In Deutschland variiert die rechtliche Ausgangssituation in den einzelnen Bundesländern. Für die Frage beispielsweise, inwieweit Bürgerentscheide im Rahmen der Bauleitplanung eingehen, räumen die Bundesländer unterschiedliche Möglichkeiten ein (DURINKE 2011). Die vorliegenden empirischen Befunde variieren (GASTIL 2000; ABELSON/GAUVIN 2006: 22; FRANZKE/ROEDER 2014, 48): Die Untersuchung von KUBICEK/LIPPA/KOOP (2011) z. B. deutet darauf hin, dass es erhebliche Variationen in der erklärten Bereitschaft der Politik gibt, sich in den Beschlüssen an die Ergebnisse der partizipativen Prozesse per Beschluss zu binden. Sogar in »erfolgreichen« Partizipationsverfahren war die verbindliche Verpflichtungserklärung der politischen Entscheidungsträger zur Umsetzung der Ergebnisse der Faktor, der von allen abgefragten am wenigsten erfüllt wurde (Kubicek/Lippa/Koop 2011). Eine Befragung in Gemeinden Schleswig-Holsteins zeigt allerdings, dass es zwar in der Hälfte der untersuchten städtebaulichen Verfahren vor Verfahrensbeginn keine explizite Festlegung der Politik und Verwaltung gab, wie mit Partizipationsergebnissen umgegangen werden soll. Dies war jedoch z. T. dadurch zu erklären, dass es als selbstverständlicher Bestandteil der Planungskultur galt, die Ergebnisse zu berücksichtigen (BUSCH 2010). Eine von REISERT (2011) durchgeführte Auswertung internationaler Evaluationen partizipativer Prozesse zu Umweltthemen kommt dagegen zu dem Ergebnis, dass in den meisten Fällen die »Outputs« (Planergebnisse) von den Partizipationsprozessen merklich beeinflusst wurden (z. B. MOHAI 1987; SIPE 1998; PETTS 2001; BEIERLE 2002; LEACH et al. 2002; NEWIG/FRITSCH 2009a, 2009b; MARGERUM 2002; FRASER et al. 2006; REGENER 2009/2010). Die Variationen, inwieweit Partizipationsvoten in

das Planungsergebnis eingingen, waren sogar geringer ausgeprägt als die Variationen der Partizipationsbereitschaft der Bürger. Wenn Bürgervoten gar nicht eingingen, so lag das daran, dass sie zu spät abgegeben oder zu vage formuliert wurden (REISERT 2011, 70f). Auch OPPERMANN (2009) und JEHL (1999) stellen, basierend auf intensiv begleiteten Beobachtungen von partizipativen Veranstaltungen, z. T. bemerkenswerte Einflüsse der Bürgervoten auf die in den Veranstaltungen erarbeiteten Ergebnisse fest. In einer vergleichenden Untersuchung wurden von KUBICEK/LIPPA/KOOP (2011) zwölf nach Einschätzung Dritter als »erfolgreich« zu bezeichnende konsultative Verfahren, überwiegend aus Deutschland, aber auch anderen Ländern durch die vergleichende Auswertung von Evaluationen untersucht. Das Erfolgskriterium »Einfluss der Bürger auf das Ergebnis« wurde in diesen erfolgreichen Verfahren demnach verglichen mit anderen Kriterien relativ stark erreicht. Auch für konfliktreiche Verfahren, wie das Projekt Media-Spree in Berlin, ermitteln Untersuchungen, dass, wenn auch verspätet, Ergebnisse von Bürgerbeteiligungen in die verbindliche Bauleitplanung eingingen (LEONHARD 2013). Auch für neue Formen wie den webbasierten Bürgerhaushalt kommen Untersuchungen zum Ergebnis, dass zumindest einige der von Bürgern erarbeiteten Prioritäten auch von der Politik aufgenommen wurden; die Variationsbreite war hier jedoch in den untersuchten Beispielen sehr hoch (MASSER/PISTOIA/NITZSCHE 2013, 119). Die Evaluation eines Bürgerhaushalts in Berlin-Lichtenberg deutet auf ein diesbezügliches Kommunikationsproblem zwischen Bürgern und Verwaltung hin, das erklärt warum Bürger z. T. die Wirkung der Partizipation auf politische Beschlüsse unterschätzen: Hier wurde die Meinung der Teilnehmer ermittelt, inwieweit ihre Vorschläge Eingang in die Politik fanden. Die überwiegende Mehrheit der Befragten wusste dies entweder nicht oder war der Meinung, dass ihre Vorschläge nicht berücksichtigt wurden, obgleich die Grundeinstellung der zuständigen Politiker zu dem Verfahren positiv war (KLAGES/DARAMUS 2007, 157ff).

Es liegen wenige Forschungen vor, die analysieren, unter welchen Konditionen Partizipation die politischen Entscheidungen beeinflusst (ABELSON/GAUVIN 2006, IV, V, 31); dazu bedarf es intensiver Untersuchungen der jeweiligen politischen Kontexte. Die Untersuchungen von ARZT (2009, 265ff) weisen darauf hin, dass eine dynamische Wechselbeziehung externer Einflussfaktoren und von

außen vorgegebener Machtasymmetrien auf der einen Seite und dem Verlauf und der internen Ausgestaltung der Partizipationsprozesse auf der anderen Seite erklärt, inwiefern die Vorschläge der Beteiligten letztlich auch in die politischen Beschlüsse zum Partizipationsgegenstand eingingen. Erfahrungen aus Dänemark lassen vermuten, dass ein vorab definiertes klares politisches Mandat der Partizipationsforen eine zentrale Voraussetzung dafür ist, dass deren Ergebnisse auch umgesetzt werden. Wenn die Verfahren von der Behörde selbst durchgeführt werden, ist zwar die Anbindung zum politisch-institutionellen System relativ stark, zugleich ist dann aber auch aus Sicht der Öffentlichkeit die Unabhängigkeit des Verfahrens am geringsten. Umgekehrt ist bei völlig unabhängigen Verfahren die Frage der Einbindung der Ergebnisse am problematischsten (HEBESTREIT 2013, 78f; FELT/FOCHLER/MÜLLER 2006, IIIff).

Es lassen sich somit zumindest auf der Quartiersebene also eine Reihe von Untersuchungen finden, die belegen, dass Ergebnisse von Partizipationsverfahren in die unmittelbar folgenden politischen Beschlüsse aufgenommen wurden. Etwas anders scheint sich die Situation jedoch bei überörtlichen Fachplanungen darzustellen. Experten bemerken z. B. für überörtlich bedeutsame Verkehrsstrassen einen insgesamt eher geringen Einfluss der Bürger auf das Planungsergebnis (BERTELSMANN 2012, 29). Der wichtigste Grund hierfür liegt auf der Hand: Ergebnisse von Partizipationsverfahren für Infrastrukturgroßprojekte besitzen keine rechtliche sondern bestenfalls politische Verbindlichkeit (MARTINSEN 2006: 43, 78; VATTER 1998: 189; RENN/WEBLER 1998, 43; LENNARTZ/MUSSEL 2004, 86). Auch Ergebnisse von konfliktlösenden Mediationsverfahren können später wieder beklagt werden, es sei denn es wurde ein ausdrücklicher Klageverzicht vereinbart (TRIEB 1997, 272). Zweifelsohne lassen sich gerade bei großen Infrastrukturprojekten Beispiele finden, in denen der psychologische Mechanismus des »Entscheidungsautismus« (SCHMIDT-LERM 2005) unter den politischen Entscheidungsträgern diagnostiziert werden kann, der dagegen steht, dass abweichende Partizipationsergebnisse auch Eingang in die politischen Entscheidungen finden. Auch hier bliebe abzuwarten, inwieweit die neueren weitergehenden Regelungen zur Bürgerpartizipation dazu führen, dass die Ergebnisse der Partizipationsverfahren in die unmittelbaren Planungsentscheidungen eingehen.

4.2 Schnittstelle 3: Die langfristigen Wirkungen: Korrekte Implementation vs. kollektive Lernprozesse?

Die dritte o. g. kritische Schnittstelle zwischen partizipativen Elementen und den politischen Planungsprozessen wird durch folgende Frage umrissen: Was wird langfristig aus den Ergebnissen der politischen Beschlüsse, in denen partizipative Elemente eingegangen sind, werden diese partizipativ beeinflussten Beschlüsse letztlich auch (vollständig) umgesetzt? Ein prominentes Beispiel für einen politischen Glaubwürdigkeitsverlust wegen der Nicht-Umsetzung gefasster Beschlüsse stellt die Startbahn IV des Flughafens Frankfurt/Main dar: als Ergebnis eines aufwändigen, von der Landesregierung initiierten Mediationsverfahrens wurde zwischen den Parteien eine Vereinbarung getroffen, die u. a. ein Nachtflugverbot enthielt, von dem die hessische Landesregierung später jedoch selbst wieder abwich. Auch wenn »die Bürger« frühzeitig eingebunden wurden, dauern die Planungsverfahren für Infrastrukturgroßprojekte so lange, dass die Ergebnisse der Beteiligungen zum Teil in Vergessenheit geraten sind, dass das Bürgerinteresse abnimmt oder dass sich »die Bürgermeinung« verändert hat (WEINSTOCK 2013, 23; UHRHAHN 2013). Proteste kommen in späteren Phasen vor allem auch von Bürgern dazu, die vorher Beteiligungsmöglichkeiten nicht wahrgenommen haben. Auch hier ist das Beispiel Stuttgart-21 illustrativ: Die Bürgerproteste erreichten 2010 ihren Höhepunkt. Die Trassenplanung läßt sich jedoch bis Mitte der 1980er Jahre zurückverfolgen, die Rahmenplanung um das Bahnhofs-gelände erfolgte Mitte der 1990er Jahre (STUCKENBROCK 2013). Die Beantwortung der Frage nach der langfristigen Umsetzung von getroffenen Planungsentscheidungen stellt damit auch ein beträchtliches forschungsmethodisches Problem dar. Mit zunehmender Implementationsdauer wird es schwierig, ermittelte Wirkungen den partizipativen Verfahren kausal zuzuordnen, zumal wenn sich verschiedene partizipative Ansätze überlagert haben (SCHRÖDER 2013, 6). Beteiligte Akteure sind entweder nicht mehr aufzufinden oder sie erinnern sich nur noch lückenhaft.

Mit der Frage, was langfristig aus Bürgermeinungen in Planungsprozessen wird, ist die Implementationsforschung angesprochen, die sich generell mit der Diskrepanz zwischen Planung und ihrer Verwirklichung (PETERMANN 2014, 122) befaßt. Eine ursprüngliche zentrale Fragestellung der Implemen-

tationsforschung war, inwiefern es den politisch-administrativen Instanzen gelingt, das Verhalten von Normadressaten im Hinblick auf die Realisierung von Politik- und Verwaltungsprogrammen zu steuern. Zunehmend spitzte sich das Interesse auf die Fragestellung der Steuerbarkeit des Verwaltungsvollzugs durch die politischen Programme zu (KNOEPFEL 1979, 35). Nachdem ausgelöst durch die Studie von PRESSMAN/WILDAVSKY (1973), zahlreiche vor allem US-amerikanische Studien in vielen Politikfeldern »Implementationsdefizite«, also Abweichungen der Ergebnisse von gesetzten politischen Zielen in der Realisierung eher als den Normfall denn als die Ausnahme von Politik konstatiert hatten (KNOEPFEL 1979, 39; SHANNON 2005), wurde für die Implementationsforschung zunehmend nicht mehr die Frage gestellt, inwieweit Ziele lückenlos umgesetzt wurden, sondern wie und warum sie sich im Vollzug modifizierten (TALEN 1996, 252): »When failure is success« (FERMAN 1990). Die deutsche Implementationsforschung, die Ende der 1970er, Anfang der 1980er Jahre einen gewissen Höhepunkt erreicht hatte (vgl. WOLLMANN 1980) und in der die Raumplanung eines der intensiv untersuchten Politikfelder war (z. B. BAESTLEIN et al. 1980; SCHULZ ZU WIESCH 1980; EMENLAUER/LANG 1980) bettete die Fragestellung des Vollzugs von Planung in steuerungstheoretische Überlegungen zu Anreiz-, Implementationsstrukturen und Implementationsverhalten von Akteuren ein (u. a. MAYNTZ 1980; MAYNTZ 1983; WINDHOFF-HÉRITIER 1980). Die Verwaltung wurde dabei zunehmend nicht als eine der Politik nachgeordnete Vollzugsinstanz, sondern als eine legitime Kraft verstanden, die eigenständig Ziele in politischen Prozessen verfolgt und sich dabei mal mehr, mal weniger durchsetzt. In der Implementationsforschung der 2. Generation lassen sich Programmentwicklung und Implementation zwar analytisch trennen, nicht aber isoliert betrachten (PALUMBO/CALISTA 1990, 4), zirkuläre Ansätze der Analyse von Wechselwirkungen von Politikformulierung und Vollzug gewannen an Bedeutung (ALEXANDER 1985). In der Implementationsforschung der 3. Generation liegt der Akzent noch stärker auf Fragen der Implementationsstile und der Kommunikationsprozesse in der Implementation. Der Kreis der an der Implementation beteiligten Akteure wird über die Verwaltung hinaus erweitert (GOGGIN/BOWMAN/LESTER/O'TOOLE 1990, 18; PALUMBO/CALISTA 1990, 5). Ein »Vollzugsdefizit«, das sich in der Abweichung von ursprünglichen Programmzielen zeigt,

kann vielmehr auch erforderlich sein, um strukturell überhaupt die Grundakzeptanz der Implementierenden für die Programmziele herzustellen (KNOEPFEL 1979, 48). Ein Plan ist nicht dann erfolgreich, wenn er umgesetzt wird, sondern wenn er dem weiteren Prozess kreative Impulse verleihen kann. Im Extremfall ist es sogar schon ein Erfolg, wenn der Plan im Umsetzungsprozess überhaupt zur Kenntnis genommen wird (TALEN 1996).

Stellt man die Frage der Implementation von Partizipationsergebnissen in den Kontext der vor allem in den USA immer wieder geführten Debatten um die Effizienz von Raumplanung, so lassen sich drei Positionen formulieren.

Die erste Position wird von der Mehrheit der Protagonisten des »Communicative Planning« vertreten, die auch den Mainstream der planungstheoretischen Debatte bilden. Die fehlende Implementation politischer Ziele gilt als eine der kritischen Größen, die die Effizienz von Planung mildert (BENGTSON/FLETCHER/NELSON 2004). Demnach wies die Top-down-Planung vor allem in der Implementation Defizite auf (HEALEY 2003, 103). Eine frühzeitige Einbeziehung aller relevanten Akteure und eine Erarbeitung konsensfähiger Ergebnisse führe zu einer effizienteren Implementation der Planung, da die Ergebnisse letztlich zügiger umgesetzt werden (vgl. KOLLMANN et al. 2003; SAGER 2003). Einige Studien stützen diese Position: Eine Metaanalyse von 47 US-amerikanischen und europäischen Fallbeispielen von Partizipationsverfahren zu umweltrelevanten Infrastrukturen (FRITSCH/NEWIG 2007) kommt zu dem Ergebnis, dass eine intensive Partizipation die Implementation der Planungsergebnisse in der Mehrheit der Fälle verbessert. Eine vergleichende Untersuchung von 60 strategischen Plänen in Florida (BURBY 2003) ergab, dass der Implementationserfolg der Pläne mit der Zahl der Einbeziehung der Stakeholder ansteigt. BRODY (2003) nimmt eine vergleichende Untersuchung der Planqualität von 30 lokalen US-amerikanischen lokalen Raumplänen mit Aussagen zur Umweltsituation vor. Demnach verbessert eine breite Akteurseinbindung die Implementation von Plänen. Nach einer Untersuchung in Gemeinden im US-Bundesstaat Maine werden vorgegebene Rahmendaten in kommunalen Plänen eher implementiert, wenn eine Vielzahl der Akteure in den Prozess eingebunden war; dieser Umstand erklärt eine »reibungslose« Implementation der Vorgaben sogar mehr als die Einschaltung professioneller Planer, könnte allerdings auch

mit der allgemeinen Wohlstandsentwicklung der Gemeinden zusammenhängen (KARTEZ/CASTO 2008). Auch deutsche Studien weisen darauf hin, dass eine reibungslose Implementation von Planungsergebnissen wahrscheinlicher wird, wenn es bei der Planerstellung umfangreiche Beteiligungsprozesse gegeben hat (LOH 2012, 34). Eine auf Analyse der langfristigen Wirkungen einer zur Entwicklung eines Geländes in Essen durchgeführten Perspektivwerkstatt (MAIKÄMPER 2013) kommt zum Ergebnis einer relativ hohen Umsetzungstreue, auch wenn die Verwaltung von Desideraten aus der Perspektivwerkstatt phasenweise abwich. Allerdings war es nicht möglich, die letztlich umgesetzten Ergebnisse eindeutig auf die Perspektivwerkstatt zurückzuführen. Eine vergleichende Untersuchung von 15 Verfahren umweltpolitischer Beteiligungsverfahren in Deutschland und den USA ergab, dass immerhin in sechs der 15 Fälle durch intensive Partizipation eine bessere Implementation der erarbeiteten Ergebnisse erzielt wurde, in den anderen Fällen hatte die Partizipation keinen Einfluss auf die Implementation (NEWIG/FRITSCH 2009).

Die dazu konträre Position wird zumindest in Deutschland nur noch selten vertreten. Demnach wird eine erfolgreiche Implementation gerade durch die Ausweitung des Akteurskreises verhindert, da damit die Zahl der Entscheidungsstellen und Veto-Spieler ansteigt (NEWIG/KUHN/HEINRICHS 2011, 33; HILL/HUPE 2002; PRESSMANN/WILDAVSKY 1984; TSEBELIS 1995). Wenn mit steigender Zahl von Akteuren, Entscheidungspfaden eine zielgerechte und vor allem zeitnahe Implementation erschwert wird, muss im Sinne der Effizienz die Zahl der Akteure in der Implementation möglichst gering gehalten werden (SHANNON 2005). Folgerichtig ist die Implementationsphase verglichen mit den zeitlich früheren Planungsphasen diejenige, in der der »Communicative Turn« in der Raumplanung vermutlich am wenigsten zum Tragen kommt (FÜRST/RUDOLPH/ZIMMERMANN 2003, 30). Auch diese Position wird durch Forschungen gestützt: Eine vergleichende Untersuchung der Implementation von Planung in sechs neuseeländischen Gemeinden belegt, dass der Stil der Umsetzung (wird der Plan eher in einem restriktiven Stil gegenüber den beteiligten Akteuren oder in einem konsensorientierten Stil umgesetzt?) den wichtigsten Einflussfaktor sowohl für die Effektivität als auch die Effizienz der Implementation darstellt. Ein eher restriktiver Stil führt demnach messbar zu einer höheren Effektivität und

Effizienz der Planumsetzung als ein konsensorientierter Stil (BERKE et al. 2005). Auch die Studie von CONGLIANESE (1997) geht in dieser Richtung: kollaborative Verfahren können die Implementation von Planungen erschweren, wenn in den Verfahren Konflikte auftreten, die nicht gelöst werden können, die sonst nicht aufgetreten wären. Auch führt Partizipation nicht zu gemessen an Umweltstandards besseren Planungsergebnissen. Für konsensfähige und reibungslos zu implementierende Ergebnisse müssen häufig, wie vergleichende Untersuchungen zeigen, sogar Abstriche in der Qualität gemacht werden (FRITSCH/NEWIG 2007; BRODY 2003).

Die beiden ersten Positionen haben insofern eine Gemeinsamkeit, als sie von einem klassischen Verständnis von Implementation als möglichst effiziente Umsetzung getroffener politischer Entscheidungen ausgehen. Sie unterscheiden sich jedoch diametral voneinander, was den Beitrag von Bürgerpartizipation für eine effektive und effiziente Implementation angeht. Dem in der zweiten Position ausgedrückten Top-Down-Verständnis von Implementation nach (SABATIER/MAZMANIAN 1979; VAN METER/VAN HORN 1975) ist die angemessene Reaktion auf Implementationsdefizite die Reduktion von Entscheidungsträgern und die klarere Verankerung von Zuständigkeiten. Dem erstgenannten Bottom-Up-Verständnis von Implementation nach liegt dagegen der Grund für Implementationsdefizite genau (LIPSKY 1971; ELMORE 1979; HJERN 1982) umgekehrt in zu strikt und nicht adressatengerecht formulierten Zielen. Diese müssten daher unter Beteiligung der Betroffenen formuliert und adaptiver ausgerichtet sein (KASTENS 2007: 9f).

Unabhängig von den beiden Positionen gibt es einige Arbeiten, die »neutral« betrachten, unter welchen Bedingungen politische Entscheidungen mit partizipativen Einflüssen auch tatsächlich langfristig umgesetzt wurden: Vergleichende Untersuchungen internationaler Partizipationsprozesse zu Umweltthemen zeigen, dass Partizipationsergebnisse zwar in als verbindlich vereinbarte Beschlüsse einfließen, es jedoch vor allem vom politischen Willen, aber auch von finanziellen und technischen Machbarkeiten abhängt, inwieweit diese Beschlüsse dauerhaft umgesetzt werden (REISERT 2011, 74). Auch institutionelle Faktoren wie die Kommunalverfassungen von Ländern scheinen die Umsetzung von Partizipation zu beeinflussen: ein größerer Parteienwettbewerb erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass die regierenden Par-

teien die Partizipationsergebnisse umsetzen; aber auch ein starker Bürgermeister hat eher die Möglichkeit Partizipationsergebnisse zu realisieren.

Die dritte Position rückt von der normativen Forderung nach einer »guten«, weil effizienzsteigernden Implementation ab und stellt sich eher die Frage, durch welche Lernprozesse politische Beschlüsse in der Umsetzung verändert werden. Als Gegenposition zum Desiderat der klassischen Implementationsforschung nach einer hohen Umsetzungstreue von getroffenen Entscheidungen haben in den letzten beiden Jahrzehnten in der Politikfeldforschung Ansätze deutlich an Prominenz gewonnen, die die Rolle des Lernens in Politikprozessen in den Vordergrund stellen. Lernprozesse werden in den letzten Jahren auch häufig im Kontext von Debatten um strategische Planung thematisiert. In den Politikwissenschaften wurden institutionalistische Ansätze, die das Ausmaß der Determinierung politischer Entscheidungen durch Institutionen und Akteursorientierungen wie -konstellationen zum Gegenstand hatten, durch die Frage der institutionellen Veränderung durch Lernen (PELFINI 2005) und die Veränderungen von Akteurspräferenzen von Akteuren in Folge kollektiver Lernprozesse erweitert. Die Gestaltung deliberativer Institutionen kann Diskurse befördern, innerhalb derer Akteure mit ursprünglich widersprüchlichen Präferenzen und Interessen verbunden werden (PELFINI 2005, 90). Dabei wird die Reflexivität solch adaptiver Planungsprozesse auch im Vergleich zum klassischen rational-linearen Planungsverständnis betont (ZIMMERMANN 2010, 143; WIECHMANN 2008, 15). Neben dem Zugang des Government-Learning (ETHEREDGE 1981) und Lesson-Drawing (ROSE 1993) sowie Ansätzen der Differenzierung unterschiedlicher Lerntypen (ARGYRIS/SCHÖN 1999) ist hier vor allem der Ansatz der Advocacy-Coalitions (SABATIER 1993; SABATIER/JENKINS-SMITH 1999) zu nennen.

Aus der Fülle der Lernbegriffe ist hierbei dieser relevant, der Lernen als »sozial situierte und erfahrungsbasierte Wissensveränderung« fasst. Lernen ist demnach die Veränderung von Überzeugungen, Einstellungen, politischen Konzepten oder internen Entscheidungsfindungsverfahren politischer Akteure, und zwar sowohl individueller als auch komplexer Akteure (BANDELOW 2003b: 44f). Dabei lassen sich verschiedene Lernbegriffe bzw. Lernformen unterscheiden. Einfaches (instrumentelles, single-loop)-Lernen bezeichnet die Anpassung von Taktiken zu

besseren Zielerreichung; die Wertvorstellungen bleiben unverändert. Komplexes (double-loop)-Lernen beinhaltet dagegen die Veränderung von Wertvorstellungen, reflexives Lernen beinhaltet die systemische Veränderung der Entscheidungsverfahren auch als Voraussetzung zur Verbesserung der vorgelagerten Lernprozesse. Diese Lernformen stehen in einzelnen Verhandlungssituationen in einem komplementären Verhältnis zueinander. Wenn ein Konsens in Verhandlungen nicht durch einfaches Lernen erzielt werden kann, so sind komplexere Lernprozesse erforderlich, evtl. muss überhaupt erst die Fähigkeit zum Lernen entwickelt werden. Politisches Lernen bezieht sich auch auf die grundlegenden Haltungen der an der Strategiebildung beteiligten Akteure und ist insofern anspruchsvoll. Diese Art von Lernen liegt vor, wenn das Ergebnis des Politikprozesses eine konsensfähige, unter breiter Beteiligung deliberativ erarbeitete veränderte Meinung darstellt. (NULLMEIER 2003; SARETZKI 2003; FISCHER 2003). Lernen findet sowohl in Adaptionsprozessen (IBERT 2009) statt, innerhalb derer Strategien überprüft werden als auch verbunden mit Emergenz, was das Erkennen und Bewerten von Umweltentwicklungen beinhaltet. Es wird jedoch nicht unterstellt, dass die Entscheidungen durch Lernen verbessert werden (ALTROCK/GÜNTNER/KENNEL 2004, 199; Bandelow 2003, 108). Untersuchungen im Bereich der Infrastrukturplanung wie zum Mediationsverfahren am Flughafen Frankfurt/Main kommen zur Bewertung, dass diese neuen Formen auch Ausdruck systemischen reflexiven Lernens sind, wenngleich in diesem Fall das Problem der Verzahnung der Mediation mit den formellen Verfahren nicht gelöst war (BECKER-RITTERSPACH 2015, 9).

Der direkte Einfluss, dass das Votum aus der Partizipation verbindlich implementiert wird, ist somit nur ein möglicher Effekt der Wirkungen von Partizipation auf Politik (ROWE/FREWER 2004). Die Einflüsse von Partizipation auf Entscheidungen sind häufig vermittelt: etwa die generelle Anhebung des Informationsniveaus der Öffentlichkeit, die Verfahren können auch eine Art Marktstimmungsbarometer der Politik sein und sie können feststehende Politik legitimieren, Vertrauen fördern, Gegner einbinden (GOODIN/DRYZEK 2006). Langfristig kann Partizipation auch Institutionalisierungswirkungen haben (GOLDSCHMIDT/SCHEEL/RENN 2012; Goldschmid 2014), sie können Verwaltungsroutinen auch dann verändern, wenn die unmittelbaren Ergebnisse der Partizipationspro-

zesse nicht umgesetzt werden (LÜTTRINGHAUS 2000). Auch die Etablierung dauerhafter Partizipationsmechanismen in den politischen Prozessen ist ein solcher Institutionalisierungseffekt (RAMASUBRAMANIAN 2010, 125). Diese Überlegungen zu politischen Lernprozessen stehen in einem gewissen Gegensatz zu der vielfach vorgebrachten Kritik, Ergebnisse von Partizipationsprozessen würden dauerhaft nicht beschlussgetreu umgesetzt. Sie stellen aber an die Kritik an einer Abweichung in der Implementation die Frage, warum es zu diesen Abweichungen kam und welche Akteure welche Art von Lernprozessen wann und warum vollzogen.

5. Fazit und weiterer Forschungsbedarf

Auch wenn Bürgerpartizipation ein Dauerbrennerthema der Planungspraxis und Planungsforschung ist, wird gleichwohl noch immer ein hoher Forschungsbedarf gesehen, den SELLE (2005, 443; 2013) so formuliert: Zum ersten den Zustand der Alltagspraxis (KLEMME/SELLE 2010), die Reichweite und Verteilung kommunikativer Handlungsformen in Abhängigkeit von unterschiedlichen Merkmalen von Kommunen empirisch abgesichert zu beschreiben. Zum zweiten die Voraussetzungen und Restriktionen bzw. fördernde und hemmende Faktoren für die Verbreitung (Diffusion) neuer Arbeits- und Kommunikationsformen zu untersuchen. Zum dritten die unterschiedlichen Wirkungen von Partizipation analysieren. Der größere Teil der bisherigen Untersuchungen und Vorschläge zur Partizipation in Deutschland konzentriert sich darauf, die partizipativen Elemente selbst zu optimieren, um z. B. das Grundproblem der sozialen Selektivität zu reduzieren und neue Formen zu finden, auch sozialen Randgruppen Artikulationsmöglichkeiten zu verschaffen (ALTROCK 2012). Jedoch ist der Aspekt der Schnittstellen zwischen partizipativen Verfahren zum politischen Prozess sowohl aus Forschungssicht als auch aus Sicht der praktischen Optimierung zentral für erfolgreiche Planungs- und Partizipationsverfahren (BERTELSMANN 2012; DIALOG 2012; BECKMANN 2005). Praktiker erwarten vor allem Erkenntnisse dazu, wo partizipative Elemente in politischen Prozessen am besten verortet sein sollten. Die Antworten auf diese Fragen dürften auch nach den einzelnen Planungstypen erheblich variieren.

Zur weiteren Forschung zum letztgenannten Aspekt ist es sinnvoll, mindestens

drei kritische Schnittstellen zwischen Partizipationselementen und dem gesamten Planungsprozess zu differenzieren. Die erste Schnittstelle ist mit der Frage markiert, zu welchem Zeitpunkt der Planung Bürgerbeteiligung erfolgen soll. Hier ist die Maxime »möglichst frühzeitig« derzeit weitgehend konsensfähig. Bisherige Untersuchungen deuten darauf hin, dass in der örtlichen Planung die rechtlichen Voraussetzungen einer frühzeitigen Beteiligung zwar in der Regel vorliegen, in der Praxis aber sehr unterschiedlich intensiv gehandhabt werden. Im Bereich der überörtlichen Planung ist dagegen erst in den letzten Jahren in Richtung einer frühzeitigeren Beteiligung nachjustiert wurden, es bleibt abzuwarten inwieweit die gesetzlichen Regelungen ausreichend sind. Eine wichtige Forschungsfrage wäre hier in jedem Fall zu klären: nämlich inwieweit das Partizipationsparadoxon tatsächlich im Sinne einer regelhaften Gesetzmäßigkeit für den Normalfall der Raumplanung zu verstehen ist. Dass es in den spektakulären Beispielen zu beobachten war, ist unstrittig, aber ist es ein repräsentatives Phänomen? Hier scheinen breit angelegte Untersuchungen erforderlich.

Die zweite Schnittstelle, nämlich inwieweit Bürgermeinungen unmittelbar in gefasste politische Beschlüsse eingehen, ist vermutlich die unkritischste der hier betrachteten. Es liegen einige Untersuchungen vor, die darauf hindeuten, dass zumindest auf der lokalen Ebene der entsprechende politische Wille hierzu häufiger vorhanden ist, als es Partizipationskritiker vermuten, und Partizipationsergebnisse durchaus sichtbar in die direkt folgenden politischen Beschlüsse eingegangen sind. Aber auch hier wären vergleichende Untersuchungen auf einer breiten empirischen Basis hilfreich und methodisch durchaus mit vertretbarem Aufwand zu leisten, wie Beispiele zeigen.

Alleine schon forschungsmethodisch deutlich schwieriger anzugehen ist dagegen die dritte kritische Schnittstelle, die mit der Frage markiert ist, was in einer langfristigen Perspektive in den letztlich umgesetzten Planungen aus den Belangen der Bürger wird. Diese Frage, die in der vierten These von SELLE (2013a: 14) zum Forschungsbedarf der Partizipationsforschung angesprochen ist, bildet insbesondere auch einen wichtigen Maßstab zur Beurteilung der Nachhaltigkeit der neuen Instrumente der Beteiligung, die in Richtung einer frühzeitigen Beteiligung gehen, wie insbesondere das Beteiligungsscoping, bei dem Baden-Württemberg derzeit eine Vorreiter-

rolle einnimmt (BADEN-WÜRTTEMBERG 2014). Die langen Zeiträume der Planumsetzung mit wechselnden Akteurskonstellationen erschweren die retrospektive Erforschung beträchtlich und machen eine begleitende Erforschung häufig sogar unmöglich. Auch ist eine Bewertung diffiziler: Ist eine langfristige Abweichung von einer im Sinne der Bürgermeinungen getroffenen Planungsentscheidung als Implementationsdefizit zu bezeichnen

oder ist es Ausdruck kollektiver Lernprozesse? Solche Fragen können nur bei der genauen Betrachtung von Einzelfällen beantwortet werden, die dennoch ebenfalls in vergleichende Perspektiven gesetzt werden sollten. Das föderative deutsche Planungssystem bietet hierfür bereits eine Reihe von Anknüpfungspunkten, die auch in eine internationale Perspektive erweitert werden sollten.

6. Literaturverzeichnis

- ABELSON, Julia; GAUVIN, Francois-Pierre (2006): *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications Research Report* P|o6 Public Involvement Network, Ottawa.
- AGGER, Annika; LÖFGREN, Karl (2008): *Democratic Assessment of Collaborative Planning Processes*, in: *Planning Theory* 7, 145 – 164.
- ALEXANDER, Ernest R. (1985): *From idea to action: Notes for a Contingency Theory of the Policy Implementation Process*, in: *Administration & Society* 16, 403 – 426.
- ALBRECHT, Romy; Grüttner, André; Lenk, Thomas; Lück, Oliver; Rottmann, Oliver (2013): *Optionen moderner Bürgerbeteiligung bei Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen*. Herausgegeben von Kompetenzzentrum Öffentliche Wirtschaft Infrastruktur und Daseinsvorsorge e.V. Universität Leipzig. Leipzig.
- ALTROCK, Uwe (2012): *Das Ende der Angebotsplanung. Instrumente der Planung im Wandel*; Vortrag im Rahmen der Jahrestagung des Jungen Forums der ARL »Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung Gestalten«, 6. - 8. Juni 2012 in Hannover.
- ALTROCK, Uwe; GÜNTNER, Simon; KENNEL, Corinna (2004): *Zwischen analytischem Werkzeug und Politikberatung: ein kritischer Blick auf aktuelle Leitbegriffe in der Stadtentwicklungspolitik*, in: Altrock, Uwe; Güntner, Simon; Huning, Sandra; Peters, Deike (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie*. Berlin, S. 187 – 207.
- ARBTER, Kerstin (2013): *Am Runden Tisch*, in: *RaumPlanung* 170/5, S. 36 – 42.
- ARL (2014): *Akademie für Raumforschung und Landesplanung Raumordnungsverfahren – Chance für eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Infrastrukturprojekten*. Positionspapier Nr 99. Hannover
- ARZT, Katja (2009): *Lokale Partizipation und nachhaltige Ressourcennutzung. Eine institutionelle Analyse von Agrar-Umwelt-Foren*, Aachen.
- ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. (1999): *Die lernende Organisation. Grundlagen, Methoden, Praxis*, Stuttgart.
- BADEN-WÜRTTEMBERG (2015): *Staatsministerium: Die Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungs- und Zulassungsverfahren und der Leitfaden für eine neue Planungskultur*, aufgerufen am 5.5.15 unter <http://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/StM/Zusammenfassung-VwV-Leitfaden.pdf>
- BADEN-WÜRTTEMBERG (2014): *Staatsministerium: Leitfaden für eine neue Planungskultur*, Stuttgart.
- BAER, W. C. (1997): *General plan evaluation criteria: An approach to making better plans*, in: *Journal of the American Planning Association* 63/3, 329 – 344.
- BAESTLEIN, Angelika; Hunnius, Gerhard; Jann, Werner; Konukiewitz, Manfred (1980): *Der ›Goldene Zügel‹ und die Kommunen. Ein Rückblick auf die Thesen vom staatlichen ›Durchgriff‹ am Beispiel der Standortprogrammplanung in Nordrhein-Westfalen*, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg. 1980): *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, in: *Leviathan Sonderheft* 3/1979, Opladen, S. 103 – 129.
- BANDELOW, Nils C. (2003): *Lerntheoretische Ansätze in der Policy-Forschung*, in: Maier, Matthias; Nullmeyer, Frank; Pritzlaff, Tanja (Hrsg.): *Politik als Lernprozess*, Opladen, S. 98 – 122.
- BBR (2003): *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen und Programmen der Raumordnung (BBR Forschungen Heft 113)*, Bonn.
- BECHTLE, Tina (2006): *Verfahrensdauern und Spannungsfelder in Bebauungsplanverfahren. Fakten – Mitteilungen – Stimmungen*, Rottenburg.
- BECKER-RITTERSPACH, Luisa (2015): *Steuerung der Implementation von Flughäfen, Eine Untersuchung des Flughafenbaus in Frankfurt a.M. und Berlin-Brandenburg*, Wiesbaden.

- BECKMANN, Martin (2012): Planfeststellung zwischen Zulassungsverfahren und Planung. Steht die Zukunft der Planfeststellung auf dem Spiel?, in: Erbguth, Wilfried; Kluth, Winfried (Hrsg. 2012) : Planungsrecht in der gerichtlichen Kontrolle. Kolloquium zum Gedenken an Werner Hoppe, Berlin, S. 123 – 156.
- BECKMANN, Klaus J. (2005): Planungsprozesses und Bürgerbeteiligung in der Verkehrsplanung, Tagungsband zum 6. Aachener Kolloquium »Mobilität und Stadt AMUS, Aachen.
- BEDFORD, T.; Clark, J.; HARRISON, R. (2002): Limits to new public participation practices in local land uses planning, in: *Town Planning Review* 73(3), 311 – 331.
- BEIERLE T. C.; CAYFORD J. (2002): Democracy in practice: Public participation in environmental Decisions. Washington, D.C:
- BENGSTON, David N.; FLETCHER, Jennifer O.; NELSON, Kristen C. (2004): Public Policies for managing urban growth and protecting open space: policy instruments and lessons learned in the United States, in: *Landscape and Urban Planning* 69, 271 – 286.
- BERKE, P.; Backhurst, M.; Day, M.; Ericksen, N.; Laurian, J.; Crawford, J.; Dixon, J. (2006): What makes plan implementation successful? An evaluation of local plans and implementation practices in New Zealand, in: *Environment and Planning B: Planning and Design* 33, 581 – 600.
- BERTELSMANN (2012): Bertelsmann-Stiftung: Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung, Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken, Gütersloh. orversion der Studie
- BMVBS (2013): Das Magazin zu den Pilotprojekten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik Sonderausgabe Juni 2013, stadt:pilot spezial Bürgerbeteiligung mit Wirkung gestalten, Berlin.
- BOCK, Stephanie; REIMANN, Bettina; BECKMANN, Klaus J. (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik (DIFU-Sonderveröffentlichung), Berlin.
- BRODY, S. D. (2003): Measuring the effects of stakeholder participation on the quality of local plans based on the principles of collaborative ecosystem management, in: *Journal of Planning Education and Research* 22, 407 – 419.
- BUNDESTAG (2012): Deutscher Bundestag Drucksache 17/9666, 17. Wahlperiode 16. 05. 2012: Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PlVereinhG), Berlin.
- BURBY, R. J. (2003): Making plans that matter: Citizen involvement and government action, in: *Journal of the American Planning Association* 69/1, 33 – 49.
- BURGI, Martin; DURNER, Wolfgang (2012): Modernisierung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Stärkung des VvVfG. Transparenz, Bürgerfreundlichkeit und Perspektiven der Bürgerbeteiligung in Verfahren der Eröffnungskontrolle, Baden-Baden.
- BUSCH, Lüder (2010): Bürgerbeteiligung in der städtebaulichen Planung. Das Beispiel der kreisangehörigen Städte Schleswig-Holsteins, Saarbrücken.
- CLIMANDER, Ralf; KUBICEK, Herbert (2013): Impact der Bürgerbeteiligung. Erfahrungen aus einem internationalen Forschungsprojekt im Bereich des Klimaschutzes; in: *RaumPlanung* 170/5, S. 30 – 35.
- COGLIANESE, Cary (1997): Assessing Consensus: The Promise and Performance of Negotiated Rulemaking, in: *Duke Law Journal* 46, 1255 – 1349.
- DEUTSCHER STÄDTETAG (2013): Beteiligungskultur in der integrierten Stadtentwicklung. Arbeitspapier der Arbeitsgruppe Bürgerbeteiligung des Deutschen Städtetages, Berlin.
- DIALOG (2012): Dialog schafft Zukunft – Fortschritt durch Akzeptanz . NRW (Hrsg.). Werkzeugkasten Dialog und Beteiligung. Ein Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung, Düsseldorf.
- DILLER, Christian (2013a): Konvergenzen zwischen Grundlagen- und Evaluationsforschung in der Raumplanungsforschung In: *Zeitschrift für Evaluation* 1/2013, S. 7 – 21
- DILLER, Christian (2008): Evaluierung und Regional Governance - Funktionen von Evaluierungen von und in regionalen Steuerungsstrukturen - drei Beispiele In: *Zeitschrift für Evaluation* 2/2008, S. 273 - 302
- DSTGB (2013): Deutscher Städte- und Gemeindebund: Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben und in der Stadtentwicklung (DStGB Dokumentation Nr. 117), Berlin.
- DURINKE, Peter Lothar (2011): Bürgerentscheide in der Bauleiplanung. Zulässigkeit und Grenzen, Hamburg
- ELMORE, Richard F. (1979): Backward Mapping: Implementation Research und Policy Decisions, in: *Political Sciences Quarterly* 94/4, 601 – 616.
- EMENLAUER, Rainer; LANG, Georg W. (1980): Regionalplanung in Ost-Württemberg. Scheitert die Landesplanung an der kommunalen Interessenstruktur eines ländlichen geprägten Raumes?, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, Leviathan Sonderheft 3/1979, Opladen, S. 153 - 179.
- ENKE, Nadja; REINHARDT, Isabel (2015): Akzeptanz durch Beteiligung, in: Bentele, Günter; Bohse, Reinhard; HITSCHFELD, Uwe; KREBBER, Felix (Hrsg. 2015): Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft. Zur Debatte um Legitimation, öffentliches Vertrauen, Transparenz und Partizipation, Wiesbaden, S. 57 – 74.
- ETHEREDGE, Lloyd S. (1981): Government Learning – An Overview, in: Long, Samuel L. (Hg.): *The Handbook of political Behavior*, Vol 2, New York/London, 73 – 161.
- FELT, Ulrike; FOCHLER, Maximilian; MÜLLER, Annina (2006): Sozial robuste Wissenspolitik? Analyse partizipativ orientierter Interaktionen zwischen Wissenschaft, Politik und Öffentlichkeit im österreichischen Kontext, in: Buchinger, Eva; Felt, Ulrike (Hrsg.): Tech-

- nik und Wissenssoziologie in Österreich. Stand und Perspektiven. Sonderheft 8/2006 der Österreichischen Zeitschrift für Soziologie, Wiesbaden, S. 103 – 130.
- FERMAN, Barbara (1990): When Failure is Success: Implementation and Madisonian Government, in: Palumbo, Dennis J.; Calista, Donald J. (1990): Implementation and the Policy Process, New York/Westport/London, 39 – 50.
- FISCHER, Frank (2003): Reframing Public Policy, Discursive Policies and Deliberative Practices, Oxford.
- FRANZKE, Jochen; ROEDER, Eva (2014): Evaluation des Bürgerhaushalts im Landkreis Mansfeld-Südharz, Potsdam.
- FRASER, E.D.G; Dougill, A. J.; Mabee, W. E.; Reed, M., Mc Alpine, P. (2006): Bottom up and top down: analysis of participatory processes for sustainable indicator identification as a pathway to community empowerment and sustainable management, in: Journal of Environmental Management 78/2, 114 – 127.
- FRITSCH, Oliver; NEWIG, Jens (2007): Under which Conditions Does Public Participation Really Advance Sustainability Goals? Findings of a Meta-Analysis of Stakeholder Involvement in Environmental Decision Making, Paper prepared for the conference «Earth System Governance: Theories and Strategies for Sustainability», 2007 Amsterdam Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, Amsterdam, Osnabrück.
- FRITSCH, Miriam (2011): Mikropolitik im Quartier, Wiesbaden.
- FÜRST, Dietrich; Rudolph, Ansgar; Zimmermann, Karsten (2003): Koordination in der Regionalplanung, Opladen.
- GASTIL J. (2000): By Popular Demand, Berkeley: University of California Press.
- GEISSEL, Brigitte; Roth, Roland; Collet, Stephan; Tillmann, Christina (2014): Partizipation und Deokratie im Wandel. Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente, in: Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden, Bielefeld, S. 11 – 42.
- GOGGIN, Malcolm L.; Bowman, Ann O'M; Lester, Lames P.; O'Toole, Laurence J. (1990): Implementation Theory and Practice. Towards a Third Generation, Glenview/London.
- GÖLL, Edgar (2013): Effekte von Bürgerbeteiligung in Kommunen. Ein Bericht aus zwei empirischen Studien, in: RaumPlanung 170/5/, S. 23 – 29.
- GOLDSCHMIDT, Rüdiger (2014): Kriterien zur Evaluation von Dialog- und Beteiligungsverfahren. Konzeptionelle Ausarbeitung eines integrativen Systems aus sechs Metakriterien, Wiesbaden.
- GOLDSCHMIDT, Rüdiger; SCHEEL, Oliver; RENN, Ortwin (2012): Zur Wirkung und Effektivität von Dialog- und Beteiligungsformaten, Stuttgart.
- GOODIN, R.; Dryzek, J. (2006): Deliberative impacts: the macro-political uptake of mini-publics, in: Politics and Society 34/29, 219 – 244.
- HÄGER, Benjamin; WIESRECKER, Matthias (2014): Neue Formen der Bürgerbeteiligung?! Ergebnisse einer Online-Befragung der Stadtplanungsämter deutscher Mittel- und Großstädte zum Einsatz und zur Bewertung von Bürgerbeteiligung, eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 03/2014 vom 05.II.2014.
- HAMEDINGER, Alexander (2010): Partizipation in der Raumentwicklung – eine Frage von “politischer Kultur” und “Good Governance”, in: Zech, Sybille (Hg.). Partizipativ planen - Raum entwickeln, Wien, S. 23 – 37.
- HEALEY, Patsy (2003): Collaborative Planning in Perspective, in: Planning Theory 2, 101 – 123.
- HEBESTREIT, Ray (2013): Partizipation in der Wissensgesellschaft. Funktion und Bedeutung diskursiver Beteiligungsverfahren, Wiesbaden.
- HÉRITIER, Adrienne (1993): Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung, in: Politische Vierteljahresschrift Sonderheft 24, S. 9 – 38.
- HILL, M.; HUPE, P. (2002): Implementing Public Policy: governance in theory and practice, London.
- Hjern, Benny (1982): Implementation Research. The Link Gone Missing, in: Journal of Public Policy 2, 301 – 308.
- HOFMANN, Ekkeghard (2012): Umweltbezogene Öffentlichkeitsbeteiligung in «Planungskaskaden», in: Rodi, Michael (Hg.): Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung. Planungskaskaden bei Großvorhaben, Berlin, S. 35 – 68.
- HOFMANN, Susanne (2014): Partizipation macht Architektur. Die Baupiloten-Methode und Projekte, Berlin.
- HOLLAND, Matthias Sören (2012): Mediation in Planungsverfahren auf kommunaler Ebene unter besonderer Berücksichtigung der Bauleitplanung, Potsdam.
- HOLTKAMP, Lars; BOGUMIL, Jörg, KISSLER, Leo (2006): Kooperative Demokratie - Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt/New York.
- HUNING, Sandra (2014): Wer plant für wen? Partizipation im Kontext gesellschaftlicher Differenzierung, in: Küpper, Partick; Levin-Keitel, Maik; Maus, Friederike; Müller, Peter; Reimann, Sara; Sondermann, Martin; Stock, Katja; Wiegand, Timm (Hrsg. 2014) Raumentwicklung 3.0 – Gemeinsam die Zukunft der räumlichen Planung gestalten, 15. Junges Forum der ARL 6. bis 8. Juni 2012 in Hannover, Arbeitsberichte der ARL 8, Hannover.
- IBERT, Oliver (2009): Von »der« Planung zu multiplen Planungen: Strategische Entscheidungen unter der Bedingung hoher Komplexität und geringer Umweltkontrolle, in: Geographia Helvetica 2, S. 89 – 97.
- JANN, Werner; WEGRICH, Kai (2009): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, München, S. 75 – 114.
- JEHLE, Stefan (1999): Bürgerbeteiligung bei Planungsprozessen der Stadterweiterung und des Stadumbaues.

- Fallstudie: Die »erweiterte Bürgerbeteiligung Vauban« in Freiburg im Breisgau, Karlsruhe.
- KARTEZ, Jack D.; CASTO, Molly P. (2008): Information to Action. Biodiversity Data Outreach and Municipal Land Conservation, in: *Journal of the American Planning Association* 74/4, 467 – 480.
- KASTENS, Britta (2007): Ermittlung von (Miss-)Erfolgsfaktoren für die Umsetzung der EG-Wasserrahmenrichtlinie in Agrarintensivregionen (Diss.), Osnabrück
- KLAGES, Helmut; DARAMUS, Carmen (2007): Bürgerhaushalt Berlin-Lichtenberg. Partizipative Haushaltsplanaufstellung, -entscheidung und -kontrolle im Bezirk Lichtenberg von Berlin. Begleitende Evaluation, Speyer
- KLAGES, Helmut (2010): Bürgerbeteiligung in Leipzig: Ein widerspruchsgeladenes Bild, in: Klages, Helmut; Masser, Kai (2010): Die Stadt im Blickfeld des Bürgers. Das Speyerer Bürgerpanel als Element beteiligungsbasierter Stadtentwicklung, Speyer.
- KLEMMER, Marion; SELLE, Klaus (2010): zum Stand der Diskussion über alltägliche Aufgaben der Stadtplanung als Gegenstand empirisch orientierter Forschung; in: Klemme, Marion; Selle, Klaus (Hrsg.): Siedlungsflächen entwickeln. Akteure. Interdependenzen. Optionen. Dortmund, S. 19 – 46.
- KNOEPFEL, Peter (1979): Öffentliches Recht und Vollzugsforschung. Beiträge der sogenannten Implementationsforschung zur staats- und verwaltungsrechtlichen Parlamentsdiskussion, Bern.
- KOLLMANN, Gerhard; Leuthold, Margit; Pfefferkorn, Wolfgang; Schrefel, Christian (Hrsg. 2003): Partizipation. Ein Reiseführer für Grenzüberschreitungen in Wissenschaft und Planung, München/Wien.
- KRAUTZBERGER, Michael (2012): Planungsrecht und Bürgerbeteiligung, in: IBA Hamburg (Hg.): Metropole: Zivilgesellschaft. Metropolis: Civil Society, Hamburg.
- KUBICEK, Herbert; CIMANDER, Ralf (2013): Feedback-Information und klimafreundliches Verhalten Wie kann man den Impact von Bürgerbeteiligung valide bestimmen? Erfahrungen aus einem international vergleichenden Forschungsprojekt im Bereich des Klimaschutzes, in: pnd|online 2_3/2013.
- KUBICEK, Herbert; LIPPA, Barbara; KOOP, Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen, Gütersloh.
- KUBICEK, Herbert; LIPPA, Barbara (2011) Wodurch zeichnen sich erfolgreiche Beteiligungsprojekte aus? In: vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. (Hrsg.): Forum Wohnen und Stadtentwicklung. Nr.4/2011. Berlin. S. 207-210.
- KUBICEK, Herbert; LIPPA, Barbara; WESTHOLM, Hilmar (2010): Medienmix in der Bürgerbeteiligung. Die Integration von Online-Elementen in Beteiligungsverfahren auf lokaler Ebene, Berlin.
- KUBICEK, Herbert (2010): E-Participation, in: Wirth, Bernd W. (Hrsg.): E-Government. Grundlagen, Instrumente, Strategien, Wiesbaden, S. 195 – 226.
- KUDER, Thomas; RITZI, Claudia (2013): Die Wirkung der Mitwirkung, Dialog im Streßtest, in: *RaumPlanung* 170 5/2013, S. 16 – 22.
- LANDUA, Detlef; Beckmann, Klaus J.; Bock, Stephanie; Reimann, Bettina (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung, DiFU-Papers, Berlin.
- LANGNER, Kerstin; OPPERMAN, Bettina (2003): Zur Qualität von Beteiligungsprozessen – 10 Eckpfeiler für das Projektmanagement, in: Ley, Astrid, Weitz, Ludwig (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch, Bonn, S. 33 – 40.
- LAURIAN, Lucie; SHAW, Mary Margaret (2008): Evaluation of Public Participation: The Practices of Certified Planners, in: *Journal of Planning Education and Research* 28, 293 – 309.
- LAURIAN, L.; Day, M.; Berke, P.; Ericksen, N.; Backhurst, M.; Crawford, J.; Dixon, J. (2004): Evaluating plan implementation: A conformance-based methodology, in: *Journal of the American Planning Association* 70/4, 471 – 480.
- LAUTH, Hans-Joachim; THIERY, Peter (2012): Politikfeldanalyse, in: Lauth, Hans-Joachim; Wagner, Christian: Politikwissenschaft: Eine Einführung, UTB, S. 263 – 294.
- LAUTH, Hans-Joachim; THIERY, Peter (2012): Politikfeldanalyse, in: Lauth, Hans-Joachim; Wagner, Christian: Politikwissenschaft: Eine Einführung, UTB, S. 263 – 294.
- LEACH, W. D.; PELKEY, N. W.; SABATIER, P. A. (2002): Stakeholder Partnerships as collaborative policymaking: evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington, in: *Journal of Policy Analysis and Management* 21/4, 645 – 670.
- LEINO, Helena; LAINE, Markus (2012): Do matters of concern matter? Bringing issues back to participation, in: *Planning Theory* 11, S. 89 – 103.
- LENNARTZ, Hans-Albert; MUSSEL, Christine (2004): Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Standortwahl für die Endlagerung radioaktiver Abfälle, Salzgitter.
- LEONHARD, Seraphine (2013): Bürgerbeteiligung in der kommunalen Stadtplanung: eine kritische Betrachtung partizipativer Möglichkeiten am Beispiel Mediaspree, Hamburg.
- LIPSKY, Michael (1971): Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform, in: *Urban Affairs Quarterly* (6), 391 – 409.
- LOH, Carolyn G. (2012): Four Potential Disconnects in the Community Planning Process, in: *Journal of Planning Education and Research*, 32, 33 – 46.
- LÜTTRINGHAUS, Maria (2000): Stadtentwicklung und Partizipation. Fallstudien aus Essen Katernberg und der Dresdner Äußeren Neustadt, Bonn.
- MACKRODT, Ulrike; HELBRECHT, Ilse (2013): Performative Bürgerbeteiligung als neue Form kooperativer Freiraumplanung, in: *DISP* 195, 4/2103; S. 14 – 24.
- MAIKÄMPER, Moritz (2013): Zwölf Jahre danach – Erkenntnisse aus der Evaluation langfristiger Wirkungen

- der Perspektivenwerkstatt Essen Berliner Platz, in: pnd|online 2_3|2013 (11 Seiten).
- MARGERUM, R. D. (2002): Evaluating collaborative planning: implications from an empirical analysis of growth management, in: *Journal of the American Planning Association* 68/2, 179 – 193.
- MARTINSEN, Renate (2006): Demokratie und Diskurs. Organisierte Kommunikationsprozesse in der Wissensgesellschaft, Baden-Baden.
- MASSER, Kai; RITTER, Tobias; ZIEKOW, Jan (2014): Erweiterte Bürgerbeteiligung bei Großprojekten in Baden-Württemberg – Abschätzung der Auswirkungen der Verwaltungsvorschrift «Bürgerdialog» und des »Leitfadens für eine neue Planungskultur« der Landesregierung, 2014.
- MAYER, Kai; PISTOIA, Adriano; NITZSCHE, Philipp (2013): Bürgerbeteiligung und Web 2.0. Potentiale und Risiken webgestützter Bürgerhaushalte, Wiesbaden.
- MAYNTZ, Renate (1980, Hrsg.): Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte, Königstein.
- MAYNTZ, Renate (1983, Hrsg.): Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung, Opladen.
- MEUNIER, Corinne (2006): Öffentlichkeitsbeteiligung in der Bauleitplanung: Bedeutung der Aarhus-Konvention und der ihrer Umsetzung dienenden EU-Richtlinien - Öffentlichkeitsbeteiligung in Berlin-Brandenburg im Praxistest - Arbeitshilfe für die Praxis, Dortmund.
- MOHAI, P. (1987): Public participation and natural resource decision-making – the case of the RARARE II Decisions. *Natural Resource Journal* 27/1, 123 – 155.
- MÜLLER, Bilun (2010): Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Recht der Europäischen Union und ihre Einwirkungen auf das deutsche Verwaltungsrecht am Beispiel des Immissionsschutzrechts, Baden-Baden.
- MUNZINGER Timo (2011): Warum Bürgerbeteiligung sinnvoll ist – 20 Bedingungen für den Erfolg, in: *Gemeindegat Baden-Württemberg BGWZ* 21, S. 894 – 895.
- NANZ, Patricia; FRITSCH, Miriam (2012): Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen, Bonn.
- NETZWERK BÜRGERBETEILIGUNG (2013): Qualitätskriterien Bürgerbeteiligung im Netzwerk Bürgerbeteiligung – 10 Anforderungen an eine gute Bürgerbeteiligung <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/themen-diskurse/netzwerk-aktiv/qualitaetskriterien-buergerbeteiligung/#c373>.
- NEWIG, Jens; KUHN Katina; HENRICH, Harald (2011): Nachhaltige Entwicklung durch gesellschaftliche Partizipation und Kooperation? Eine kritische Revision zentraler Theorien und Konzepte, In: Heinrichs, H.; Kuhn, K.; Newig, Jens (Hrsg. 2011): Nachhaltige Gesellschaft. Welche Rolle für Partizipation und Kooperation, Wiesbaden, S. 27 – 45.
- NEWIG, Jens; FRITSCH, Oliver (2009a): Der Beitrag zivilgesellschaftlicher Partizipation zur Effektivitätssteigerung von Governance. Eine Analyse umweltpolitischer Beteiligungsverfahren in transatlantischem Vergleich, in: Bode, Ingo; Evers, Adalbert; Klein, Ansgar (Hrsg.): Bürgergesellschaft als Projekt. Eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland, Wiesbaden, S. 214 – 239.
- NEWIG, Jens; FRITSCH, Oliver (2009b): More Input – better output: does citizen involvement improve environmental governance? In: Blühdorn, Ingolfur (Ed.): In search of legitimacy. Policy Making in Europe and the challenge of societal complexity. Opladen, Farnham Hills, 205 – 224.
- NORTON, R. K. (2008): Using content analysis to evaluate local master plans and zoning codes. *Land use Policy* 25/3, 432 – 454.
- NULLMEIER, Frank (2003): Zur Normativität des Lernbegriffs, in: Maier, Matthias et al. (2003): Politik als Lernprozess – Wissenzentrierte Ansätze in der Politikanalyse, Opladen, 329 – 342.
- OPPERMANN, Bettina (2009): Saarbrückens neue Stadtmitte am Fluss als baukulturelle Herausforderung. Erfahrungen mit einem kooperativ-partizipativen Wettbewerbskonzept, Hannover.
- PALUMBO, Dennis J.; CALISTA, Donald J. (1990): Opening up the Black Box: Implementation and the Policy Process, in: Palumbo, Dennis J.; Calista, Donald J. (1990): Implementation and the Policy Process, New York/Westport/London, S. 3 – 18.
- PANEBIANCO, Silke (2011): Simulationen – Neue Wege zur Förderung von Kooperations- und nachhaltiger Entwicklung, in: Heinrichs, H.; Kuhn, K.; Newig, Jens (Hrsg. 2011): Nachhaltige Gesellschaft. Welche Rolle für Partizipation und Kooperation, Wiesbaden, S. 201 – 216.
- PELFINI, Alejandro (2005): Kollektive Lernprozesse und Institutionenbildung. Die deutsche Klimapolitik auf dem Weg zur ökologischen Modernisierung, Berlin.
- PETERMANN, Franz (2014): Implementationsforschung: Grundbegriffe und Konzepte, in: *Psychologische Rundschau* 65 (3), 122 – 128.
- PETERS, Deike; NOVY, Johannes (2011): Stuttgart 21: weder »einzigartig« noch »beispielhaft«. Was uns der Blick auf ausländische Verkehrs- und Stadtentwicklungsprojekte lehren kann, in: pnd|online, 11/2011.
- PETERSEN, Felicia; ZSCHIECHE, Michael (2011): Umweltmediation bei großen Infrastrukturprojekten. Ansatzpunkte für eine verbesserte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin.
- PETTS, J. (2011): Evaluating the Effectiveness of Deliberative Processes: Waste Management Case Studies, in: *Journal of Environmental Planning and Management*, 44/2, 207 – 226.
- PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron B. (1973): Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, Berkeley/London.
- PUSCHMANN, Jochen (2012): Planfeststellung und Beteiligung, Saarbrücken.

- RAMASUBRAMANIAN, Laxmi (2010): *Geographic Information Science and Public Participation*, New York.
- RAU, Irina et al. (2011): Aktivität und Teilhabe: Akzeptanz erneuerbarer Energien durch Beteiligung steigern, BMBF-Forschungsbericht 0325052.
- REGENER, M. (2009): Der Einfluss der Öffentlichkeitsbeteiligung auf das Ergebnis der Umweltprüfung von Bebauungsplänen, Dissertation an der TU-Kaiserslautern.
- REGENER, M. (2010): Umweltbelange in der Öffentlichkeitsbeteiligung – eine Bestandsaufnahme – Erkenntnisse einer Untersuchung der Umweltprüfungen von Bebauungsplänen, in: Standort, Zeitschrift für Angewandte Geographie, 34/3, S. 97 – 102.
- REINERT, Adrian (2003): Bürgerbeteiligung als Teil der lokalen Demokratie, in: Ley, Astrid, Weitz, Ludwig (Hrsg.): *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch*, Bonn, S. 33 – 40.
- REISERT, Jessica (2011): *The Effectiveness of Participatory Environmental Planning. The Case of Water Planning in the US State of Washington and in the German State of Lower Saxony*, Berlin. http://opus.kobv.de/tuberlin/volltexte/2012/3645/pdf/reisert_jessica.pdf
- RENN, Ortwin; WEBLER, Thomas (1998): Der kooperative Diskurs: Theoretische Grundlagen, Anforderungen, Möglichkeiten, in: Renn, Ortwin; Kastenholz, Hans; Schild, Patrick u. a. (Hrsg.): *Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der der Sandortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau*, Zürich.
- RICHWIEN, Martina; VERSTEYL, Andrea; BANTHIEN, Henning (2012): Akzeptanz und Infrastrukturgroßprojekte. Formelle durch informelle Beteiligung ergänzen – mehr Rechtssicherheit durch gelungene Partizipation, in: *Zeitschrift für Politikberatung (ZPB)* 2, S. 86 – 90.
- RÖSENER, Britta (2011): Bürger beteiligen – Worauf es ankommt, in: pnd|online III/2011.
- RÖSENER, Britta; SELLE, Klaus (Hrsg., 2005): *Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis*, Dortmund.
- ROSE, R. (1993): *Lesson Drawing in Public Policy. A Guide to Learning across Time and Space*, New York.
- ROWE, G.; FREWER, L. (2004): Evaluating public participation exercises: a research agenda. *Science, Technology and Human Values* 29/4, 512 – 557.
- ROWE, G.; MARSH, Roy; FREWER, L. (2004): Evaluation of a Deliberative Conference, in: *Science, Technology and Human Values* 29/1, 88 – 121.
- SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. (1979): The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives, in: *Policy Analysis* 5 (4), 481 – 504.
- SABATIER, Paul A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen. Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Héritier, Adrienne (Hrsg.): *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen, S. 116 – 148.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. (1999): *The Advocacy-Coalitions Framwork, an Assesment*, in: Sabatier, Paul A. (1999): *Theories of Policy Process*, Oxford, 107 – 166.
- SAGER, Tore (2003): Rationality Types in Evaluation Techniques, in: *European Journal of Spatial Development*, No 2., 30 p.
- SARETZKI, Thomas (2003): Aufklärung, Beteiligung und Kritik. Die »argumentative Wende« in der Policy-Analyse, in: Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (2003): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, München/Wien, 391 – 418.
- SCHMIDT, Alexander (2012): Rechtsschutz in Planungskaskaden, in: Rodi, Michael (Hg.): *Anspruchsvoller Umweltschutz in der Fach- und Raumplanung. Planungskaskaden bei Großvorhaben*, Berlin, S. 5 – 30.
- SCHMIDT-LERM, Susanne (2005): Entscheidung und Partizipation in der Stadtentwicklung Dresdens. Eine umwelt- und sozialpsychologische Untersuchung des Entscheidungsprozesses zum Autobahnvorhaben Dresden-Prag (1990-1995), Dissertation, Universität Jena.
- SCHNEIDER, Isabel; Niederberger, Marlen; Keierleber, Verena; Kohler, Ninette (2013): Evaluation des Bürgerdialogs Zukunftsthemen. Evaluationsergebnisse zu den Bürgerdialogen »Energietechnologien für die Zukunft«, Hightech-Medizin und »Demographischer Wandel«, Stuttgart.
- SCHÖNWANDT, Walter (2002): *Planung in der Krise. Theoretische Orientierungen für Architektur, Stadt- und Raumplanung*, Stuttgart.
- SCHRÖDER, Carolin (2013): Evaluation von Beteiligung als Theorie-Praxis-Aufgabe, in: pnd|oline 2_3/2013.
- SCHULZ ZU WISCH, Jochen (1980): Strukturelle und prozessuale Aspekte regionaler Planung. Das Beispiel Hessen, in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung*, Leviathan Sonderheft 3/1979, Opladen, S.130 – 151.
- SELLE, Klaus (2013a): Über die Zettelwand hinaus. Was planungsbezogene Kommunikation bewirkt und was nicht – Sechs Thesen zum Stand der Forschung, in: S. 9 – 15.
- SELLE, Klaus (2013b): Über Bürgerbeteiligung hinaus Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte, Dortmund.
- SELLE, Klaus (2011a): Something went wrong, oder: Vom langen Weg zur lokalen Beteiligungskultur, in: pnd|online II/2011.
- SELLE, Klaus (2011b): »Partictainmaint«oder: Beteiligen wir uns zu Tode. Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird, in: pnd|online III/2011.
- SELLE, Klaus (2005): *Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land*. Dortmund.
- SENATSVERWALTUNG BERLIN (Hrsg., 2011): *Handbuch zur Partizipation* (Autoren Susanne Walz et al.), Berlin.
- SHANNON, JIM (2005): *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, or, Why*

- It's Amazing That Federal Programs Work at All, unpublished Paper http://userwww.sfsu.edu/~jjsחנו/ documents/knowledge/715bookreview_implementation.pdf
- SIPE, N. G. (1998): An empirical analysis of environmental mediation, in: *Journal of the American Planning Association* 64/3, 275 – 285.
- SPIEKER, Arne, BRETTSCHEIDER, Frank (2013): Alternative Streitbeilegung? Die Schichtung zu «Stuttgart 21» aus Sicht der Teilnehmerinnen, in: Brettscneider, Frank; Schuster, Wolfgang (Hg.): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden; S. 219 – 242.
- STUCKENBROCK, Uwe (2013): Das Projekt «Stuttgart 21» im zeitlichen Überblick, in: Brettscneider, Frank; Schuster, Wolfgang (Hg.): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz, Wiesbaden, S. 15 – 76.
- TALLEN, E. (1996): Do plans get implemented? A review of evaluation in planning, in: *Journal of Planning Literature* 10, 248 – 259.
- TAUBERT, Niels; KROHN, Wolfgang; KNOBLOCH, Tobias (2011): Evaluierung des Kölner Bürgerhaushalts, Kassel.
- TRIEB, Wolfgang (1998): Konsens- und Verwaltungsverfahren. Mediation und immisionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren, Bochum.
- TSEBELIS G. (1995): Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartism, in: *British Journal of Political Science* 25 (3), 289 – 385.
- UHRHAHN, Lars (2013): Das Partizipationsparadox in der Großprojektkommunikation, Osnabrück.
- UNIVERSITÄT LEIPZIG (2013): Optionen moderner Infrastrukturprojekten. Ableitungen für eine verbesserte Beteiligung auf Basis von Erfahrungen und Einstellungen von Bürgern, Kommunen und Unternehmen, Leipzig.
- VAN METER, Donald; VOAN HORN, Carl E. (1975): The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, in: *Administration and Society* 6 (4): 445 – 488.
- VATTER, Adrian (1998): Politik, in: Rehmann, Sutter, Christoph; Vatter, Adrian; Seiler, Hansjörg (1998): Partizipative Risikopolitik, Opladen, S. 167 – 319.
- VETTER, Angelika (2008): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In: Vetter, A. (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 9-27.
- WAGNER, Thomas (2013): Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument, Köln.
- WEINSTOCK, Marc (2013): Bürgerbeteiligungen – mit wem, wann und wie kommunizieren? Praktische Beispiele der Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung, Deutscher Städte- und Gemeindebund: Bürgerbeteiligung bei kommunalen Vorhaben und in der Stadtentwicklung (DStGB Dokumentation Nr. 117, Berlin, S. 21 – 26.
- WIECHMANN, Thosten (2008): Planung und Adaption, Dortmund.
- WOLLMANN, Hellmut (1980): Implementationsforschung – eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? in: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): Politik im Dickicht der Bürokratie. Beiträge zur Implementationsforschung, Leviathan Sonderheft 3/1979, Opladen, S. 9 – 48.
- WINDHOFF-HÉRITIER, Adrienne (1980): Politikimplementation. Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen, Königstein.
- WOLFF, Almut (2013): Was bewirkt Beteiligung, in: RaumPlanung 170/5, S. 43 – 48.
- ZIMMERMANN, Karsten (2010): Kollektives Lernen und strategische Planung oder: die verborgenen Anforderungen der Strategieentwicklung. In: Hutter, Gérard; Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): Strategische Planung. Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Berlin: Uwe Altröck (Planungsrundschau, 18), S. 143–160.

NIMBY, NIMFYE, LULU und andere...

Vom Umgang mit Eigen-Sinn, oder: Gemeinwohl als Verfahren

Es gibt immer noch und immer wieder Vorurteile gegen die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger. Eines davon wiegt besonders schwer, geht es doch um das Gemeinwohl – und damit um die Grundlage allen öffentlichen Planens, das ja eben dem Wohl aller nutzen soll. Es lautet: Denen, gemeint sind die Bürgerinnen und Bürger, gehe es nur um die eigenen Interessen. Und die wollten sie mit allen Mitteln durchsetzen. Das Gemeinwohl interessiere sie nicht. Damit wird zugleich unterstellt: Andere aber vertreten das Gemeinwohl – und nichts als das.

Da diese Argumentation nicht nur ein beliebiges Vorurteil ist, sondern letztlich Sinn und Legitimität kommunikativer Verfahren in Frage stellt, ist es notwendig, sich intensiver mit ihr auseinanderzusetzen. Das geschieht hier. Dabei werden Fragezeichen aufgeworfen und Ausrufezeichen gesetzt. Und nicht zuletzt ist danach zu fragen, auf welchem Wege und von wem eigentlich »Gemeinwohl« bestimmt wird.¹

Im Alltag der Kommunikation über Pläne und Projekte der Quartiers und Stadtentwicklung stößt man – insbesondere dort, wo es um Öffentlichkeitsbeteiligung geht – auf viele Einwänden, Vorbehalte und Vorurteile: Das bringe doch alles nichts, das halte nur unnötig auf, das sei doch eine Zumutung und Ähnliches ist da zu hören. Neben solchen Unmutsäußerungen sind auch gravierende Einwände zu hören: Sie, die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, untergrabe die repräsentative Demokratie, gefährde die Fachlichkeit von Plänen und Projekten und vieles mehr.

Diese Vorurteile sind wechselseitig: Die Planer und Politiker würden ja ohnehin nur

Alibiveranstaltungen anbieten, in Wahrheit sei alles schon ausgekaspert Und man werde nicht selten getäuscht oder nach allen Regeln der Kunst über den Tisch gezogen – so etwa äußern sich manche Bürgerinnen und Bürger. Und von der anderen Seite (aus Verwaltung und Politik) ist zu hören, die da (also die Bürgerinnen und Bürger) seien ja gar nicht an Beteiligung interessiert, würden ohnehin jede Veränderung ablehnen, verstünden nichts von der Sache und hätten vor allem nur die eigenen Interessen im Kopf.

Diese Vorurteile und Einwände muss man ernst nehmen und sich offensichtlich immer wieder mit ihnen auseinandersetzen. Das



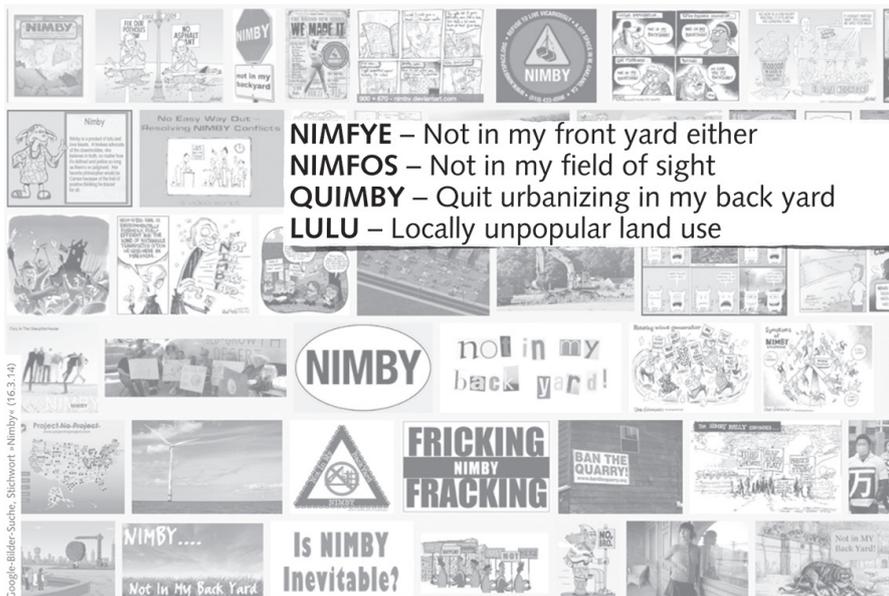
Prof. Dr. Klaus Selle ist Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen.

¹ Im vorliegenden Text werden Überlegungen aus meinem Buch »Über Bürgerbeteiligung hinaus. Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe?« aufgegriffen. Die hier vorliegende schriftliche Fassung eines Vortrages zum Wissenschaftlichen Kolloquium 2014 der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung ist in modifizierter Form unter dem Titel »Die haben doch nur ihre Interessen im Kopf« auch erschienen in: DASL (Hg.): Almanach 2014/2015 – Stadt und Auto, Berlin.

kann und soll an dieser Stelle nicht umfassend geschehen. Nur ein Aspekt, der letztgenannte, sei hier aufgegriffen:

»Nur eigene Interessen im Kopf« – das ist bei denen, die diesen Satz verwenden, nicht nur eine Feststellung, sondern zugleich ein Vorwurf, der mit einer normativen Implikation verbunden ist. Wenn man nachfragt, wird das etwa so erläutert: Man müsse das »Große Ganze« im Blick behalten und nicht das spezielle Eigene. Eigentlich sei nur der ein legitimer Diskussionsteilnehmer, der bereit ist, die eigenen Interessen hinter das Gemeinwohl zurückzustellen.

Was ist davon zu halten?



Die an dieser Stelle zuerst zu nennenden Stichworte lauten: St. Florian und NIMBY (not in my backyard). Im Prinzip meinen beide das gleiche: »Was auch immer Ihr plant und realisiert – erspart mir negative Begleiterscheinungen«... »Überall sonst gern, aber nicht bei mir«.

Die, die so reden, haben ganz unmittelbar ihre eigenen Interessen im Sinne und sie nutzen Bürgerprotest und Bürgerbeteiligung, um diese Interessen durchzusetzen.

In der Süddeutschen Zeitung war vor einiger Zeit einmal von den »Lobbyisten des Vorgartens« die Rede. Eine schöne Bezeichnung und ich sehe sie zum Beispiel in vielen Städten, die sich um Innenentwicklung und Nachverdichtung bemühen, reihenweise in ihren Vorgärten stehen.

St. Florian ist nicht nur hierzulande aktiv. Überall auf der Welt gibt es NIMBY. Und NIMBY hat Verwandte – zum Beispiel: NIMFYE (not in my front yard either), NIMFOS (not in my field of sight), QUIMBY (quit urba-

nizing in my back yard)... Und da die alle ein wenig nach Kampfbegriffen klingen werden wir uns womöglich an das neutralere »locally unpopular land use« gewöhnen müssen – kurz LULU (Abb. 1).

Fragezeichen: Interessen – was sonst.

An dieser Stelle sei kurz inne gehalten, um feststellen, was unstrittig ist: Natürlich bringen alle, die in einer Bürgerversammlung sitzen, Interessen mit. Zumeist sind es die eigenen: Weniger Lärm vor der Wohnungstür! Keine Baustelle in meiner Nachbarschaft! Unbedingt eine Ortsumgehung, nur so verschwindet der stinkende Verkehr vor meinem Wohnzimmer! Keine Ortsumgehung – denn sie schadet meiner Geschäftslage! Der Bürgermeister soll nicht wieder eine solche Show abziehen! Wir müssen hier Präsenz zeigen! Gleich werde ich denen mal ordentlich meine Meinung sagen...

Man sieht, es kann um Interessen ganz unterschiedlicher Art gehen. Einige haben etwas mit der Sache zu tun, um die es geht, viele aber auch nicht.

Das erste Fragezeichen: Was ist daran problematisch? Wir unterstellen doch, dass jeder Grundeigentümer, jeder Investor ein ganz klares eigenes Interesse bei Stadtentwicklungsprojekten verfolgt. Wieso sollen das die Bürgerinnen und Bürger nicht tun – ganz unmittelbare, eigene, nackte Interessen haben?

Das zweite Fragezeichen: Haben nicht alle anderen auch – von Grundeigentümern, Entwicklern und Investoren war schon die Rede – aber auch die beteiligten Behörden, die einzelnen Referate und Dezernate oder die verschiedenen Fraktionen der Politik – ihre eigenen Interessen im Kopf?

Wer im Umfeld von »NIMBY« googelt macht eine interessante Erfahrung (Abb.2): Es gibt nicht nur die Bürger, die nicht den eigenen Garten bebaut sehen wollen. Es gibt auch, zum Beispiel, die NAMBIes und die GOOMBAs. Das sind die, die den eigenen Geschäftsbereich geschützt sehen wollen (Not against my business or industry; get out of my business area). Niemand wird bestreiten, dass es sie gibt..

Und dann gibt es da noch die NIMDs, NIMTOOs und NIMEYs: Not in my district, not in my term of office, not in my election year – nicht in meinem Wahlbezirk, meiner Amtsperiode, meinem Wahljahr. Nachher kann sich mein Nachfolger damit herum-schlagen. Ich nicht!

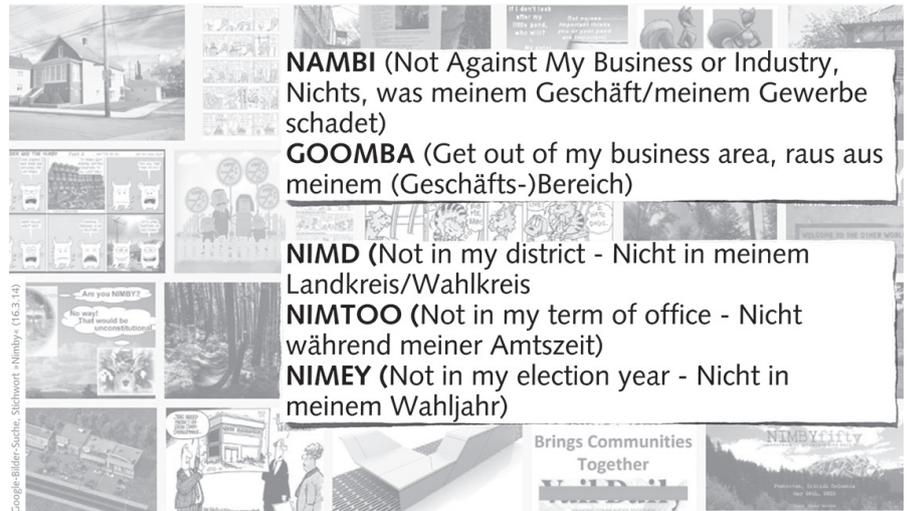
Also: Die Geschäftsleute denken so. Die Politik denkt so. Und wann immer man eine Verwaltungswerkstatt zu einem großen Plan in einer großen Stadt durchführen, dann sind da Vertreter von zwanzig und mehr Ressorts und Betrieben der Stadt im Raum und jeder der Kollegen und Kolleginnen sitzt da zunächst mit verschränkten Armen und wahrt seine eigenen Interessen. Die sind mal sachbezogen, nach dem Motto: Wir brauchen aber 80 ha zusätzliche Gewerbeflächen in unserem Portfolio. Oder sie sind organisationsbezogen: Denen mussten wir eine Stelle abgeben. Die wollen wir wieder haben! Oder ganz schlichte Animositäten. Und aus dieser unübersichtlichen Gemengelage gilt es dann, einen für alle gangbaren Weg heraus zu finden.

Was nun die Politik betrifft, so haben da die Politikwissenschaftler schon das Nötige festgestellt. Ich überlasse daher einschlägige Äußerungen Renate Mayntz². Sie hat als Politologin festgestellt: »Tatsächlich geht es in der Politik keineswegs immer und primär um Aufgabenerfüllung, Leistungserbringung und Problemlösung, sondern oft in erster Linie um Gewinn und Erhalt von politischer Macht. ... Gesellschaftliche Missstände werden oft überhaupt erst dann zum politisch lösungsbedürftigen Problem, wenn sie die Herrschaft derer bedrohen, die die gesellschaftliche Machtposition inne haben«.

An dieser Stelle wäre also ein erstes Ausrufezeichen zu setzen: Selbstverständlich haben alle, die sich an Planungs- und Politikprozessen beteiligen,

- ihr eigenes Bild von der Aufgabe, um die es geht und
- von dem Raum, auf den sich das bezieht, vor Augen,
- bringen ihren eigenen Sinn, ihre eigene Logik ein,
- verfolgen eigene Ziele und
- erwarten spezifischen Nutzen.

Daher sei an dieser Stelle vorgeschlagen, die vorwurfsvolle Formulierung »eigene Interessen im Kopf haben« durch einen etwas neutraleren Satz zu ersetzen, der lauten könnte: »Alle Akteure bringen ihren Eigensinn in die Regelung gemeinsamer Angelegenheiten ein.« Klammer auf: Unsere Angelegenheit ist es, das zu organisieren. Klammer zu.



Nun aber zum dritten Fragezeichen: Was sind denn eigentlich eigene Interessen? Was waren, um ein Beispiel zu nennen, bei den Stuttgarter Protesten eigentlich die eigenen Interessen derer, die sich empört haben?

Der Erhalt des Bonatz-Baus? Ein paar Architekten werden das so gesehen haben. Aber die große Zahl der Menschen, die demonstriert haben, nicht.

Der Erhalt des Stadtparks? Schon eher. Aber ich nehme an, dass der Schutz der Bäume und des Parks für die meisten vor allem symbolische Bedeutung hatte.

Ging es um eine andere Verkehrspolitik? Vermutlich vielen.

Oder um eine andere Verwendung der vielen Milliarden Euro, die da in einen unterirdischen Bahnhof gesteckt werden sollten. Wohl auch.

Es spricht viel dafür, dass es im Kern aber um Proteste gegen obrigkeitsstaatliche Politik ging. Kollegen haben einmal gesagt: Das, was wir da in Stuttgart erlebt haben, waren die letzten Zuckungen des Obrigkeitsstaates. Das mit den »letzten« lassen wir einmal dahingestellt. Aber um eine Politik von oben herab, eine die »ihr« Volk nicht ernst nimmt, weder informiert noch fragt, ging es sehr wohl. Tatsächlich muss man im Stuttgart-Fall vor allem eines im Auge behalten: 1995 wurde dort bereits alles – klandestin! – entschieden. Dazu sei aus eigener Erfahrung eine Geschichte beigezeichnet: Wir hatten in Hannover 1988 ff. Erfahrungen mit Planung und Durchsetzung von Großprojekten, also der EXPO 2000, gesammelt und waren in den Folgejahren im Bürgerbüro Stadtentwicklung für eine transparentere Planung und Politik engagiert. Mitte der 90er luden mich damals alarmierte Stuttgarter Bürger ein. Sie waren sich sicher: Irgendetwas passiert hier. Da ist ein Riesen-

² Renate Mayntz (2008) Von der Steuerungstheorie zur Global Governance. In: G.F. Schuppert/M.Zürn (Hg.) Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden S. 45/46

deal geplant, ein ganz großes Projekt von Bahn, Land und Stadt. Aber man hält uns im Dunkeln! Was können, was müssen wir tun?

Wie wir heute wissen hatten sie mit ihren Befürchtungen Recht. Es geschah etwas. Hinter ihrem Rücken und über ihre Köpfe hinweg. Was da geschah konnte man 2011 in der Süddeutschen Zeitung lesen: »Die Unterstellung, dem heutigen Konflikt sei ein hinreichender Zeitraum demokratisch offener Entscheidungsfindung vorausgegangen, ist historisch schlichtweg falsch ... Mit der ›Rahmenvereinbarung‹ vom November 1995... hat sich die Stadt wie alle übrigen Vertragsbeteiligten unwiderruflich an das Projekt gebunden. ... Die Würfel waren...gefallen«.³

Ein solches Verhalten der politisch Verantwortlichen machte viele Menschen heutzutage zornig. Zu Recht.

[1970] »Die Bürger müssen die Gewissheit« haben, dass sich die bauliche Gemeindeentwicklung nicht über sie hinweg ...vollzieht«



DIE ZEIT vom 14.10.2010

[2010] Dieses Wort steht, für die Empörung in der Bevölkerung, »dass politische Entscheidungen über ihren Kopf hinweg getroffen werden«

Womit wir bei den *Wutbürgern* wären. 2010 hat die Gesellschaft für deutsche Sprache (immerhin ein von der Kultusministerkonferenz finanzierter Verein) »Wutbürger« zum Wort des Jahres erklärt. Mit einer bemerkenswerten Begründung: Dieses Wort stehe für die Empörung in der Bevölkerung, dass politische Entscheidungen über ihren Kopf hinweg getroffen werden.

1970 wurde bereits schon einmal ein ähnlicher Satz formuliert. In einer Vorlage

³ Andreas Zielcke: Der unheilbare Mangel. Süddeutsche.de vom 4. Mai 2011 [<http://www.sueddeutsche.de/politik/umstrittenes-bahnprojekt-stuttgart-und-der-unheilbare-mangel-1.1013415>]

des Bundestages für das damals neue Städtebauförderungsgesetz hieß es: »Die Bürger müssen die Gewissheit haben, dass sich die bauliche Gemeindeentwicklung ... nicht über sie hinweg vollzieht.«

Seit 40 Jahren wird das gefordert. Und ist immer noch nicht eingelöst (Abb. 3). Noch immer machen die Menschen in den Städten die Erfahrung, dass sich Entwicklungen über ihre, über unsere Köpfe hinweg vollziehen. Dass andere entscheiden – ohne auch nur zu fragen.

Dieser Eindruck ist sehr weit verbreitet. Ob er in jedem Fall zutrifft ist eine andere Frage. Aber es geschieht ausreichend oft. Und immer wieder. Und erzeugt auf's Neue Zorn und Wut.

Bleibt die Frage: Von welchen *eigenen Interessen* ist in Fällen wie diesen die Rede. Dem an einer transparenten Politik? Dem an Diskurs und Erörterung? Dem, man muss es schon auch so zusammenfassen, an gelebter Demokratie?

Womit ein weiteres Fragezeichen in den Raum zu stellen ist: Verdanken wir denen, die sich auf so vehemente Weise für eine andere Politik einsetzen nicht sehr viel? Ich habe Ihnen hier einen Bilderbogen von Protesten seit den 70er Jahren bis heute mitgebracht (sh. Abb. 3): Von Hannover bis Berlin, von Hamburg bis Frankfurt und darüber hinaus – Proteste gegen Verkehrsprojekte, Großvorhaben, Flächensanierung, Abriss, Umwandlung und Verdrängung. Hätte es sie nicht gegeben wären noch mehr Innenstädte und Gründerzeitquartiere zerstört worden. Waren es nicht die Widerstände aufgebrachter, zorniger Bürger seit den 70er Jahren, die uns viele Stadtqualitäten erhalten haben, die wir heute sehr zu schätzen wissen? Ob in Hamburg Ottensen (Abb.4), Hannover Linden oder Berlin Kreuzberg.

Und auch die heftigst ausgetragenen Konflikte um die AKW's in jenen Zeiten wird man heute angesichts der Energiewende noch einmal ganz anders bewerten.

Letztes Fragezeichen: Wieso erwarten wir eigentlich, dass jemand Beeinträchtigungen klaglos hinnehmen soll? Wenn mit einem Mal über dem eigenen Grundstück eine Einflugschneise verläuft, wenn die Kaffeetasse beim Frühstück vibriert, weil nun die Lastwagen zum neuen Gewerbegebiet vor dem eigenen Fenster vorbeifahren, wenn mir die bis dato wunderschöne Aussicht verbaut wird und das verwilderte Grundstück nebenan

zum Parkplatz wird... aus welchem Grund sollte man das gutheißen? Nur weil jemand anderes behauptet: Das bringt Arbeitsplätze, stärkt die Wirtschaftskraft der Gemeinde, gar der Region, ist für die Zukunft unverzichtbar, kurzum: dient dem »Gemeinwohl«?

Eine Raumentwicklung, die Verlierer erzeugt, wird immer auf nachhaltigen Widerstand stoßen.

Am Rande bemerkt: Es sei denn, es handelt sich um Gruppen, die sich nicht wehren. Es war ja nicht nur früher in der Stadtbaugeschichte so, sondern es ist auch heute noch in den Flächennutzungsplänen mancher Städte abzulesen, dass bestimmte unerwünschte Nutzungen typischerweise in bestimmten Stadtteilen angesiedelt werden.

Damit wäre ein nächstes Ausrufezeichen zu setzen: Das Problem beim Umgang mit Interessen besteht nicht darin, dass es sie gibt, sondern darin, dass sie sich nicht zeigen!

Zum Beispiel die Interessen beteiligungsferner und artikulationsschwacher Gruppen, die nicht sichtbar werden. Das wissen wir inzwischen. Wir wissen auch, dass man dagegen etwas tun kann. Aber es wird in vielen Fällen eben doch nicht mit letzter Konsequenz praktiziert. So bleiben diese Interessen zumeist unsichtbar.

Unsichtbar sind aber vielfach auch die Interessen derer, die großen und unmittelbaren Einfluss auf die Entwicklung der Städte haben: Ob es sich nun um bedeutsame Unternehmen handelt, die Hunderte von Arbeitsplätzen schaffen, verlagern oder vernichten können, um potente Developer, die Millionen Investitionssummen zu bewegen vermögen oder um Eigentümer großer Liegenschaften – sie alle beteiligen sich in aller Regel nicht an den öffentlichen Debatten. Sie haben und nutzen ihre eigenen Kommunikationswege.

Und unsichtbar bleiben auch die Interessen vieler anderer. Weil sie sich verstecken. Hinter der Gelbbauchunke. Oder dem Federgeistchen, dem Landschaftsschutz – oder irgend einem anderen Argument, das hinreichend gemeinwohlorientiert klingt. Aber eigentlich geht es um die eigene Wohnsituation, den Wert des Grundstücks, die ungeliebte Nachbarschaft, das eigene Geld... Dieses Verschanzen hinter Gemeinwohlargumenten hat den Oberbürgermeister einer deutschen Großstadt zu der Feststellung veranlasst, es werde ihm in den Beteiligungsprozessen »zu viel gelogen«. Seine Folgerung: »Lasst uns offen über die Dinge sprechen. Alle Interessen gehören auf den Tisch«. Recht hat er.



Abb. aus: IBA HH (Hg.) (2012) Metropole Zivilgesellschaft - Berlin [Jovis]

So lange die Interessen nicht offen benannt und Ross wie Reiter erkennbar sind werden die Auseinandersetzungen unehrlich. Das ist nicht in erster Linie moralisch ein Problem, sondern erschwert in der Praxis vor allem das Bemühen um Transparenz.

Das könnte aber nur durchbrochen werden, wenn das Vertreten eigener Interessen nicht als illegitim gebrandmarkt würde, sondern das gute Recht aller wäre. Die »Nimby« und »St.Florians«-Vorwürfe würden dann ihre Kraft verlieren, umso deutlicher aber müsste die Notwendigkeit hervortreten, dass man erst im Zusammenführen aller Interessen und Belange zu ausgewogenen Entscheidungen kommen kann. Womit wiederum unterstrichen wird, dass nicht die einzelnen Akteure, sondern die (öffentlich zu gewährleistende Qualität der) Verfahren für die Integrität der Öffentlichkeitsbeteiligung von entscheidender Bedeutung sind.

Professionelle Gewissheit: Verfahren – was sonst.

Es gibt in der allgemeinen Diskussion seit langem einen Streit darüber, wie man denn das Gemeinwohl feststellen könne. Schon die Herren Smith und Rousseau waren mit kontroversen Ansichten an dieser Debatte beteiligt. Die Streitfragen lauten: Kann man Gemeinwohl »finden«, wie man die Lösung einer Mathematikaufgabe »findet«? Oder ist es, mit den Worten der Wikipedia, »eine Bestimmungsleistung von Betroffenen, ... die sich in Verhandlungen um einen Interessenausgleich bemühen...«.

Mag ja sein, dass das eine philosophisch spannend zu diskutierende Frage ist. Für die, die im Bereich der räumlichen Planung und Entwicklung tätig sind, wäre eine solche Er-

örterung müßig. Denn wir kennen die Antwort. Sie ist sozusagen in die DNA unserer Profession eingeschrieben. Zwei, drei Erinnerungen:

Horst Rittel hat in den 70er Jahren schon sehr schön die Herausforderungen gekennzeichnet, die unsere Tätigkeiten prägen. Es gibt, so Rittel, zwei Arten von Problemen: »gutartige« und »böartige«. Das Wort »böartig« löst vielleicht ungute Assoziationen aus. Im Englischen hieß es »wicked«. Man könnte also auch von »vertrackten« Problemen sprechen. Wie auch immer: Die gutartigen sind deswegen gutartig, weil man ganz allein mit ihnen umgehen kann. Das Problem ist klar, das Ziel ist klar, die möglichen Lösungswege sind eindeutig definiert und man kann bei jedem Schritt sagen: Das ist richtig, das ist falsch. Etwa wie beim Schachspielen. Und das kann, soll Rittel ironisch hinzugefügt haben, ja auch in Einzelhaft gespielt werden.

Ganz anders die »vertrackten« Probleme: Sie sind, erstens, nicht abschließend definiert. Die Ziele können, zweitens, ganz widersprüchlich sein. Und es gibt, drittens, keine festgelegten Lösungswege. Deswegen lässt sich, viertens, nicht sagen, ob etwas richtig oder falsch ist, sondern nur, ob es gut oder schlecht ist.

Alle unsere Aufgaben sind von dieser Art: Sei es eine banale Platzumgestaltung, eine nachverdichtende Innenentwicklung oder ein groß angelegtes Entwicklungsvorhaben. Da haben immer viele ihre Vorstellungen, ihren eigenen Sinn, ihr eigenes Verständnis. Siehe oben. Und keiner hat a priori Recht. Oder das Gemeinwohl für sich gepachtet.

Was folgt aus Rittels Überlegungen? Verständigung ist essentiell. Die beginnt schon bei der Frage, was eigentlich (warum) das Problem und mithin die Aufgabe ist. Wenn man »Planungsleichen« sezziert, also nach den Gründen für das zumeist ruhmlose Ende guter Absichten fragt, stößt man oft darauf, dass schon ganz am Anfang der Prozesse die gründliche Verständigung über Problem und Aufgabe unterlassen wurde. Aber nicht nur das »Ob« bedarf der Diskussion, sondern auch das »Wie«, also die Frage nach Lösungsschritten und das, was »gut« und was eher »schlecht« wäre. Ohne Argumentation unter den Beteiligten sind diese Probleme nicht zu lösen.

Verständigung ist also im eigentlichen Sinne des Wortes »wesentlich« für unser Handeln. Und Verständigung ist ein Prozess. Und das benötigt ein Verfahren.

Es gibt eine zweite Grundgewissheit unserer Disziplin. Die ergibt sich daraus, dass wir in Räumen handeln. Und diese Räume »leben«. Sie werden gelebt, belebt, erlebt. Es gibt dort Nutzung, Geschichte, Bedeutung, Rechte und Interessen. Sie alle erschließen sich aus der Sicht von Einzelnen auf unterschiedliche Weise. Und weil das so ist, ist die Auseinandersetzung mit denen, die den Raum leben, essenziell – für alle, die Raum entwickeln wollen.

Ein Drittes: Wer immer in einen Kommentar zum Baugesetzbuch schaut, stößt dort auf Sätze wie »Das Abwägungsgebot ist die zentrale Verpflichtung einer den rechtsstaatlichen Anforderungen entsprechenden Planung Die Abwägung ist unverzichtbar... Die Abwägung ist nur ordnungsgemäß, wenn sie das gesamte Abwägungsmaterial einbezieht... Bauleitplanung ist für die Menschen in einer konkreten Situation, nicht für Ideen zu betreiben...«⁴

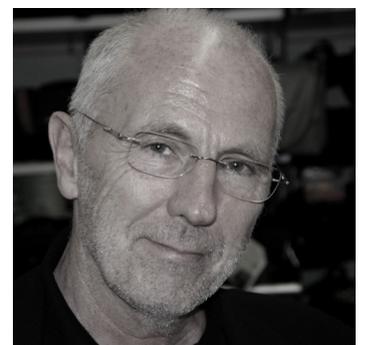
Insofern kann man Gerd Albers nur uneingeschränkt zustimmen, wenn er schreibt: »So ist der im Baugesetzbuch geforderten ›Abwägung öffentlicher und privater Belange gegeneinander und untereinander‹ im Laufe der Zeit mit Recht immer mehr Bedeutung zugewachsen. Sie stellt den Kern der Planungsaufgabe dar. ... Solche Abwägung bedarf des umfassenden Austauschs von Argumenten und Gegenargumenten...«⁵

Schon wieder: Argumentieren, Gesichtspunkte austauschen, und – da wären sie dann erneut – Interessen sichtbar machen. Die dann mit der Vielzahl öffentlicher Belange in einen Abwägungsprozess einzubringen sind. Am Ende stünde dann, wenn als gut läuft, eine Bestimmung dessen was in diesem Fall dem Gemeinwohl am ehesten dienlich ist.

Kurzum: Gemeinwohl als Verfahren.

4 Ernst-Zinkahn-Bielenberg: BauGB Rd. Nr. 179, 185, 186, 195 zu § 1

5 Gerd Albers (1999) Wie sähe heute das Gründungskonzept einer Raumplanungsfakultät aus? In: Klaus Schmals (Hg) Was ist Raumplanung? Dortmunder Beiträge zur Raumplanung Bd. 89. Dortmund S. 33



Kommunikative Vielfalt verstehen.

Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen

An der Entwicklung der Städte wirken viele mit. Entsprechend vielfältig und verschieden sind die Kommunikationen zwischen den unterschiedlichen Akteuren. Das wurde in der Vergangenheit jedoch nur ausnahmsweise als Zusammenhang gesehen. Im Regelfall fanden die diversen Informations-, Verständigungs- und Aushandlungsprozesse nebeneinander und untereinander unverbunden statt, blieben weitgehend der Öffentlichkeit verborgen und waren auch nicht Thema der fachlichen Erörterung. Lediglich die Kommunikation mit der Öffentlichkeit bildet(e) eine Ausnahme: Über sie wurde in der örtlichen Praxis ebenso wie in der methodischen und theoretischen Fachliteratur intensiv diskutiert. Dies beginnt sich zu ändern: Wieder einmal gehen die Veränderungen von der Praxis aus. Dort wird in der Quartiers- und Stadtentwicklung immer häufiger ein breites Akteursspektrum gezielt kommunikativ eingebunden. Einzelne Formate wie Schüsselpersonengespräche und Verwaltungswerkstätten, kooperative Wettbewerbe und Standortkonferenzen sind eingebettet in komplexe prozessbegleitende Strategien. Solche absichtsvoll gestalteten »multilateralen Kommunikationsprozesse« sind jedoch als Ganze bislang praktisch unerforscht.

Sarah Ginski ist wissenschaftliche Mitarbeiterin, Prof. Dr. Klaus Selle Inhaber des Lehrstuhls für Planungstheorie und Stadtentwicklung an der RWTH Aachen.

Der Beitrag basiert auf dem bei der DFG eingereichten und bewilligten Antrag.

Dies soll sich mit dem durch die DFG geförderten Forschungsvorhaben »Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung (multi|kom)« ändern, für das im Folgenden das Forschungsdesign dargestellt wird. Zunächst werden in aller Kürze der Stand der Forschung zusammengefasst (Kap. 1) und zentrale Begriffe umschrieben (2), um daran anschließend Ziele und Fragen des Vorhabens zu benennen (3) und die sich daraus ergebenden nächsten Schritte zu erläutern (4).

1. Stand der Forschung

Wer nach dem Forschungsstand zum Thema »multilaterale Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen« fragt, wird kaum Antworten finden. Das liegt zum einen daran, dass der Begriff in der *scientific community* noch nicht etabliert ist. Wesentlicher aber ist, dass auch der mit ihm bezeichnete Sachverhalt in der Forschung bislang noch kaum Beachtung gefunden hat.

Daher muss zunächst mit einem Definitionsversuch begonnen werden: Unter »multilateraler Kommunikation« im Kontext von Stadtentwicklung sei hier eine von öffentlichen Akteuren absichtsvoll und als Zusammenhang gestaltete differenzierende Einbeziehung eines breiten Akteurskreises in Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu Projekten oder Plänen verstanden.

Hierzu sind möglicherweise einige ergänzende Hinweise hilfreich: Stadtentwicklung ist immer auch ein Kommunikationsprozess (Beispiele zu verschiedenen Epochen in: ALTROCK/BERTRAM 2012 sowie SELLE 2005/2014): Es finden laufend Absprachen, informelle Kontakte, Besprechungen, Dispute, Abstimmungen etc. statt. Dieser Prozess ist nicht geplant und »multilaterale Kommunikation« damit nicht »neu«. Im Unterschied zu dieser alltäglichen Praxis sind hier jedoch Prozesse gemeint, die

- zielgerichtet (»absichtsvoll«), als Zusammenhang geplant und öffentlich sichtbar (wenn auch nicht in allen Teilen öffentlich zugänglich) durchgeführt werden und
- über die planungsrechtlich vorgegebenen Akteursdifferenzierungen (»Behörden«, »Öffentlichkeit« etc.) möglichst alle Akteure, die für das Vorhaben von Bedeutung erscheinen, im Rahmen einer übergreifenden Kommunikationsstrategie differenziert einbeziehen.

dings zu erstaunlich konträren Ergebnissen. Anlass genug, dem forschend auf den Grund zu gehen. Dabei ist dieses Erfahrungswissen nicht nur im Rahmen der Untersuchung zu nutzen, es hat bereits für den Untersuchungsansatz Bedeutung, fließt in die Hypothesenentwicklung mit ein und gibt Anlass für Forschungs-Praxis-Dialoge im Untersuchungsdesign.

Auch in der Programmatik zur Stadtentwicklungspolitik lassen sich aus jüngerer Zeit – beginnend bei der Leipzig-Charta von 2007 – deutliche Forderungen zur Einbindung eines breiten Akteurspektrums in die Stadtentwicklung finden (vgl. LEIPZIG CHARTA 2007; BMVBS 2013). Praxis wie Programmatik vermochten bislang jedoch noch keine adäquaten Untersuchungsansätze auszulösen. Es gibt aber relevante Forschungsstände zu acht Aspekten, auf die aufgebaut werden kann:

(1) Eine bilaterale Betrachtungsweise (»die Stadt« vs. »die Öffentlichkeit«), so wurde jüngst wieder unterstrichen, werde den Kommunikationserfordernissen nicht gerecht, man müsse differenzierter vorgehen, z.B. »multiple Öffentlichkeiten« (WILLINGER 2011) in den Blick nehmen und Kommunikation entsprechend gestalten (vgl. ARBTER 2012; vgl. zu einer früheren Position in gleicher Sache: SELLE 1994).

(2) Zur Aufhellung der in diesem Kontext relevanten Akteurskonstellationen und kommunikativen Bezüge konnten wir selbst durch drei umfassende (internationale) Forschungsprojekte beitragen – zu intermediären Organisationen in der Akteursvielfalt der Quartiersentwicklung (SELLE u.a. 1991), zur Gestaltung lokaler Partnerschaften im gleichen Handlungsfeld (FROESSLER u.a. 1994; diese Erkenntnisse sind heute in der Praxis der »Sozialen Stadt« weit verbreitet) und zu den Organisationsformen nachhaltiger Entwicklung (SELLE u.a. 2000a).

(3) In den einschlägigen Methodenhandbüchern (vgl. z.B. LEY & WEITZ 2009, BISCHOFF/SELLE/SINNING 2005; vgl. eine aktuelle Übersicht über die zuletzt stark angewachsene Zahl von Handbüchern: http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/inprogress/supplement4_handbuecher.pdf) und Beispielsammlungen (z.B. RÖSENER & SELLE 2005) wird von akteursdifferenzierender Kommunikation ausgegangen und es existieren auch – überwiegend frühe – Begründungen und Erörterungen zu einzelnen Formen (etwa zu Stadtforen, in denen Vielfalt der Perspektiven ausdrücklich »inszeniert« wird: EINEM &

Abb. 1: Akteursvielfalt in der Praxis der Stadtentwicklung; Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2013): Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung Eine Arbeitshilfe für Kommunen. Bonn, S. 19. Online unter: http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/staedtebaufoerderung/service/Integrierte-Staedtebauliche-Entwicklungskonzepte_Arbeitshilfe-des-BVBS-2013.pdf, überarbeitete Darstellung



Entsprechend geplante und gestaltete Prozesse findet man seit etwa zwei Jahrzehnten in der Praxis. Das dabei gesammelte Erfahrungswissen der Fachleute in öffentlichen Verwaltungen, Politik, Büros etc. führt aller-

FASSBINDER 1992, FASSBINDER 1997, verschiedene Beiträge in HÜCHTKER u.a. 2000). Eine unseres Wissens erste fallübergreifende Betrachtung unterschiedlicher Methodenkombination mit differenzierten (wenngleich nicht deutlich herausgearbeiteten) Akteursbezug findet sich im INTERREG-Projekt »Valuing Attractive Landscapes in the Urban Economy – Added« am Beispiel »grüner Infrastruktur (vgl. WILKER & RYMSA-FITSCHEN 2015).

(4) In der Praxis multilateraler Kommunikation spielen Medien, insbesondere internetbasierte Information und Erörterung, eine wichtige Rolle. Die Frage, wie sich »Offline«- und »Online«-Kommunikation über Stadtentwicklungsfragen zueinander verhalten (sollten) ist ebenfalls bereits seit einiger Zeit in der Diskussion (vgl. SINNING/SELLE/PFLÜGER 2003; HART & PFLÜGER 2004; KUBICEK u.a. 2011; am Beispiel der Bauleitplanung: WINTER 2013) – auch hier fehlt es aber noch an einer empirisch fundierten Überprüfung ihrer tatsächlichen Einbettung in multilaterale Kommunikationsprozesse.

(5) Die Frage nach dem Ertrag von Mitwirkungsverfahren wird in der letzten Zeit auch in der internationalen Debatte verstärkt aufgeworfen. Trotz der deutlichen Zunahme von Arbeiten zu kommunikativen Prozessen, insbesondere zu partizipativen Verfahren, wird deren Ertrag bislang als zu gering kritisiert. Zu oberflächlich seien sie oder wie RYFE (2005, 64) schreibt: »not very rich or deep« (vgl. auch KERSTING 2008; SAAM 2008). Wir haben den diesbezüglichen Stand der Forschungen und seine theoretischen Bezüge an anderer Stelle ausführlich dargestellt (u.a. SELLE 2013) und können daher hier lediglich resümierend festhalten, dass über (nachhaltige) Wirkungen selbst einzelner Formen nur wenige empirisch abgesicherte – und zudem noch widersprüchliche – Erkenntnisse vorliegen, dass aber zu komplexeren Kommunikationsprozessen im Handlungsfeld Stadtentwicklung praktisch keine Forschungsergebnisse vorliegen.

(6) Die Notwendigkeit akteursdifferenzierender Betrachtungsweisen ist schon früher mit Blick auf die selektive Teilhabe an Mitwirkungsprozessen und die sehr unterschiedlichen Voraussetzungen der Teilnehmenden (KODOLITSCH 1988; aktueller: GEISSEL 2008; BECK & GUTKNECHT 2011) unterstrichen worden. Ein entsprechender »stakeholder based approach« wird auch in internationalen Studien für die Auseinandersetzung mit Mitwirkungsprozessen als unerlässlich angesehen (vgl. WEISS 1983; ABELSON & GAUVIN 2006). Im

deutschen Sprachraum gibt es erste Näherungen – etwa mit Bezug auf migrantische Milieus (DIFU 2007). Mehrperspektivisch war auch die Untersuchung zu Quartiersentwicklungen in Berlin angelegt, deren Ergebnisse im Rahmen einer Dissertation von Carolin SCHRÖDER (2010) vorgelegt wurden. Wir selbst haben die Beteiligungspraxis einer Kommune multiperspektivisch – auf der Basis von Interviews mit Schlüsselpersonen – untersucht (vgl. GINSKI/SELLE/SOMMER 2013) und dabei u.a. die Erfahrung gemacht, wie deutlich die Sichtweisen verschiedener Akteure voneinander abweichen können.

(7) Auf die theoretischen Bezüge des hier vorgeschlagenen Forschungskonzeptes kann in der an dieser Stelle gebotenen Kürze nicht angemessen eingegangen werden. Wir haben sie aber an anderer Stelle ausführlicher dargelegt (SELLE 2014, Texte 3, 5 und 6). Entscheidend ist dabei einerseits die bereits aus den 70er Jahren stammende (Rittel) und später im »communicative turn« ausformulierte Grundannahme, dass eine Verständigung unter den Akteuren für Planungsprozesse unerlässlich sei. Neueren Datums sind Hinweise (etwa bei BAECKER 2005a/b; SAAM 2008, DELLI CARPINI u.a. 2004), dass für den Erfolg kommunikativer Prozesse in hohem Maße Kontexteinflüsse bedeutsam sind. Dem ist unseres Wissens in empirischen Studien bislang noch nicht nachgegangen worden.

(8) Ein weiterer einschlägiger Forschungsstand ist im Bereich der Governance-Forschung zu vermuten (vgl. zu Governance und Stadtentwicklung allgemein SELLE 2014 S. 75 ff.), denn »Kommunikation« ist zweifellos als ein wesentlicher Aspekt der »Interdependenzgestaltung« zwischen Akteuren zu betrachten. Das wird z.B. in folgendem Zitat deutlich: »Governance bedeutet eine andere Art der Koordinierung gesellschaftlicher Interaktionen: weg von der Unterordnung und Steuerung der Gesellschaft unter bzw. durch den Staat hin zu horizontalen und kommunikationsbasierten Modi von Koordinierung durch Verhandeln (...) und Argumentieren (...)« (HEINELT 2009, S. 347 f) Unsere Recherchen ergaben jedoch nur sehr wenige Beiträge zu diesem Thema, die Bezüge zu Prozessen der Stadtentwicklung aufweisen: Wenn »Kommunikation« und Governance thematisiert werden, dann im Kontext der »Mediengovernance« oder als ein Subthema der Unternehmensgovernance – beides ist aber für unsere Untersuchung nicht einschlägig. Eine Ausnahme stellen einige wenige Beiträge zur Diskussion um »Klimawandel und Gover-

nance« dar, wo (so bei BORN 2011 S. 98) ein »Mix an Beteiligungsmustern und -verfahren« empfohlen wird. Auch die Forschungen von Hubert Heinelt u.a. (z.B. HEINELT & LAMPING 2015, KRAPP/PANNOVITSCH/HEINELT 2015), die sich u.a. auch auf lokale Politik im Klimawandel beziehen, sind in diesem Zusammenhang zu erwähnen, wenngleich sie eher auf die Inhalte (»Wissensordnungen«) abzielen als auf den Prozess der Kommunikation selbst. In jüngster Zeit hat zudem SCHUPPERT (2015, S. 132 ff.) mit Thesen zur »Governance by Communication« – allerdings ohne Bezüge zur Stadtentwicklung – auf den Zusammenhang von Governance und Kommunikation hingewiesen.

Fassen wir zusammen: Multilaterale Kommunikationsprozesse in der Stadtentwicklung sind bislang weder systematisch beschrieben noch in ihrer Entstehung, Funktions- und Wirkungsweise untersucht worden. Und: Akteursspezifische Analysen werden zwar in der internationalen Forschungslandschaft als unerlässlich angesehen, existieren jedoch in dem hier zu untersuchenden Themenfeld noch nicht. Diese inhaltlichen wie methodischen Forschungsdefizite sollen mit der Durchführung des vorliegenden Untersuchungsansatzes gemindert werden.

2. Kurzer Exkurs zum Untersuchungsgegenstand und seinem begrifflichen Kontext

Das hier beschriebene Vorhaben ist, folgt man dem bisherigen wissenschaftlichen Sprachgebrauch, dem Forschungsfeld »Planung und Kommunikation« zuzuordnen. Seit dem »communicative turn« in der Planungstheorie ist das ein gängiges Begriffspaar (das auch schon eigenen Publikationen den Titel gab, vgl. SELLE 1996). Darüber hinaus wurde oben auf Bezüge zur »Governance«-Diskussion hingewiesen, die ebenfalls für unseren Ansatz von Bedeutung sind. Mit diesen Zuordnungen ist der Untersuchungsgegenstand keinesfalls hinreichend eingegrenzt. Dazu sind vielmehr begriffliche Konkretisierungen notwendig. Dabei können wir uns an Bertold BRECHT orientieren, der in den »Flüchtlingsgesprächen« (2005, S. 75) schon Anforderungen formuliert hat, denen es gerecht zu werden gilt: »Begriffe, die man sich von etwas macht, sind sehr wichtig. Sie sind die Griffe, mit denen man die Dinge bewegen kann.«

1. Was also bezeichnen »Planung« und »Kommunikation«, was kann man mit diesen Bezeichnungen »greifen«? »Planung« ist, das wurde schon oft bemerkt (vgl. zusammenfassend SELLE 2005), eine Bezeichnung ohne eindeutigen Inhalt. Aus der Sicht der Lacan'schen Schule (vgl. z.B. GUNDER & HILLIER 2009) hat auch ein solcher »empty signifier« (oder »floating signifier«) einen Sinn und mag zur Erst-Verständigung innerhalb einer Gruppe oder scientific community hilfreich sein. Zur Benennung konkreter Forschungsgegenstände ist das Wort jedoch nur insofern hilfreich, als es zu weiterer Eingrenzung auffordert. Das gilt insbesondere in unserem Kontext: Wenn von »Kommunikation« die Rede ist, dann unterstellt das »Sender«, »Empfänger« – und vermutlich auch »Inhalt«. Welche »Planung« sendet an oder empfängt von wem? Und um was geht es dabei? Damit ist die Frage nach Akteuren und Inhalten aufgeworfen und zu beantworten.

2. Auch mit der »Kommunikation« selbst ist es vertrackt: Wenn Paul Watzlawick feststellte (vgl. TRUNK 2011), dass man »nicht nicht kommunizieren kann«, dann ist alles Verhalten Kommunikation. Das aber wäre kein handhabbarer Forschungsgegenstand. Also gilt es, ihn einzugrenzen und Ausschnitte aus der Gesamtheit kommunikativer Akte zu identifizieren. Dabei erweisen sich erneut die Fragen nach den (kommunizierenden) Akteuren, den Inhalten, um die es geht – und auch dem Kontext – als hilfreiche Hinweise zur Eingrenzung.

3. Mit »Governance« wird die »Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln«, bezeichnet (vgl. zu diesem Zitat und seinem Kontext: (SELLE 2013a). Wenn von »Wegen« und »Regelungen« zwischen Akteuren die Rede ist, so verweist das auf wechselseitige Bezüge oder – wie es in der Governance-Begrifflichkeit heißt – »Interdependenzen«. Wir gehen davon aus, dass diese Interdependenzen wesentlich durch kommunikative Aktivitäten geprägt werden. Sie können ganz unterschiedlicher Art sein, also vom schlichten Beobachten des Verhaltens anderer Akteure über Informationsaustausch, Verhandlungen, Vereinbarungen bis hin zu formell vorgeschriebenen Beteiligungsmöglichkeiten reichen.

Damit sind die drei Anknüpfungspunkte benannt von denen ausgehend sich der Gegen-

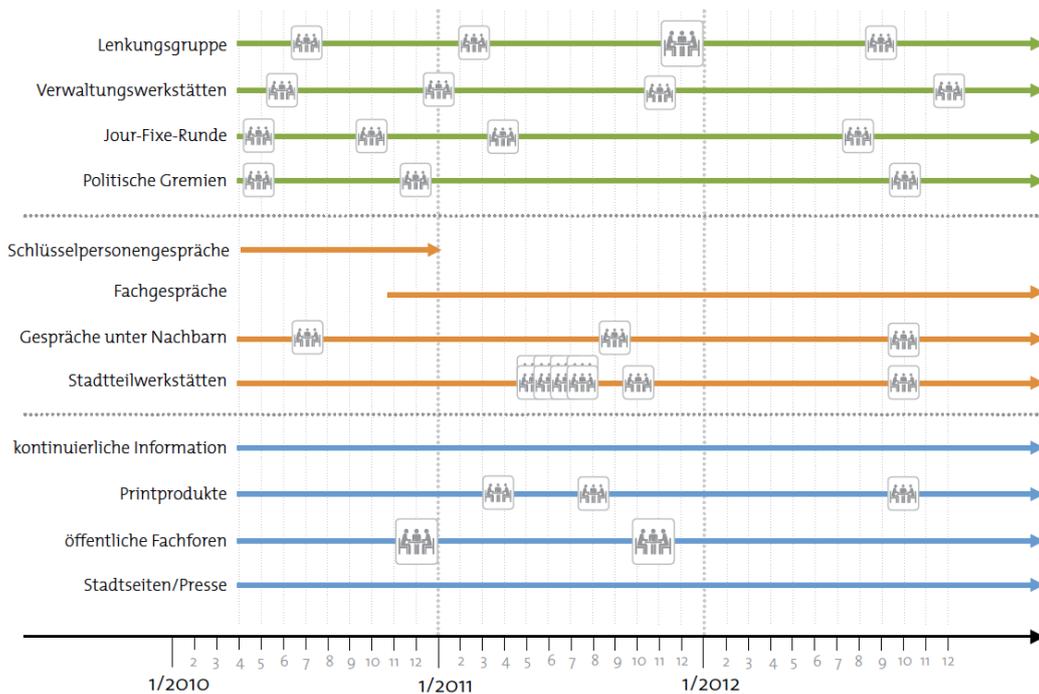


Abb. 2: Die multilateral angelegte Struktur des Kommunikations- und Beteiligungsprozesses im Masterplanprozess Aachen*2030.

stand unserer Untersuchung genauer bestimmen lässt:

1. Den Bezug zum Governance-Konzept aufgreifend und zugleich die Brücke zur Stadtentwicklung schlagend, lässt sich unser Gegenstand zunächst *allgemein* als **»Gesamtheit kommunikativer Bezüge zwischen Akteuren der Stadtentwicklung** (Individuen sowie öffentlichen und privaten Institutionen)« kennzeichnen.

2. Eine nächste Eingrenzung ergibt sich dadurch, dass das Feld der Akteure aus einer spezifischen Perspektive betrachtet wird. Gefragt wird, wie **»öffentliche Akteure«** mit und zwischen den Akteuren der Stadtentwicklung kommunikativ agieren (können).

3. Die öffentlichen Akteure – also: politische Gremien, Körperschaften, Institutionen, öffentliche Unternehmen etc. – befinden sich auf vielfältige Weise in ständiger Kommunikation mit einem unüberschaubaren Feld von Akteuren. Diese »Gesamtheit der kommunikativen Bezüge« ist als solche (hier) nicht zu untersuchen. Daher ist das **besondere** Erkenntnisinteresse des Forschungsprojektes (wie eingangs bereits definiert) auf **absichtlich** und als **Zusammenhang gestaltete Kommunikationen** gerichtet, mit denen **öffentliche Akteure** einen **breiten Akteurskreis** differenziert in Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zu Projekten oder Plänen einbeziehen. Das bedarf weiterer Erläuterung:

- **»Breiter Akteurskreis«:** Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft, Unternehmen, Verbände, weitere intermediäre Organisationen

etc. bilden den Kreis der Akteure, der in die Kommunikation einbezogen wird oder werden könnte.

- **»differenziert«:** Die Kommunikation ist nicht auf pauschale Angebote beschränkt, sondern unterscheidet verschiedene Akteure, Ziele und Aufgaben. Das findet in entsprechend gezielten Kommunikationsbemühungen seinen Ausdruck.

- **»absichtsvoll«:** »als Zusammenhang gestaltet«: Es sind solche Kommunikationen von Bedeutung, die in einem (strategischen) Kontext stehen, denen also Ziele zugrunde liegen und die entsprechend gestaltet wurden.

- **»Projekte« und »Pläne«:** Die Kommunikation richtet sich nicht auf den Alltag der Stadtentwicklung, sondern auf bestimmte Vorhaben (von der Umgestaltung eines öffentlichen Raumes bis zur Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzeptes).

Wie die solchermaßen identifizierten kommunikativen Prozesse zu beschreiben und zu untersuchen sind, wird im Folgenden dargestellt.

3. Ziele und Fragen

Um die oben beschriebenen Forschungsdefizite zu mindern, sollen:

(1) multilaterale Kommunikationsprozesse in verschiedenen Praxiszusammenhängen

der Stadtentwicklung systematisch beschrieben,

(2) Hypothesen über mögliche Zusammenhänge zwischen Akteuren, Zielen, Inhalten und Kontexten einerseits und den jeweils gewählten Strategien und kommunikativen Einzelementen (»Formen«) andererseits geprüft,

(3) die Perspektive der in die Prozesse Involvierten (von ihrem Mitwirkungsinteresse bis hin zur Beurteilung des Ertrages) erfasst und auf Zusammenhänge zu Prozessgestaltung und -verlauf hin analysiert werden.

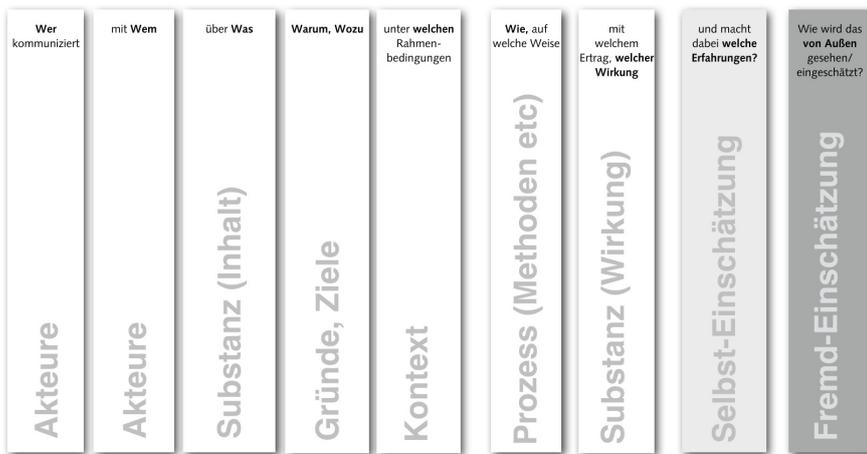


Abb. 3: Aspekte zur Beschreibung »multilateraler Kommunikation«.

Hierzu einige Erläuterungen:

(zu 1) Erstes Ziel der hier vorgestellten Untersuchung ist es, die Praxis absichtsvoll gestalteter multilateraler Kommunikation in verschiedenen Handlungsfeldern kommunaler Planung und Entwicklung systematisch abzubilden, um so die Grundlage für weiterführende Forschung zu schaffen. Dabei bedienen wir uns eines fünf Aspekte umfassenden Beschreibungsrasters, das auch bei der Konzeption solcher Prozesse Verwendung finden kann (aufbauend auf: SELLE 2013a, S. 408). Gefragt wird hier nach

- den **Akteuren**, die in den Prozessen eingebunden werden sollten/wurden (hierbei sind selbstverständlich auch die Gründe für die Auswahl von Belang),
- Gegenstand, Aufgabe, Reichweite und Ertrag, also nach der **Substanz** der Erörterungen,
- Ursachen, Anlässen und **Zielen** der Kommunikationsprozesse,
- den Rahmenbedingungen, Vorerfahrungen, planerischen Bezügen usw., also dem **Kontext** der darzustellenden Prozesse,

- der Gestaltung des Prozesses, den **Formen** (Methoden, Verfahren) der Kommunikation, die zur Anwendung kamen und ihrem Zusammenhang (Kommunikationsstrategie). Hier ist auch die Zeitachse (wer wurde wann wie eingebunden?) und der Bezug des Kommunikationsprozesses zu inhaltlichen Arbeitsschritten zu beachten.

(zu 2) Über die Beschreibung und – wo möglich – Typisierung der Prozesse hinaus ist ein zweites wesentliches Erkenntnisinteresse auf die **Analyse** der Prozesse gerichtet. Dabei ist zunächst von Interesse, ob und inwieweit die **o.g. Aspekte** (etwa: Klärung der zu erörternden Inhalte, Auseinandersetzung mit der Frage, welche Akteure wie einzubinden sind etc.) überhaupt bei der **Konzipierung von Kommunikationsprozessen in der Praxis Berücksichtigung** finden und welche von besonderer Bedeutung für die jeweils gewählte Kommunikationsstrategie sind. Dies bildet den Hintergrund für die Prüfung von **Hypothesen**, die sich aus den oben skizzierten Forschungsständen und Praxiserfahrungen ableiten lassen. Wir nutzen auch hier die fünf Untersuchungsaspekte als Ausgangspunkte und ordnen die Hypothesenbündel möglichen Bezügen zwischen ihnen zu. Also z.B.:

- **Substanz <-> Akteure:** Das Beteiligungsparadox stellt einen (hypothetischen) Zusammenhang zwischen dem Gegenstand der Erörterung, dem Grad der Gestaltbarkeit und dem Beteiligungsinteresse her. Dies gilt es zu prüfen.
- **Substanz <-> Akteure <-> Formen:** Die Selektivitätswirkungen gängiger Kommunikationsangebote (bestimmte Gruppen nehmen nicht teil) sind (s.o.) unstrittig. Strittig ist hingegen, ob dies v.a. durch die gewählten Formen ausgelöst wird oder im Wesentlichen von der Substanz des Kommunikationsangebotes abhängt.
- **Ziele <-> Formen (Kommunikationsstrategie):** Es kann vermutet werden, dass – seitens der »Beteiligter« – der Zusammenhang zwischen Zielen und Kommunikationsformen absichtsvoll gestaltet wird. Aber trifft das zu? Falls ja: Aus welchem Formenfundus wird geschöpft?
- **Ziele <-> Akteure <-> Formen (Kommunikationsstrategie):** Motive und Ziele der Mitwirkenden sowie ihre »Ertragserwartungen« dürften sich, das machen erste Untersuchungen deutlich, z.T. wesentlich unterscheiden. Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für Wahl und Einschätzung der gewählten Kommunikationsformen?

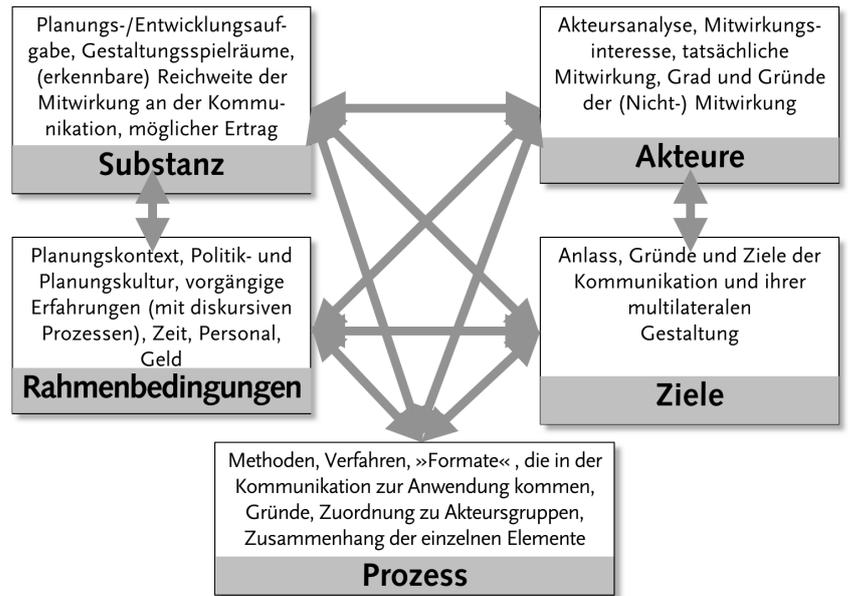
■ **Formen <-> Akteure:** Bislang wurde als wesentlicher Erfolgsfaktor für planungsbezogene Kommunikation die Form, also Methoden und Verfahren, angesehen. Das gilt es zu prüfen, indem aus der Sicht der Akteure nach der Bedeutung der gewählten Beteiligungsformen etwa für ihr Mitwirkungsinteresse oder die Prozessergebnisse (aus ihrer Sicht) gefragt wird.

■ **Kontext <-> Formen <-> Substanz (Ertrag):** Aus der Praxis planungsbezogener Kommunikation wird berichtet, dass sehr ähnliche Verfahren mit vergleichbaren Inhalten an unterschiedlichen Orten ganz verschieden verlaufen. Diese Erfahrungen verweisen auf den Kontext der Kommunikation, dem auch in der Theorie größte Bedeutung beigemessen wird. Für die Kommunikationstheorie sind hier besonders Vorerfahrung und Vertrauen bedeutsame Kontextgrößen. Es ist aber auch anzunehmen, dass weitere Rahmenbedingungen kommunikatives Handeln im Stadtentwicklungskontext prägen (sh. den folgenden Punkt).

■ **Kontext <-> Akteure:** Die wirtschaftliche Situation und Haushaltslage der Kommune, die Fragmentierung der Akteure im öffentlichen Sektor, der Wandel im Verhältnis öffentlicher zu privaten Akteuren sowie weitere gesellschaftliche Veränderungen dürften Verhältnis und Verhalten der Akteure zueinander wesentlich prägen. Welche dieser übergeordneten Rahmenbedingungen in der und für die multilaterale Kommunikation eine Rolle spielen, gilt es zu prüfen.

(zu 3) Prozesse, in die viele Akteure eingebunden sind, bedürfen auch einer entsprechenden »multiperspektivischen« Betrachtung und Analyse (»stakeholder-based approach«). Darauf wurde und wird in der Literatur seit den 80er Jahren verwiesen (s. o.), an einer entsprechenden Umsetzung dieser Forderung in Forschungsstrategien für kommunikativ gestaltete Stadtentwicklungsprozesse fehlt es bislang jedoch. Wir gehen hier zunächst von den drei »Sphären« – Staat (bzw. Kommune), Markt, Zivilgesellschaft – aus, differenzieren das Spektrum aber weiter. Nach dem derzeitigen Stand sollen folgende Perspektiven Berücksichtigung finden (die je nach Planungsaufgabe und Prozessinhalten fallspezifisch zu konkretisieren sind):

■ **Kommune:** Federführende Dienststelle, beteiligte Dienststelle, Leitungsebene, Vertreter des zuständigen Ratsausschusses aus Mehrheitsfraktion und Opposition; ggf. Ver-



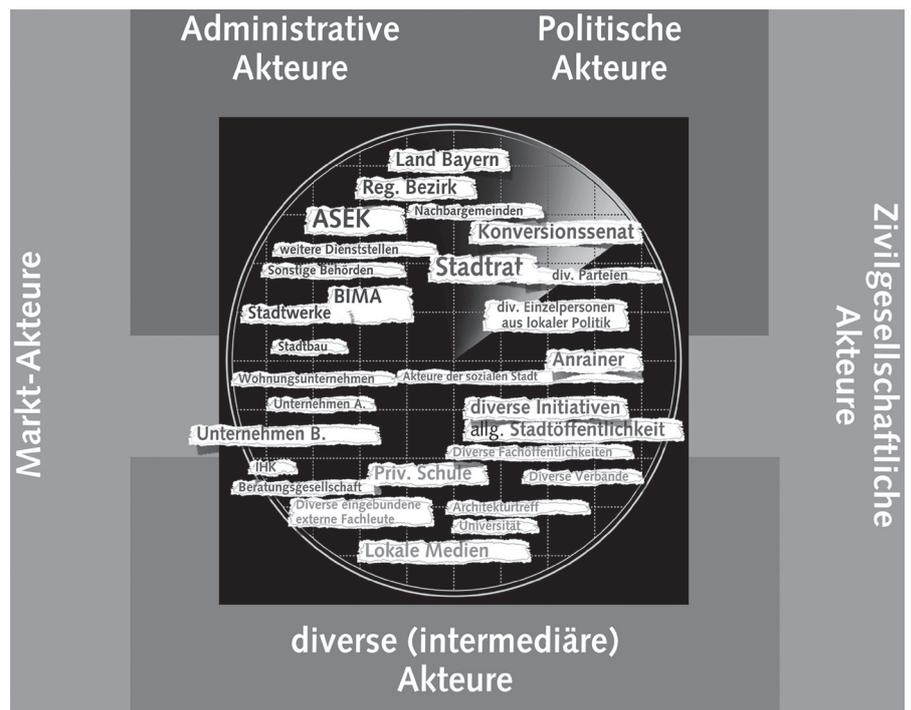
treter Nachbarkommune, kommunale Betriebe u.a.;

■ **Märkte:** Grundstückseigentümer, Gewerbetreibende und/oder Wohnungsunternehmen, Investitionsinteressierte, Dienstleister (Makler), Planungsbüros, Vertreter relevanter Fachöffentlichkeiten;

■ **Zivilgesellschaft:** (vermeintlich bzw. tatsächlich) Betroffene, Interessierte, unspezifische Öffentlichkeit, Verbände/Organisationen, ergänzend nach Möglichkeit: Schlüsselpersonen, die auch die Perspektive nicht-mitwirkender Gruppen vertreten können.

Abb. 4: Die fünf Untersuchungsspekte zur Analyse der multilateralen Kommunikationsprozesse und mögliche Bezüge zwischen ihnen.

Abb. 5: Das zu untersuchende Spektrum der Akteure – hier dargestellt anhand des Bamberger Konversionsprozesses.



4. Ausblick

Wie geht es weiter? Die Suche nach geeigneten Beispielen bildet den ersten Arbeitsschritt der Untersuchungen. Mit dieser Arbeit wurde bereits begonnen. Auf der Basis von Erkundungen bei Fachleuten mit Überblickswissen (aus Büros, Forschungseinrichtungen, Bundes- und Länderministerien, Verbänden, Kommunen) sowie der Auswertung von Förderprogrammen, Best-Practice-Sammlungen etc. wird derzeit an einer »Longlist« möglicher Beispiele gearbeitet. Sie umfasst wenige Monate nach Arbeitsbeginn bereits knapp 300 Planungsfälle. In einem mehrstufigen Filterprozess – mit wachsender Rechercheintensität – werden dann (etwa 50 – 100) Beispiele identifiziert, die Gegenstand einer Querschnittsauswertung insbesondere zu den mit vergleichsweise geringem methodischen Aufwand (Auswertung öffentlich zugänglichen Materials ergänzt um Telefoninterviews) erschließbaren und überprüfbareren Fakten sind (Akteure, Formate etc.).

Parallel zu diesen Such- und Sammlungsaktivitäten werden erste Vorstudien durchgeführt, die der Erprobung von Beschreibungsformen der Beispiele und der einzusetzenden Befragungsinstrumente dienen.

Gesucht werden Beispiele auf drei Handlungsebenen:

- **Objekt/konkretes Projekt** (Merkmale: konkrete Veränderungsabsicht, überschaubarer Einzugsbereich der Betroffenen, überschaubarer Realisierungszeitraum – z.B. Umgestaltung eines Platzes/eines Parks, Baumaßnahme im Innenbereich etc.);
- **Quartiersentwicklung** (Merkmale: überschaubarer Raum, erkennbarer Maßnahmenbezug – z.B. Stadtteil-Rahmenkonzept, Handlungsprogramm für ein Quartier der Sozialen Stadt etc.);
- **Stadtentwicklung** (Merkmale: abstrakt, langfristiger Planungshorizont, konkreter Maßnahmenbezug kaum erkennbar – z.B. Leitbildprozesse, gesamtstädtische Masterpläne, Integrierte Stadtentwicklungskonzepte).

Diese drei Unterscheidungen werden mit Blick auf die o.g. Hypothesen getroffen – insbesondere bezogen auf die auch im sog. »Beteiligungsparadox« zum Ausdruck kommende, mögliche Bedeutung der »Substanz« (Erörterungsgegenstand, vermuteter/tatsächlicher Ertrag der Mitwirkung aus Sicht der Akteure) für die Zusammensetzung der Akteurskreise, ihr Mitwirkungsinteresse und die Gestaltung der Prozesse.

Darüber hinaus ist selbstverständlich auch die »Reichweite« des multilateralen Ansatzes von Bedeutung: Wie weit geht der absichtsvoll gestaltete Kommunikationsansatz über die Basisanforderung (des BauGB §§ 3 und 4) an Öffentlichkeits-/Behördenbeteiligung hinaus? Hier lassen sich nach derzeitigem Kenntnisstand drei aufeinander aufbauende Stufen bilden:

- Differenzierte Einbeziehung lokaler Öffentlichkeiten und institutioneller Akteure;
- Explizite Entscheiderbeteiligung (Politik, private Akteure);
- Differenzierende Einbeziehung aller erkennbar relevanten Akteure in dafür geeigneten Kommunikationsstrategien.

Im Mittelpunkt der empirischen Arbeit in der zweiten Phase des Projektes stehen Fallstudien. Mit ihnen werden die Hypothesen geprüft und dabei insbesondere die Perspektiven der wesentlichen Akteursgruppen berücksichtigt. Damit verbunden ist die Notwendigkeit, die jeweiligen Prozesse detailliert darzustellen und zahlreiche Beteiligte zu befragen.

Schon die o.g. forschungsleitenden Fragen bzw. Hypothesen signalisieren, dass hier zur Auseinandersetzung mit den einzelnen Prozessen erheblicher methodischer Aufwand notwendig ist. Das wurde auch in den bereits erwähnten internationalen Überblicksstudien deutlich. Zugleich lassen sich aber die dort gewonnenen Erfahrungen für die Konzeption unseres Untersuchungsansatzes nutzen – indem wir etwa, ABELSON u.a. (2001/2004/2006) und ROWE & FREWER (2004) folgend, Prozess und Inhalt als zentrale Aspekte ansehen und diese ausdrücklich in den jeweiligen planerischen Kontext stellen, um sie unter Zuhilfenahme eines Methodenmixes zu untersuchen:

- Zunächst wird über eine Dokumentenanalyse der jeweilige Prozess in seiner Tiefe rekonstruiert. Hierzu werden Planunterlagen, Veranstaltungsprotokolle, Sitzungsvorlagen politischer Gremien, aber nach Möglichkeit auch interne Mitschriften gesammelt und ausgewertet.
- Zentrales Merkmal des Forschungsvorhabens ist die akteursdifferenzierte Betrachtung. Um eine ausreichende Perspektivenvielfalt abzubilden, sollen daher leitfadengestützte Interviews mit den an den multilateralen Kommunikationsprozessen beteiligten Akteuren geführt werden. Je Fallstudie sollen rund 15 Gespräche geführt werden.
- Ergänzend können – wo möglich – die Befunde für ausgewählte, noch laufende Pro-

zess-Sequenzen über eine teilnehmende Beobachtung verdichtet werden.

Durch diesen Methodenmix werden die Fallstudien sowohl in der Tiefe (Prozesskenntnis) als auch in der Breite (Akteursperspektiven) erfasst und es lassen sich Zusammenhänge zwischen Akteuren, Zielen, Inhalten, Kontext und den zur Anwendung kommenden Formen herstellen. Die auf diese Weise erhobenen Befunde dienen dann der Überprüfung der Hypothesen.

Die empirische Arbeit wird ergänzt durch die zweimalige Befragung eines Panels von Fachleuten aus verschiedenen Praxisfeldern, die sowohl für die Zuspitzung der Hypothesen wie für die Prüfung der Ergebnisse im Hinblick auf ihre Übertragbarkeit genutzt wird.

Der Austausch mit einer Dialoggruppe dient darüberhinaus der Erörterung von (Zwischen-) Ergebnissen, der länder- und disziplinenübergreifenden Einbindung in die Fachdiskussionen und dem Wissenschafts-Praxis-Transfer.

Literatur

- ABELSON, Julia u.a. (2001): *Deliberations about Deliberative Methods: Issues in the Design and Evaluation of Public Consultation Processes*, McMaster University Centre for Health Economics and Policy Analysis Research Working Paper, June 2001
- ABELSON, Julia u.a. (2004): *Will it make a difference if I show up and share? A citizen's perspective on improving public involvement processes for health system decision-making* In: *Journal of Health Services Research & Policy* 9.Jg. (2004) No. 4 S. 205-212
- ABELSON, Julia; GAUVIN, François-Pierre u.a. (2006): *Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implication research Report P|06*, Public Involvement Network. Ottawa [Canadian Policy Research Networks]
- ALTROCK, Uwe; BERTRAM, Grischa (Hg.) (2012): *Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance*. Bielefeld [transcript]
- ARBTER, Kerstin (2012): *Praxisbuch Partizipation. Gemeinsam die Stadt entwickeln. Werkstattberichte zur Stadtentwicklung Bd. 127* hgg. von der Magistrats-Abteilung 18. Wien
- BAECKER, Dirk (2005a): *Form und Formen der Kommunikation*. Frankfurt [Suhrkamp]
- BAECKER, Dirk (2005b): *Kommunikation*. Leipzig [Reclam]
- BECK, Sebastian; GUTKNECHT, Stefanie; (2011): *Talkshow statt Teilhabe? Ein lebensweltlicher Blick auf die Kommunikationskultur in der Stadtgesellschaft*. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung* (2011) Nr. 6, S. 327ff.
- BISCHOFF, Ariane; SELLE, Klaus, SINNING, Heidi (2005): *Informieren. Beteiligen. Kooperieren. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden*. Dortmund
- BMVBS (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) (Hg.) (2013): *Integrierte städtebauliche Entwicklungskonzepte in der Städtebauförderung. Eine Arbeitshilfe für Kommunen*. Bonn
- BORN (2011): *Akteursorientierte Kommunikation des Klimawandels in Nordwestdeutschland*. In: Frommer, Birte; Buchholz, Frank; Böhm, Hans Reiner (Hg.) (2011): *Anpassung an den Klimawandel – regional umsetzen! Ansätze zur Climate Adaption Governance unter der Lupe*. S. 79-103
- BRECHT, Bertolt (2005) *Flüchtlingsgespräche in: Ausgewählte Werke in sechs Bänden*, Frankfurt (Suhrkamp) Bd. 5 (Prosa) S. 75
- DELLI CARPINI, Michael X.; Cook, Fay Lomax; Jacobs, Lawrence R. (2004): *Public Deliberations, Discursive Participation and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature*. *Annual Review of Political Science*, Vol. 7 (2004) S. 315-344.
- DIFU (Deutsches Institut für Urbanistik) (Hg.) (2007): *Evaluierung der Partizipation im Rahmen der Berliner Quartiersverfahren. Gutachten unter besonderer Berücksichtigung der Aktivierung von Berlinerinnen und Berlinern mit migrantischer Herkunft* (Bearbeitung: Heike Hahnhörster und Bettina Reimann). Berlin [Difu Eigenverlag]
- EINEM, Eberhard von; FASSBINDER, Helga (1992) *Stadtforum Berlin*. In: Martin Wentz (Hg.): *Planungskulturen. Die Zukunft des Städtischen*. Frankfurter Beiträge Bd. 3. Frankfurt/New York [Campus] S. 114-119
- FASSBINDER, Helga (1997) *Stadtforum Berlin. Einübung in kooperative Planung*. Harburger Berichte zur Stadtplanung Bd. 8. Hamburg [Dortmunder Vertrieb]
- FROESSLER, Rolf; Lang, Markus; Selle, Klaus; Staubach, Reiner (Hg.) (1994): *Lokale Partnerschaften. Die Erneuerung benachteiligter Quartiere in europäischen Städten*. *Stadtforchung aktuell* Bd. 45. Basel [Birkhäuser].
- GINSKI, Sarah; SELLE, Klaus; SOMMER, Ulrike (2013) *Vom Wachsen der Beteiligungskultur*. In: *RaumPlanung* H. 170, S. 50 ff.

- GEISSEL, Brigitte (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? - Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In: Vetter, Angelika (Hg.) (2008): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung. Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften]
- GUNDER, Michael; HILLIER, Jean (2009) Planning in Ten Words or Less. A Lacanian Entanglement with Spatial Planning. [Ashgate]
- HART, Thomas; PFLÜGER, Frank (Hg.) (2004): Neue Medien und Bürgerorientierung. Gütersloh
- HEINELT, Hubert (2009): Governance und Wissen. In: Matthiesen, Ulf; Mahnken, Gerhard (Hg.): Das Wissen der Städte. Berlin [Springer VS]
- HEINELT, Hubert; LAMPING, Wolfram (2015): Wissen und Entscheiden. Lokale Strategien gegen den Klimawandel in Frankfurt am Main, München und Stuttgart; Interdisziplinäre Stadtforschung, Band 20. Frankfurt (campus)
- HESSELS, Laurens K; VAN LENTE, Harro (2008): Re-thinking new knowledge production: A literature review and a research agenda. In: Research Policy 37. Jg. S. 740-760
- HÜCHTKER, Sibille; Scholz, Brigitte; Selle, Klaus; Sutter-Schurr, Heidi u. a. (2000): Siedlungen bauen, Quartiere entwickeln Band 2
- KERSTING, Norbert (Hg.) (2008): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden [VS Verlag]
- KODOLITSCH, Paul von (1988): Blüenträume und Realität. Bilanz der Entwicklung. In: Uwe-Jens Walther, Astrid Zellmer (1988) Bürgerbeteiligung, Bürgermitwirkung, Bürgerselbsthilfe. Arbeitspapier Nr. 30 der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung. Bonn, S. 9-14
- KRAPP, Max-Christopher; Pannowitsch, Sylvia; Heinelt, Hubert (2015): Wissenspolitik und politischer Wandel. Zur Bedeutung veränderter Wissensordnungen für die deutsche und britische Arbeitsmarktpolitik. Baden-Baden (Nomos)
- KUBICEK, Herbert; Lippa Barbara; Koop Alexander (2011): Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung - Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen. Gütersloh [Bertelsmann Stiftung]
- LEIPZIG CHARTA (2007): Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt. Angenommen anlässlich des Inromellen Ministertreffens zur Stadtentwicklung und zum territorialen Zusammenhalt in Leipzig am 24. / 25. Mai 2007 (Download-Link sh. unten)
- LEY, Astrid; WEITZ, Ludwig (Hg.) (2009): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30. 3. Auflage Bonn [Verlag Stiftung Mitarbeit, Agenda Transfer]
- NOWOTNY, Helga; SCOTT, Peter; GIBBONS, Michael (2003): »Mode 2« Revisited: The New Production of Knowledge. In: Minerva 41. Jg. S. 179-194,
- RÖSENER, Britta; SELLE, Klaus (Hg.) (2005): Kommunikation gestalten. Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis. Kommunikation im Planungsprozess Bd. 3, Dortmund
- ROWE, Gene J.; FREWER, Lynn J. (2004): Evaluating public participation exercises: A research agenda. In: Science, Technology, and Human Values 29. Jg. H. 4. S. 512-556
- RYFE, David M. (2005): Does Deliberative Democracy Work? In: Annual Review of Political Science 8
- SAAM, Nicole J. (2008): Nachhaltigkeit transformativer Verfahren politischer Partizipation? Theoretische Unmöglichkeiten und Konsequenzen für die Evaluierung. In: Kersting, Norbert (Hrsg.) (2008): Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation, Wiesbaden [VS Verlag] S. 255-269
- SCHRÖDER, Carolin (2010): Akteure der Stadtentwicklung. Wie Verwaltung, Politik und Bürgerschaft Beteiligung definieren. (Blickwechsel - Band 8). München
- SCHUPPERT, Gunnar Folke (2015): Governance by Communication. Überlegungen zum Phänomen intermediärer Staatlichkeit. In: Wohnen und Stadtentwicklung H. 3 (2015) S. 132 ff.
- SELLE, Klaus u.a. (Hg.) (1991): Der Beitrag intermediärer Organisationen zur Entwicklung städtischer Quartiere. Beobachtungen aus sechs Ländern Bd. 1-7. Darmstadt/Dortmund
- SELLE, Klaus (1994): Im Archipel der Öffentlichkeiten. Von der Beteiligung zur Kooperation und zurück. In: Werk und Zeit Perspektiven Bd. 2, Frankfurt [Verlag Jochen Rahe] S. 45-53
- SELLE, Klaus (Hg.) (1996): Planung und Kommunikation. Wiesbaden, Berlin [Bauverlag]
- SELLE, Klaus (Hg.) (2000a): Arbeits- und Organisationsformen für eine nachhaltige Entwicklung. Bd. 1-4. Dortmund
- SELLE, Klaus (2000b): Was? Wer? Wie? Warum? Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation. Dortmund.
- SELLE, Klaus (2005) Planen, Steuern, Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. edition stadt|entwicklung. Dortmund
- SELLE, Klaus (2013a): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold/Dortmund [Verlag Dorothea Rohn]
- SELLE, Klaus (2013b): Mitwirkung mit Wirkung? Anmerkungen zum Stand der Forschung über planungsbezogene Kommunikation und das, was von ihr bleibt. In: pnd|online (www.planung-neu-denken.de) Ausgabe II_III/2013 (in gekürzter und anders akzentuierter Form auch erschienen in H. 170 (2013, S. 8 ff.) der Zeitschrift RaumPlanung)
- SELLE, Klaus (2015): »An Zukunft glauben heißt nicht, glauben, dass eine Zukunft schon geschehen ist«. Anmerkungen zur Zukunft der Bürgerbeteiligung. In: Andra Lichtenstein und Flavia Alice Mameli (Hg.)

- Gleisdreieck / Parklife Berlin. Berlin [transcript] S. 250 ff.
- SINNING, Heidi; SELLE, Klaus; PFLÜGER, Frank (Hg.) (2003): Neue Medien und Bürgerorientierung. Anforderungen, Strategien und Praxisbeispiele. Gütersloh S. 16-19
- TRUNK, Trude (Hg.) (2011): Man kann nicht nicht kommunizieren: Das Lesebuch. Bern [Huber]
- WEISS, Carol H. (1983) The Stakeholder Approach to Evaluation: Origins and Promis. In Anthony S. Bryk, (Hg.) Stakeholder-Based Evaluation. San Francisco u.a. (Jossey-Bass) S. 3 ff.
- WILLINGER, Stephan (2011): Partizipation. Stadtentwicklung mit multiplen Öffentlichkeiten, in: RaumPlanung 2011, Nr. 156/157
- WILKER, Jost; RYMSA-FITSCHEN, Christine (2015): Akteursbeteiligung bei der Planung und Umsetzung grüner Infrastruktur. Bedarf, Praxis und Erfahrungen. In: RaumPlanung H. 180 (4-1015) S. 31 ff.
- WINTER, Lars (2013): Bauleitplanung und Internet. Beteiligungsverfahren des Baugesetzbuches im Wandel. In: Planungsrecht 16. Göttingen. V&R unipress

Web

- <http://www.planung-neu-denken.de>
- http://www.pt.rwth-aachen.de/files/dokumente/inprogress/supplement4_handbuecher.pdf
- <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/34480/publicationFile/518/leipzig-charta-zur-nachhaltigen-europaeischen-stadt-angenommen-am-24-mai-2007.pdf>





Ausgabe I|2015

Smart City Wien (Foto: Klaus Selle)

Verschiedenes

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



Lesetipps |2015



Smart about Cities – Ein Plädoyer gegen die technologisch dominierte Auslegung der Herausforderungen heutiger Stadtentwicklung

HAJER, M. & T. DASSEN (2014): *Smart about cities: Visualising the challenge for 21st century urbanism*. Den Haag: nai010 publishers/ PBL publishers.

LIBBE, J. (2014): *Smart City: Herausforderung für die Stadtentwicklung*. In: *Difu-Berichte 2/2014 – Standpunkt* (Download unter: <http://www.difu.de/publikationen/difu-berichte-22014/standpunkt-smart-city-herausforderung-fuer-die.html>)

SENNETT, R. (2012): *No one likes a city that's too smart. Let's hope Rio rather than Songdo or Masdar is the inspiration for the urbanists gathering in London this week*. In: *The Guardian*, 4.12.2012

Überall ist die Rede von »Smart Cities«, von zukünftigen Städten, die durch die intelligente Nutzung digitaler Technologien und großer Datenmengen über Verbrauchs- und Infrastrukturen effizienter, fortschrittlicher, grüner, sicherer, kurz »moderner« gestaltet werden. All die Probleme im Umgang mit Klimawandel, demographischem Wandel, Ressourcen- und Finanzknappheit, so das unterlegte Versprechen, ließen sich technologisch lösen, am besten durch ambitionierte Planstädte und -strukturen: Masdar und Songdo, der Londoner Business District oder auch der vernetzte Hamburger Hafen stehen Pate. Eher selten wird unter dem Etikett der

Smart City auch über »smart citizen« und soziale Problemlösungsansätze nachgedacht, etwa zur nachhaltigen und geteilten Nutzung von Infrastrukturen (»Urban Commons«) oder zu deren partizipativer Entwicklung.

Damit wird erneut ein technokratischer Stadtentwicklungsdiskurs in den Spuren der »funktionalen« und der »autogerechten« Stadt vorangetrieben. Mit einem »Zukunftsmarkt« von mehreren hundert Milliarden Euro (so Roland Busch, CEO bei Siemens Infrastructures & Cities in einem Presseartikel von 2011) und erheblichen Wachstumspotenzialen für entsprechende Unternehmen werden deren Interessen gut bedient. Demgegen-

über wird weitaus seltener gefragt, in welcher Stadt die Bürgerinnen und Bürger heute und morgen leben und arbeiten wollen, welche sozial-ökologischen Kriterien Städte in der Zukunft mehr oder weniger lebenswert machen und welche zukünftigen Handlungsoptionen und -restriktionen mit der »Smart City« einhergehen könnten.

Richard SENNETT gab im Guardian vom 4.12.2012 zu bedenken, die computergesteuerten Versorgungs- und Bewegungsarchitekturen eignen sich vielleicht für den Mittleren Osten und Korea, aber in Europa sei die digital kontrollierte Stadt doch eher ein Alptraum. Im »Standpunkt« des Difu-Berichts 2/2014 bezeichnet Jens Libbe den Smart-City-Diskurs als »vielfältig« und unterscheidet eine Wertschöpfungs-, eine Machbarkeits-, eine Nachhaltigkeits-, eine Sozial- und eine Governance-Vision.

Ein Großteil der Smart-City-Visionen bewegt sich jedoch im bekannten Narrativ von »Wachstum und Wohlstand durch technische Innovation« und lässt sich gut mit der Industrie-4.0-Euphorie der gegenwärtigen Innovationspolitik verknüpfen. So verwundert kaum, dass die Entwicklung einer zukunftsfähigen Urbanität – zumindest in Europa immer auch eine kulturelle Frage – Bestandteil der »High-tech-Strategie« der Bundesregierung ist, für die nun im Wissenschaftsjahr 2015 unter dem nicht ganz unbelasteten Etikett »Zukunftsstadt« auch die Vorstellungen und Visionen der Bürgerschaft gesammelt werden sollen. Aber wird das möglich sein, wenn nationale »Normungsorganisationen zur Durchsetzung von Standards der Smart City« bereits »mehr oder weniger unverblümt Interessen global tätiger Konzerne« verfolgen (LIBBE 2014 o.S.)? Nicht nur Jens Libbe zeigt sich besorgt, dass Städte »dabei allein als Marktplatz der Technologieanwendung begriffen« (ebd.) werden.

Ebenfalls 2014 haben Maarten HAJER und Ton DASSEN ein kleines Büchlein veröffentlicht, das in der Beantwortung dieser wichtigen Frage helfen kann und auf das ich aufmerksam machen möchte. Dort geht ein kritischer Essay von Maarten Hajer einem Analyseteil zu den Herausforderungen nachhaltiger Stadtentwicklung voran, mit dem der Diskursanalytiker für ein Nachdenken über »smart urbanism« anstelle des Entwurfs von Smart Cities wirbt. Diese kollektiv und dialogisch zu erbringende Leistung müsse zum einen den in der Moderne weitgehend ausgeblendet Stoffwechsel und seine Ströme sichtbar

und politisierbar machen und zum anderen den Hoffnungen und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger und ihrem – noch zu bestimmenden – »Recht auf Stadt« Rechnung tragen. Dafür sei zu allererst eine Analyse der »Diskursformation« hilfreich, in deren Rahmen eine Diskurskoalition bestimmter Akteure das Nachdenken über zukünftige Städte zu lenken und die Agenda der kommenden Stadtentwicklungspolitik zu ihren Gunsten festzulegen suche. In diesem Sinne zeichnet Hajer nach, welche Rolle die Weltbank und Technologiekonzerne in der Smart-City-Diskurskoalition spielen, welches historische Erbe eingeht, wie die Inklusionsfrage und andere Werte in den technokratischen Vorstellungen verhandelt werden, welche Management- und Kontroll-Floskeln bemüht werden und inwiefern großtechnische Infrastruktursysteme als politisch zu begreifen sind.

Demgegenüber habe eine demokratische Stadtentwicklungspolitik auch die Interessen der Zivilgesellschaft und der Bürgerschaft zu vertreten und müsse die Wählbarkeit der zukünftigen Lebensbedingungen, ihre Prägung durch verschiedene Interessen, Handlungszwänge und Handlungsmöglichkeiten präsent halten. Inspiration könnte sie sowohl in der reichhaltigen Fachdebatte zu moderner Urbanität und den Vorzügen und Risiken städtischen Lebens finden als auch, so Hajer, bei internationalen Städte- und Bürgernetzwerken und ihrem wechselseitigen Lernen im Austausch alternativer, weniger technokratischer Lösungsansätze. So würden Debatten über »smart urbanism« dazu beitragen, für die komplexen »Städte des Antropozän« eine neue und überzeugende Zukunftserzählung zu generieren, die das alltägliche Handeln wie die Stadtplanung leiten und in der sehr viel mehr »intelligent« (smart) sein müsse als nur Technologie.

»If we fail to formulate this orienting vision, there is a good chance that investments will flow towards short-term agendas« (Hajer 2014: 13) und so würde die Chance der zukunftsfähigen Stadtgestaltung wieder im technologischen Machbarkeitswahn verspielt.

Dem Essay folgt ein ausführlicher Teil der Visualisierung städtischer Metabolismen aus globaler Perspektive, um die Herausforderungen nachhaltiger Stadtentwicklung in den verschiedenen Handlungsfeldern von Demographie, Verkehr, Wasser, Ernährung, Abfall, Energie etc. zu verdeutlichen.

Lesehinweise von Cordula Kropp

Bürgerbeteiligung und Stadtentwicklung – neu vermessen

HUMMEL, Konrad (2015): *Demokratie in den Städten. Neuvermessung der Bürgerbeteiligung – Stadtentwicklung und Konversion*; Verlag: Nomos; Seitenzahl: 192 ISBN-13: 9783848717859

»Demokratie in den Städten. Neuvermessung der Bürgerbeteiligung – Stadtentwicklung und Konversion«... in Titel und Untertitel des Buches, auf das es hier hinzuweisen gilt, werden Begriffe aufgereiht, die man in dieser Konstellation selten liest. Und mit dem Stichwort »Neuvermessung« wird zugleich ein hoher Anspruch an die Auseinandersetzung mit diesem facettenreichen Stoff signalisiert. Alles das macht neugierig auf diese Sammlung von zwölf Essays aus der Feder von Konrad Hummel.

Rolf Schwendter, zugleich Koch, Bänkelsänger und Professor, hat einmal den Begriff der »Drehpunktperson« geprägt. Ursprünglich ging es dabei um das Verhältnis von Subkultur und politisch-administrativem System. Aber das Wort findet inzwischen im umfassenderen Sinne Verwendung für eine Person, die sich zwischen verschiedenen Welten bewegt, sie zueinander vermittelt und durch dieses aktive Verbinden zu Fortschritten beim Denken und Handeln beiträgt. Zweifellos ist Konrad Hummel auch so eine Drehpunktperson: Er ist promovierter Sozialwissenschaftler und war unter anderem als Heimleiter, Sozialdezernent sowie als Leiter einer Geschäftsstelle für Bürgerengagement im Sozialministerium Baden-Württembergs tätig, bevor er die Aufgabe des Beauftragten für die Konversion in Mannheim übernahm. Kurz gesagt: Er ist mit allen Wassern gewaschen. Aber – und das ist der »Drehpunkt« – diese intimen Kenntnisse der Höhen, Tiefen und Untiefen politischer und administrativer Praxis werden verknüpft mit einem lebendigen Interesse an Reflexion, am Vermitteln zwischen wissenschaftlicher Erkenntnis und alltäglicher Erfahrung.

Genau das ist es, was dieses Buch so interessant macht: Da wird Michael Walzer's Denken über Zivile Gesellschaft, Toleranz und Differenz in Verbindung gebracht mit den alltäglichen Mühen heutiger Stadtpolitik, da stoßen die protestierenden Mittelschichten auf

Peter Sloterdijk's Feststellung, dass da »mehr Verlustangst als Zukunftsliebe« im Spiel sei, da wird aus Allgemeinem Konkretes und Einzelerfahrungen verweisen auf grundlegende Entwicklungen.

Mit zwölf Texten, überwiegend essayistischer Art – aber immer auch durchwoben von Dokumentationen und Analysen – wird das weite Feld, das der Buchtitel aufspannt, sondiert: von der »Lage der Demokratie« über »Dimensionen einer lokalen Demokratie« und »Bürger-Beteiligung als Profession in der Stadtverwaltung« bis hin zu »Demokratie und Urbanität der Vielfalt-Perspektiven«. Diese einzelnen Kapitel sind nicht streng voneinander getrennt und bauen auch nicht systematisch aufeinander auf, sondern sind im wortursprünglichen Sinne »Diskussion«, schneiden das große Thema von verschiedenen Seiten an. So entsteht ein sehr vielfältiges Bild, gespeist von zahlreichen Einzelbeobachtungen und -gedanken. Das erzeugt viele zustimmende Ausrufezeichen am Rande des Textes – auch und gerade dort, wo der Autor auf Widersprüche, Friktionen und Fehlentwicklungen in Theorie und Praxis verweist.

Denn: Die Demokratiedebatte ist gespalten, stellt Konrad Hummel fest. Die einen heißen Beteiligung pauschal gut, die anderen wenden sich ab. »Dazwischen«, so fährt er fort, »liegt die Wirklichkeit in unseren Städten, die Anlass zur Sorge gibt. Es wird nicht genug hingeschaut, wer wirklich beteiligt ist und um was es jeweils tatsächlich geht. Eine aufgeregte Beteiligungsdebatte dreht sich in einem kleinen Kreis«. Den durchbricht Konrad Hummel, er schaut genauer hin, verweist auf viele alltägliche und grundsätzliche Probleme, die denen zur Herausforderung werden, die an einer chancengerechten Mitwirkung an der Entwicklung der Städte gelegen ist.

Lesehinweise von Klaus Selle

Wem gehört die Stadt

Filmtipp: Anna Ditges (2015): „Wem gehört die Stadt. Bürger in Bewegung“. Punktfilm Anna Ditges

Ein rundlicher Bezirksbürgermeister vor vom Zigarettenrauch gelben Vorhängen, ein auf dem Golfplatz Deals abschließender Investor, ein resignierendes maus-graues Verwaltungspaar, der Bürokratie ausgelieferte Gewerbetreibende, ignorante Besitzstandswahrer und gärtnernde Gutmenschen ...

Kaum ein Klischee, das fehlt, wenn man an Akteure der Stadtentwicklung denkt. Und doch scheinen diese Stereotypen tatsächlich der Realität entsprungen zu sein. Man findet sie beispielsweise in Köln Ehrenfeld bei der Entwicklung des Helios-Geländes, wo Anna Ditges sie für ihren Kinofilm „Wem gehört die Stadt. Bürger in Bewegung“ zwei Jahre lang begleitete.

Dabei mutet sie ihren Zuschauern zu, Rolle und Funktion ihrer Protagonisten selbst zu entdecken. Angesichts der offensichtlichen Stereotypen, deren Profile durch den Zusammenschnitt der Bilder zweifelsohne noch geschärft werden, sind erklärende Hinweise aber ohnehin überflüssig. Alles scheint klar, die Positionen unvereinbar, die Fronten verhärtet. Das Üblich eben.

Die Bürger protestieren heftig gegen die Pläne des Investors auf einem zentral gelegenen, ehemaligen Industrieareal eine schicke Shopping-Mall zu errichten – und haben damit schließlich Erfolg: die Pläne werden gekippt. Doch dies ist nicht das Ende der Geschichte. Nachdem die Bürgerschaft sich den scheinbar unüberwindbaren und böartigen Wirtschaftsmächten entgegen gestellt hat,

sieht sie sich anderen ökonomischen Zwängen, rechtlichen Rahmenbedingungen, städtebaulichen Abhängigkeiten und vor allem zahlreichen Einzelinteressen gegenübergestellt. Es beginnt ein langer, verschlungener und vielschichtiger Aushandlungsprozess zwischen Bürgerschaft, Stadt, Wirtschaft – und untereinander –, bei dem die Kamera immer dabei ist. In vielfältigen Kommunikations- und Teilnehmungsformaten werden die verhärteten Fronten Schritt für Schritt aufgeweicht oder verschoben. Obwohl es am Ende des Films (das keinesfalls des Ende des Planungsprozesses ist) durchaus echte „Verlierer“ gibt, klingen die Gesprächspartner und Protagonisten versöhnlich, zum Teil gar respektvoll.

Vielleicht ist dieser Wandel nur der zu Beginn überspitzten Darstellung von Stereotypen, der (notwendigen) Dramaturgie des Films oder den persönlichen Erfahrungen der Macherin geschuldet. Doch selbst wenn, so gibt der Film doch Anlass zur Hoffnung, dass Kommunikation und Beteiligung in der Stadtentwicklung die komplexen und vielschichtigen Abhängigkeiten zutage fördern kann und dadurch gute (oder sogar bessere) Planungsergebnisse entstehen und gegenseitiges Verständnis und Vertrauen gefördert wird.

Mehr Infos: <http://wemgehoertdiestadtderfilm.de>

Ein Filmtipp von Sarah Ginski

Gesucht: Ideen, Tipps & Texte

Beiträge zum Thema »Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung«

Thema

Wenn heute Quartiers- oder Stadtentwicklungspläne aufgestellt oder bedeutsame Projekte vorbereitet werden, finden in der Regel umfassende Erörterungen mit vielen Beteiligten statt – z.B. mit verschiedensten Ämtern und Dezernaten der Verwaltung sowie den Eigenbetrieben der Kommunen, mit Behörden auf verschiedenen Ebenen, mit Gremien der lokalen Politik, mit Nachbarkommunen, mit Institutionen, Unternehmen, Verbänden, mit verschiedenen Fachöffentlichkeiten, mit Initiativen und Arbeitskreisen sowie mit der allgemeinen Stadtöffentlichkeit. Die Kommunikation mit und zwischen diesen verschiedenen Akteuren wird zudem vielfach differenziert nach Zielgruppen, Veranstaltungsformaten und Medien gestaltet und durch übergeordnete Kommunikationsstrategien zusammengehalten. Dieser kommunikativen Vielfalt wird das traditionelle bipolare Bild (»Stadt« vs. »Öffentlichkeit«) nicht gerecht. Daher sprechen wir von »multilateraler Kommunikation«.

Was suchen wir?

Solche »multilateralen Kommunikationsprozesse« in der Stadtentwicklung sind unseres Wissens bislang praktisch noch nicht systematisch erfasst, dokumentiert und analysiert worden. Daher setzen wir uns mit dieser Thematik in einem eigenen Forschungsprojekt auseinander (siehe www.pt.rwth-aachen.de), sind aber zugleich neugierig auf ähnliche Untersuchungsansätze, interessante Literatur und Personen, die sich mit unterschiedlichen (Teil-)Aspekten multilateraler Kommunikation in der Stadtentwicklung befassen.

Während der nächsten zweieinhalb Jahre werden wir das Thema regelmäßig in dem Online-Magazin www.planung-neu-denken.de, kurz pnd|online, aufgreifen. Darüber hinaus wird es eine Kooperation mit den Zeitschrift RaumPlanung geben sowie verschiedene Veranstaltungen. Es gibt also vielfältige Netzwerk- und Publikationsmöglichkeiten.

Wir freuen uns über alle Ideen für mögliche Beiträge, Tipps und Hinweise auf potentielle Autorinnen & Autoren sowie über bereits vorliegende Texte, Arbeitspapier etc.

Wie geht es weiter?

Sie sind herzlich eingeladen, uns einen Abstract oder bereits fertige Texte zuzusenden. Schicken Sie diese bitte an multikom@pt.rwth-aachen.de.

Aus den Vorschlägen und Anregungen, die uns bis zum 15. Januar 2016 erreichen, treffen wir eine erste Auswahl und bitten bis Anfang April 2016 um das Einreichen von Manuskripten, die dann in dem Online-Magazin www.planung-neu-denken.de oder der Zeitschrift RaumPlanung erscheinen.

Später eingehende Beiträge können aber u.U. auch noch in folgenden Ausgaben aufgenommen werden.

Wir sind gespannt!

Klaus Selle, Sarah Ginski, Fee Thissen, Lucyna Zalas



**1,7 MIO.
GEHIRNE.
NUTZEN
WIR SIE!**



SMART CITY WIEN
www.smartcity.wien.at

Wien.
Die Stadt
fürs Leben.

StoDt#Wien

