

Ausgabe I|2018

GEGGEN  
EUCH!

pnd | online  
[www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)



# Inhaltsverzeichnis

Editorial I|2018

## **Themenschwerpunkt: Planen in der »Status-Quo-Gesellschaft« – Wie ist Wandel möglich?**

**Klaus Selle:** Planung in der »Status-Quo-Gesellschaft«: zehn skeptische Fragen.  
Oder: Plädoyer für die Wiederbelebung der Kunst des systematischen Zweifels. Ein Vortrag

**Heinz Bude & Rainer Danielzyk:** Planen in der Status-Quo-Gesellschaft.  
Soziologe Heinz Bude im Gespräch mit Rainer Danielzyk

**Michael Steier:** Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung:  
Ergebnisse einer schriftlichen Befragung der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen

**Ulrich Burmeister:** Bürgerabstimmung in Bielefeld zur Stadtbahnlinie 5. Ein Praxisbericht

**Deike Peters:** Städtischer Wandel in Los Angeles: Von NIMBY zu YIMBY?

## **Umschau**

**Harriet Ellwein, Michaela Bonan:** »Das Halbe für das Ganze« – Tägliche Praxis multilateraler  
Kommunikation und Governance im Projekt »nordwärts« in Dortmund

**Ullrich Sierau & Klaus Selle:** »Ohne die Stadtgesellschaft geht es nicht«  
Dortmunds Oberbürgermeister Ullrich Sierau im Gespräch mit Klaus Selle

**Julian Ermert:** Das Ebenenproblem zwischen Bürgern und Planern in partizipativen  
Stadtentwicklungsprozessen – Der Vermittlungsversuch eines Praktikers

**Luise Adrian & Ricarda Pätzold:** Rathausforum Berlin. Der weite Weg zur »neuen Liebe«

**Dirk Kron:** Perspektivplan Freiburg und Partizipation: ein lernender Prozess als  
Multistakeholder-Dialog.

**Samuel Mössner, Tim Freytag, Byron Miller:** Die Grenzen der Green City.  
Die Stadt Freiburg und ihr Umland auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung?

**Daniela Zupan & Mirjam Büdenbender:** Neoliberale Stadtentwicklung in Transformation:  
Das Beispiel Moskau, 1992-heute

**Kurt Berlo, Daniel Schäfer und Oliver Wagner:** Stadtwerke-Neugründungen in Deutschland –  
eine Bilanz der Periode auslaufender Konzessionsverträge für örtliche Strom- und Gasverteilnetze

## **Lesetipps**

Einfach nur dagegen – Ein Lesetipp von Claus-C. Wiegandt



## Editorial II|2018

### Themenschwerpunkt: Planung in der »Status-Quo-Gesellschaft« – Wie ist Wandel möglich?

Immer nur dagegen? Diese Frage stellt sich beim Blick auf die Vielzahl an Initiativen und Protesten, die sich aktuell mit Vorhaben der Stadtentwicklung quer durch die Republik befassen. Es entsteht der Eindruck, als werde Stadtentwicklung heute mehr denn je von einer Verweigerungshaltung statt einem Veränderungswillen geprägt. Haben wir es aktuell mit einem wachsenden Widerstand gegen jede Form des Wandels zu tun?

Hintergrund für diese Frage ist die Beobachtung, dass die öffentlichen Kontroversen um infrastrukturelle Großprojekte wie auch um »alltägliche« Vorhaben der räumlichen Planung zu einer erheblichen Verunsicherung in Verwaltung und Politik geführt haben. Die neue Qualität dieses Phänomens liegt vor allem darin, dass nicht nur störungsintensive und imagebelastete Vorhaben, sondern nun auch städtebauliche Projekte des Wohnungsbaus, des Ausbaus der sozialen Infrastruktur oder des öffentlichen Personennahverkehrs anscheinend mehr Widerstand erfahren. Offensichtlich bestärkt beschleunigter gesellschaftlicher Wandel den Wunsch nach Stabilität und Übersichtlichkeit und erhöht das Interesse am Erhalt des »Status quo« im nah-räumlichen Umfeld.

Ohne jeden Zweifel ist Widerstand bei nicht wenigen Vorhaben von Staat und Kommunen sachlich begründbar – vor allem dann, wenn ein diffuser Nutzen für die Allgemeinheit mit hohen Kosten von lokal Betroffenen einhergeht und Planung immer noch bevormundend auftritt. Und die historische Erfahrung lehrt uns, dass Ablehnung von vermeintlich gemeinwohlorientierter öffentlicher Planung viel zum Erhalt von heute hochgeschätzten Stadt- und Freiraumqualitäten beigetragen hat. Wiederum hat das schiere Ausmaß von Widerständen nach dem Motto »Not-in-mybackyard« nachvollziehbares Unbehagen nicht nur in Raumplanung und Lokalpolitik, sondern auch in der Zivilgesellschaft hervorgerufen. Zumal unklar zu werden scheint, wie die baulich-räumlichen



Ein Graffiti in Schwerte  
© Klaus Selle

Strukturen der Gesellschaft adäquat zu gestalten und »nachhaltig« weiterzuentwickeln sind.

Das Schwerpunktthema dieses Heftes knüpft an eine gemeinsame Veranstaltung von ARL und DASL vom Januar 2016 an. Die gut besuchte Veranstaltung in Dortmund befasste sich mit dem Thema »Planung in der Status-Quo-Gesellschaft – Wie ist Wandel möglich?«. Diskutiert wurden die Hintergründe eines verbreiteten Abwehrverhaltens gegen Veränderungen im Lebensumfeld sowie die Möglichkeiten und Grenzen neuer Beteiligungs- und Aktivierungsformate in der öffentlichen Planung. Diese Debatte wollen wir mit unserem aktuellen Heft fortführen. Wenngleich zu fragen bleibt, ob der Begriff »Status-Quo-Gesellschaft« das Phänomen adäquat abbildet. Handelt es sich tatsächlich um ein gesellschaftliches Phänomen? Oder vielmehr um bestimmte, abgrenzbare Bevölkerungsgruppen? Gibt es tatsächlich neue Qualitäten des Phänomens oder handelt es sich um Proteste bzw. Widerstände, wie es sie seit jeher in der Stadtentwicklung gibt?

**Klaus Selle** zeigt mit seinem Beitrag, dass der Begriff »Status-Quo-Gesellschaft« viele weitere Fragen aufwirft. Bei der Auseinandersetzung mit der Frage, um welchen Wandel es eigentlich geht, wird sichtbar, dass es immer auch um das Wechselspiel von Veränderung und Konstanz geht. Und: Es ist nicht eben doch nicht alles nur »NIMBY«...

Das Interview mit **Heinz Bude** setzt ebenfalls an dem grundlegenden Spannungsfeld von Wandel und Erhalt des Status Quo an: Raum- und Stadtplanung will Wandel im Sinne einer besseren Zukunft gestalten. Damit scheint sie heute im Widerspruch zur Stimmung unserer Zeit zu geraten.

**Michael Steier** arbeitet das Thema derzeit empirisch auf und präsentiert erste Ergebnisse einer schriftlichen Befragung der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zu »Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung«. Sein Beitrag setzt sich mit aktuellen Protestbewegungen anhand von Bürgerinitiativen und deren Einfluss auf die Stadtentwicklung auseinander und er fragt, ob hier tatsächlich von einem neuen Phänomen gesprochen werden kann.

**Ulrich Burmeister** nimmt uns mit zu einer Bürgerabstimmung in Bielefeld. Hier geht es um die geplante Stadtbahnlinie 5. Im Rahmen einer kommunalpolitischen und bürgerschaftlichen Debatte um den Bau einer neuen Stadtbahnlinie in Bielefeld wurde eine

gesamstädtische Bürgerbefragung durchgeführt. In der Bürgerbefragung wurde dieses Projekt abgelehnt. Wie konnte es dazu kommen?

Wie es zum Scheitern eines Bürgerbegehrens für »nachbarschaftliche Unversehrtheit« in Los Angeles kam, erörtert uns **Deike Peters**. Hier halten Slow Growth-NIMBYs an einem Status Quo fest, mit dem aber eigentlich auch niemand wirklich zufrieden ist.

## Umschau

Die Umschau ist mal wieder einem breiten Themenfeld der Stadtentwicklung gewidmet und beginnt mit einigen Berichten aus der Praxis, die an die Themenschwerpunkte zur Gestaltung von Stadtentwicklungsprozessen mit einer Vielzahl von Akteuren anknüpfen (siehe Ausgabe II|2015, II|2016 und I|2017).

**Harriet Ellwein und Michaela Bonan** machen den Anfang und stellen die tägliche Praxis multilateraler Kommunikation und Governance im Projekt »nordwärts« in Dortmund dar, mit dem über 10 Jahre lang neue Strukturimpulse gesetzt werden sollen.

Das Projekt war auch Anlass für ein Gespräch zwischen dem Dortmunder Oberbürgermeister **Ullrich Sierau und Klaus Selle**, das um die Bewältigung des Strukturwandels in der Stadt und der Bedeutung der Stadtgesellschaft in Planungsprozessen kreist.

Von den Herausforderungen, die es mit sich bringt, wenn Planer in partizipativen Stadtentwicklungsprozessen über abstrakte Szenarien sprechen, während Bürgerinnen und Bürger über konkrete Probleme ihres Alltags reden wollen, berichtet im nachfolgenden Beitrag **Julian Ermert**.

**Luise Adrian und Ricarda Pätzold** beschreiben wiederum den weiten Weg eines hochemotionalen Konfliktes um die Zukunft der Berliner Mitte. Im Rahmen einer umfangreichen Stadtdebatte entdeckten die Berliner in ihrem Rathausforum dann schließlich doch noch eine »neue Liebe«.

Von einem Stadtdialog berichtet auch **Dirk Kron**, der den Freiburger Perspektivplan darstellt. Das Besondere daran: Es handelt sich um einen lernenden Prozess mit einem Multistakeholder-Dialog.

Dass sich jede Stadt etwa zeitgleich mit vielen verschiedenen, zum Teil parallel laufenden Planungsprozessen mit unterschiedlichen Themenschwerpunkten konfrontiert sieht, verdeutlicht der nächste Beitrag. **Samuel Mössner, Tim Freytag und Byron Miller**

untersuchen den Weg der Stadt Freiburg und ihres Umlandes hin zu einer nachhaltigen Entwicklung.

Während die bisherigen Beiträge stark um das Engagement der Stadtgesellschaft kreisten, richten die folgenden Beiträge ihren Fokus eher auf das Engagement öffentlicher Akteure.

**Daniela Zupan und Mirjam Bündenbender** zeigen in ihrem Text, welche große Bedeutung ein Stadtoberhaupt für die städtebauliche Entwicklung und die Planungskultur vor Ort hat. Hierzu richten sie den Blick auf Moskau und beschreiben, wie sich die Stadtentwicklung von 1992 bis heute unter verschiedenen Bürgermeistern entwickelt hat.

**Kurt Berlo, Daniel Schäfer und Oliver Wagner** bilanzieren im letzten Beitrag die Neugründungen von kommunalen Stadtwerken in Deutschland. Sie zeigen auf, welchen Beitrag die Energiewende für die Rekommunalisierung leistet.

### Lesetipps

Passend zum Themenschwerpunkt der (vermeintlichen) Status-Quo-Orientierung in der Stadtgesellschaft gibt es den Lesetipp »Einfach nur dagegen« von Claus C. Wiegandt.

Wir wünschen all unseren Leserinnen und Lesern viel Vergnügen mit dieser Ausgabe.

*Rainer Danielzyk, Sarah Ginski, Marion Klemme und Klaus Selle*

Aachen, im Januar 2018





**GEGEN  
EUCHE!**

**Themenschwerpunkt:  
Planen in der »Status-Quo-  
Gesellschaft« – Wie ist Wandel  
möglich?**

**pnd | online**  
[www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)



## Planung in der »Status-Quo-Gesellschaft«: zehn skeptische Fragen.

Oder: Plädoyer für die Wiederbelebung der  
Kunst des systematischen Zweifels

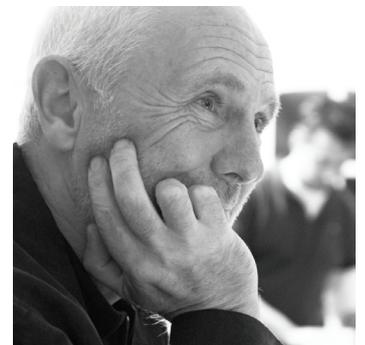
Ein Vortrag

Ist Wandel in einer Status-Quo-Gesellschaft möglich? Diese eine Frage, die der gemeinsamen Tagung von ARL und DASL\* vorangestellt wurde, löste viele weitere aus: Kann man in diesen Zeiten überhaupt von »Status Quo« sprechen, gar einer ganzen Gesellschaft diesen Stempel aufdrücken? Soll das heißen: Wandel wird generell abgelehnt? Welcher Wandel? Welche Beharrungstendenzen? Und so fort...

Wer mit einem Finger auf andere zeigt, weist mit drei anderen auf sich zurück – heißt es. Daher müssen wir auch uns selbst befragen: Was ist unsere Rolle in diesem Kontext? Sind die planenden, an der Entwicklung der Räume mitwirkenden Professionen die geborenen Sachwalter vermeintlich notwendigen Wandels? Ist ihnen das Beharren, das Schützen und Verteidigen fremd? Gehörte nicht auch einmal der Widerstand gegen unerwünschten Wandel zu einer Tugend der Profession? Und nicht zuletzt: Kommen in den aktuellen Klagen nicht möglicherweise sehr alte und überwunden geglaubte Rollenbilder zum Vorschein?

Viele Fragen. Sie können und sollen natürlich nicht alle in diesem Beitrag behandelt, geschweige denn beantwortet werden. Aber es gilt, sie aufzuwerfen. Und sich so in einer Kunst zu üben, zu der insbesondere unsere Disziplin schon von Horst Rittel in den 1970er Jahren aufgefordert wurde: Die »Kunst des systematischen Zweifels«.

Diesen Zweifel habe ich hier in zwei größere Abschnitte aufgeteilt. Sie lauten »Unverständnis« und »Irritation«. Der erste bringt meine Ratlosigkeit angesichts des Tagungstitels zum Ausdruck. Im zweiten wird die Rolle der planenden Disziplinen im »Wandel« beleuchtet und skeptisch gefragt, ob wir möglicherweise in überwunden geglaubte Rollenbilder zurückfallen. Das findet seinen Niederschlag in vielen Unterpunkten – bei denen es dann notwendigerweise nur mehr thesenhaft zugehen kann. Aber das mag ja für ein Tagungsthema, das selbst als zugespitzte, fast schon rhetorische Frage daher kommt, angemessen sein.



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

\* Der vorliegende Text geht auf einen Vortrag zur Fachtagung »Planung in der Status-quo-Gesellschaft – wie ist Wandel möglich?« zurück, die am 22. Januar 2016 von der DASL und der ARL in Dortmund durchgeführt wurde. Die stark bildgestützte Argumentation wurde hier in lesbare Form übersetzt und durch Verweise auf Quellen und weitere Diskussionszusammenhänge ergänzt. Ansonsten ist es aber beim Charakter des »gesprochenen Wortes« geblieben – unterstützt von einigen Abbildungen aus der Präsentation.

Sehr geehrte Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, bevor ich mich mit Ihnen in die Abgründe (oder sind es doch eher Untiefen?) des Tagungsthemas stürze, ist eine Vorbemerkung notwendig. Mit ihr soll alles, was folgt, vor einem gravierenden, gleichwohl naheliegenden Missverständnis geschützt werden: Wenn ich es recht verstehe, hat die Frage, die der heutigen Tagung vorangestellt wurde, ihre Wurzeln in aktuellen Nöten der Planungspraxis. Vieles, was uns, insbesondere unseren Kolleginnen und Kollegen in öffentlichen Planungsinstitutionen aufgetragen wird – sei es, Infrastrukturtrassen zu definieren oder Wohnbauland unter Wachstumsdruck festzulegen und vieles mehr – stößt auf Widerstand aus artikulatiionsstarken Teilen der Gesellschaft. Das macht uns nicht nur das Leben schwer, sondern gefährdet auch das Erreichen von Zielen, die nach unserer festen Überzeugung anstrebenswert sind – die Energiewende etwa, die Verbesserung des öffentlichen Nahverkehrs oder die ausreichende Versorgung mit Wohnraum. Diese Nöte der Kollegenschaft vor Ort sollen hier keinesfalls in Abrede gestellt werden. Auch nicht ihr Bemühen, als notwendig Erkanntes trotz widriger Umstände und unter zum Teil wüsten Beschimpfungen planerisch gangbar zu machen. Das kann scheitern und ist frustrierend. Und so liegt natürlich eine Haltung nahe, »den anderen« die Schuld zu geben und sie wahlweise als Wutbürger und Nimbies anzusehen oder gleich – wie im Tagungstitel – die ganze Gesellschaft unter »Status-Quo-Verdacht« zu stellen. Und es ist auch gut nachzuvollziehen, dass und warum in Fortbildungseminaren gefragt wird, wie man denn in derart verminten Geländen planerisch überhaupt handlungsfähig bleiben oder werden kann.

Aber wir sind hier in einer anderen Art von Veranstaltung: Wenn zwei wissenschaftliche Akademien, richtiger: *die* zwei Akademien für räumliche Entwicklung in Deutschland sich einem solchen Thema widmen, dann ist das vermutlich als Aufforderung zu verstehen: einmal mit größerem Abstand auf das, was da in der Praxis geschieht zu schauen, Überlegungen anzustellen, für die es im Handlungsdruck der Praxis an Zeit und Gelegenheit fehlt, Fragen aufzuwerfen, die auch einmal unbeantwortet bleiben können und uns so wieder in der Kunst des systematischen Zweifelns zu üben [RITTEL 1992, 322 f.; vgl. auch SOMMER 2005].

Da wird es durchaus verschiedene Blickwinkel geben. Insofern ist das, was ich Ihnen

vortragen kann, auch nicht *die* planungswissenschaftliche Perspektive, sondern lediglich eine von vielen möglichen anderen. Und sie läßt in thesehafter Verkürzung und oft provokanter Zuspitzung ebenso zur Diskussion ein wie der Tagungstitel selbst.

#### **A. Unverständnis: Wo bitte geht's zur »Status-quo-Gesellschaft«?**

Das Wort von der »Status-quo-Gesellschaft« steht so sehr gegen alle Fakten, dass man es nur als Provokation verstehen kann. Solche Provokationen sind hilfreich. Denn sie fordern zum Nachdenken, zu Differenzierungen, wenn nicht zu Widerspruch auf. Letzteres ist hier ein Ausgangspunkt: Das Gegenteil ist der Fall, so lautet unter Berufung auf höhere Instanzen, die erste These. Nicht Status-Quo prägt die Gesellschaft, sondern fortschreitende Beschleunigung. Sie hat längst alle Lebensbereiche erfasst und erscheint vielen als unausweichlich. Diese Zumutungen ständigen Wandels lösen Reaktionen und Gegenbewegungen aus, die individuell wie gesellschaftlich zu problematischen Phänomenen führen (2). Programmatische Gegenentwürfe, von denen es viele gibt, (3) vermochten bislang nichts auszurichten. Dabei ist es durchaus nicht so, dass Veränderungen prinzipiell als problematisch empfunden werden. Vielmehr muss auf den trivialen Sachverhalt hingewiesen werden, dass es ganz wesentlich von Nutzen und Gestaltungsmöglichkeit abhängt, wie Wandel wahrgenommen wird (4). Womit es der allgemeinen Vorüberlegungen genug sein soll und in den darauf folgenden Thesen die Probleme der planenden Disziplinen mit dem Status-Quo-Denken zum Thema werden (5-10).

**1. Hat der Papst nicht recht?** Alle sind sich einig: Die Gesellschaft ist spätestens seit Beginn der Industrialisierung einem ungeheuren Veränderungsdruck ausgesetzt – der sich in den letzten Jahrzehnten womöglich noch beschleunigt hat.

Zu keiner Zeit in der Weltgeschichte waren die Veränderungen dermaßen rasant wie in den letzten zwei bis drei Jahrhunderten – so etwa könnte man die vielen Stimmen zusammenfassen, die die Entwicklungen seit der Industrialisierung in größere Zusammenhänge stellen. Und innerhalb dieser Epoche scheint der Wandel weiter Fahrt aufgenommen zu haben:

Vervielfacht habe sich die Geschwindigkeit heißt es, so dass nun bereits innerhalb einer Lebensspanne mehrere radikale Umbrüche erlebt und bewältigt werden müssen. Selbst Papst Franziskus, Vertreter einer Institution, die gemeinhin in Jahrtausenden denkt, macht diese Beschleunigung zum Thema. In der Enzyklika »Laudatio Si'. Über die Sorge für das gemeinsame Haus« aus dem Jahr 2015 heißt es unter No. 18: »Die ständige Beschleunigung in den Veränderungen der Menschheit und des Planeten verbindet sich heute mit einer Intensivierung der Lebens- und Arbeitsrhythmen zu einem Phänomen, das einige als »rapidación« bezeichnen. [...] Hinzu kommt das Problem, dass die Ziele dieser schnellen und unablässigen Veränderung nicht unbedingt auf das Gemeinwohl und eine nachhaltige und ganzheitliche menschliche Entwicklung ausgerichtet sind.« [L 1]

Dieser rasante Wandel betrifft nicht nur die Gesellschaft als Ganze, sondern alle ihre Mitglieder, dringt in alle Räume und Sphären des Alltags ein, so dass das Gefühl »nichts ist mehr so, wie es war« für viele zur Gewissheit wurde und wird.

Hartmut ROSA hat in seinem Buch »Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne« [2005] zwischen technischer Beschleunigung, der Beschleunigung des sozialen Wandels und der Beschleunigung des Lebenstempos unterschieden. Das ist hilfreich. Zwar ließen sich weitere Dimensionen hinzufügen (zum Beispiel: Beschleunigung in der Ökonomie – man denke nur an die in Millisekunden reagierenden Aktienmärkte), aber es ist vor allem der Hinweis, dass sich nicht alles im Gleichschritt verändert, den es aufzugreifen gilt. Denn aus den unterschiedlichen Geschwindigkeiten des Wandels entstehen Ungleichzeitigkeiten, reiben Zeitschichten aneinander, werden Spannungen aufgebaut, die individuell oder gesellschaftlich »verarbeitet« werden müssen. Eine der schönsten Geschichten in diesem Zusammenhang wird den Indianern Nordamerikas zugeschrieben. Sie erlebten die ersten von Dampflokomotiven gezogenen Züge. Und empfanden deren 30 km/h als derart atemberaubend schnell, dass sie meinten, man müsse sich nach einer Bahnfahrt hinsetzen, um zu warten, bis die eigene Seele nachgekommen sei. Während das noch geradezu erheiternd klingt und möglicherweise nur gut erfunden ist, wiegt die Vielzahl von Berichten über die krank machenden Wirkungen des permanenten Veränderungsdrucks erheblich schwerer. Man denke nur an den Wandel der

Arbeitswelt durch Mechanisierung und – später dann – Taylorisierung. Menschen wurden dem Takt von Maschinen und Fließbändern unterworfen, was zu oft beschriebenen physischen und psychischen Überlastungen führte [vgl. L 5]. Auch die Beschleunigungseffekten der Digitalisierung lösen in unseren Tagen ähnliche Spannungen zwischen technischem Wandel, sozialer Lebenswelt und individuellen Lebensweisen aus.



Nicht zuletzt sind es natürlich auch Städte und Regionen, denen der Wandel seine Stempel aufdrückt. Wo könnte man das besser ablesen als im Ruhrgebiet?! In knapp zwei Jahrhunderten wurde diese Region gleich mehrfach umgekrempelt: Erst durch die Industrialisierung, dann die Deindustrialisierung und nun die verschiedenen Erscheinungsformen eines Strukturwandels, dessen Ende noch nicht abzusehen ist. Dieser Wandel erfasste nicht nur den Raum, sondern alle Lebensbereiche – und führte zu vielschichtigen Reibungen individueller und gesellschaftlicher Art.

In die Zukunft gerichtet weisen alle Prognosen auf eine weitere Beschleunigung des Wandels hin. Um nur ein Beispiel zu nennen: Im Gutachten zum »Umzug der Menschheit« [WBGU 2016] werden globalen Veränderungen – vor allem das Bevölkerungswachstum und die globalen Migrationsströme – in den Blick genommen. Aus diesem Blickwinkel wird deutlich, dass z.B. der Bedarf an baulichen Infrastrukturen zur Bewältigung dieser Entwicklungen bis 2050 größer ist als alles, was seit Beginn der Industrialisierung errichtet wurde. Das ist nur ein Beispiel dafür, dass das, was sich zuvor noch in Jahrhunderten vollzog, nun in Dekaden gerechnet werden muss.

Beschleunigungen, die mit dieser Wucht über die Menschen herein brechen, betrachtet Rosa als eine neue, abstrakte Form

des Totalitarismus. Er erinnert an Thomas Hobbes, der im 17. Jahrhundert den Staat als Leviathan darstellt. Das ist, wie es in der Wikipedia geradezu poetisch heißt ein »biblisch-mythologische(s) Seeungeheuer [...], vor dessen Allmacht jeglicher menschliche Widerstand zuschanden werden muss« [L 6]. Eben diese »Allmacht« attestiert Hartmut Rosa in unseren Tagen der Beschleunigung in all ihren Erscheinungsformen. Sie ist der neue Leviathan – so Rosa.

## 2. Der Zug der Zeit hat keine Haltestellen:

**Was heißt da »Status Quo«?** Die Zumutungen des Wandels führen zu gesellschaftlichen Folgen mit erheblicher Brisanz

Wandel und Veränderung gehören – auch wenn dies etwas paradox formuliert erscheint – zu den Konstanten menschlichen Lebens. Schon die eigene Biografie konfrontiert einen mit dieser Tatsache. Beides ist einem also nicht fremd und keinesfalls per se negativ.

Auch technischer oder gesellschaftlicher Wandel wurde und wird nicht immer und von allen als Problem angesehen. Vielen bedeutet er auch Fortschritt. Man denke nur an die Versprechungen der Mechanisierung (Entlastung von schwerer Arbeit) oder die geradezu euphorische Begrüßung des Automobils und der späteren Massenmotorisierung. Und auch in der digitalen Welt werden viele Veränderungen von vielen als Verbesserungen erlebt.

Problematisch scheint der Wandel durch seine Unausweichlichkeit zu werden. Carl Merz wird der Aphorismus zugeschrieben »Der Zug der Zeit hat keine Haltestellen«. Das bringt es auf den Punkt: Man kann nicht aussteigen. Es ist diese Alternativlosigkeit, die bei vielen den Eindruck der Überwältigung durch Wandel entstehen lässt. Und es liegt auf der Hand, dass dieses Gefühl in dem Maße steigt, wie sich der Wandel beschleunigt, wie die Zumutungen der Veränderung anwachsen.

Zunächst gilt es an dieser Stelle festzuhalten, dass es in einem sich ständig bewegenden Zug schon rein logisch keinen »Status Quo«, keinen Waggon, der einfach stehen bliebe, gibt. Womit auch aus dieser Perspektive klar wird, dass der Titel der Tagung anders gemeint sein muss, als er zunächst klingt: Möglicherweise kündigt er von einer Gesellschaft, die sich nach dem Erhalt eines wie auch immer gearteten Status Quo sehnt. Giovanni di Lorenzo bezeichnet im Leitartikel

der ZEIT vom 22. September 2016 die Überforderung durch zu viel Neues als Menschheitsreflex. Tatsächlich ist ja der Wunsch, die Welt möge sich langsamer drehen, besser noch: alles möge so bleiben, wie es war, weit verbreitet. Aber – und hierher bezieht dieser scheinbar naive Wunsch seine Brisanz – er ist unerfüllbar.

Die Dissonanzen zwischen dem Unbehagen oder gar Leiden an den Zumutungen des Wandels, dem Wunsch, sich dem entziehen zu können und der Einsicht in die Unmöglichkeit dieses Wunsches haben viele Folgen: Auf individuelle wurde schon verwiesen. Auf gesellschaftliche muss jetzt aufmerksam gemacht werden. Denn sie werden gerade in jüngster Zeit sehr unangenehm bemerkbar. Gemeint ist der Rechtspopulismus. Er bezieht einen Teil seiner Wirksamkeit daraus, dass er das »Zurück«, besser einen »Status-quo-ante« zur Parole macht. Alles kann bleiben, wie es ist oder war, lautet ihr Mantra. Bei jenen Teilen der Bevölkerung, die eine »vielschichtige Transformation ihrer Lebenswelt [erleben und] Angst vor einem Identitätsverlust [haben]« [Korte zit. n. GASSER u.a. 2016] wirkt diese Behauptung. So gelingt es den Rechtspopulisten, diese Menschen, die sich bislang in Apathie zurückzogen, wieder zu Wählern zu machen – ihren Wählern.

Der Chefredakteur der tschechischen Zeitung »Respekt« Erik TABERY [2016] verweist in einem Artikel mit dem Titel »Vom Zauber des Stillstands« darauf, dass Politiker, die versprechen, den Lauf der Welt anzuhalten, heute besonders beliebt seien. Er bezieht das vor allem auf Osteuropa. Aber Louis BEGLEY [2016] hatte schon einige Monate zuvor sehr Ähnliches für die USA festgestellt. Es gäbe, so Begley, eine »Sehnsucht nach Nimmerland«, die Politiker wie Trump zu stillen vermöchten. Und nach der (Trump-)Wahl wird eben das bestätigt. So heißt es etwa in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung: »In Amerika brachte ihm dieser Neoisolationismus nach dem Motto ›Der Starke ist am mächtigsten allein‹ den Zuspruch der wachsenden Schicht ein, die sich als Verlierer der Globalisierung sieht. Sie wird von der Sehnsucht nach einer guten alten Zeit getrieben und vom Hass auf jene, die für deren Untergang verantwortlich gemacht werden« [L 8].

Auch wer die Brexit-Kampagne auf Inhalte abklopft, wird dort gleichsam leitmotivisch auf ein »Wir-wollen-frühere-Zustände-wiederhaben« stoßen – alte Größe, alte Selbständigkeit, alte Gewissheiten. Hier wie dort ist es für den Erfolg der populistischen Politik,

die diese Wünsche bedient, anscheinend unerheblich, ob es irgendeine Chance gibt, den Lauf der Zeit tatsächlich anzuhalten oder gar die Uhren zurückzudrehen. Es reicht, diese aus Überforderungen und Ängsten gespeiste Hoffnung rhetorisch zu bedienen.

Aus diesem Blickwinkel betrachtet verweist das Tagungsthema auf ein hochbrisantes gesellschaftliches Umfeld, in dem sich gerade diejenigen bewegen, die sich – wie die Fachleute der Stadtentwicklung – als Agenten notwendigen Wandels verstehen.

**3. Ratlos: Ist Veränderung nur durch Veränderung zu bewirken?** Auch wenn der »Zug der Zeit« nicht anzuhalten ist, so wird doch von vielen Seiten und auf unterschiedliche Weise versucht, die Wucht der Beschleunigung zu mindern und Weichen neu zu stellen, um die Entwicklungen in (umwelt-)verträgliche Richtungen umzusteuern. Aber auch das bedeutet: Wandel.

Es gibt ein Zitat von Erich Kästner, das in verschiedenen Varianten existiert und seinen Ursprung vermutlich in einem kleinen Gedicht unter dem Titel »Eine Mutfrage« hat. Dort heißt es: »Wer wagt es, sich den donnernden Zügen entgegenzustellen? Die kleinen Blumen zwischen den Eisenbahnschwellen!« [KÄSTNER 1978, 19]

Viele haben die »donnernden Züge« mit den »Zügen der Zeit« gleichgesetzt und in den Blumen zwischen den Schwellen die Metapher für eine Form des Widerstandes gegen unerwünschten Wandel und Beschleunigung gesehen. Tatsächlich ist das Feld der Beschleunigungskritik ja nicht allein von Rechtspopulisten besetzt. Vielmehr gab es immer schon individuelle (die so genannten »Aussteiger«) und gesellschaftliche Bewegungen, die gegen unkritischen Fortschrittsglauben und ungebremstes Wachstum Alternativen zu setzen versuchten. Ob man dabei an die frühe Wachstumskritik etwa des Club of Rome aus den 1970er Jahren und an die vielen folgenden, umweltpolitisch motivierten Aufrufe und Programme – insbesondere zur Begrenzung des Klimawandels und zur Minderung seiner Folgen – denkt: stets ging und geht es darum, die zerstörerischen Folgen der bisherigen Entwicklung zu mindern. Ziel ist eine »nachhaltige und ganzheitliche menschliche Entwicklung« (wie es in der Enzyklika hieß). Die aber ist nicht durch Stillstand zu erreichen, sondern nur durch alsbaldige Ver-

änderungen, die in neue Richtungen weisen. Global (vgl. WBGU 2016) wie national (vgl. BRASSEUR u.a. 2016) wird zum Beispiel drängelnd darauf verwiesen, dass es verstärkter Anstrengungen bedürfe, um die Dekarbonisierung voranzutreiben – eine wesentliche Voraussetzung für die Begrenzung der Erderwärmung. Von notwendigen politischen Weichenstellungen und technologischen Neuorientierungen ist in diesem Zusammenhang die Rede, immer aber auch von umfassenden Verhaltensänderungen aller.

Von anderer Seite wird das alles noch als unzureichend angesehen und auf die Notwendigkeit eines radikalen Systemwandels hingewiesen: »Das Versprechen von herrschender Seite, dass alles sich zum Besseren wenden wird, lautet weiterhin: Wachstum, Wachstum, Wachstum. Das hören auch die Beschäftigten gerne, öffnet das ihnen doch Spielraum für verteilungspolitische Forderungen. Und dennoch: Der Glaube an den *deus ex machina* des Wachstums schwindet. ... Der kapitalistischen Wachstumsmaschinerie ist die Tendenz zur Überakkumulation und Überproduktion inhärent. ... Die instabilisierenden Formen des kapitalistischen Wachstums müssen zurückgedrängt werden« [BRAND 2014].

Autoren wie Niko PAECH [2012] haben schon Strategien entwickelt, wie es in einer »Postwachstumsökonomie« aussehen könnte – mit mehr Suffizienz und urbaner Subsistenz, Rückbauprogrammen, Geld- und Bodenreform und mit einer »Entrümpelung der Lebensstile« – z.B. durch mehr »Sesshaftigkeit«. Ob man das für machbar, sinnvoll oder wünschbar hält, ist an dieser Stelle nicht zu diskutieren. Diese Position [vgl. zu einer pragmatischeren: LOSKE 2015] steht hier lediglich als Beispiel für viele – und macht zugleich auf etwas aufmerksam, was alle diese Rufe nach und Hoffnungen auf Kursänderungen eint: Auch sie sind nur durch Wandel und Veränderung zu haben – und das möglichst bald.

Also auch hier: Von Status-Quo-Gesellschaft keine Spur. Die »rapidación«, von der der Papst sprach, »die schnelle und unablässige Veränderung« mit ihren zerstörerischen Wirkungen lässt sich nicht einfach anhalten. Es scheint so, als müssten auch alle Reformen das vorgegebene Tempo aufnehmen, wenn der Versuch einer Veränderung gelingen soll. Andere Konzepte sind nicht in Sicht.

Wenn der Ausstieg aus der Beschleunigung nur durch Beschleunigung zu haben ist, muss das Beschleunigungskritiker ratlos machen. Und es ehrt Hartmut Rosa wenn er in einem Interview aus dem Jahr 2013 offen

gesteht: »Im Moment verfüge ich noch nicht einmal über eine Skizze einer solchen Konzeption« [L 2].

**4. Veränderung und Konstanz: Wollen wir nicht immer beides?** Auf der individuellen Ebene wird sichtbar, was auch gesellschaftlich von Bedeutung ist: Wir wollen sehr wohl Veränderung – eine, die wir uns wünschen und möglichst auch selbst herbeiführen können. Vermeiden hingegen möchten wir Veränderungen, die uns (vermeintlich) schaden bzw. die uns aufgezwungen werden.

Auf dem Erker eines Hauses in der Luxemburger Altstadt ist folgender Satz zu lesen: »Mir wolle bleiwe wat mir sin«. Das klingt sehr nach »Status Quo« und es überrascht daher auch nicht, dass es sich um eine Liedzeile aus der Hochzeit der Industrialisierung handelt. Geht man dieser Spur aber etwas weiter nach, wird eine eigenartige Spannung sichtbar. Denn das Lied entstand im Zusammenhang mit der Eröffnung der ersten Bahnlinie über die Grenzen Luxemburgs hinaus. Die wird im Lied begrüßt und gefeiert. Aber trotz »Internationalisierung« lautet der Refrain: Wir wollen bleiben, was wir sind. Beides wird also zugleich gewollt: Fortschritt, Neuerung, Veränderung, aber zugleich auch Erhalt des Gewohnten, eigene Identität – Status quo eben.

Dieses »Wir-wollen-Beides« findet sich in vielen Zusammenhängen und auf allen Ebenen. Ein Beispiel aus dem individuellen Erfahrungsumfeld mag das noch einmal verdeutlichen. Da erwirbt eine Familie einen Altbau in einem landschaftlich reizvollen Umfeld und saniert ihn mit viel Engagement und Geld. Hier wird Veränderung gewollt – des Wohnstandortes, der Wohnung, letztlich des Lebensumfeldes. Und dafür nimmt man Arbeit und Risiken auf sich. Kaum aber ins neue Haus eingezogen, wendet man sich heftig gegen Absichten, die angrenzende Streuobstwiese für eine Bebauung freizugeben. Die Nachbarschaft wird mobilisiert und das Argumentationsmaterial des Landschafts- und Umweltschutzes ebenso bemüht wie rechtlicher Beistand. Da wird Veränderung abgelehnt und wenn möglich mit allen Mitteln bekämpft.

Eigentlich ist das ganz einfach zu erklären: Veränderungen, von denen man sich Vorteile erhofft und die man im besten Fall sogar selbst gestalten kann, werden begrüßt. Solche, die Verschlechterung bedeuten oder

zumindest die Befürchtung wecken, sie könnten Negatives bewirken, meidet man und widersetzt sich – so man kann – denen, die sie bewirken.

**Zwischenresümee: Von »Status-Quo-Gesellschaft« kann keine Rede sein.**

Es ist sicher deutlich geworden: Ein Status Quo ist nicht in Sicht. Permanente Veränderung prägt vielmehr die gesellschaftliche Entwicklung – und sie nimmt weiter Fahrt auf. Das wird nicht alles als negativ erlebt. Denn es gibt gesellschaftlich wie individuell immer beides: Lust auf, Wunsch nach Neuem und Skepsis gegenüber, Abwehr von Veränderung. Entscheidend ist die Frage, welcher Nutzen für wen damit verbunden ist. Wichtiger aber noch: Ob und inwieweit man – als Einzelner wie als Gesellschaft – den Wandel als gestaltbar erlebt, auf ihn Einfluss nehmen kann. Da aber überwiegt deutlich – und wie es scheint: weiter zunehmend – das Gefühl des Ausgeliefertseins, der Überwältigung durch die Zumutungen des Wandels. Insofern ist Rosa's Bild von der Beschleunigung als neuem Leviathan durchaus zutreffend.

Wenn jedoch vermutet wird – und das will wohl der Tagungstitel aussagen –, dass nicht die Gesellschaft im Status-Quo verharrt, sondern sich nach dem Status Quo sehnt, dann geht es nicht um Fakten, sondern um Einstellungen. In diesem Fall um den Wunsch, das festzuhalten, was man hat. Ihm entspringt die abwehrende Haltung. Die Vermutung, eine solche Haltung nähme überhand, sagt aber möglicherweise wenig über die Gesellschaft aus, viel hingegen jedoch über das, was ihr widerfährt ... oder zu widerfahren scheint. Das wäre dann der zweite mögliche und besonders problematische Befund. Dass nämlich, ganz unabhängig davon, ob und wie man persönlich betroffen ist, a priori eine Bedrohung angenommen wird: »Von denen kann nichts Gutes kommen« lautet dann etwa eine solche Haltung. Das verweist zurück auf die oben beschriebenen Ängste und Vorurteile, die sich die Rechtspopulisten allerorten zunutze machen. Hier ist ein prinzipielles Misstrauen gegenüber »dem System« (wie Trump das nennt), gegenüber der politischen Klasse, den »Experten« und den Institutionen und Prozeduren der Demokratie wirksam. Und aus diesem heraus resultiert die Ablehnung von allem, was auch nur nach Veränderung aussieht.

Ein Problem, auf das noch zurückzukommen ist.

## B. Irritation: Wer sind denn wir?

Wechseln wir die Perspektive: Die heutige Tagung ist die einer bestimmten Profession. Und ihr Thema hat seinen Ursprung in deren Praxisgefühlen: Viele wünschbare räumliche Entwicklungen kommen nicht voran. Das erschwert den Fachleuten des Planens und Entwickelns nicht nur den Alltag, sondern gefährdet auch das Erreichen der dem Gemeinwohl verpflichteten Ziele ihrer Arbeit. Schuld daran, sind die, die sich dem notwendigen Wandel entgegenstemmen, am status quo – also den gewohnten Zu- und Besitzständen – festhalten wollen und dabei nur ihre eigenen Interessen fest im Blick haben. So ließe sich in Schwarz-Weiß-Manier die Gefechtslage in den Handlungsfeldern der Stadt- und Regionalentwicklung skizzieren.

Nun gibt es allerdings die Alltagsweisheit, dass derjenige der mit einem Finger auf andere zeigt, um sie für eine Fehlentwicklung verantwortlich zu machen, zugleich mit drei Fingern auf sich selbst zurück verweist. Tatsächlich gibt ein solches Bild, wie es hier vereinfachend gezeichnet wurde, durchaus auch Anlass über unsere Disziplin, ihre Wahrnehmung der Stadtentwicklungsprozesse (5), ihren undifferenzierten Blick auf die Motivlagen ihrer Kritiker (6), ihr kurzes Gedächtnis, wenn es um Lehren aus der Vergangenheit geht (7), ihre mangelnde Distanz zu den aktuellen Aufgabenzuweisungen (8), die Persistenz einiger Bilder von der eigenen Rolle (9) und nicht zuletzt ihr Gemeinwohlverständnis (10) nachzudenken. Das sei hier versucht – wiederum thesenhaft und einseitig, also dem Grundsatz des »systematischen Zweifels« verpflichtet.

## 5. Mehr Widerstand gegen räumlichen

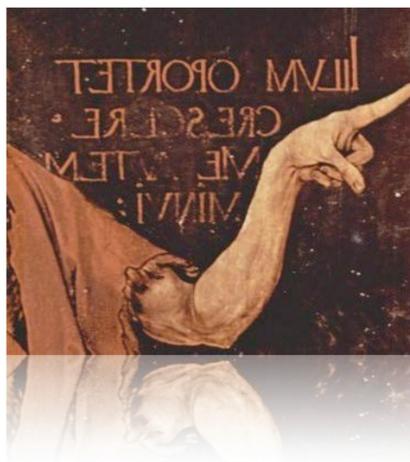
**Wandel: Tatsächlich?** Es gibt kaum Belege dafür, dass in den letzten Jahren der Widerstand gegen räumliche Veränderungsprozesse in den Städten tatsächlich zugenommen hat. Wohl haben sich Artikulations- und Austragungsformen verändert. Und es gibt zudem Grund zu der Annahme, dass ein Großteil der Erfahrungen, die man in der Praxis heutzutage machen muss, weniger mit der Gesellschaft als vielmehr mit der Art der Aufgaben zusammenhängt, die der räumlichen Planung zugewiesen werden.

In der Akronymen-Sammlung um Abkürzungen wie NIMBY oder NIMFYE (vgl. SELLE 2015b) gibt es auch ein Kürzel, das sich schon fast als wissenschaftlicher Terminus eignet: LULU. Das heißt: locally unpopular land use. Er bezeichnet nichts anderes als Raum-Nutzungs-Konflikte. Hinter der Klage wider die »Status-Quo-Gesellschaft« steckt, so scheint es, die Annahme oder subjektive Erfahrung, dass die LULU's zugenommen haben. Die Kolleginnen und Kollegen aus der Praxis erleben es immer wieder und vermeintlich immer häufiger, dass ihre Planungsabsichten auf Widerstand stoßen – eben »locally unpopular«, also vor Ort unerwünscht sind. Das gibt den »systematischen Zweiflern« Anlass für viele Fragen: Ist das so? Haben die Raumnutzungskonflikte wirklich zugenommen? Und falls ja: Liegt das an der Gesellschaft?

Zunächst wird man wohl Einvernehmen darüber herstellen können, dass es Raumnutzungskonflikte schon immer gab, ja, dass sie sozusagen notwendig mit nahezu allen planerischen Bemühungen um Stadt- und Regionalentwicklung verbunden sind. Diese

# Wir

Verfechter  
notwendiger  
Entwicklungen,  
Sachwalter des  
wünschbaren  
Wandels,  
Vertreter des  
Gemeinwohls...



# Die

Verhinderer  
notwendiger  
Entwicklung,  
Verfechter des  
status quo,  
Vertreter nur eigener  
Interessen...

Gegensätze zwischen lokalen Interessen und übergeordneten planerischen Absichten werden jedoch auf sehr verschiedene Weise ausgeglichen. Um nur einige »Typen« zu nennen:

- **Vermeidung:** Kaum ist der Gedanke aufgetaucht, man könne doch jene Auen-Fläche für eine bauliche Entwicklung vorsehen, heißt es: »Das können wir vergessen!« Schließlich habe man schon oft mit dem Naturschutz, der Regionalplanung oder, oder ... (an dieser Stelle Zutreffendes bitte einsetzen) um diesen Standort gerungen. Und eine bauliche Entwicklung sei »für die ein No-Go«.

- **Vorausseilender Gehorsam:** Ein naher Verwandter der Vermeidung ist der vorausseilende Gehorsam. Die riesigen Reserveflächen, die ein bedeutender Gewerbebetrieb in seiner Nachbarschaft vorhält, stehen schon deswegen nicht zur Disposition, weil völlig klar ist, dass auch nur der Versuch der Überplanung sofort aus dem politischen Raum oder der Wirtschaftsförderung untersagt würde. Das Unternehmen müsse sich da gar nicht regen, heißt es dann aus gut informierten Kreisen.

- **Drohkulisse:** Manchmal regen sie sich doch auch selbst, die einflussreichen Betroffenen. Wenn »Schere im Kopf« und »Vorausseilender Gehorsam« die Planenden nicht von ihren Absichten abgebracht haben, dann kommt es – wenn erste Gerüchte durchgesickert sind – schon einmal zu jenen Telefonanrufen, mit denen Entscheidern in Verwaltung und/oder Politik klar gemacht wird, dass man über das, was man da höre »not amused« sei. Die Folgen eines Weiterdenkens in diese Richtung lägen ja auf der Hand... (diese Andeutung bedarf in der Regel keiner Ausführung). Das eine Telefonat zieht weitere – in die Tiefen der Verwaltung – nach sich. Und in einer Vielzahl von Fällen wird man dann von dieser Planungsabsicht nie wieder etwas hören.

Bis hierher hat noch kein Plan das federführende Amt oder Büro verlassen. Will sagen: Sehr viele Konflikte entstehen gar nicht erst, weil es starke Interessen gibt, die eine planerische Befassung mit der Fläche zu verhindern wissen.

Wird aber doch eine Planaussage getroffen, die den Interessen lokaler Stakeholder widerspricht oder nur zu widersprechen scheint, eröffnet sich denen ein weiterer Weg: der Rechtsweg. Meines Wissens hat niemand gezählt, wie viele Pläne »geplatzt« sind oder auf sehr lange Bänke geschoben wurden, weil rechtliche Einsprüche wirksam wurden. Es werden sehr viele sein. Und oft bedarf es

nicht einmal der tatsächlichen Klage. Es reicht schon – siehe »Drohkulisse« – deutlich zu machen, dass man »andernfalls Rechtsmittel einlegen« werde. Der Satz eines Planungsdezernenten »Wenn ich über die Flächen auch nur laut nachdenken würde, hätte ich am nächsten Tag sechs Anwälte großer Kanzleien im Zimmer« gilt natürlich vor allem dort, wo die sich betroffen wählenden Akteure über entsprechende Mittel und Möglichkeiten zu verfügen wissen.

Die große Mehrzahl dieser Interessengegensätze erblickt nie das Licht der Öffentlichkeit. Oft wird man nicht einmal von einem Konflikt sprechen können, weil ein solcher gar nicht erst aufbrach. Und doch filtern Prozesse dieser Art erhebliche Teile des Flächenpotenzials einer Kommune (z.B. für Innenentwicklung) aus – und sind ein Teil des Problems, wenn es um die gerechte Verteilung von Lasten (in) der Stadtentwicklung geht.

Womit ein Zwischenfazit möglich wird: Öffentlichen Protest legen vor allen die ein, die nicht über ausreichend »bargaining power« verfügen, um bereits im Vorfeld mit ihrem Widerspruch wirksam zu werden. Wenn also über eine Zunahme von Konflikten geklagt wird, dann bezieht sich das wohl insbesondere auf diesen Ausschnitt des gesamten »LULU«-Komplexes. Es scheint plausibel zu sein, dass sich hier etwas geändert hat, denn Bereitschaft und Vermögen von Teilen der Öffentlichkeit, sich unüberhörbar zu artikulieren hat sicher in den letzten Jahrzehnten zugenommen. »Skandalisieren« gehört für eine größere Gruppe zum Widerstandsrepertoire, als dies noch in den 1970er Jahren – und in den damaligen Konflikten (dazu unten mehr) – der Fall war. Aber streng genommen heißt das doch nur: Man *hört* mehr von diesen Fällen, aber ob es tatsächlich mehr geworden sind, ist damit noch nicht nachgewiesen.

Und eine letzte skeptische Frage sei gestattet: Wenn sich nachweisen ließe, dass es tatsächlich zu mehr »lokal unerwünschten Landnutzungen« gekommen ist, dann läge dafür eine einfache Erklärung auf der Hand. Wer Innenentwicklung und Nachverdichtung betreibt, berührt in sehr viel stärkerem Maße Interessen, als dies bei der Außenentwicklung der Fall ist. »LULUs« entstehen ja insbesondere dort, wo es bereits vielfältige Bezüge zum Raum gibt – durch Nutzung, Bedeutung, Geschichte. Das spricht nicht gegen ein Primat der Innenentwicklung, erklärt aber auf einfache Weise, warum Entwicklungen im Bestand auf mehr Widerstand stoßen als die »auf der grünen Wiese«.

## 6. Alles nur NIMBY, alle immer dagegen

– **wirklich?** Motive und Ziele derer, die gegen Planungsvorhaben protestieren, sind vielschichtiger als es die Kritik daran zur Kenntnis nimmt. Ganz wie auf der individuellen Ebene (vgl. Frage 4) sind auch bei den Planungsprotesten widersprüchliche Strebungen im Spiel, geht es um die Verteilung von Nutzen und Lasten, um Selbst- und Fremdbestimmung etc. Und: Abwehr von Veränderungen kann selbst auf Veränderung zielen. Wer ein »Dagegen« formuliert, hat zumeist auch ein »Dafür« im Sinn. Kurzum: Heterogene Motivlagen auf einen Nenner zu reduzieren ist in keiner Weise hilfreich.

Eine nahe Verwandte der »status-quo-Gesellschaft« ist die »Dagegen-Republik«. So jedenfalls lautete die Titelüberschrift auf einer Ausgabe des Magazins SPIEGEL (Nr. 35/2010). Viele Dinge wurden da in einen Topf geworfen, um eine These zu verkünden: Die Republik wird gleichsam unregierbar, weil allen notwendigen oder doch wünschbaren Veränderungen Widerstand entgegen schlägt.

Das war schon immer eine ganz unangemessene Vereinfachung. Denn derjenige, der *gegen* die Bebauung am Waldesrand protestiert, setzt sich zugleich *für* mehr Schutz der Landschaft ein. Diejenigen, die sich *gegen* den Ausbau einer Straße wenden, können *für* eine andere Verkehrspolitik sein. Und selbst im Protest gegen die Verwendung einer Schrebergartenkolonie als Bauland schwingt das Verlangen nach einer ausgeglichenen Verteilung der Neubaufaufgaben im Stadtgebiet mit.

Womit auf einen weiteren, offensichtlichen Sachverhalt hingewiesen wird, der das Abstempeln so einfach nicht machen sollte: Es gibt wohl niemanden, der Veränderungen nicht begrüßt, die Verbesserung bedeuten, Nutzen bringen. Und ebenso wird der erste Reflex auf die Ankündigung von Verschlechterungen, von Lasten die man zu (er)tragen hat, in Abwehr bestehen. Es geht im Kern also immer auch um die Verteilung von Nutzen und Lasten. Und die ist in den Städten durchaus nicht ausgeglichen.

Um auf die Spiegel-Titelgeschichte zurück zu kommen und weiteren Differenzierungsbedarf zu verdeutlichen: Sie wurde in Zeiten der Stuttgarter Proteste verfasst. Ein einfacher Blick auf die Hintergründe des dortigen Konflikts und die Motive der Protestierenden hätte schon ausreichen müssen, um auf solche platten Botschaften zu verzichten: Was waren

denn in Stuttgart die eigentlichen Gründe für die Eskalation des Konflikts?

- Die Zerstörung eines Bahnhofs? Das war zweifellos ein Anlass. Aber nicht mehr. Natürlich betonte die Architektenwelt den Wert des Bonatz-Baus, aber der treibt keine Tausende auf die Straße.

- Erhalt eines Stadtparks? Auch das war ein Anlass, der schon eher zur Mobilisierung taugte. Aber auch das erklärt die Wucht und Dynamik der damaligen Proteste nicht.

- Nicht erkennbarer Nutzen einer Milliardeninvestition? Forderungen nach einer anderen Verkehrspolitik? Auch das spielte eine Rolle und reicht doch als Erklärung nicht aus.

Bleibt zunächst festzuhalten, dass es manche gute Gründe gab, gegen das Vorhaben zu sein – und dass sie alle nicht von Einzelinteressen geprägt oder Ausdruck von »NIMBYismus« waren. Eigentlicher Treibsatz der Proteste war aber etwas, das bereits in den 1970er Jahren als wesentliche Ursache der meisten Stadtentwicklungskonflikte erkannt wurde: Eine Politik über die Köpfe der Menschen hinweg. Sie war in Stuttgart in Reinform praktiziert worden. In einem Bericht der Süddeutschen Zeitung [L 3] hieß es seinerzeit: »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« ... und zwar ausdrücklich als »Überraschungscoup« ohne jegliche öffentliche Diskussion von Alternativen und ohne jede Möglichkeit zur Einflussnahme der Öffentlichkeit.

Mit dem Baubeginn brach das mehr als ein Jahrzehnt später alles auf, wurde ersichtlich, wie sehr man die Öffentlichkeit im Dunklen gehalten, wenn nicht bewusst getäuscht hatte. Das erst lud den Konflikt mit Zorn und Wut auf, die noch verstärkt wurden durch die unbeholfenen und groben Reaktionen von Polizei und Politik.

Es ging und geht also in Stuttgart und darüber hinaus vielfach nicht in erster Linie um das Durchsetzen von Individualinteressen oder den Erhalt eines status quo, sondern um den drängenden Wunsch nach Veränderung: hin zu einer transparenten Politik, der man Vertrauen schenken kann...

Das lässt sich an vielen der öffentlich ausgetragenen Konflikte der letzten Zeit nachzeichnen: Da sind die Inhalte der Planungen

lediglich Anlass. Im Kern geht es um den Planungs- und Politikprozess, um das Gefühl übergangen worden zu sein. Tatsächlich liefert nicht selten die unzureichende Kommunikation zu den Vorhaben genügend Gründe für diese Kritik. Denn sie existiert eben immer noch, die klandestine ebenso wie die expertokratische Planung und Politik, die Offenheit und Transparenz gleichermaßen weder für wünschenswert noch für notwendig halten. Und wo es nicht die Haltung ist, die ausreichende Information und Verständigung verhindert, gibt es doch immer wieder auch gravierende Vermittlungsfehler, die Konflikte entstehen lassen, wo sie vermeidbar wären.

Ein PS ist notwendig: Können wir unseren eigenen Diskursen nicht mehr trauen? Haben wir nicht gerade eben noch von der »selbstgemachten Stadt« gesprochen – und den vielen Initiativen, die sie lebenswert machen? Will sagen: Überall dort, wo die Bürgerinnen und Bürger unsere Wege nicht kreuzen, wissen wir ihre Initiativen und Impulse zu schätzen. Aber dann, wenn sie nicht unserer Meinung sind, nehmen wir übel, sehen nur mehr Besitzstandswahrer und Nimbies. Wir werden uns wohl an den Gedanken gewöhnen müssen, dass Engagement immer zwei Seiten hat. Und die eine ohne die andere nicht zu haben ist.

## Status quo?

Bewohnerwiderstand führt zum Erhalt eines Teils der Siedlung und zur Gründung einer Bewohnergenossenschaft (Rheinpreußensiedlung/Duisburg)



Nun soll hier nicht der Eindruck entstehen, es gäbe keine Eigeninteressen, die mal unverhohlen, mal hinter Gemeinwohlargumenten versteckt, Proteste befeuern. Auch die zunehmende Beimengung von Politikverdrossenheit und prinzipiellem Misstrauen darf nicht übersehen werden und ist Anlass für besondere Sorge (s.u.). Aber es ist weder für die praktische Politik noch für die wissenschaftliche Analyse hilfreich, die heterogenen Motive und Ziele im Widerstand gegen stadtentwicklungspolitische Vorhaben über einen Leisten zu schlagen.

**7. Ist das Gedächtnis unserer Disziplin zu kurz?** Seit den 1960er Jahren brechen immer wieder öffentlich ausgetragene Konflikte um Stadtentwicklungsprozesse auf. Das gab vielfach Anlass, kritische Fragen an die jeweils dominierende Planungsideologie zu richten und den Wert von Widerstand schätzen zu lernen. Es scheint so, als seien diese Lehren der Vergangenheit heute nicht mehr präsent.

»Autogerechte Stadt«, »Stadtsanierung«, »Urbanität durch Dichte« solche Schlagworte waren in den 1960er und 70er Jahren in unserer Profession en vogue. Allesamt bezeichneten sie weitreichende Eingriffe in Stadtstrukturen, die vielen als Stadtzerstörung galten. Was im Nachkriegsauf- und -umbau der Städte noch überwiegend klaglos hingenommen wurde, stieß schon in den frühen 1960er Jahren auf Widerstand. Seither ist Stadtentwicklung ein gesellschaftliches Konfliktfeld, das sich mal an großen, mal an kleinen Veränderungsabsichten entzündet.

Lässt man Bilder von Protesten seit jenen Jahren Revue passieren – Proteste gegen Verkehrsprojekte, Flächensanierung, Abriss, Großvorhaben, Umwandlung und Verdrängung – wird darüber hinaus etwas deutlich: Hätte es sie nicht gegeben, wären viele Stadtqualitäten zerstört worden – ob in den Innenstädten, den Gründerzeitquartieren oder in den urbanen Freiräumen.

Widerstand gegen Veränderung kann also eine produktive Kraft sein. Lassen Sie mich nur zwei Beispiele – von vielen hunderten, wenn nicht tausenden – nennen:

Kürzlich wurde nach mehr als einem Jahrzehnt der Planung und Gestaltung der große Park am Gleisdreieck in Berlin fertiggestellt. Das wäre nicht möglich gewesen, hätte es nicht dreißig Jahre zuvor heftigen und vor al-

lem ausdauernden Bürgerwiderstand gegen den Bau eines Autobahnkreuzes in eben dem heutigen Parkgelände gegeben.

Ein weiteres: In den 1970er Jahren wurden viele Arbeitersiedlungen im Ruhrgebiet abgerissen. So geriet auch die Rheinpreußensiedlung auf die Abrissliste. Planungsfachleute hatten den Grundsatz »Verdichtung an Siedlungsschwerpunkten« entwickelt, der zum politischen Programm erhoben worden war. In diesem Fall hieß das: Man setze an die Stelle der Arbeiterhäuser vielgeschossige Hochhausscheiben. Mehr als zwei Drittel der Wohnungen waren bereits diesem Konzept folgend abgerissen worden, als der Bewohnerwiderstand unüberhörbar wurde. Es gelang, den Abriss zu stoppen. Über 400 Wohnungen blieben erhalten, wurden in eine Bewohnergenossenschaft überführt und in eigener Regie modernisiert. Eine besondere Pointe dieses Konfliktes wird nun in diesen Tagen zu besichtigen sein: Die ersten Hochhäuser – »weiße Riesen« genannt – werden wieder abgerissen. Die Wohnungsgenossenschaft aber gibt es weiterhin – und mit ihr die besondere Qualität einer typischen Arbeitersiedlung des Ruhrgebietes.

Aus diesen Konflikten hat unsere Profession viel gelernt. Denn wir waren auf allen Seiten zu finden: Auf der Seite derjenigen, die diese Eingriffe als geboten ansahen, planten und vorantrieben und auf der Seite derer, die Widerstand fachlich unterstützten, alternative Konzepte zum Erhalt entwickelten und bei der Realisierung von Gegenentwürfen halfen.

Was wir damals lernten? »Wandel« und »Wachstum« sind keinesfalls per se gut oder richtig. Und: Pläne und Projekte können dazu beitragen, Städte nachhaltig zu schädigen und Lebensbedingungen zu verschlechtern – auch wenn es fachliche Gründe gibt, die sie zu rechtfertigen scheinen. Daher kann Widerstand eine Tugend sein. Sie dient nicht nur dazu, Bedrohtes zu erhalten, sondern auch das Nachdenken über alternative Konzepte der Stadtentwicklung in Gang zu setzen.

Die wichtigste Lektion ging aber weit über die Einzelfälle hinaus. Sie betraf die Rolle und Tätigkeit unserer Profession insgesamt: Wir dürfen das, was wir planen und realisieren (sollen), nicht per se als alternativlos ansehen – auch wenn wir es für fachlich richtig halten. Grundsätzlich notwendig ist viel mehr der, wie Johann JESSEN (1987) das seinerzeit mit Blick auf die Großwohnsiedlungen schrieb, »eingebaute Selbstzweifel«.

Haben wir alles das vergessen?



## 8. Was ist aus dem »eingebauten

**Selbstzweifel« geworden ?** Die aktuellen Aufgabenzuweisungen an unsere Profession, scheinen ohne Alternativen zu sein. Jedenfalls hört man aus Fachkreisen wenig Kritik – weder an der wiedererwachten Orientierung am Wachstum, noch an den Hauruck-Verfahren, mit denen Quantitäten produziert werden. Und die gute alte Frage nach dem »Cui bono?« also danach, was wem nutzt und wem nicht, wird in der Fachdiskussion kaum mehr gestellt.

Über mehrere Jahrzehnte stand unsere fachliche Diskussion im Banne von Strukturwandel und Schrumpfung: Weniger statt mehr, so lauteten Zustandsbeschreibungen, Prognosen und Programme. Man begann sich auf »Wandel ohne Wachstum« einzustellen, verabschiedete sich aus der Wohnungsgemeinnützigkeit und dem klassischen Sozialen Wohnungsbau (weil neue Wohnungen ja nicht mehr gebraucht zu werden schienen), »baute zurück«, was überzählig zu sein schien und richtete sich auf das neue Berufsbild des »Kümmers im Bestand« ein.

Binnen weniger Jahre aber hat sich inzwischen der Wind um 180° gedreht. Jetzt ist »Wachstum« wieder das dominante Thema. »Mehr Stadt« lautet eine Devise. Und nur das. Selbst die letzten Baulandreserven werden auf den Prüfstand der Mobilierbarkeit gestellt.

Eingebauter Selbstzweifel? Nirgendwo. Dabei wäre doch allein der radikale Turnaround kritisches Nachdenken über unsere Prognosefähigkeit wert. Ist – zum Beispiel – der Aktivismus dieser Tage nicht Ergebnis gravierender Fehler in der Vergangenheit, die wir mitverantworten haben?



»Wandel ohne Wachstum«, »Slow City« ... – viele werden solche Schlagworte noch im Ohr oder vor Augen haben. Sie bezeugen vor allem eines: Aus einer Vielzahl guter Gründe hat unsere Disziplin in den 70er und 80er Jahren einen Paradigmenwechsel vollzogen. Steht nun ein »roll-back« an?

Wenn Sie einen kleinen Sprung in die eigene Erfahrungswelt gestatten: Ich erlebe wie diejenigen, die in Gemeinde-/Stadträten noch auf Grenzen des Wachstums hinweisen, verlacht und ausgebuht werden. Die schlichte Frage: »Müssen wir denn weiter wachsen?« scheint Ausdruck größter Realitätsferne zu sein. Schlimmer noch: Ich merke, wie ich selbst angesichts solcher Einwürfe ungeduldig werde. Der Gedanke »das hilft uns jetzt auch nicht weiter« liegt zu nahe. Und ist natürlich berechtigt. Denn wir sind in den Städten und Regionen, die noch oder wieder unter Wachstumsdruck geraten, Getriebene, müssen re-agieren. Und so machen wir uns allenthalben mit heißer Nadel an Konzepte und Maßnahmen für die »Wachsende Stadt«. Dabei bleibt es nicht: Es werden dann auch gleich die ideologischen Unterbauten aus der Mottenkiste geholt und auf einmal wieder von der kompakten Stadt, den kurzen Wegen und Ähnlichem gesprochen und geschrieben.

Es wird von uns erwartet und macht den Kern unseres Berufes aus, dass wir als notwendig angesehenen räumlichen Entwicklungen den Weg bereiten. Aber wenn denn mal Luft zum Atemholen bleibt und das eigene Lebensalter es gestattet, auf die Entwicklung unserer Disziplin in den letzten 30-40 Jahren zurück zu schauen, dann wird einem

doch schwindelig angesichts der Pirouetten, die wir da so drehen ...

Dabei scheint die Kunst des »systematischen Zweifelns« angesichts dessen, was derzeit in den unter Wachstumsdruck stehenden Städten und Regionen geschieht, einmal mehr sehr angebracht: Sie könnte sich sowohl auf die Annahmen über die Nachhaltigkeit des aktuellen Wachstums beziehen, zu kritischen Fragen an Eignung und Verträglichkeit der jetzt mobilisierten Standorte führen, vor allem aber den Selbstzweifel auf die Qualität des nun »schnell-schnell« produzierten Wohnungsbaus anwenden. Ist das wirklich zukunftsfähig? Nur ein Aspekt von vielen: Wohngebäude haben eine Lebens- und Nutzungsdauer von 80 und mehr Jahren. Aber schon in dreißig Jahren wollen und sollen wir in einer weitgehend »dekarbonisierten« Welt leben, mit ganz anderen Energie- und Mobilitätskonzepten. Wo finden sich in den heute schnell hochgezogenen Quartieren diese Elemente der zukünftigen Stadt? Gebaut wird, was leistungsfähige Entwickler und Bauträger ohnehin im Programm haben und Absatz oder Vermietung sichert. Dutzendware halt, gelegentlich formal etwas aufgehübscht. Sind wir nicht gerade dabei, große Chancen mit Blick auf die »transformative Kraft der Städte« [WBGU 2016] zu vergeben?

Und wer fragt nach den Nutznießern dieser Entwicklungen? Früher einmal war das eine sehr beliebte Frage mit hohem aufklärerischen Potenzial: Cui bono, wem nützt das? Zum Beispiel: Wie steht es um die ökonomischen Verteilungswirkungen? Schon vor Jahrzehnten wurde darauf hingewiesen, dass

zu viel Druck auf städtische Bodenmärkte die Preise treibt – und das denen nutzt, die über Immobilienbesitz verfügen, nicht aber denen, die Wohnungen suchen. Kurzum: »Wer hat, dem wird gegeben«, wie es in der Süddeutschen Zeitung kürzlich hieß [ZYDRA 2016, 17]. Müsste das nicht auch zu veränderten Konzepten und Strategien führen – solchen, die über die Gemeindegrenzen in die Region hinaus reichen? Nicht um dem »urban sprawl« Vorschub zu leisten, sondern um entlang gut vom öffentlichen Nahverkehr erschlossener Standorte gezielt regionalisierte Siedlungsentwicklung zu betreiben [vgl. zu einem solchen Ansatz: L 7].

Wer fragt nach der sozialen Symmetrie, nach der Lastenverteilung im Stadtgebiet, die durch den aktuellen Druck entsteht? Spricht nicht nur der Augenschein dafür, dass bestimmte Lagen ausgespart bleiben von Nachverdichtung und unerwünschter Nachbarschaft? Andere aber intensiv in Anspruch genommen werden? (vgl. auch Frage 5)

Und wo sind die Fragen nach den Verfahren, mit denen vorgegangen wird? Formal korrekt werden sie sein. Aber erfüllen sie wirklich die heutigen Anforderungen an transparente und ergebnisoffene Prozesse, an Interessensausgleich und Fairness?

Viele Fragen wären zu stellen, viele Zweifel zu äußern. Aber dazu bleibt keine Zeit. Es muss gehandelt werden, jetzt, sofort oder doch bald .... Womit eine weitere Folge von Veränderungsdruck deutlich wird: Es fehlt an der Zeit für Fragen – und schon gar für Antworten, die den vorgegebenen Weg in Zweifel ziehen.

### 9. Sind alte Rollenbilder immer noch

**wirkmächtig?** Es scheint so als kämen in den aktuellen Raumnutzungskonflikten alte, überholt geglaubte Vorstellungen von der Rolle der Planungsfachleute zum Ausdruck – einerseits das Bild der unpolitischen Experten, die vorgegebene Ziele durchzusetzen haben und andererseits das Rollenmodell derer, die wissen, was gut für andere ist.

In den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts herrschte Planungseuphorie. Man glaubte an die umfassende Steuerbarkeit von gesellschaftlicher und räumlicher Entwicklung. Um diese Aufgaben wahrnehmen zu können, benötigte man Fachleute, die mit Hilfe ihrer komplexen kybernetischen Modelle notwendige Maßnahmen bestimmten und ihre Umsetzung und Wirkungen kontrollierten. Ihre

Rolle bestand nicht darin, Ziele zu definieren, sondern die zu ihrer Erreichung notwendigen Mittel auszuwählen und deren Anwendung zu initiieren und zu begleiten. Ziele sollten von der Politik vorgegeben werden, dann hatten die Planungsfachleute ans Werk zu gehen.

Ein anderes Rollenmodell ist noch älter, zieht sich aber durch die ganze Geschichte der Profession [vgl. hierzu ausführlicher SELLE 2016b]. Da sehen sich die Fachleute im Besitz allen nötigen Wissens und vermögen aus der Fülle dieser Kompetenz Ziele und Mittel des Handelns selbst zu bestimmen. Leonie SANDERCOCK [1998, 35] fasste das so zusammen: »It is assumed that planners know what is good for the people...«.

Gemeinsam ist beiden Vorstellungen, dass es da jemanden gibt, der über die fachliche Kompetenz verfügt, zu definieren, was »notwendig« oder »gut« ist. Sollte dies von anderen, die nicht über diese Kompetenzen verfügen, in Zweifel gezogen werden, so kann dies nur Ausdruck der fehlenden Sachkenntnis und/oder eigener Interessen sein.

Beide Rollenmodelle sind einmal heftig kritisiert worden. Sie seien unpolitisch bzw. technokratisch, hieß es. Räumliche Entwicklung werde nicht als Teil gesellschaftlicher Entwicklung verstanden, die immer auch durch Interessensgegensätze und Auseinandersetzungen geprägt sei. Planerische Fachkompetenz sei da nur ein Gesichtspunkt unter vielen und durchaus nicht allen anderen übergeordnet. Und nicht zuletzt gab auch das Scheitern vieler Planungskonzepte jener Zeit ausreichend Anlass, an Kompetenz und Allmacht dieser Experten zu zweifeln.

Aber schwingen die alten Bilder heute in manchen Konflikten nicht wieder mit? Wir (die wir Planen und Entwickeln als Fachkompetenz für uns reklamieren können) wissen, was notwendig und richtig ist. Alle, die das anders sehen, irren – und handeln aus nicht legitimen Motiven. Wir müssen Bauland mobilisieren, nachverdichten, Infrastrukturtrassen planen und so fort – und die, die sich dagegen wenden, akzeptieren weder Notwendigkeit noch fachliche Begründung, sind dem Status-Quo verhaftet und haben nur eigene Interessen im Sinn.

Das Stichwort »Interessen« führt uns auf eine entscheidende Spur: Alle anderen haben (eigene) Interessen. Wir hingegen vertreten das Gemeinwohl. Da das selbstverständlich den Einzelinteressen übergeordnet zu sein hat, sind unserer Auffassungen eo ipso denen der anderen überlegen. So ist es oft zu hören. Und muss doch bezweifelt werden. Aus zwei

Gründen: Zunächst sind wir Fachleute wie alle anderen auch. Wir haben Fachmeinungen, die neben anderen stehen und sich der fachlichen wie politischen Auseinandersetzung stellen müssen. Wir haben Interessen, vertreten Gesichtspunkte – wie alle anderen auch. Das dürfte für diejenigen, die im privaten Sektor tätig sind, unstrittig sein. Aber aus welchem Grund sollte es nicht auch für die Planerinnen und Planer im öffentlichen Dienst gelten? Erhalten ihre Positionen durch das Anstellungsverhältnis einen höheren Geltungsrang? Wohl nicht. Wer beobachtet, wie lang und zäh Abstimmungsprozesse innerhalb von Verwaltungen verlaufen können, wird unschwer erkennen: Da gibt es viele Gesichtspunkte. Und Interessen. Und Auffassungen. Daher bedarf es oft langer Aushandlungen, bis zumindest so etwas wie eine einheitliche Verwaltungsmeinung entsteht. Und selbst deren Gewicht ist nicht per se allen anderen überlegen. Womit der zweite Grund benannt ist: Es gibt überhaupt keine Akteure, die mit Verweis auf die Gemeinwohlorientierung ihrer Auffassungen a priori ein höheres Geltungsrecht in Anspruch nehmen könnten. Niemand ist »Inhaber« des Gemeinwohls. Und niemand kann es »finden«, wie man die Lösung einer Mathematikaufgabe »findet«. Es handelt sich vielmehr, wie es in der Wikipedia heißt, um »eine Bestimmungsleistung von Betroffenen, ... die sich in Verhandlungen um einen Interessenausgleich bemühen...« [L 9].

Womit wir zur letzten, jetzt schon fast rhetorischen Frage kommen:

**10. Haben wir ein zutreffendes Bild vom »Gemeinwohl« und unserer Rolle bei dessen Entstehung?** Immer wieder stößt man auf die Vorstellung, die Planerinnen und Planer vertreten »das Gemeinwohl«. Das aber ist nicht der Fall. Weil es »das Gemeinwohl« im Singular nicht gibt. Und weil es nicht »besteht«, sondern situativ hergestellt werden muss – in Verfahren, für deren ordnungsgemäße und faire Durchführung gelegentlich auch Kolleginnen und Kollegen unserer Profession zuständig sind.

Beginnen wir mit einer lapidaren Feststellung: Sehr viele stadtzerstörenden Pläne und Projekte, von denen oben (Frage 7) die Rede war und gegen die Bürgerinnen und Bürger seit den 1970er Jahren auf die Straße gingen – von der Flächensanierung bis zur Stadtautobahn –, traten mit dem Anspruch an, dem Gemeinwohl zu dienen. Und wir dürfen wohl

unterstellen, dass unsere Kollegenschaft, die diese Projekte damals mit politischem Auftrag betrieb, das auch ernst meinte. Und dennoch ist es gut, dass Vieles nicht realisiert werden konnte – und man heute das Erhaltene mit Gemeinwohlargumenten pflegen und entwickeln kann.

Wir können auch festhalten, dass die Zerstörung einer Siedlung und der Bau von Hochhäusern (nicht nur) in Duisburg seinerzeit mit »Gemeinwohl« begründet wurde. Ebenso wie jetzt der Abriss eben dieser Hochhäuser.

Alles das muss zu denken geben: Völlig Konträres kann offensichtlich gleichermaßen dem »Gemeinwohl« dienen.

Das führt zum grundsätzlichen Nachdenken über diesen oft überdehnten Begriff. Claus Offe hat hierzu einen sehr lesenswerten Aufsatz unter dem provokanten Titel »Wessen Wohl ist das Gemeinwohl?« beige-steuert. Daraus ein Zitat: »Jede Deutung des Gemeinwohles ist insoweit nur eine, die sich selbst als eine unter mehreren weiß und sich mit rivalisierenden Gemeinwohldeutungen auseinandersetzen muss. Auffällig und auf der politischen Linken eher unerwartet ist aber eine Redeweise, die von »dem« Gemeinwohl im Singular spricht und damit eine Eindeutigkeit suggeriert, die keinen Dissens duldet. Mit gebieterischer Geste erheben sich Vorkämpfer eines solchen als eindeutig und unstrittig präsentierten Gemeinwohls über die Einrede bloßer Interessenten und partikularer Besitzstandswahrer [OFFE 2002, 55].

Ganz ähnlich auch SCHUPPERT [2008, 28 ff], der als Jurist an die Frage herangeht und dabei auch auf Offe zurückgreift: »Wie jedermann weiß, weiß niemand genau, was das Gemeinwohl ist, vielmehr hat es sich im demokratischen Verfassungsstaat »in processu« (...) erst herauszubilden, also im Prozess der Diskussion über und der Auseinandersetzung mit den von unterschiedlichsten Akteuren reklamierten Gemeinwohlbelangen ... »Gemeinwohl [ist] in der sozialen Wirklichkeit äußerst fragmentiert und [kann] das jeweilige Wohl unterschiedlichster Kollektive sein. ... Gemeinwohlvorstellungen verschiedener Kollektive [können] miteinander konkurrieren oder gar aufeinander prallen«.

Halten wir fest: Gemeinwohlbestimmung ist ein Prozess. Und jedes Ergebnis dieser Prozesse, jede Gemeinwohldeutung bleibt strittig [vgl. hierzu ausführlicher SELLE 2015 a/b].

### Zum Schluss: ein besorgtes Resümee

Die Widerstände gegen Nachverdichtung nebenan, der Protest gegen die Windkraftanlagen hier und die Hochspannungsleitung dort und vieles andere macht unserer Profession das Leben schwer, verweist aber nicht auf grundsätzliche Probleme. Es handelt sich um normale Interessenskonflikte zu deren Bearbeitung es Verfahren gibt. Mit ihnen wird festzustellen sein, was in der jeweiligen Situation als dem Gemeinwohl dienlich zu gelten hat. Und was sich dann – politisch wie rechtlich – durchsetzen lässt.

Jede Aufgabe, jeder Prozess verlangt nach sorgfältiger Analyse und individueller Abwägung. Da lässt sich nichts über einen Kamm scheren. Und niemand kann darauf pochen, dass seine Position a priori die richtige ist. Das ist mühsam, wohl aber notwendiger Bestandteil unseres beruflichen Alltags (auch wenn wir uns manchmal wünschen, es möge ein »guter Fürst« die Dinge aus höherer Warte – aber selbstverständlich: in unserem Sinne – entscheiden). Mit einem solchen prozessualen Verständnis von Planung und Entwicklung werden wir auch (in der Mehrzahl der Fälle) handlungsfähig werden. Das aber setzt voraus, dass wir unserer eigenen Rolle und unseren Aufgaben gegenüber kritisch bleiben – und den »eingebauten Selbstzweifel« nicht vergessen.

So weit, so »normal«.

Es gibt allerdings gesellschaftliche Entwicklungen, die Sorge bereiten müssen: Sie treten in jüngster Zeit immer deutlicher zutage und äußern sich auch in vielen der an sich alltäglichen Konflikte um räumliche Entwicklungen. Ihr gemeinsamer Nenner: Vertrauensverlust.

Seit Jahren erodiert es: das Vertrauen vieler Menschen in Prozeduren, Institutionen und politisches Personal. Inzwischen ist noch mehr ins Rutschen geraten: Die Presse, vor allem die klassischen Leitmedien, sind gleichfalls von massivem Vertrauensverlust betroffen. Und im Zuge des Brexit [vgl. Seite 2016a] wurde deutlich, dass man inzwischen auch allen »so genannten Experten« pauschal das Vertrauen entzieht. Charles Lane, Leitartikler der Washington Post folgert [2016] für die USA: »Es ist unsere nationale Aufgabe, ein Gefühl des Vertrauens wiederherzustellen. Genau genommen, ist es sogar unsere wichtigste Aufgabe«. Und fügt mit Blick auf die eigene Profession hinzu: »...aber leider sind die Medien augenblicklich nicht imstande, etwas dazu beizutragen«.

Diesem massiven und zunehmend in Aggressivität umschlagenden Vertrauensverlust begegnet man vielerorts. In der Flüchtlingsfrage trat und tritt er in seinen hässlichsten Formen in Erscheinung. Aber auch alle, die in alltäglichen Planungsprozessen ihre Interessen durchsetzen wollen, können sich zuverlässig darauf verlassen, dass es ein »Reservoir« von »Empörungsbereiten« gibt, das man nur mobilisieren muss. Dazu reicht oft schon der lautstark verkündete Slogan, von »denen da oben«, die »mal wieder« gegen »unser aller Interessen« etwas durchsetzen. Wer das gezielt und mit demagogischer Energie betreibt, kann schnell – manche Kampagnen aus jüngerer Zeit belegen das – eine beeindruckende Protestkulisse aufbauen.

Was folgt daraus für uns?

Zunächst einmal Konflikt, Ärger und Verdross, der gar nicht mit den Inhalten zusammenhängt, um die wir uns bemühen. Woraus auch folgt: Ein Großteil der Protestierenden ist inhaltlichen Argumenten gar nicht mehr zugänglich.

Das scheint auch unsere Bemühungen um offene und dialogische Planungsprozesse zu entwerten. Aber: Dazu gibt es keine Alternative. Denn nur so kann man zumindest bei kundiger Gestaltung in einigen Fällen bereits die Anlässe zum Widerstand »entschärfen«. Und in anderen Fällen bleibt nichts anderes übrig, als mit einer gewissen stoischen Gelassenheit auch in turbulenten Verfahren an den heutigen Grundsätzen festzuhalten, auch wenn es immer wieder jemanden geben wird, der die Spielregeln nicht akzeptiert.

Fest steht in jedem Fall, dass Fachleute, für die nur die eigene Meinung zählt, der andere zu folgen haben, nicht in die Zeit passen. Das hatten wir schon einmal gelernt. Daran lohnt es sich zu erinnern.

Und natürlich auch daran, dass Gemeinwohl für uns, zumindest dort, wo wir in öffentlichem Auftrag handeln, weiterhin ein Leitmotiv ist und sein sollte. Aber eben nicht in dem Sinne, dass wir es vertreten, will sagen: unsere Fachmeinung mit dem Gemeinwohl gleichsetzen. Sondern dass es eine unserer besonderen Aufgaben ist, Verfahren zu gestalten in denen das, was das Gemeinwohl am jeweiligen Ort und zur jeweiligen Zeit sein könnte, in durchaus und aus guten Gründen kontroversen Prozessen bestimmt werden kann.

## Literatur

- BEGLEY, Louis (2016): Warum Trump. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 6. März 2016
- BRAND, Ulrich (2014): Das bornierte Streben nach Profit. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 27.7.2014 [online: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/wachstumskritik-das-bornierte-streben-nach-profit-13047404.html>]
- BRASSEUR, Guy; Jacob, Daniela; Schuck-Zöller, Susanne (Hg.) (2016): Klimawandel in Deutschland. Entwicklung, Folgen, Risiken und Perspektiven. Heidelberg/Berlin [Springer]
- GASSER, Florian u.a. (2016): Rettet die Provinz. In: Die ZEIT vom 1.9. 2016 S. 19 f.
- JESSEN, Johann (1987): Die Zukunft der Großsiedlungen in schrumpfenden Stadtregionen. In: Archiv für Kommunalwissenschaften Bd. I/1987 S. 52 ff.
- KÄSTNER, Erich (1978): Das Erich Kästner Lesebuch, Zürich [Diogenes]
- KEYES, Ralph (2004): The Post-Truth Era: Dishonesty and Deception in Contemporary Life. New York [St. Martin's Press]
- LANE, Charles (2016): Nach der Wahrheit. In: Die ZEIT No. 43/2016 S. 3
- LOSKE, Reinhard (2015): Politik der Zukunftsfähigkeit: Konturen einer Nachhaltigkeitswende. Frankfurt (S. Fischer)
- OFFE, Claus (2002): Wessen Wohl ist das Gemeinwohl? In: Karsten Fischer & Herfried Münkler (Hg.), Gemeinwohl und Gemeinwohl: Rhetoriken und Perspektiven sozial-moralischer Orientierung. Berlin [Akademie Verlag] S. 55-76
- PAECH, Niko (2012): Befreiung vom Überfluss. Auf dem Weg in die Postwachstumsökonomie. Marburg [oekom]
- RITTEL, Horst W. L. (1992): Planen, Entwerfen, Design. Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik, herausgegeben von Wolf D. Reuter (Reihe Facility Management Nr.5). Stuttgart/Berlin/Köln [Kohlhammer]
- ROSA, Hartmut (2005): Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt [suhrkamp]
- SANDERCOCK, Leonie (1998): Towards Cosmopolis: Planning for multicultural cities. Chi-chester
- SCHUPPERT, Gunnar Folke (2008): Governance – auf der Suche nach Konturen eines »anerkannt uneindeutigen Begriffs«. In: Gunnar Folke Schuppert, Michael Zürn (Hg.): Governance in einer sich wandelnden Welt. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 41/2008 S. 13 ff.
- SELLE, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund
- SELLE, Klaus (2015a): »Die haben doch nur ihre Interessen im Kopf«. Gemeinwohl als Verfahren. In Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung. Almanach 2014/15, S. 447-464
- SELLE, Klaus (2015b): NIMBY, NIMFYE, LULU und andere... Überlegungen zum Gemeinwohl als Verfahren. In: pnd | online Ausgabe 1/2015
- SELLE, Klaus (2016a): Exit Plebiszit? Die Brexit-Kampagne sollte für den Umgang mit Instrumenten direkter Demokratie auch auf kommunaler Ebene zu denken geben. In: Wohnen und Stadtentwicklung H. 5/2016
- SELLE, Klaus (2016b): Kommunikative Interdependenzgestaltung in Prozessen der Stadtentwicklung. Eine Geschichte der Entdeckungen. Teil 1: Alle im Blick? Wie die Fachleute des Planens und Entwickelns der Akteursvielfalt gewahrt wurden. in pnd|online II|2016 ([www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de))
- SOMMER, Andreas Urs (2005): Die Kunst des Zweifels: Anleitung zum skeptischen Denken. München [C.H.Beck]
- TABERY, Erik (2016): Vom Zauber des Stillstands. In: Die ZEIT No.43/2016 S.11
- ZIELCKE, Andreas (2011): Der unheilbare Mangel. [sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de)
- WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) (2016): Der Umzug der Menschheit. Die transformative Kraft der Städte. Berlin
- ZYDRA, Markus (2016): Wer hat, dem wird gegeben. In: Süddeutsche Zeitung vom 19.10.2016, S. 17

## Links [Letzte Zugriffe für alle 30.10.2016]

- [L 1] [http://w2.vatican.va/content/francesco/de/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclicalaudato-si.html](http://w2.vatican.va/content/francesco/de/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclicalaudato-si.html)
- [L 2] <http://www.spiegel.de/kultur/literatur/hartmut-rosa-beschleunigung-und-entfremdung-a-908140.html>
- [L 3] <http://www.sueddeutsche.de/politik/umstrittenes-bahnprojekt-stuttgart-und-der-unheilbare-mangel-1.1013415>
- [L 4] <http://www.derwesten.de/staedte/duisburg/west/abriss-des-ersten-weissen-riesen-in-duisburg-soll-noch-2016-beginnen-id11643668.html>
- [L 5] [http://www.deutschlandradiokultur.de/jedes-tempo-hat-seine-krankheit.984.de.html?dram:article\\_id=153455](http://www.deutschlandradiokultur.de/jedes-tempo-hat-seine-krankheit.984.de.html?dram:article_id=153455)
- [L 6] [https://de.wikipedia.org/wiki/Leviathan\\_\(Thomas\\_Hobbes\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Leviathan_(Thomas_Hobbes))
- [L 7] <http://www.stadtumland-nrw.de>
- [L 8] <http://www.faz.net/aktuell/politik/wahl-in-amerika/donald-trump-sieg-bei-us-wahl-2016-erschuettert-eu-politik-14520518.html>
- [L 9] <https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinwohl>

## Planen in der Status-Quo-Gesellschaft

Soziologe Heinz Bude im Gespräch mit Rainer Danielzyk



**Rainer Danielzyk:** *Planung, Raumplanung, Stadtplanung will ja Wandel im Sinne einer besseren Zukunft gestalten. Damit scheint sie aber heute in Widerspruch zur Stimmung unserer Zeit zu geraten. Die würde ich mal so skizzieren wollen, dass der Erhalt des Status Quo ganz oben steht. Stimmt das aus Ihrer Sicht? Wie würden Sie diese Gesamtsituation, die gesellschaftliche Lage und im Verhältnis dazu die Planung, die Zukunft gestalten und Gesellschaft verändern will, wie würden Sie das Spannungsverhältnis gegenwärtig beschreiben?*

**Heinz Bude:** Das kann man ganz gut beschreiben, wenn man sich die aktuellen Umfragedaten vor Augen hält. In der Mitte des Jahres 2017, da ist die Lage etwa die, dass gut 80 Prozent der Befragten der Auffassung sind, dass es ihnen gut geht und dass sich ihre persönliche Situation eigentlich für sie sehr zuversichtlich darstellt. Ein Drittel ist sogar der Meinung, dass es im nächsten Jahr noch besser wird. Wenn dieselben allerdings befragt werden, wie sie die Situation in Blick auf die Zukunft insgesamt einschätzen, dann kommen ihnen fast mit der gleichen Anzahl Zweifel. Also, man schaut sehr zufrieden in Bezug auf die persönliche Situation in die Zukunft, aber sehr skeptisch in Bezug auf die allgemeine gesellschaftliche Lage.

Dieser Widerspruch hat etwas mit der Ökonomie zu tun. Die deutsche Volkswirtschaft

steht OECD Raum ziemlich gut da. Ich glaube, wir sind im Bereich dessen, was man heute deep innovation nennt, ein ausgesprochen beneidetes und gesuchtes Land geworden. Vielleicht nicht gerade im Automobilcluster, aber sicher im Werkzeugmaschinenbau und im Anlagebau. In den Bereichen der exportorientierten Hochproduktivitätsökonomie hat eine »Kompetenzrevolution« stattgefunden. Damit sind allerdings sozialstrukturelle Verwerfungen verbunden. Den Leuten mit den anspruchsvollen Jobs stehen jene mit den lausigen Jobs gegenüber. Damit meine ich etwa 12 bis 14 Prozent der Beschäftigten in Deutschland, die einfache Dienstleistungen erbringen, die sich oft als Outsourcing-effekt ergeben haben von Betrieben, die auf höherwertige Dienstleistungen umgestellt haben. Also ich meine Gebäudereinigung,

Prof. Dr. Heinz Bude,  
Lehrstuhl für Makrosoziologie  
an der Universität Kassel im  
Gespräch mit  
Prof. Dr. Rainer Danielzyk,  
Generalsekretär und Leiter  
der Geschäftsstelle der  
Akademie für Raumforschung  
und Landesplanung  
(ARL), Leibniz-Forum für  
Raumwissenschaften,  
Hannover.

Das Gespräch fand am  
24.04.2017 in Berlin statt.

ich meine auch den ganzen Servicebereich, aber auch Zusteller, Sicherungsdienste und das Transportgewerbe. Das sind alles wachsende Branchen, in denen die Beschäftigten um die 1000 Euro netto im Monat verdienen. Das sind die neuen proletarischen Lagen der einfachen Dienstleistung, bei denen mit Ausnahme der Pflege keinerlei Aufstiegsmöglichkeiten bestehen. Die bleiben ihr Leben lang auf der Position, auf der sie angefangen haben. Denken sie an die Gebäudereinigung. Sie können nicht Obergebäudereiniger werden. Dann müssen sie sich zu den die Gelackmeierten unserer Gesellschaft zählen, deren einzige Stolzressource darin besteht, dass sie ihr Geld selbst verdienen, obwohl sie faktisch oft Aufstocker sind. Und die mögen alle Leute nicht, die sich darauf eingerichtet haben, vom Amt zu leben – also die »Harzer«, deren Einkommen oft nicht so viel schlechter ist. Zukunft ist für diese Beschäftigten aus dem »Dienstleistungsproletariat« keine Kategorie. Man versucht in einer ewigen Gegenwart zu überleben. Dazu kommen Spaltungerscheinungen in der Mitte unserer Gesellschaft. Für die OECD insgesamt ist festgestellt worden, dass 10 Prozent der Haushalte 40 Prozent der Haushalte davonlaufen. Wir haben in Deutschland Haushalte, die ein schönes Haushaltseinkommen erzielen, über eine Immobilie in einer beruhigten Wohngegend verfügen und ihre Kinder auf eine bilinguale Schule schicken. Und wir haben Haushalte, bei denen die Eltern ebenfalls einen hohen Bildungsabschluss haben, aber in »prekäreren Wohlstand« versuchen, über die Runden zu kommen. Nicht selten alleinerziehend und im nicht-schulischen Bildungsbereich tätig. Die haben das Gefühl, dass unsere Gesellschaft aus dem Lot geraten ist.

Denken sie an die Empörungsformel der Gentrifizierung. Denn wer beklagt sich über die Gentrifizierung? Die ersten Gentrifizierer klagen darüber, weil sie merken, was sie in einen Stadtteil investiert haben, nicht nur ökonomisch, sondern sozial und in Begriffen des Lebensgefühls, dass ihnen das von Leuten weggenommen wird, die an diesen Prozessen gar nicht beteiligt waren. Also ein Beispiel: Sie zahlen in der Naunynstraße in Berlin 36 heute für eine Dachgeschoßwohnung mit 150 qm 700.000-800.000 Euro. Und dann stecken sie noch einmal 200.000 Euro rein und dann haben sie eine schöne Wohnung in der Naunynstraße, das heißt aber, sie haben etwa eine Million ausgegeben. Und es gibt da Leute, die auch ein Hochschulstudium haben, die wohnen nebenan für 800 Euro Miete auf

der gleichen Größe und die denken natürlich: wie lang geht es gut? Und dass ist, glaube ich, eine Spannungssituation, mit der man in der Stadtplanung zu tun hat. So sagen diese Leute: lieber nichts verändern, denn wenn sich was verändert, kommt es für mich nicht gut raus. Und das ist eine ganz schwierige Situation. Wie macht man in so einer Situation eigentlich eine nach vorne gerichtete Stadtpolitik?

**Rainer Danielzyk:** *Das wollte ich Sie als nächstes fragen.*

**Heinz Bude:** Ich glaube, eine nach vorn gerichtete Stadtpolitik muss den Wohlfahrtsinteressen von Stadtbewohnern entsprechen, von man nicht sagen kann, dass es denen wahnsinnig schlecht geht, aber denen geht es auch nicht richtig gut. Also die Gruppe, die mit Bildungsreichtum, aber gemäßigttem Einkommen die Stützen der Stadtgesellschaft bilden, weil sie bereit sind, in öffentliche Räume zu investieren, aber den Eindruck gewinnen, dass sie davon nicht mehr profitieren, sondern im Gegenteil: ins Bedrängnis geraten. Wir haben engagierte Bevölkerung, die aber sagt, wir müssen total aufpassen, dass wir bei den Prozessen der Stadtveränderung nicht hinten runter fallen. Und das ist eine schwierige Situation. Stadtplanerisch muss diese Gruppe befriedigt und beruhigt, indem eine gute und bezahlbare vorschulische und schulische Bildung vor Ort für deren Kinder und Enkel gewährleistet ist, und man muss sich gleichzeitig vor Augen halten, dass das wiederum zu Privilegierungen führt. Das ist der Bildungsprotektionismus, der unweigerlich entsteht, wenn in Neukölln, um in Berlin zu bleiben, eine Montessori-Klasse in einer Grundschule in einem Quartier im Umbruch eingerichtet wird. Man schafft Bildungsungerechtigkeit für die Bildungsarmen aus dem multiethnisch zusammengesetzten »Dienstleistungsproletariat«, indem man Bildungsgerechtigkeit für die Bildungsreichen mit »prekäreren Wohlstand« garantiert.

Dass da im Zeichen einer Politik immer neuer Differenzen von »Gender, Class, and Race« etwas anbrennt, darauf deutet der Akzeptanzverfall der Grünen hin. Das Klientel der prekären Privilegiertheit, so würde ich das klassische grüne Klientel nennen, ist unruhig und unsicher geworden. Die vor unseren Augen stattfindende Transformation eines Milieus ist noch nicht richtig erfasst.

**Rainer Danielzyk:** *Gibt es denn noch irgendwelche Konzepte, die so etwas wie »Gemeinschaft« erschaffen können? Früher hatten wir ja in der Planung und in der Politik den Begriff des Gemeinwohls. Der ist ja etwas diskreditiert worden, weil man mit Gemeinwohl alles Mögliche – auch simple privatkapitalistische Unternehmensinteressen – gerechtfertigt hat. Kann sowas wie Gemeinwohl noch ein Konzept aus Ihrer Sicht sein oder gibt es äquivalente Konzepte? Bisweilen wird z. Zt. etwas wie Allmende diskutiert. Hätten Sie dazu eine Idee? Denn ich vermute, dass man von Seiten der Planung schon ein Konzept oder eine Begrifflichkeit braucht, denn diese komplexe Situation, die sie dargestellt haben, kann man ja nicht jeder Zeit bei jedem Projekt ausführen ...*

**Heinz Bude:** Ich würde schon sagen, dass Stadtteilpolitik heute sich mit einer Metapher anfreunden muss, die man noch nie mit Stadtteilpolitik in Verbindung gebracht hat, das ist Ehrlichkeit. Für die »ehrliche Stadt« einzutreten heißt, sich nicht in die Tasche zu lügen, tragfähige Kompromisse auszuhandeln und manchmal den »verallgemeinerbaren Interessen«, von denen der frühe Jürgen Habermas gesprochen hat, entschieden Raum zu geben. Eine Politik des ehrlichen Deals für die Stadt muss sich heute damit auseinandersetzen, dass viele Leute befürchten, auf der Strecke zu bleiben. Die Unterklasse sagt, wir kommen sowieso nicht vor und wir haben mit anderen Problemen zu tun, und die untere Mitte ist in Hab-Acht-Stellung, dass sie nicht über den Tisch gezogen wird. Ich glaube, man muss die ganzen Elemente von Stadtpolitiken, die wir bisher hatten, in eine neue Kombination bringen. Es muss etwas Smart City da drin sein, die kollektive Intelligenzbereitschaft fördert; es muss auch etwas Arrival City drin sein, die Orte des Ankommens ermöglicht, ohne Zonen der Betreuung zu schaffen. Und es muss, glaube ich, ein Teil von ganz alter Politik drin sein, nämlich Distriktpolitik, das heißt dass es auch Distrikte geben darf in einer Stadt, die sich als Zonen der Ruhe und Entkoppelung inszenieren. Die Stadt ist nicht nur permanentes Provisorium, sondern immer auch ein Ort der Weitergabe, der Traditionsbildung und der langen Dauer. Dazu gehören Atmosphären der Sicherheit, der Wohlgeordnetheit und Erwartbarkeit neben solchen des Nervösen, des Umbrechenden und des Zukunftsfühligen.

**Rainer Danielzyk:** *Ja, mir leuchtet sehr ein, was Sie sagen, aber ich habe trotzdem noch eine Nachfrage. Ich finde es erstmal sehr gut nachvoll-*

*ziehbar, wenn Sie dieses Milieus der unteren Mitte beschreiben. Bei einem anderen Vortrag haben Sie mal vom DHL-Fahrer und der Physiotherapeutin gesprochen, die neben der Sportärztin wohnen. Das hat mir sehr gut gefallen. Aber was jetzt noch nicht vorkam, ist das klassische Pegida-Milieu. Das sind ja oft doch ältere, pensionierte, eigentlich saturierte Leute, die auch in irgendeiner Art offensichtlich Ängste haben, Abstiegsängste oder was auch immer. Kann man sich schwer vorstellen, weil es ja oft Pensionäre sind, die mit öffentlichem Einkommen leben. Aber gerade auch in der Stadtplanung ist die Erfahrung vieler Planer/Planerinnen auf Abendveranstaltungen der Bürgerbeteiligung, dass da das Durchschnittsalter bei 69 liegt und nicht der DHL-Fahrer da ist. Der hat gar nicht die Zeit und die Kraft, das zu machen. Der hat eher noch einen zweiten Job am Abend. Sondern eher sind da ehemalige Lehrer oder, wir haben alles schon erlebt, Bankvorstände, die sich da in einer Weise gerieren, als ob ihr Grundstück von irgendwelchen Afghanen genommen würde, nur weil da eine Straße gebaut wird oder ein neues Wohnhaus. So entstehen völlig verquere Argumentationslagen.*

**Heinz Bude:** Ich glaube, das ist eine ganz schwierige und sehr hartnäckige Population, die ich in zwei Untergruppen aufteilen würde. Es gibt einerseits, das habe ich auch mit meinem Kollegen Ernst-Dieter Lantermann empirisch erhärten können, es gibt einerseits eine Gruppe, die nennen wir die »Selbstgerechten«. Die haben die Vorstellung, wir haben uns angestrengt, wir sind fleißig gewesen, wir haben auf Dinge verzichtet, um beispielsweise Immobilieneigentum zu erwerben, nicht für andere, sondern für einen selbst, und wir wollen das jetzt nicht durch zuwandernde Menschen aus aller Herren Länder oder durch kühne Träume von Architekten einer ganz anderen Zukunft zur Disposition stellen lassen. Wir wollen die Sicherheit, die wir uns nach und nach aufgebaut haben, erhalten. Diese »kleine Hab« und der »mäßige Besitz« wird im Zweifelsfall auch sehr aggressiv verteidigt. Das ist so eine verhockte Selbstgerechtigkeit, die einem vielleicht nicht sympathisch ist, mit der man aber rechnen muss.

Von den »Selbstgerechten« sind die »Verbitterten« zu unterscheiden. Das ist eine Gruppe, in der Regel hochgebildet, relativ gut ausgestattet mit Ressourcen, aber von der Vorstellung geplagt, dass das, was sie beizutragen haben, nicht gewürdigt wird. Also die Verbitterung kommt daher, dass ich in meinem Berufsleben, aber auch in meinem Stadtleben immer auf Bedingungen gestoßen

bin, die ich nicht habe kontrollieren können, die aber den Effekt gehabt haben, dass ich unter meinen Möglichkeiten geblieben bin. Die halten sich anders als die Selbstgerechten für weltoffen, risikobereit und lernwillig.

Wenn die beiden sich mischen, die »Selbstgerechten« und die »Verbitterten«, dann ist das für Stadtplanung eine harte Front, die sie kaum aufbrechen können. Die einzige Chance, würde ich wiederum sagen, sind die ehrlichen Deals vor Ort. Man darf weder als Agent des »angemaßten Wissens«, wie Hayek das genannt hat, noch als Agent von Bedingungen auftreten, die sich nicht kontrollieren lassen.

**Rainer Danielzyk:** *Darauf komme ich gleich noch einmal gerne zurück, aber ich wollte vorher noch eine andere Sache ansprechen, zumal Sie ja gerade selber schon sagten, was für ein harter Block das für die Beteiligungsprozesse ist. Ist mehr Bürgerbeteiligung in dieser Situation überhaupt eine Lösung?*

**Heinz Bude:** Nein, natürlich nicht. Es geht auch gar nicht um Bürgerbeteiligung. Es geht erstmal darum, eine Atmosphäre des Anhörens und Nachvollziehens zu schaffen. Wer sich als Angehörige eines avancierten, kosmopolitisch sich gebenden Milieus zu erkennen gibt, baut von vorneherein eine Kommunikationssperre auf. Dadurch wird die Polarisierung nur verstärkt, die es stadtplanerisch zu bearbeiten gilt. Die Stadt ist teilweise zu einem Ort des Zorns und der Hasses geworden.

**Rainer Danielzyk:** *Es gibt ja auch die stadtsoziologische These, dass das Milieu am Prenzlauer Berg oder in Pankow inzwischen homogener und abgeschotteter ist als in jedem Suburb.*

**Heinz Bude:** Da ist was dran, wobei dabei die Polarisierung auf rein soziale Homologie bezogen wird. Die Polarisierung, die ich meine, ist auch eine Polarisierung in den Vorstellungen von dem »was mir zusteht« und welche Zukunft ich eigentlich habe. Und die ist noch dramatischer.

**Rainer Danielzyk:** *Wie könnte man Ihr Konzept nennen? Hat das was mit »Stimmung« zu tun?*

**Heinz Bude:** Ich glaube schon, das hat sehr viel mit »Stimmung« zu tun, das sind, wenn Sie so wollen, neue territorialistische Stimmungen, die gegen neue globalistische Stimmungen aufgestellt sind und wir haben, glaube ich, jetzt für die Stadtteilpolitik eine

Unüberwindbarkeit zwischen Territorialisten und Globalisten in der Stadt festzustellen. Die Globalisten werden von den Territorialisten als Leute gekennzeichnet, denen der Raum sowieso egal ist, weil sie entweder im Kopf oder sogar wirklich Multilokale sind. Sie erzählen einem was von Auflösung von Identität und von Überschreitung von Hergebrachtem. Und die anderen sagen, damit wollen wir nichts zu tun haben, die machen ihre Träume auf unsere Kosten. Die anderen wiederum sagen, das sind die Territorialisten, die dumpfen, Identitären, die nichts anderes als ihre kleinen Belange im Blick haben und keine Idee von gesellschaftlichen Veränderungen haben. Wenn diese territorialistischen und globalistischen Stimmungslogiken aufeinander prallen, gibt es keine Zukunft. Weil beide sich keine Zukunft geben miteinander. Weil beide sagen, alles wäre besser, wenn es die anderen nicht gäbe. Aber das geht nun mal in der modernen Gesellschaft nicht.

**Rainer Danielzyk:** *Das heißt aber, dass im Grunde genommen die bisherigen Instrumente und Verfahren, die wir haben, in Frage stehen. Unter solchen Bedingungen helfen ja klassische Formen von Bürgerbeteiligung, gar Bürgerentscheide etc. gar nicht richtig weiter, sondern man müsste andere, offenere Konzepte der Kommunikation haben. Wie würden Sie das beschreiben? Hätten Sie eine Idee, wie man in dieser wunderbar beschriebenen Situation diese Konfrontation zwischen Globalisierern und Territorialisten aus einer stadtplanerischen Sicht auffangen, gestalten, bewältigen könnte?*

**Heinz Bude:** Die erste Erkenntnis ist, dass Beteiligung reflexiv wird. Das heißt auch, diejenigen, die gegen Beteiligung sind, beteiligen sich. Man kann jetzt nicht mehr sagen, die einen wollen nicht. Doch die beteiligen sich nur in einer Weise, dass sie Prozesse stornieren. Und der zweite wichtige Gedanke ist in der Tat, ein Kommunikationsangebot für die Gesellschaft im Ganzen zu unterbreiten. Die Gesellschaft ist in den Worten von Erving Goffman ein »Arbeitskonsens« im Blick aufs Weitermachen. Und zwar an manchen Punkten zusammen, indem man die Punkte, die einen auseinandertreiben, auf sich beruhen lässt. Das impliziert, in der Brexit-Sprache formuliert, Kompromisse zwischen Remainern und Exit-Leuten zu experimentieren.

**Rainer Danielzyk:** *Für die Stadtplanerninnen und Stadtplaner nicht so einfach.*

**Heinz Bude:** Nein, das gibt's aber auch in der Stadt: Die Remainer und, um einen schönen Begriff von Stefan Kühl aus den Nuller Jahren aufzugreifen, die Virtuosen des Exit-Kapitalismus, die machen ihr Geld in einer bestimmten Lebenszeit und dann setzen sie auf Bildung oder Weltreise und irgend sowas. Sie können einen Stadtraum nicht allein mit Exitvirtuosen machen, sie müssen die Mehrheit der Anssässigen im Blick haben, die gar keine Chance zum Place hopping haben. Das sind eben nicht nur diejenigen, die gar keine Chancen haben, wie die Dienstleistungsproletarier, sondern die können sich sehr schnell mit den »Selbstgerechten« und den »Verbit-terten« aus der gesellschaftlichen Mitte verbinden. Berlin ist ein schönes Beispiel dafür, wodurch eine solche Verbindung bestärkt werden kann. Es ist natürlich noch eine dritte Fraktion im Spiel, das sind die externen Exiter, die immer wieder in die Stadt kommen aus Schweden, aus Italien, die aus der Sorge um ihr jeweiliges Kapitalvermögen kommen und das in städtische Anrechte umwandeln.

Am Ende wird es darauf hinauslaufen müssen, dass in großstädtischen Gebieten Grund und Boden nicht mehr vererbbar ist. Den Gedanken muss man mal fassen, obwohl die Bataillone, die sich einem hier in den Weg stellen, enorm sind. Was man früher für die Schrebergärten vorgesehen hat, dass man für zwei Generationen Grund und Boden erwerben kann und dass dann das Recht auf Vererbung erlischt.

**Rainer Danielzyk:** *Es kommt ja an vielen Stellen die »Bodenfrage« - wie vor über 100 Jahren - wieder hoch. Dazu gibt es ja interessante Initiativen und...*

**Heinz Bude:** Die Bodenfrage kommt wieder hoch. Und zwar Welt jenseits des klassischen Sozialwohnungsbau. Wir werden eine neue Idee haben müssen, dass anders als in Wien, wo der soziale Wohnungsbau selber wieder zu einem Anrechtssystem geworden ist, Wohnrechte auf Lebenszeit vergeben werden. Das Problem allerdings ist, das Familie ohne Erbe undenkbar ist.

**Rainer Danielzyk:** *Das beruhigt den Bodenmarkt, aber es ist auch ein Strukturkonservativismus ganz eigener Art.*

**Heinz Bude:** Offensichtlich sind Architekten im Augenblick neu interessiert an Konzepten sozialer Stadt, die sich nicht in Mietpreisbremsen und Quartiersmanagement er-

schöpft. Man spricht über informelle Märkte, über transnationale städtische Bündnisse und erweiterte Zwischenraumnutzung.

**Rainer Danielzyk:** *Zum Teil gibt es ja auch in anderen Disziplinen diese Bewegung, dass man etwas aus den Ländern des Südens lernen kann, etwa die Informalität. Das finde ich insofern etwas absurd an dem Punkt, wo man übersieht, dass es hier Regularien gibt, die man sich auch angucken muss.*

**Heinz Bude:** Siegenlernen heißt vom Süden lernen. Das ist ganz sympathisch, weil man Resilienz in der Vulnerabilität entdeckt, aber als Entgegensetzung gegen Regimes der Formalität natürlich völlig überzogen und frivol.

**Rainer Danielzyk:** *Insbesondere unter der Bedingung eines verrechtlichen und überregulierten Stadtwesens, da kann man nicht nur mit Informalität kommen...*

*Was wäre dann, letzte Frage, Ihre Idee von Zukunft für die Stadt?*

**Heinz Bude:** Meine Idee von Zukunft für die Stadt ist die Idee eines neuen überlappenden Konsensus über mögliche Zukünfte von Städten. Also, ich glaube, Städte kommen nur dann weiter, wenn sie zwischen politischen Regenten, ökonomischen Investoren und planerischer Intelligenz ehrliche Deals herstellen und nicht von der Vorstellung beherrscht werden, wir müssen etwas gegen die Investoren machen, wir müssen etwas gegen die städtische Politik machen und wir müssen was gegen diese blöden Architekten und Stadtplaner machen. Ich denke schon, dass es Übereinkünfte zwischen diesen drei Akteursgruppen über weitergehende Veränderungen braucht. Das kann auch heißen, dass bestimmte Gebiete in der Stadt unbebaut bleiben, aber dass auch Flächen bebaut werden, wo man bisher dachte, das geht gar nicht. Hier ist vor allem die vertikale Stadt noch nicht zu Ende gedacht. Insgesamt wird damit Grund und Boden zu einer experimentellen Variablen des stadtpolitischen Vorstellungsvermögens. Die Vergabe von Eigentumsrechte verändert das tripartistische Verhältnis von Staat, Markt und Zivilgesellschaft.

Berlin ist auch da wieder ein schönes Beispiel. Die Mitte Berlins mit dem Tiergarten bleibt frei. Wobei ich glaube, dass der Flughafen Tempelhof nicht frei bleibt. Die geforderte Intelligenz ist in diesem Fall eine von Bebauen und Freihalten. Dazu braucht es einen Kriese von Personen mit einem langen

politischen Gedächtnis, die sich an lange Linien binden uns säkulare Tendenzen im Blick haben. Ich meine, New York ist kein ganz schlechtes Beispiel. In der Ära Bloomberg. Diese Highline hat auch was Furchtbares. Sie hat das Chelsea, das mir wichtig war, zerstört. Aber es gehört Mut dazu, die Linie eines solchen Parks durch eine Stadt zu ziehen und damit eine Aussage über Zukunft der Post-Oil City zu machen. Eine Stadt lebt auch immer von Symbolen ihrer eigenen Zukunft.

**Rainer Danielzyk:** *Ganz herzlichen Dank, Herr Bude: Wir haben in knapper Zeit ein breites Spektrum an zentralen Fragestellungen der Stadtentwicklung erörtert!*

## REviewed

### Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung: Ergebnisse einer schriftlichen Befragung der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen



Bürgerinitiativen nehmen seit vielen Jahren Einfluss auf die Entwicklung von Städten und Gemeinden in Deutschland. Derzeit scheint dieser Einfluss zuzunehmen und sich auch gegen Vorhaben zu richten, die bisher als eher konfliktfrei galten. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit es sich bei dem aktuellen Protest von Bürgerinitiativen gegen Vorhaben der Stadtentwicklung um ein neues Phänomen handelt. Ein Ergebnis der Auswertung einer Befragung der kommunalen Verwaltungen in Nordrhein-Westfalen ist, dass es Anzeichen für eine neue Quantität und Qualität des aktuellen Protests gibt.

**Michael Steier** ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Arbeitsgruppe Stadt- und Regionalforschung von Prof. Wiegandt am Geographischen Institut der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und forscht im Rahmen seines Promotionsvorhabens zum Thema Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung.

#### 1 | Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung: (k)ein neues Phänomen

In Nordrhein-Westfalen scheint es vermehrt Kontroversen und Konflikte im Zusammenhang mit städtebaulichen Projekten jeder Größenordnung zu geben. Hinzu kommt, dass vermeintlich auch zunehmend Vorhaben der Stadtentwicklung von Protesten betroffen sind, die dies bisher eher selten waren. Dazu zählen Projekte des Wohnungsbaus, des öffentlichen Nahverkehrs und der sozialen Infrastruktur (HOLTKAMP/BROCKMANN 2016: 47). Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, inwieweit es sich bei dem aktuellen Protest gegen Vorhaben der Stadtentwicklung durch Bürgerinitiativen um ein neues Phänomen in

quantitativer und qualitativer Hinsicht handelt.

Nach MENZL (2014: 66) sind die »aktuellen Erscheinungsformen lokaler Proteste in ihrer Anzahl, argumentativen Komplexität und medialen Präsenz [...] eine große Herausforderung für die eingespielten Prozesse der Entscheidungsfindung und lokalen Steuerung«. Für OTHENGRAFEN UND SONDERMANN (2015: 7) deutet die »zunehmende Anzahl zivilgesellschaftlicher Proteste [...] auf ein verändertes Verhältnis von zivilgesellschaftlichen, öffentlichen und privaten Akteuren im Rahmen von Aushandlungsprozessen hin«. Diese Proteste richten sich, wie in den 1960er und 1970er Jahren, häufig gegen eine als hauptsächlich profitorientiert wahrgenommene Stadtentwicklung. Im Unterschied zu damals gibt es

seit den 1990er Jahren jedoch vermehrt Initiativen, denen es primär um die Verteidigung privilegierter Lebensbedingungen geht. Diese Initiativen zeichnen sich häufig durch NIMBY-Haltungen (not in my backyard) aus und wollen den Status quo in ihrem Wohnumfeld erhalten. Zu berücksichtigen ist, dass Bürgerinitiativen mit NIMBY-Haltungen häufig nicht grundsätzlich gegen eine bestimmte Art von Vorhaben, wie beispielsweise den Geschosswohnungsbau oder die Energieerzeugung durch Windkraftanlagen, sind, sie wollen nur nicht, dass diese Vorhaben in ihrer unmittelbaren Umgebung realisiert werden. Diese lokalen Proteste sind kein temporäres Phänomen und sollten untersucht werden (MENZL 2014: 66 ff.). Dazu fehlt es jedoch an empirischen Daten. Die »letzte repräsentative Studie zu Bürgerinitiativen stammt aus den frühen 1980er Jahren« (ROTH 2017: 164). Einen Überblick über bisher veröffentlichte empirische Untersuchungen aus den 1970er und 1980er Jahren zu Bürgerinitiativen in Deutschland liefert KEMPF (1984: 295 f.).

Um aktuelle Daten zu erhalten, sind im ersten Quartal 2017 alle 396 kommunalen Verwaltungen der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen angeschrieben und gebeten worden, an einer Befragung zum Thema Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung teilzunehmen. Ziel der Befragung war, eine Einschätzung zu erhalten, inwiefern sich die Anzahl von Bürgerinitiativen in den letzten Jahren verändert hat, für oder gegen welche Vorhaben der Stadtentwicklung sich Bürgerinitiativen einsetzen oder eingesetzt haben und wie stark der Einfluss von Bürgerinitiativen auf die Stadtentwicklung ist.

Im folgenden Kapitel wird zunächst das diesem Beitrag zugrunde liegende Verständnis der beiden zentralen Begriffe Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung dargelegt (2). Anschließend wird kurz auf die Befragung eingegangen (3). Im nächsten Kapitel werden die Ergebnisse der Befragung vorgestellt (4). Auf dieser Grundlage basiert das Ergebnis, dass es Anzeichen für eine neue Quantität und Qualität des Protests von Bürgerinitiativen gegen Vorhaben der Stadtentwicklung gibt (5). Auf mögliche Folgen dieses Ergebnisses sowie weiteren Forschungsbedarf wird im letzten Kapitel hingewiesen (6).

## 2 | Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung: zwei zentrale Begriffe

Bürgerinitiativen sind »spontan ins Leben gerufene, relativ kurzlebige, thematisch punktuelle, räumlich begrenzte und locker organisierte Zusammenschlüsse Betroffener« (WIESENDAHL 2011: 67). Diese bilden sich »in der Regel zur Erreichung eines bestimmten Ziels oder zur Abwehr einer bestimmten Maßnahme« (SONTHEIMER 1984: 98). Ist dieses Ziel erreicht oder die Initiative mit ihrem Anliegen gescheitert, löst sie sich in den meisten Fällen wieder auf. Es gibt jedoch auch Bürgerinitiativen, auf die dies nicht zutrifft. Diese sind häufig mit anderen Initiativen vernetzt und Teil einer sozialen Bewegung, wie der Umweltbewegung (NOVER 2009: 30). Aus ehemals kleinen Initiativen können große relevante zivilgesellschaftliche Akteure werden. Dabei sind die »Übergänge zu einem professionellen Akteur [...] schleichend und nicht an bestimmten Kriterien festzumachen« (BECKER 2015: 76). Schon in den 1970er Jahren konnte bei Bürgerinitiativen ein Formalisierungsprozess festgestellt werden. Initiativen nahmen dauerhaftere Formen an, wie die eines eingetragenen Vereins oder gründeten themenspezifische Verbände (ROTH 1999: 7). Im »lokalen Reproduktionsbereich (Erziehung, Bildung, Kultur, Wohnen, Verkehr)« sind jedoch vor allem »lokal begrenzte Ein-Punkt-Initiativen vorherrschend« (WIESENDAHL 2011: 68). Die Mitarbeit in Bürgerinitiativen ist dabei eine von mehreren Möglichkeiten, sich zivilgesellschaftlich zu engagieren. Auf Grundlage des Deutschen Freiwilligen survey 2014 kommen SIMONSON UND VOGEL (2017: 208) zu dem Ergebnis, dass bereits 22,5 Prozent der Wohnbevölkerung Deutschlands ab 14 Jahren mindestens einmal bei einer Bürgerinitiative mitgemacht haben.

Bürgerinitiativen sind der Sphäre der Zivilgesellschaft zuzuordnen und an der Entwicklung der Städte ebenso beteiligt wie die Sphären Markt und Staat (BECKER 2010: 576; SELLE 2012: 29). Inwieweit Aktivitäten der Zivilgesellschaft stadtentwicklungsrelevant sind, ist vom Verständnis abhängig, das man von Stadtentwicklung hat (BECKER/RUNKEL 2010: 125). Diesem Beitrag liegt ein Verständnis von Stadtentwicklung zugrunde, das sich dadurch auszeichnet, dass sich Stadt entwickelt und Stadt entwickelt wird (SELLE 2012: 39). Stadt entwickelt sich beispielsweise jeden Tag durch unser Freizeit- und Konsumverhalten sowie dem damit verbundenen Verkehr. Stadt wird entwickelt durch hoheit-

liche Stadtplanung und privatwirtschaftliche Bauprojekte. Damit ist aus einer handlungs- und akteursbezogenen Perspektive jede und jeder von uns täglich an der Stadtentwicklung beteiligt. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass nicht alle Akteure die gleichen Einflussmöglichkeiten haben, um raumwirksam tätig zu werden und sich in Raumnutzungskonflikten durchzusetzen (REUBER 2012: 118 ff.). Aktuell scheint ein verbreiteter Konsens zu herrschen, dass nicht mehr die öffentliche Hand einen dominanten Part in der Stadtentwicklung spielt, sondern zunehmend private Unternehmen Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen (ALTROCK et al. 2012: 7). Um den Vorhaben privatwirtschaftlicher und staatlicher Akteure etwas entgegenzusetzen zu können, schließen sich Bürgerinnen und Bürger zu Initiativen zusammen. Dadurch steigt die Chance, dass ihre Anliegen wahrgenommen und berücksichtigt werden (BECKER 2009: 21 f.).

### 3 | Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung: Befragung in Nordrhein-Westfalen

Zum Thema Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung wurden die kommunalen Verwaltungen in Nordrhein-Westfalen im ersten Quartal 2017 befragt. Dabei kam ein zweiseitiger standardisierter Fragebogen zum Einsatz. Diese Form eines sehr kurzen Fragebogens wurde bewusst gewählt und sollte einen positiven Einfluss auf die Rücklaufquote haben, ebenso wie die Unterstützung der Befragung durch den Städte- und Gemeindebund NRW und den Städtetag NRW. Der Fragebogen ist bei Städten und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern in der Regel

an die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister verschickt worden. Bei Städten mit mehr als 20.000 Einwohnern ist eine leitende Mitarbeiterin oder ein leitender Mitarbeiter der Verwaltung angeschrieben worden, die oder der als zuständig für das Thema der Befragung identifiziert wurde.

Bis Ende Juli 2017 lagen für diesen Beitrag 192 Fragebögen zur Auswertung vor. Damit konnte eine Rücklaufquote von 48,5 Prozent erreicht werden. Die Bevölkerungszahl aller Städte und Gemeinden, deren Fragebögen in die Auswertung eingegangen sind, beträgt in Summe mehr als elf Millionen Personen und somit mehr als 60 Prozent der gesamten Bevölkerung Nordrhein-Westfalens. Die Angaben zur Bevölkerung in diesem Beitrag basieren auf Daten des Landesbetriebs Information und Technik Nordrhein-Westfalen (IT.NRW 2017).

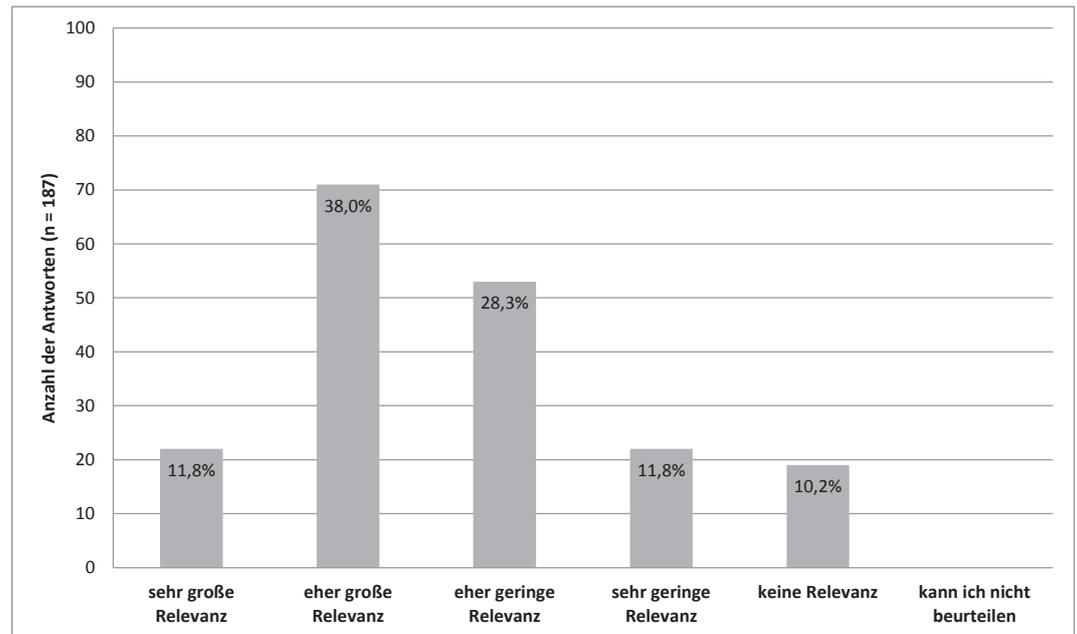
### 4 | Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung: Ergebnisse aus Nordrhein-Westfalen

In der Tabelle 1 sind die Städte und Gemeinden in Anlehnung an die Stadt- und Gemeindetypen des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung in fünf Größenklassen entsprechend ihrer Bevölkerungszahl eingeteilt (BBSR 2017). Im Datensatz der Erhebung sind Großstädte überrepräsentiert und die beiden Größenklassen mit einer Bevölkerung unter 20.000 Einwohnern unterrepräsentiert. Vor allem Gemeinden mit weniger als 10.000 Einwohnern haben nur zu gut einem Drittel an der Befragung teilgenommen. Dies könnte daran liegen, dass sich Gemeinden mit eher dörflichen Strukturen durch den Begriff Stadtentwicklung nicht angesprochen

Tab. 1: Datensatz der Befragung im Vergleich zur Grundgesamtheit aller Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen – Quelle: eigene Erhebung und Berechnung.

Datensatz	Eigene Erhebung (Bevölkerung zum 31.12.2015)		Nordrhein-Westfalen (Bevölkerung zum 31.12.2015)		Eigene Berechnung (Eigene Erhebung/NRW*100)	
	Anzahl (n)	Bevölkerung (Summe)	Anzahl (n)	Bevölkerung (Summe)	Anzahl (Anteil in %)	Bevölkerung (Anteil in %)
Großstädte ≥ 100.000 Einwohner	19	6.350.393	29	8.190.394	65,5	77,5
Große Mittelstädte ≥ 50.000 Einwohner	23	1.582.763	46	3.102.548	50,0	51,0
Kleine Mittelstädte ≥ 20.000 Einwohner	68	2.233.068	134	4.202.709	50,7	53,1
Städte und Gemeinden ≥ 10.000 Einwohner	63	927.951	131	1.921.058	48,1	48,3
Gemeinden < 10.000 Einwohner	19	150.527	56	448.807	33,9	33,5
<b>Gesamt</b>	<b>192</b>	<b>11.244.702</b>	<b>396</b>	<b>17.865.516</b>	<b>48,5</b>	<b>62,9</b>

Abb. 1: Aktuelle Relevanz des Themas Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung innerhalb der Verwaltungen der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (n = 187) – Quelle: eigene Erhebung und Darstellung



gefühl haben. Ein weiterer Aspekt dürfte die personelle Ausstattung der Gemeindeverwaltungen sein. Hinzu kommt, dass das Thema Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung für viele Gemeinden nicht von großer Relevanz zu sein scheint. Darauf deutet jedenfalls das Ergebnis der ersten Frage hin.

Frage 1: Welche Relevanz hat aktuell das Thema Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung innerhalb der Verwaltung Ihrer Stadt/Gemeinde?

Vor allem Städte und Gemeinden mit einer Bevölkerung von weniger als 20.000 Einwohnern haben angegeben, dass das Thema Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung innerhalb ihrer Verwaltungen »keine Relevanz« hat. Von den 19 Antworten dieser Kategorie entfallen 14 auf die kleineren Städte und Gemeinden. Die Gemeinden mit einer Bevölkerung unter 10.000 Einwohnern haben jeweils fünfmal die Kategorien »keine Relevanz« und »sehr geringe Relevanz« sowie viermal die Kategorie »eher geringe Relevanz« gewählt. Damit entfallen 14 von 19 Antworten dieser Größenklasse auf diese drei Kategorien. Dies deutet darauf hin, dass stadtentwicklungsrelevante Bürgerinitiativen in den meisten Gemeinden, die an der Befragung in Nordrhein-Westfalen teilgenommen haben, aktuell kein großes Thema sind.

Insgesamt hat das Thema Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung innerhalb der Verwaltungen jedoch eine »eher große Relevanz«, wie in Abbildung 1 zu sehen ist. Inwiefern das Thema innerhalb der Verwaltungen

von Relevanz ist, hängt hauptsächlich von dem Einfluss ab, den Bürgerinitiativen aktuell auf Stadtentwicklungsprojekte in den jeweiligen Städten und Gemeinden haben. Einfluss meint in diesem Kontext die Macht zur Durchsetzung eigener Interessen. Dieses Begriffsverständnis wurde jedoch nicht vorab an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Städten und Gemeinden kommuniziert, die an der Befragung teilgenommen haben.

Frage 2: Wie stark schätzen Sie aktuell den tatsächlichen Einfluss von Bürgerinitiativen auf die Stadtentwicklung Ihrer Stadt/Gemeinde ein?

Bis auf eine Ausnahme wurde diese Frage von allen Großstädten, die an der Befragung teilgenommen haben, beantwortet. In zwei Großstädten ist der Einfluss von Bürgerinitiativen aus Sicht der Verwaltungen aktuell sehr groß, in weiteren acht Großstädten eher groß. Weitere sieben Antworten dieser Größenklasse entfielen auf »eher geringer Einfluss«. Eine Großstadt hat die Kategorie »kann ich nicht beurteilen« gewählt. Damit haben mehr als 50 Prozent aller befragten Großstädte den Einfluss von Bürgerinitiativen auf ihre Entwicklung als eher groß oder sehr groß bezeichnet.

Abbildung 2 zeigt, dass die häufigste Antwort mit über 40 Prozent »eher großer Einfluss« ist. Von den 79 Nennungen dieser Kategorie entfallen 22 auf Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern, dies entspricht mehr als 50 Prozent aller größeren Städte. Dementsprechend haben 57 Städte und Gemeinden

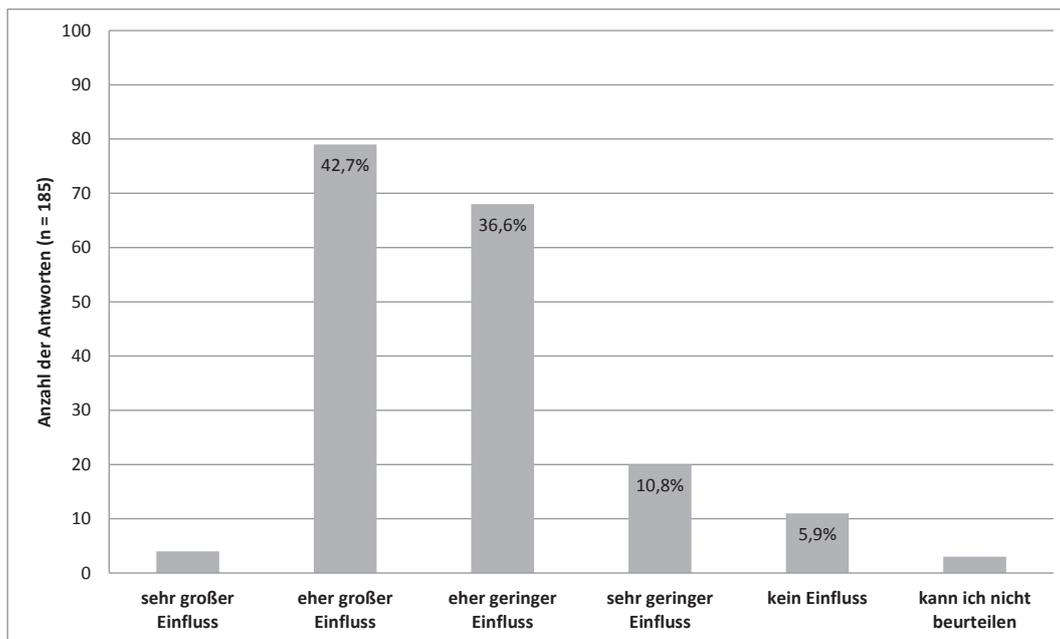


Abb. 2: Geschätzter Einfluss von Bürgerinitiativen auf die Stadtentwicklung der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (n = 185) – Quelle: eigene Erhebung und Darstellung

mit weniger als 50.000 Einwohnern die Kategorie »eher großer Einfluss« gewählt, dies entspricht 38 Prozent aller kleineren Städte und Gemeinden. In lediglich elf Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen haben Bürgerinitiativen keinen Einfluss auf die Stadtentwicklung, darunter sind neun Städte und Gemeinden mit einer Bevölkerung von unter 20.000 Einwohnern. Der Einfluss von Bürgerinitiativen auf Vorhaben der Stadtentwicklung wird in bevölkerungsreicheren Städten somit tendenziell höher eingeschätzt als in Städten und Gemeinden mit einer geringeren Bevölkerungszahl.

Doch wie viele Bürgerinitiativen setzen sich aktuell für oder gegen Vorhaben der Stadtentwicklung ein? Bürgerinitiativen sind empirisch schwer zu erfassen (KEMPF 1984: 297; SONTHEIMER 1984: 98; BECKER 2015: 61). Aus diesem Grund sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunalen Verwaltungen die Entwicklung der Anzahl von Bürgerinitiativen in ihren Städten und Gemeinden beurteilen.

Frage 3: Wie hat sich Ihrer Einschätzung nach die Anzahl der Bürgerinitiativen, die Einfluss auf die Stadtentwicklung Ihrer Stadt/Gemeinde nehmen, in den letzten Jahren verändert?

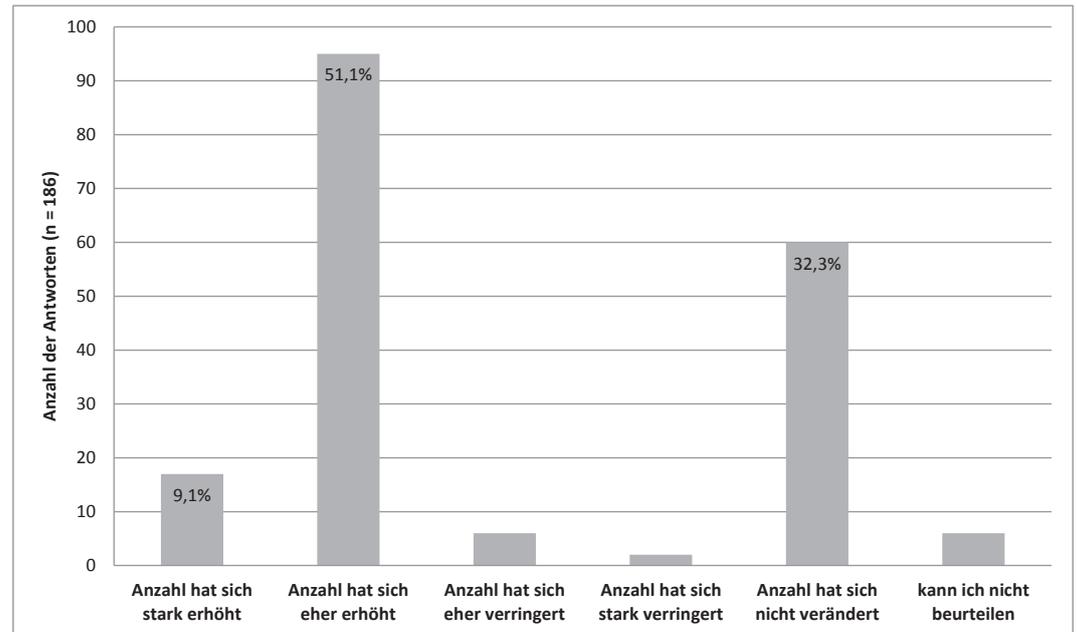
In mehr als der Hälfte aller Städte und Gemeinden, die an der Befragung teilgenommen haben, hat sich die Anzahl von stadtentwicklungsrelevanten Bürgerinitiativen in den letzten Jahren eher erhöht, siehe Abbildung 3. Dies ist ein Hinweis, dass es sich beim ak-

tuellen Einsatz von Bürgerinitiativen für und gegen Vorhaben der Stadtentwicklung um ein neues Phänomen in quantitativer Hinsicht handeln könnte.

Vor allem in den Großstädten hat sich die Anzahl von Bürgerinitiativen, die Einfluss auf die Stadtentwicklung genommen haben, stark erhöht oder eher erhöht. Diese beiden Kategorien haben über 80 Prozent der Großstädte angegeben. Dieses Ergebnis könnte mit der Verfügbarkeit der Ressource Raum zusammenhängen. OSSENBRÜGGE (1983: 34 f.) vertritt die These, je weniger Raum noch für Vorhaben der Stadtentwicklung zur Verfügung steht, desto mehr nimmt das Konfliktpotenzial zu. Demnach müssten raumbezogene Konflikte und somit auch Proteste von Bürgerinitiativen gegen Vorhaben der Stadtentwicklung vermehrt in wachsenden Städten und Gemeinden mit geringen verfügbaren Flächenpotenzialen auftreten.

Das Ergebnis ist eindeutig. Aus Sicht der kommunalen Verwaltungen in Nordrhein-Westfalen hat die Anzahl der Bürgerinitiativen, die Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen, in den meisten Städten und Gemeinden zugenommen. Die Antworten »Anzahl hat sich eher verringert« und »Anzahl hat sich stark verringert« sind nämlich insgesamt nur achtmal genannt worden. Da nicht nach dem Ausgangsniveau des Einsatzes für oder gegen Vorhaben der Stadtentwicklung durch Bürgerinitiativen gefragt wurde, lässt sich die Antwortmöglichkeit »Anzahl hat sich nicht verändert« nur eingeschränkt interpretieren. Es schien jedoch nicht zielführend, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der

Abb. 3: Veränderung der Anzahl von Bürgerinitiativen, die Einfluss auf die Stadtentwicklung der Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen genommen haben (n = 186) – Quelle: eigene Erhebung und Darstellung



kommunalen Verwaltungen nach einer konkreten Anzahl, der in ihren Städten oder Gemeinden tätigen Bürgerinitiativen, zu fragen. Zumal eine Anzahl von beispielsweise fünf Bürgerinitiativen für eine Großstadt vermutlich gering jedoch für eine Gemeinde viel ist. Inwieweit sich hinter der Antwortmöglichkeit »Anzahl hat sich nicht verändert« eine anhaltend hohe oder geringe Zahl von Bürgerinitiativen verbirgt oder Städte und Gemeinden, in denen keine Initiativen aktiv sind, könnte anhand der Antworten auf die beiden offenen Fragen untersucht werden.

Frage 4: GEGEN welche Vorhaben der Stadtentwicklung Ihrer Stadt/Gemeinde sind oder waren Bürgerinitiativen aktiv?  
FÜR welche Vorhaben der Stadtentwicklung Ihrer Stadt/Gemeinde haben sich Bürgerinitiativen aktiv eingesetzt?

Bürgerinitiativen werden häufig vereinfacht in schlechte, nur ihre Partikularinteressen verfolgende, und gute, da gemeinwohlorientierte, Initiativen unterteilt. Der Grund ist, dass die an der Stadtentwicklung beteiligten Akteure den Einsatz von Bürgerinitiativen meistens vor dem Hintergrund ihrer eigenen Interessen bewerten und kommunizieren. In der Regel wollen Initiativen zunächst bestimmte Projekte verhindern und engagieren sich somit gegen Vorhaben der Stadtentwicklung. Viele Initiativen merken jedoch, dass sie nicht dauerhaft bei ihrer Verweigerungshaltung bleiben können und bringen sich zusehends mit Alternativvorschlägen ein (MENZL 2014: 76 ff.). Deshalb kann eine kategoriale

Einteilung in »GEGEN« und »FÜR« durchaus kritisiert werden. Diese Einteilung hat jedoch zu folgenden Ergebnissen geführt.

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kommunaler Verwaltungen tendieren dazu, Bürgerinitiativen als Akteure zu sehen, die sich eher gegen Vorhaben der Stadtentwicklung und nicht für diese einsetzen. Ein Indiz hierfür ist, dass 390 Vorhaben genannt wurden, gegen die Bürgerinitiativen aktiv sind aber nur 161 Vorhaben angeführt wurden, für die sich Initiativen einsetzen. Bei dieser Auswertung wurden maximal drei genannte Vorhaben je Frage berücksichtigt, da die beiden Fragen mit der Bitte versehen waren, maximal drei Vorhaben zu nennen. Die Tendenz, dass Bürgerinitiativen eher als Akteure gesehen werden, die sich gegen Vorhaben und nicht für diese einsetzen, spiegelt sich auch im folgenden Ergebnis wieder. In 20 Städten und Gemeinden blieb die Frage »GEGEN welche Vorhaben der Stadtentwicklung Ihrer Stadt/Gemeinde sind oder waren Bürgerinitiativen aktiv?« unbeantwortet. Hingegen wurde in 99 Städten und Gemeinden das Freitextfeld der Frage »FÜR welche Vorhaben der Stadtentwicklung Ihrer Stadt/Gemeinde haben sich Bürgerinitiativen aktiv eingesetzt?« nicht beantwortet. Dies bedeutet, dass bei mehr als jedem zweiten der 192 Fragebögen das Freitextfeld leer blieb beziehungsweise mit »Fehl-anzeige«, »keine« oder »In der Regel ist man gegen etwas und nicht für etwas« beantwortet wurde.

Für die Auswertung der Vorhaben, gegen die sich Bürgerinitiativen im Bereich der Stadtentwicklung einsetzen, wurden diese

zu Protest-Themen zusammengefasst. Drei Protest-Themen wurden besonders häufig genannt und zwar die Themen Wohnen (73 Nennungen), Windkraft (63 Nennungen) und Verkehr (47 Nennungen). Zum Thema Wohnen zählen beispielsweise Initiativen, die sich gegen den Bau von Mehrfamilienhäusern in Einfamilienhausgebieten, gegen Flüchtlingsunterkünfte und grundsätzlich gegen Nachverdichtung oder die Ausweisung neuer Wohngebiete einsetzen. Beim Thema Windkraft engagieren sich Initiativen vor allem gegen die Ausweisung von Konzentrationszonen zur Errichtung von Windkraftanlagen. Initiativen, die beispielsweise aktiv gegen Straßenbaumaßnahmen vorgehen, wurden dem Thema Verkehr zugeordnet. Weitere Protest-Themen, die häufiger genannt wurden, sind die Themen Gewerbe (26 Nennungen) und Einkaufen (23 Nennungen). Dazu zählen Bürgerinitiativen, die gegen die Ausweisung und Erweiterung von Gewerbegebieten sowie den Bau und die Vergrößerung von Einkaufszentren und Lebensmittelmärkten vorgehen. In den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen setzen sich Initiativen zudem gegen die Erweiterung eines Steinbruchs, den Bau von Mastbetrieben, die Errichtung von Hochspannungsleitungen und den Neubau von Schwimmbädern ein. Das Spektrum an Vorhaben der Stadtentwicklung, gegen die Initiativen aktiv sind, ist sehr vielfältig. Es lassen sich jedoch mit den Themen Wohnen, Windkraft und Verkehr drei Schwerpunkte des aktuellen Protests in Nordrhein-Westfalen identifizieren.

Bei den Vorhaben der Stadtentwicklung, für die sich Bürgerinitiativen aktiv in den Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen einsetzen, gibt es bis auf das Thema Verkehr mit 17 Nennungen, keine weiteren Themen, die auch nur ansatzweise so viele Nennungen erhalten hätten wie die im letzten Absatz genannten Protest-Themen. Zum Thema Verkehr zählen Initiativen, die sich für den Bau von Umgehungsstraßen und für Schutzmaßnahmen gegen Verkehrslärm einsetzen. In Nordrhein-Westfalen gibt es vereinzelt Bürgerinitiativen, die sich für den Bau von Radwegen oder Sportanlagen einsetzen. Andere Initiativen engagieren sich für den Erhalt von Grünflächen, Schulstandorten, Bahnhöfen oder Krankenhäusern. Es gibt aber auch Bürgerinitiativen, die sich aktiv für die Realisierung spezieller Wohnprojekte oder die Quartiersentwicklung einsetzen. Dies zeigt, dass auch das Spektrum an Vorha-

ben der Stadtentwicklung, für die sich Initiativen engagieren, sehr vielfältig ist.

## **5 | Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung: ein aktuelles Phänomen**

Die Ergebnisse der Befragung lassen den Schluss zu, dass es eine neue Quantität und Qualität des aktuellen Protests gegen Vorhaben der Stadtentwicklung durch Bürgerinitiativen in Nordrhein-Westfalen gibt. Auf Grundlage der neuen Quantität und Qualität des aktuellen Protests von einem gänzlich neuen Phänomen zu sprechen, ist jedoch vermutlich nicht angebracht. Der Grund ist, dass seit den 1960er Jahren Bürgerinitiativen gegen Vorhaben der Stadtentwicklung protestieren und es mehrere Phasen gab, in denen Bürgerinitiativen verstärkt aktiv waren (SELLE 2013: 146 ff.; ROTH 2017: 149 ff.).

In Bezug auf die Quantität des aktuellen Protests ist festzuhalten, dass über 60 Prozent der kommunalen Verwaltungen aus Nordrhein-Westfalen, die an der Befragung teilgenommen haben, angeben, dass sich die Anzahl der Bürgerinitiativen, die in den letzten Jahren Einfluss auf die Stadtentwicklung genommen haben, stark erhöht oder eher erhöht hat. Wohingegen weniger als fünf Prozent der kommunalen Verwaltungen die Antwortmöglichkeiten »Anzahl hat sich eher verringert« und »Anzahl hat sich stark verringert« gewählt haben. Da überwiegend Vorhaben genannt wurden, gegen die Bürgerinitiativen aktiv sind und waren, deutet dies auf eine neue Quantität des Protests hin.

In Bezug auf die Qualität des aktuellen Protests hat die Auswertung ergeben, dass Bürgerinitiativen gegen eine Vielzahl unterschiedlichster Vorhaben der Stadtentwicklung vorgehen. Neu ist, dass sich Initiativen vermehrt gegen Vorhaben einsetzen, die als nicht besonders imagebelastend oder störungsintensiv gelten. Diese Vorhaben konnten bisher meistens relativ konfliktfrei realisiert werden. Dass dies häufig nicht mehr der Fall ist, wird beim Protest-Thema Wohnen deutlich. Es gibt in Nordrhein-Westfalen Bürgerinitiativen, die sich gegen sozialen Wohnungsbau und die Planung von Mehrfamilienhäusern in ihrer Nachbarschaft einsetzen und ihren Protest mit der Sorge vor der Entstehung sozialer Brennpunkte begründen. Nicht genannt, aber möglicherweise befürchtet, wird eine Wertminderung der eigenen Grundstücke und Immobilien. Diese Beispiele zeigen, dass sich Bürgerinitiativen nicht

nur für eine gemeinwohlorientierte Stadtentwicklung engagieren, sondern sich auch bewusst gegen Bauvorhaben einsetzen, sofern ihre Mitglieder mit dem aktuellen Status quo im nahräumlichen Umfeld zufrieden sind. Es gibt somit durchaus Anzeichen für eine neue Qualität des Protests durch Initiativen. Ein Aspekt dieser neuen Qualität ist auch, dass Bürgerinitiativen zunehmend sehr professionell arbeiten (HAAG 2013: 157 f.). Vor allem die Wortführer von Initiativen sind häufig Spezialisten für ein Protest-Thema, die versuchen Einfluss auf die öffentliche Debatte zu nehmen (ROTH 2017: 165).

Bezüglich der Datenqualität ist zu sagen, dass in einigen wenigen Kommunen, in denen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Verwaltungen keine Vorhaben der Stadtentwicklung genannt haben, für oder gegen die sich Bürgerinitiativen einsetzen (vgl. Frage 4), in der Lokalpresse im Jahr 2016 über Initiativen berichtet wurde, deren Engagement durchaus als stadtentwicklungsrelevant angesehen werden kann. Kommunale Führungskräfte gaben in Bezug auf die beiden ersten Fragen zu bedenken, dass deren Beantwortung vom Tagesgeschehen beziehungsweise von Ereignissen der letzten Woche geprägt sein kann und sie diese Fragen eine Woche früher oder später durchaus anders bewertet hätten. Sie sind aber überzeugt, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der kommunalen Verwaltungen bezüglich des Themas Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung eine realistische Einschätzung der Situation des aktuellen Phänomens in den Städten und Gemeinden vorgenommen haben.

Im Moment scheint wieder eine Phase zu sein, in der sich Bürgerinitiativen besonders häufig und intensiv mit Vorhaben der Stadtentwicklung auseinandersetzen. Kommunale Führungskräfte, die mit der Stadtentwicklung betraut sind, beschäftigt deshalb die Frage, welche Auswirkungen dieses aktuelle Phänomen auf die Quartiers- und Stadtentwicklung haben könnte und wie mit dem aktuellen Phänomen umgegangen werden soll.

## 6 | Bürgerinitiativen und Stadtentwicklung: Interessenkonflikte und Forschungsbedarf

Vor dem Hintergrund, dass die »Akteure in von unten angestoßenen Prozessen keineswegs demokratisch legitimiert« sind (BECKER 2010: 578), sollte auf kommunaler Ebene berücksichtigt werden, dass die durch Bürgerinitiativen artikulierten Interessen häufig nicht

die Interessen der schweigenden Minderheiten und Mehrheiten repräsentieren. Weiterhin ist zu beachten, dass der Erfolg von Protest eng mit den Machtpotenzialen von Akteuren verknüpft ist und sich sozial Benachteiligte tendenziell seltener an Protesten beteiligen. Somit könnte es zu »einer Verstärkung der sozialen Schieflage in Deutschland« kommen (SIEGEL/THIELE 2015: 95). Dieser Zusammenhang wird an folgendem Beispiel von MENZL (2014: 69) deutlich. Wenn die Bewohner sogenannter privilegierter Quartiere Vorhaben, wie beispielsweise ein Asylbewerberheim, in ihrem Wohnumfeld durch Protest verhindern und diese Vorhaben dann in Quartieren verwirklicht werden, die als benachteiligt zu bezeichnen sind, verfestigt oder verstärkt dies soziale und räumliche Disparitäten.

Grundsätzlich gilt, dass die Folgen des Engagements für oder des Protests gegen Vorhaben der Stadtentwicklung durch Bürgerinitiativen in der Regel nicht nur die Mitglieder der Initiativen, sondern alle Menschen eines Quartiers, einer Gemeinde, Stadt oder Region betreffen. Deshalb sollte der Wunsch vieler Bürgerinnen und Bürger nach mehr Einfluss auf Entscheidungen in ihrer Gemeinde (FORSA 2015: 5) und somit auch auf die Stadtentwicklung, angesichts der Annahme, dass das Interesse am Erhalt des Status quo im nahräumlichen Umfeld in unserer Gesellschaft aktuell weit verbreitet ist, nicht unbedingt erfüllt werden.

Eine Möglichkeit Einfluss auf kommunaler Ebene zu nehmen, sind Bürgerbegehren. Eine Untersuchung in acht ausgewählten Kommunen in Deutschland kommt zu dem Ergebnis, dass die überwiegende Mehrheit der Begehren status-quo-orientiert war. Bürgerbegehren als Ausdruck des Protests gegen Vorhaben der Stadtentwicklung können dazu führen, dass Maßnahmen, die aufgrund veränderter Rahmenbedingungen, beispielsweise infolge des demographischen Wandels oder der kommunalen Finanzlage, notwendig sind, nicht umgesetzt werden (HOLTKAMP 2016: 212 ff.). In diesen Fällen dürfte das Engagement von Bürgerinnen und Bürgern aus Sicht der Politik und Verwaltung häufig unerwünscht sein. Andererseits fördert und fordert die Sphäre Staat explizit die Bürgerbeteiligung (HÄUSSERMANN et al. 2008: 273 f.). Nicht intendierte Folgen dieser Politik, die »auf die Potentiale der Zivilgesellschaft setzt«, sind »ihre möglichen negativen Verteilungswirkungen« (SIEBEL 2010: 35).

Neben den Sphären Staat und Zivilgesellschaft ist auch die Sphäre Markt von der Bür-

gerbeteiligung betroffen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn es Initiativen gelingt, Projekte von Investoren oder Bauherren zu beeinflussen oder zu verhindern. Doch welche Macht hat die Bürgerschaft, häufig in Koalition mit den Medien, um ihre Interessen gegen die Interessen anderer an der Stadtentwicklung beteiligter Akteure durchzusetzen (KÜHN 2017: 114 ff.)? Ein aktueller Vorschlag, wie die Erfassung und Bewertung realer Machtverhältnisse von Akteuren erfolgen kann, liefern LEVIN-KEITEL et al. (vgl. 2017) mit der Methode der systemischen Aufstellung.

»Stadtentwicklung steht immer im Spannungsverhältnis zwischen der Bürgerschaft, der Stadtverwaltung und dem Rat der Stadt sowie den verschiedenen Vorhabenträgern« (HAAG 2013: 157). In der Realität kommt jedoch erschwerend hinzu, dass »die klassische Strukturierung der lokalen Akteure in Gemeinde, Unternehmen und Bürger« nicht zutrifft (HÖHMANN 2000: 28). Dies zeigte sich auch bei der Auswertung dieser Befragung, beispielsweise in Bezug auf den Bau von Umgehungsstraßen. Es gibt Kommunen, in denen Bürgerinitiativen hinsichtlich dieser Maßnahme gegensätzliche Standpunkte vertreten. Dies belegt, dass bei Stadtentwicklungsprojekten auch innerhalb der Zivilgesellschaft unterschiedliche Interessen bestehen und diese aktiv verfolgt werden.

Bezüglich der Interessenskonflikte zwischen Akteuren, die an der Stadtentwicklung beteiligt sind, gibt es nach wie vor Forschungsbedarf. Es scheint angebracht, eine normative Betrachtungsweise von Bürgerinitiativen, die auf eine kategoriale Einteilung von Initiativen hinausläuft, durch eine analytische Forschungsperspektive zu ersetzen. Dadurch ist die entscheidende Frage nicht mehr, ob eine Bürgerinitiative Partikular- oder Gemeinwohlinteressen verfolgt und ihr Protest somit berechtigt oder unberechtigt ist, sondern warum und wie sie versucht, ihre Interessen durchzusetzen und welche Folgen dies für unser Gemeinwesen hat (MENZL 2014: 67).

Die neue Quantität und Qualität des aktuellen Protests durch Bürgerinitiativen gegen Vorhaben der Stadtentwicklung in Nordrhein-Westfalen könnte dazu führen, dass sich vorhandene soziale und räumliche Disparitäten in unseren Städten und Gemeinden vergrößern. Der aktuelle Protest könnte aber auch dem zunehmenden Einfluss privater Unternehmen auf die Stadtentwicklung Einhalt gebieten. Welche Auswirkungen Bürgerinitiativen auf die Quartiers- und Stadtentwicklung haben, ist eine Frage, die sowohl die Praxis als auch die Wissenschaft weiterhin beschäftigen wird.

## Anmerkung

Ich danke Frau Klemme für die Kommentierung einer früheren Version dieses Beitrags und Herrn Osing, dass ich die Ergebnisse der Befragung, im Rahmen der 124. Sitzung der Arbeitsgruppe »Erfahrungsaustausch städtebauliche Erneuerung« im Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen am 20. Oktober 2017 in Düsseldorf, kommunalen Führungskräften präsentieren durfte und mit diesen diskutieren konnte.

## Literatur

- ALTRÖCK, Uwe; Bertram, Grischa; Fischer, Friedhelm (2012): Städtische Governance in historischer Perspektive. Zur Konzeption des Bandes. In: Altröck, Uwe; Bertram, Grischa (Hg.): Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure – Strategien – Strukturen. Bielefeld [transcript] S. 7-25
- BBSR (2017): Laufende Stadtbeobachtung – Raumabgrenzungen. Stadt- und Gemeindetypen in Deutschland. Webseite: [http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp\\_node.html](http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Raumbeobachtung/Raumabgrenzungen/StadtGemeindetyp/StadtGemeindetyp_node.html) (letzter Aufruf am 06.12.2017)
- BECKER, Elke (2009): Zivilgesellschaft in der Stadt- und Raumentwicklung. Reihe Opuscula, Nummer 40. Berlin [Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin]
- BECKER, Elke (2010): Zivilgesellschaft. In: Henckel, D. u.a. (Hg.): Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch. Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften] S. 576-580

- BECKER, Elke (2015): Zivilgesellschaft, Protestbewegung und Stadtentwicklung: (k)ein neues Thema? In: Othengrafen, Frank; Sondermann, Martin (Hg.): Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen. Reihe Planungsrundschau, Ausgabe 23. Berlin [Verlag Uwe Altrock] S. 59-83
- BECKER, Elke; RUNKEL, Carolin (2010): Zivilgesellschaft in räumlichen Arenen. In: Becker, Elke; Gualini, Enrico; Runkel, Carolin; Graf Strachwitz, Rupert (Hg.): Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement. Maecenata Schriften, Band 6. Stuttgart [Lucius & Lucius] S. 121-203
- FORSA (2015): Meinungen zum Thema Bürgerbeteiligung. Umfrage im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. Webseite: [https://www.wissenschaftsjahr.de/2015/fileadmin/zukunftsstadt/Bilder/Wissenschaftsjahr\\_und\\_Partner/Presse\\_Downloads/150526-Ergebnisse-Forsa-Umfrage-Buergerbeteiligung-Wissenschaftsjahr-Zukunftsstadt.pdf](https://www.wissenschaftsjahr.de/2015/fileadmin/zukunftsstadt/Bilder/Wissenschaftsjahr_und_Partner/Presse_Downloads/150526-Ergebnisse-Forsa-Umfrage-Buergerbeteiligung-Wissenschaftsjahr-Zukunftsstadt.pdf) (letzter Aufruf am 06.12. 2017)
- HAAG, Martin (2013): Bürger, Stadt, Investor: Neue Spielregeln für die Planung? In: Deutsches Institut für Urbanistik (Hg.): Urbane Räume in Bewegung. Geschichte, Situation und Perspektive von Stadt. Sonderveröffentlichung. Berlin [Deutsches Institut für Urbanistik] S. 155-163
- HÄUSSERMANN, Hartmut; Läßle, Dieter; Siebel, Walter (2008): Stadtpolitik. Frankfurt am Main [Suhrkamp]
- HÖHMANN, Marc (2000): Raumbezogene Konfliktforschung auf der lokalen Ebene – Das Beispiel Flächenrecycling in Köln. In: Berichte zur deutschen Landeskunde Bd. 74, H. 1, S. 11-29
- HOLTkamp, Lars (2016): Zum Zusammenspiel von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Ein Fazit. In: Holtkamp, Lars (Hg.): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Stadtforschung aktuell. Wiesbaden [Springer VS] S. 207-215
- HOLTkamp, Lars; BROCKMANN, Nils Arne (2016): Direkte Demokratie. Theoretische Einordnung, empirischer Forschungsstand und Hypothesen. In: Holtkamp, Lars (Hg.): Direktdemokratische Hochburgen in Deutschland. Zur Vereinbarkeit von Konkurrenz- und Direktdemokratie. Stadtforschung aktuell. Wiesbaden [Springer VS] S. 11-55
- IT.NRW (2017): Bevölkerungsfortschreibung auf Basis des Zensus vom 9. Mai 2011. Bevölkerungsstand zum 31.12.2015. Webseite: <https://www.landesdatenbank.nrw.de/ldbnrw/online/> (letzter Aufruf am 16.08.2017)
- KEMPF, Udo (1984): Bürgerinitiativen – Der empirische Befund. In: Guggenberger, Bernd; Kempf, Udo (Hg.): Bürgerinitiativen und repräsentatives System. 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Opladen [Westdeutscher Verlag] S. 295-317
- KÜHN, Manfred (2017): Planung, Politik und Macht in Städten. In: disP – The Planning Review Bd. 53, H. 2, S. 109-119
- LEVIN-KEITEL, Meike; Lelong, Bettina; Thaler, Thomas (2017): Zur Darstellung von Macht in der räumlichen Planung – Potenziale und Grenzen der Methode der systematischen Aufstellung. In: Raumforschung und Raumordnung Bd. 75, H. 1, S. 31-44
- MENZL, Marcus (2014): Nimby-Protteste – Ausdruck neu erwachten Partizipationsinteresses oder eines zerfallenden Gemeinwesens? In: Gestring, Norbert; Ruhne, Renate; Wehrheim, Jan (Hg.): Stadt und soziale Bewegungen. Reihe Stadt, Raum und Gesellschaft. Wiesbaden [Springer VS] S. 65-81
- NOVER, Sabine (2009): Protest und Engagement. Wohin steuert unsere Protestkultur? Wiesbaden [VS Verlag für Sozialwissenschaften]
- OSSENBRÜGGE, Jürgen (1983): Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung. Konzepte zur Analyse der politischen und sozialen Organisation des Raumes auf der Grundlage anglo-amerikanischer Forschungsansätze. Hamburger Geographische Studien, Heft 40. Hamburg [Institut für Geographie und Wirtschaftsgeographie der Universität Hamburg]
- OTHENGRAFEN, Frank; SONDERMANN, Martin (2015): Konflikte, Proteste, Initiativen und die Kultur der Planung – Stadtentwicklung unter demokratischen Vorzeichen? In: Othengrafen, Frank; Sondermann, Martin (Hg.): Städtische Planungskulturen im Spiegel von Konflikten, Protesten und Initiativen. Reihe Planungsrundschau, Ausgabe 23. Berlin [Verlag Uwe Altrock] S. 7-30
- REUBER, Paul (2012): Politische Geographie. Paderborn [Ferdinand Schöningh]
- ROTH, Roland (1999): Lokale Demokratie »von unten«. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik. In: Wollmann, Helmut; Roth, Roland (Hg.): Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen [Leske + Budrich] S. 2-22
- ROTH, Roland (2017): Kommunale Demokratie – Schimäre oder Hoffnungsträger? In: Kuhlmann, Sabine; Schwab, Oliver (Hg.): Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung. Stadtforschung aktuell. Wiesbaden [Springer VS] S. 143-168
- SELLE, Klaus (2012): Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“ – Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung – früher und heute. In: Altrock, Uwe; Bertram, Grischa (Hg.): Wer entwickelt die Stadt? Geschichte und Gegenwart lokaler Governance. Akteure – Strategien – Strukturen. Bielefeld [transcript] S. 27-48
- SELLE, Klaus (2013): Über Bürgerbeteiligung hinaus: Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe? Analysen und Konzepte. Detmold [Verlag Dorothea Rohn]

- SIEBEL, Walter (2010): Planende Verwaltung und zivile Gesellschaft. In: Becker, Elke; Gualini, Enrico; Runkel, Carolin; Graf Strachwitz, Rupert (Hg.): Stadtentwicklung, Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement. Maecenata Schriften, Band 6. Stuttgart [Lucius & Lucius] S. 25-38
- SIEGEL, Kristin; THIELE, Florian (2015): Akzeptanzkonflikte auf der Straße. In: Bentele, Günter; Bohse, Reinhard; Hitschfeld, Uwe; Krebber, Felix (Hg.): Akzeptanz in der Medien- und Protestgesellschaft. Zur Debatte um Legitimation, öffentliches Vertrauen, Transparenz und Partizipation. Wiesbaden [Springer VS] S. 75-98
- SIMONSON, Julia; VOGEL, Claudia (2017): Politische Partizipation: Unterschriftenaktionen, Demonstrationen, Bürgerinitiativen und politische Ämter. In: Simonson, Julia; Vogel, Claudia; Tesch-Römer, Clemens (Hg.): Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014. Wiesbaden [Springer VS] S. 199-216
- SONTHEIMER, Kurt (1984): Bürgerinitiativen – Versuch einer Begriffsbestimmung. In: Gugenberger, Bernd; Kempf, Udo (Hg.): Bürgerinitiativen und repräsentatives System. 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Opladen [Westdeutscher Verlag] S. 96-102
- WIESENDAHL, Elmar (2011): Bürgerinitiativen. In: Nohlen, Dieter; Grotz, Florian (Hg.): Kleines Lexikon der Politik. Lizenzausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung, Band 1145. München [Verlag C.H. Beck] S. 67-69



## Bürgerabstimmung in Bielefeld zur Stadtbahnlinie 5. Ein Praxisbericht\*



In dem folgenden Beitrag geht es um die Bürgerabstimmung in Bielefeld zur geplanten Stadtbahnlinie 5. Im Rahmen einer lebhaften kommunalpolitischen und bürgerschaftlichen Debatte um den Bau einer neuen Stadtbahnlinie in Bielefeld wurde eine gesamtstädtische Bürgerbefragung durchgeführt. Das Vorhaben, mit dem das erfolgreiche Bielefelder Stadtbahnssystem ausgebaut und zukunftsfähig gemacht werden sollte, wurde im Grundsatz von einer breiten politischen Ratsmehrheit getragen. In der Bürgerbefragung wurde dieses Projekt allerdings mit einer – wenn auch knappen – Mehrheit abgelehnt. Wie konnte es dazu kommen?

### Einleitung

Bielefeld gehört zu den wenigen mittleren Großstädten Deutschlands, in denen der schienengebundene innerstädtische Nahverkehr die Stilllegungsphase der sechziger und siebziger Jahre des letzten Jahrhunderts überlebt hatte. Und dies, obwohl auch in Bielefeld dem Zeitgeist folgend die Verkehrsplanung und -politik dieser Zeit den Schwerpunkt auf die Projektierung und den Bau von Stadtautobahnen und die Schaffung einer autogerechten Innenstadt legte. Die Straßenbahn führte in dieser Zeit nur ein Schattendasein und kann als »Restverkehrsmittel« bezeichnet werden. Politische Initiativen, die aus wirtschaftlichen Gründen die komplette Umstellung des Straßenbahnnetzes auf den Bus

forderten, konnten sich jedoch letztlich nicht durchsetzen.

In den siebziger und achtziger Jahren wurde die Straßenbahn nach den Trassierungsparametern der Stadtbahn Rhein-Ruhr umgebaut. Dies bedeutete erstmal, dass alle Linien im Bereich der Innenstadt zwischen Hauptbahnhof und Rathaus in einer Tunnelstrecke zusammengefasst wurden.

Gleichzeitig beschleunigten Stadt und Verkehrsbetriebe die verbliebenen oberirdischen Zulaufstrecken, beschafften neue geräumige Fahrzeuge und realisierten ein kundenfreundliches Fahrtangebot auf der Basis eines ganztägigen 10-Minuten-Taktes. Hervorzuheben sind auch die Streckenverlängerungen zur Neuanbindung des Stadtteils Stieghorst und – Anfang der 90er Jahre – der Universität an das Schienennetz. Diese und

**Ulrich Burmeister,**  
63 Jahre, studierte Sozialwissenschaften an der Uni Bielefeld. Er ist heute tätig als Gruppenleiter in der Abteilung Stadtentwicklung und Denkmalpflege im Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen.

\* Der Beitrag fasst die wesentlichen Aspekte eines Fachvortrages zusammen, der auf der Fachtagung »Planung in der Status-quo-Gesellschaft – wie ist Wandel möglich?« der DASL und ARL am 22. Januar 2016 in Dortmund gehalten wurde.

Abb. 1 Stadtbahn Bielefeld – Zielnetz. Quelle: moBiel 2014

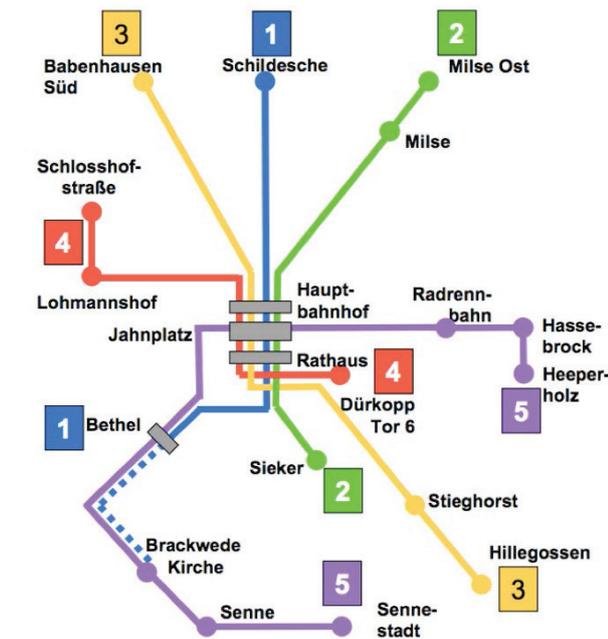


Abb 2: Führung der neuen Linie 5. Quelle: moBiel 2013



einige kleinere Netzausbauten erweiterten den Einzugsbereich der Stadtbahn Bielefeld erheblich. Alle diese Faktoren zusammen bildeten die Voraussetzungen dafür, dass sich die Fahrgastzahlen bei einer stagnierenden Bevölkerungszahl in den letzten 25 Jahren mehr als verdoppelten und gleichzeitig der Kostendeckungsgrad des städtischen Verkehrsunternehmens moBiel von 45% auf 75% verbesserte werden konnte.

In Bielefeld besteht seither ein breiter kommunalpolitischer Konsens, dass diese Renaissance des innerstädtischen Schienenverkehrs noch lange nicht abgeschlossen ist. Peripher gelegene Stadtteile wie Sennestadt, Jöllbeck, Theesen, Milse und Heepen haben sich im Laufe der Jahre immer wieder in Erinnerung gebracht, wenn es um mögliche Netzerweiterungen ging. Das System Stadtbahn hat nach übereinstimmender und breit getragener fachlicher und politischer Auffassung in Bielefeld noch große Potentiale – wenn denn der Engpass Innentunnel nicht wäre. In Bezug auf die Zugfolgezeiten bei vier Linien mit den notwendigen Verstärkungsfahrten in den morgendlichen Spitzenstunden sind die für einen zuverlässigen Betrieb erforderlichen Kapazitätsreserven vollständig verbraucht. Da der Bau eines zweiten Innentunnels finanziell nicht darstellbar ist und auch als politisch nicht gewollt gelten kann, war die Planung einer oberirdischen Durchmesserlinie zur Entlastung des Gesamtsystems die zwingende Konsequenz.

### Planung der neuen Linie 5

Die neue Linie 5 zwischen den Stadtteilen Heepen und Sennestadt sollte den zentralen Verkehrsknoten Jahnplatz oberirdisch queren und hier mit den anderen ÖV-Linien zentral verknüpft werden. Auf dem Linienast nach Sennestadt war das Teilstück Innenstadt-Brackwede-Senne keine Neubaustrecke, sondern als Umbau einer vorhandenen Strecke vorgesehen. Sie war als Niederflersystem konzipiert, um sowohl die städtebauliche Einbindung in den Stadtteilen zu erleichtern als auch der Forderung eines barrierefreien ÖPNV nachzukommen. Die Wirtschaftlichkeit dieser neuen Verkehrsinfrastruktur durch die Gewinnung zusätzlicher Fahrgäste als auch durch die Einsparung von heutigen Busverkehren konnte gutachterlich nachgewiesen werden.

Die notwendige Systementscheidung wurde durch eine Vielzahl von technischen und verkehrswirtschaftlichen Gutachten / Variantenbetrachtungen abgesichert und fand in den Ratsgremien fraktionübergreifend eine breite Mehrheit. Die Chancen des Stadtbahnausbaus in Hinblick auf Lebensqualität, barrierefreie Mobilität, Wirtschafts- und Wohnstandort sowie sein Beitrag zum Umwelt-/Klimaschutz standen dabei im Vordergrund. Gleichzeitig deutete sich aber an, dass es Widerstand von unmittelbar betroffenen Anliegern als auch aus übergeordneten Erwägungen geben würde. Insbesondere der finanzielle Aufwand für die notwendigen Investitionen und Betriebsaufwendungen, die gegenüber dem heutigen Busangebot schlechtere Flächenerschließung und die befürchtete Beeinträchtigung der sonstigen Verkehrsteilnehmer (Auto-, Fahrrad- und Lieferverkehr) wurden angeführt. Vor diesem Hintergrund beschloss der Rat die Durchführung einer gesamtstädtischen Bürgerbefragung.

### Breiter bürgerschaftlicher Dialog

Im Vorfeld der für den Tag der Kommunal- und Europawahlen am 25. Mai 2015 festgelegten schriftlichen Bürgerbefragung entwickelte moBiel als Vorhabenträger umfassende und professionell moderierte Teilnahmeangebote. Kennzeichnend war, dass eine Vielzahl von sehr detaillierten Variantenbetrachtungen und Haltestellenplanungen vorgelegt und mit den Bürgerinnen und Bürgern diskutiert wurde. Ergänzt wurden diese Diskussionsformate durch eine medial gestützte Kampagne für die Linie 5. Unterstützt wurde diese Kampagne durch ein Engagement des sozialdemokratischen Oberbürgermeisters (der die Bürgerbefragung ins Rollen gebracht hatte) und Vertretern der Mehrheitsfraktionen sowie eine Bürgerinitiative »Ja! Zur Stadtbahn. Für die Zukunft unserer Stadt«. Auf der anderen Seite stand die Bürgerinitiative Pro-Bus-Heepen, die ein erweitertes Busangebot als

generelle Alternative zum Stadtbahnausbau propagierte. Diese Initiative legte ein Bürgergutachten vor und griff den Protest von Kaufleuten an der Heeper Straße auf, die Geschäftseinbußen durch den Bau und Betrieb der Niederflurstraßenbahn befürchteten. Ein weiterer Kritikpunkt, der für viele Emotionen sorgte, war die beabsichtigte Führung der Linie 5 durch eine verkehrsberuhigte Wohnstraße. Auch wenn diese Variante später zurückgezogen wurde, hat sie doch auch bei Befürwortern des Öffentlichen Verkehrs zu Irritationen geführt.

In der Bürgerabstimmung zur Linie 5 konnten sich mit 53,39% gegen 46,61% die Gegner der neuen Niederflurstraßenbahn für Bielefeld durchsetzen. Interessant ist eine Analyse der Verteilung der Befürworter/Gegner der Linie 5. Im Stadtteil Heepen stimmten 65,3% der beteiligten Bürger gegen den Stadtbahneubau, während umgekehrt in Sennestadt 63,7% der Abstimmenden für eine Anbindung mit der Linie 5 votierten. Interessant ist auch, dass sich nicht nur in Heepen, sondern auch in den ländlicher strukturierten Stadtteilen Jöllenbeck, Dornberg und Senne – die von der Streckenführung nicht tangiert werden – ebenfalls klare Mehrheiten gegen den Bau einer Linie 5 aussprachen.

Die soziale und demographische Zusammensetzung der Lager der Befürworter und Gegner der neuen Linie 5 ist nicht untersucht worden. Persönliche Eindrücke bei Veranstaltungen, aus Gesprächen und in den kommunalen Medien geben ein uneinheitliches Bild.

Besonders vehement und kritisch äußerten sich die Anwohner und Geschäftsleute der Straßenzüge, die von einem Stadtbahnbau unmittelbar betroffen wären. Sie verteidigten ein als vertraut und intakt empfundenes (Wohn-)Umfeld.

Die Vorteile eines schnellen und hochwertigen Nahverkehrsmittels wurden im Vergleich zu dem vorhandenen Busverkehr mit einem dichten Haltestellennetz offensichtlich als gering bewertet.



Gegner der Stadtbahnlinie 5.  
Quelle: [www.pro-bus-heepen.de](http://www.pro-bus-heepen.de)



Befürworter der Stadtbahnlinie 5.  
Quelle: [www.bielefeld-pro-nahverkehr.de](http://www.bielefeld-pro-nahverkehr.de)

Es gab zusätzlich eine Gruppe von jüngeren Aktivisten, die die bestehenden Busverkehre als wirtschaftlicher ansahen und eine eher rationale Gegenposition zu den Projektbefürwortern aufbauten.

### **Scheitern der Linie 5 in der Bürgerabstimmung**

Warum scheiterte die Linie 5 in der gesamtstädtischen Bürgerabstimmung, wenn doch gleichzeitig die Popularität der Stadtbahn groß und die parlamentarische Unterstützung breit waren? Bei der Komplexität des Problems und der Vielzahl der möglichen Motivlagen ist eine einfache Deutung nicht möglich. Offensichtlich konnte die Notwendigkeit der Linie 5 als Zukunftsinvestition für den umweltfreundlichen ÖPNV nicht vermittelt werden. Genauso richtig ist aber auch, dass die unzweifelhaften finanziellen Risiken nicht überzeugend widerlegt werden konnten. Das erinnert an die Diskussion um Stuttgart 21, in der neben den befürchteten negativen Umweltauswirkungen die bezweifelte Wirtschaftlichkeit und finanziellen Folgekosten eine entscheidende Rolle in der Argumentation der Gegner spielten.

Die räumliche Verteilung der Ablehnung lässt den Schluss zu, dass anti-urbane Einstellungen für die Ablehnung eine wichtige Rolle spielten. Während in dem teilweise dörflich anmutenden Heeper Ortskern eine Straßenbahn für viele Menschen nicht vorstellbar war, befürwortete in dem ähnlich großen aber insgesamt »modern« wirkenden Stadtteil Sennestadt eine Mehrheit die Linie 5.

Nach dem Scheitern der Linie 5 in der Bürgerabstimmung gab es in Bielefeld Stimmen, die Fehler in der öffentlichen Kommunikation bemängelten. Zu spät, zu wenig umfassend, zu verliebt in technische Details sei die Bürgerbeteiligung gewesen. Plausibel erscheint aber auch eine andere Deutung, nach der es zu einem »David-Goliath-Effekt« kam. Vielleicht wurde in der Marketing-Kampagne sogar zu viel des Guten gemacht, so dass eine weniger professionell agierende Bürgerinitiative Bonuspunkte sammeln und sich letztlich durchsetzen konnte. Parallelen zum Bürgerbegehren gegen die Durchführung der olympischen Sommerspiele in Hamburg drängen sich auf.

### **Ein pessimistisches und ein optimistisches Resümee**

Planung in der Status-Quo Gesellschaft – ist Wandel möglich? Zu dieser Fragestellung kann das Beispiel Bürgerabstimmung zur Linie 5 in Bielefeld eine pessimistische und eine optimistische Antwort geben.

Dabei muss bewusst sein, dass es nicht nur um eine singuläre Bürgerabstimmung ging. Allein in Nordrhein-Westfalen wurden drei geplante Stadtbahnerweiterungen in kurzer Zeit hintereinander durch Bürgerentscheide »gekippt«. Neben der Bürgerabstimmung in Bielefeld gab es den Bürgerentscheid zur Campusbahn in Aachen im März 2013 und 2015 den Bürgerentscheid zur Ablehnung der Verlängerung der Stadtbahnlinie 105 in Oberhausen.

Fragen des Infrastrukturausbaus sind so komplex, dass sie in Abstimmungen schnell zum Kristallisationspunkt für mehr oder weniger diffusen Protest werden. Im Ergebnis setzt sich, so die pessimistische Einschätzung, die Summe der Nein-Sager mit einem sehr heterogenen Bündel an Motiven auch in solchen Fragen durch, bei denen es breite parlamentarische Mehrheiten gibt und das allgemeine Wohl auf Seiten der Befürworter zu stehen scheint. Wer Bürgerbeteiligung und Formen der direkten Demokratie will, muss auch akzeptieren, dass es manchmal Ergebnisse gibt, die nicht der parlamentarischen Mehrheit oder der Expertensicht entsprechen.

Die optimistische Antwort für Bielefeld lautet: Nach der Bürgerabstimmung zur Linie 5 gibt es weiterhin eine breite politische Mehrheit für den Ausbau der Stadtbahn. Die Anbindung des Stadtteils Heepen und die oberirdische Querung der Innenstadt werden nicht kommen. Aber - immerhin - für den Linienast nach Sennestadt gibt es eine breite, auch bürgerschaftlich fundierte, Mehrheit. Es wird also – leider – in Bielefeld keinen Einstieg in ein fahrgastfreundliches und stadtverträgliches Niederflersystem wie in vielen anderen deutschen und europäischen Städten geben. Aber – immerhin – scheint die Bereitschaft der Mitglieder von Bezirksvertretungen und Ratsgremien und der Verwaltung insgesamt gewachsen, bei schwierigen planerischen Entscheidungen den frühzeitigen Dialog zu suchen und auf Kritiker zuzugehen, ohne die eigene Meinung zu verstecken. Der Ausbau der Stadtbahn in Bielefeld hat durch die Bürgerabstimmung zur Linie 5 einen Rückschlag erlitten, ist aber »nicht vom Tisch«.

## Städtischer Wandel in Los Angeles: Von NIMBY zu YIMBY?

Die Stadtplanung in Los Angeles wird immer noch von archaischen Stellplatzverordnungen bestimmt, die einen zeitgemäßen Wandel der städtischen Morphologie erschweren. Mehr Kompaktheit und Dichte werden von vielen Bewohnern nach wie vor als eine Bedrohung der »nachbarschaftlichen Unversehrtheit« ihrer Wohnviertel angesehen. Allerdings ist aber auch fast niemand mit dem derzeitigen Status Quo zufrieden. Dieser Artikel beschreibt wie und warum in diesem Kontext im Frühjahr 2017 ein Bürgerbegehren für ein zweijähriges Baumotorium klar abgelehnt wurde.

Ist Wandel in der Status Quo-Gesellschaft möglich? Dieser internationale Beitrag nähert sich dieser Frage vom Blickwinkel des aktuellen Stadtentwicklungsgeschehens in Los Angeles, wo der Status Quo der Stadtplanung trotz etlicher Jahrzehnte emsig betriebener Nachverdichtung und beachtlichem Ausbaus des ÖPNVs immer noch von archaischen Stellplatzverordnungen bestimmt wird, die garantieren, dass der Mythos der autogerechten Stadt fortleben darf. Ein zeitgemäßer Wandel der Morphologie von Los Angeles wird so weiterhin nachhaltig erschwert.

Kompaktheit und Dichte werden von vielen Bewohnern nach wie vor als eine Bedrohung des nachbarschaftlichen Charakters ihrer Wohnviertel angesehen. Zuletzt eskalierte dieser Streit im Frühjahr 2017 in Form eines Bürgerbegehren namens *Measure S. Measure*

*S* hatte im Vorjahr unter einem anderen Namen, nämlich unter dem Banner der sogenannten *Neighborhood Integrity Initiative* d.h. als Initiative zur Erhaltung der »nachbarschaftlichen Unversehrtheit« von Los Angeles seinen Anfang genommen. Gemeint war hiermit vor allem die »bauliche Integrität« der wohlhabenderen Einfamilienhausgebiete, es handelte sich also um eine klare NIMBY (»*Not-in-my-backyard*«) Initiative, die städtischen Wandel, Nachverdichtung und Wachstum als Bedrohung ansah. Es gibt aber in Los Angeles seit neuestem auch mehrere Gruppen, die in direktem Kontrast dazu als YIMBYs (»*Yes-in-my-backyard*«) aktiv sind und bauliche Aktivitäten jeglicher Art willkommen heißen.



Deike Peters, Ph.D., ist Planungsprofessorin an der Soka University of America. Sie hat in Dortmund, Hamburg und New York Stadtplanung und Politikentwicklung studiert und an der Rutgers University promoviert. Vor ihrem Umzug nach Los Angeles war sie fast zehn Jahre in Lehre und Forschung an der TU Berlin tätig.

### Städtischer Wandel in Los Angeles seit Anfang des 20. Jahrhunderts

Die Grundzüge des Streites sind schnell erklärt. Los Angeles hatte sich zu Anbeginn des 20. Jahrhunderts als Spätzünder unter den amerikanischen Großstädten vom ursprünglichen Stadtkern am Ufer des Los Angeles Flusses in alle Richtungen sehr schnell und sehr flach entwickelt. »Schuld« daran war ursprünglich und ironischer Weise nicht die Erfindung des Automobils sondern zunächst das Netz der sogenannten *Red Car Trolleys*, d.h. Straßenbahnen. Diese betrieb der Immobilienmagnat Henry Huntington zusammen mit anderen Investoren zu Verlustpreisen in der gesamten Region, um die regionale Erreichbarkeit zu verbessern und somit seine umfangreichen Landbesitztümer gewinnbringend verkaufen zu können. Das Resultat war ab Mitte des 20. Jahrhunderts ein weit gespannter Einfamilienhausteppich, der außerhalb von Downtown LA nur an einzelnen prominenten Ausfallstraßen wie zum Beispiel dem Wilshire Boulevard von höheren Gebäudefronten unterbrochen wurde. Das Netz der roten und gelben Straßenbahnen umfasste zu Hochzeiten über 1.100 Meilen - das ist etwa ein Viertel mehr als das gesamte New Yorker U-Bahn Netz zur heutigen Zeit. Die Große Depression der 30er Jahre brachte dann aber die ersten großen Einnahmeeinbußen. Eine Reihe von Faktoren, gekoppelt mit dem unaufhaltsamen Siegeszug des privaten Automobils, führten letztendlich dazu, dass dieses riesige Straßenbahnnetz in den 60er Jahren komplett eingestellt wurde und heute nahezu aus dem Stadtbild verschwunden ist. Was jedoch blieb, war das Grundgefühl vieler Angelenos, dass das flache, einstöckige Los Angeles die »richtige« historische Stadt sei und dass somit jegliche Nachverdichtung, vor allem wenn sie in Form von Mehrfamilienhäusern und Apartmentblocks erfolgte, unerwünscht sei.

Los Angeles hörte deswegen keineswegs auf zu wachsen - aber das Stadtwachstum passierte eben nie in nutzungsintensiver Form. Einkaufszentren kamen meist in Form von Strip Malls daher und mehrgeschossige, mischgenutzte Großprojekte riefen typischer Weise Argwohn hervor. Letztendlich litt unter der flachen Entwicklung vor allem die adäquate Schaffung von bezahlbarem Wohnraum.

Den sogenannten *Slow Growthers*, d.h. den Verfechtern des »langsamen Wachstums« konnte dies nur recht sein. Ihren ersten großen Erfolg konnten die *Slow Growthers* Mitte

der achtziger Jahre verbuchen, als ein Bürgerbegehren namens *Proposition U* von den Wählern mit großer Mehrheit angenommen wurde. Dieses hatte fortan in Vierteln außerhalb der Downtown bedeutende Restriktionen in Bezug auf die zulässiger Dichte und Höhe zukünftiger Bauprojekte zur Folge. Anders als bei der aktuellen Wahl zum Bürgerbegehren *Measure S* hatte die *Prop U* damals keine gut organisierte Opposition gegen sich und fand interessanter Weise gerade in ärmeren Stadtteilen wie East LA und South Central LA großen Anklang.

Die langfristigen Effekte der *Proposition U* und anderer restriktiver Bauvorschriften waren fatal und zeigen sich vor allem in Form einer dramatischen Knappheit von adäquatem Wohnraum. Einer aktuellen Studie zufolge ist die Anzahl von Wohnungen in der weiterhin stetig wachsenden Stadtregion von Los Angeles zwischen 1980 und 2010 lediglich um 20% angestiegen, während der Vergleichswert in anderen amerikanischen Stadtregionen bei 54% lag (HAWTHORNE 2017). Die Schlussfolgerung der Studie war, dass Los Angeles in diesem Zeitraum mindestens eine Million zusätzlicher Wohneinheiten hätte schaffen müssen, um zu verhindern, dass die Wohnungspreise sich in die nun weitreichend kritisierten unerschwinglichen Höhen entwickelten.

### Zweijähriger Baustopp als Lösung für städtischen Wandel und Erneuerung?

Was waren also die Forderungen der *Neighborhood Integrity Initiative*? Die meistdiskutierte Forderung war die nach einem zweijährigen Moratorium für alle neuen größeren Bauprojekte in der Stadt, angeblich damit das Baurecht in der Zwischenzeit aktualisiert werden kann. Der Status Quo sollte quasi festgefroren werden. Das zentrale Argument war, dass die bestehenden Planregelungen in den verschiedenen Vierteln der Stadt hoffnungslos veraltet seien und sowohl die meisten Nachbarschaftspläne als auch der allgemeine Flächennutzungsplan der Stadt dringend der Überarbeitung bedürften. Dies war und ist zweifelsohne richtig, denn der allgemeine Flächennutzungsplan erlaubt prinzipiell wenig Abweichung vom Status Quo. Das bedeutet wiederum, dass fast jedes Mal, wenn in Los Angeles ein größeres Bauprojekt eine Baugenehmigung braucht, dies per geltendem Planungsrecht durch eine Ausnahmeregelung

geschehen muss, was Vetternwirtschaft und Korruption Tür und Tor geöffnet hat.

Niemand in der Stadt bestreitet, dass das bestehende Arrangement suboptimal ist und dass es Stadträten, Baurechtlern und gut vernetzten Immobilienentwicklern unverhältnismäßig viel Macht im gegenwärtigen Planungsgeschehen gibt. Die Scheinheiligkeit der Verfechter der *Neighborhood Integrity/Measure S-Initiative* bestand aber darin, dass sie letztendlich eindeutig nicht an einer langfristigen Modernisierung des lokalen Baurechts interessiert waren, sondern lediglich am temporären Baumoratorium selbst. Das zeigte sich zum Beispiel in Hollywood sehr klar. Dort wurde der lokale Nachbarschaftsplan vor fünf Jahren in jahrelanger Kleinarbeit und in enger Kooperation mit diversen Nachbarschaftsgruppen vor Ort aktualisiert, um in Zukunft mehr Verdichtung entlang zentraler Verkehrsachsen und neben den neuen U-Bahnstationen zuzulassen. Dieser verdichtungsbejahende Plan wurde jedoch am Ende von den gleichen NIMBY Gruppen gekippt, die sich bald danach so vehement für das Moratorium aussprachen. Ein Artikel in der freien Wochenzeitschrift *LA Weekly* kürte dann folgerichtig das Jahr 2016 zum »Jahr der NIMBYs«. Wie es im ersten Satz heißt: »NIMBYs waren überall – von Boyle Heights bis Venice, von den Ufern [des Hafens] in San Pedro bis zu den Gebirgsausläufern in Sylmar. Sie gewannen nicht immer, aber ihre Ideologie hat den öffentlichen Diskurs in der Stadt mitbestimmt.«<sup>1</sup> (ARON 2016).

An diesem Punkt muss aber eine wichtige Unterscheidung zwischen den NIMBY-Gruppen althergebrachter Art und einer neuen Generation gemacht werden. Die *Neighborhood Integrity Initiative* wurde angestoßen von traditionellen Eigenheim-besitzenden *Slow Growthers* und wohlhabenden Anti-Dichte NIMBYs. Die Mehrheit dieser politisch gut vernetzten NIMBYs alter Schule wohnt im wohlhabenden Westen und im sogenannten *Valley*, d.h. dem Siedlungsbrei jenseits der Hollywood Hills. Viele von ihnen haben ihre Häuser vor vielen Jahrzehnten gekauft und zahlen daher nur einen Bruchteil des Preises, den Newcomer heutzutage für die gleichen Quadratmeter zahlen müssen. Sie waren und sind zufrieden mit ihrer flachen Stadt und schimpfen lediglich auf alles, was diesen

Status Quo bedroht. Einer der Hauptsponsoren der *Neighborhood Integrity Initiative* war der millionenschwere Vorsitzende der AIDS Healthcare Foundation Michael Weinstein. Ihm wird nachgesagt, dass er seine Stiftung nur in den Anti-Dichte Kampf verwickelt habe, weil er sich geärgert hatte, dass gegenüber von seinem Büro im 21. Stock eines Geschäftshauses in Hollywood ein neues Hochhaus gebaut werden sollte. Ein allgemeiner Baustopp wäre ihm diesbezüglich sehr recht gewesen. Weinsteins finanzielle Unterstützung für die Initiative war erheblich. Geld allein war aber nicht genug.

Der mögliche Erfolg der Initiative an den Wahlurnen hing immer auch davon ab, ob es Weinstein und den traditionellen NIMBYs gelingen würde, auch eine neuere Generation von »Anti-Gentrifizierungs NIMBYs« im Osten und Süden der Stadt für die Maßnahme zu begeistern und sie für sich zu mobilisieren. Hier handelt es sich jedoch in erster Linie um Niedriglohnverdiener und Mieter, die Angst vor der fortschreitenden Gentrifizierung und Verdrängung in ihren Wohnvierteln haben.

Einige afro-amerikanische und hispanische Stadtkritiker und Aktivisten waren von Anfang an der Meinung, dass der Status Quo der Stadtplanung in Los Angeles ihre Nachbarschaften immer so übervorteile und benachteilige, dass ein Moratorium eine exzellente Idee sei, um der voranschreitenden Gentrifizierung Einhalt zu gebieten. So formulierte es zum Beispiel der prominente Zivilrechtler Larry Aubry, der sich in mehreren lokalen Foren vehement für *Measure S* einsetzte. Sein zentrales Argument war, dass sogar die afro-amerikanischen Stadträte nur daran interessiert seien, gentrifizierende Megaprojekte in ihren Stadtteilen unterzubringen, ohne sich wirklich um die nachfolgenden Verdrängungsprozesse zu sorgen. Insofern sei es zu begrüßen, dass *Measure S* diese Megaprojekte aufhalten würde: »Der Wandel wird kommen. Aber sind diese Entwicklungen von und für Farbige? ... Es ist klar, dass der aktuelle Wandel nicht im Sinne der schwarzen [afro-amerikanischen] und braunen [hispanischen] Bewohner in South LA und auf der Eastside ist – es ist darauf angelegt, sie zu verdrängen.«<sup>2</sup> (AUBRY 2017).

<sup>1</sup> »NIMBYs were everywhere in 2016 – from Boyle Heights to Venice, from the shorelines of San Pedro to the foothills of Sylmar. They did not always win, but their ideology drove public discourse throughout the city.«

<sup>2</sup> »Changes are coming. But are these new developments by and for people of color? ... it is clear that this current wave of change isn't for the black and brown residents of South LA and the Eastside – it is intended to displace them.«

Andere Aktivisten sahen das jedoch anders. Obwohl auch sie ihrem Bürgermeister und den Stadträten gegenüber oft sehr kritisch auftreten und gleichwohl wütend über die vielen Großprojekte sind, war vielen wortführenden Stadtkritikern klar, dass *Measure S* auch weniger kritikwürdigen Projekten im Osten und Süden der Stadt Einhalt gebieten würde – allen voran einer Reihe wichtiger subventionierter Projekte im sozialen Wohnungsbau, die raren neuen bezahlbaren Wohnraum bringen würden. Sie stellten sich also, wenn auch oft zähneknirschend, auf die Seite von Bürgermeister Eric Garcetti und seiner starken Koalition von Gewerkschaftsführern, Geschäftsleuten und Immobilienentwicklern. Sarah Sulaiman vom progressiven online Planungsforum *Streetsblog LA* fasste die Situation in einem Artikel treffend zusammen. Sie resümierte, dass Segregation und Exklusion unentwerrbar mit der Geschichte, den Strukturen und den Kräfteverhältnissen der Planung verbunden sind, dass es aber nichts nütze, Immobilienentwicklern den Finger zu zeigen, in dem man mit »Ja« für *Measure S* stimme. Im Gegenteil, es würde die Lage verschlimmern.<sup>3</sup> Andere waren noch eindeutiger. Das prominente Online-Magazin *LAist* betitelte *Measure S* in seiner Berichterstattung zum Beispiel durchgehend negativ als »dieses schreckliche NIMBY-Bürgerbegehren« (*That Terrible NIMBY Ballot Measure*).<sup>4</sup> Die Frage war also, welches dieser beiden Argumente bei der benachteiligten Bevölkerung mehr Anklang finden würde – bzw. ob überhaupt genug von ihnen den Gang zur Wahlurne antreten würden.

### Markiert das Scheitern von *Measure S* den Anfang der YIMBY-Ära in Los Angeles?

Die Neighborhood Integrity Initiative sollte ursprünglich schon im November 2016 den Wählern vorgelegt werden. Damit wäre sie Angelenos auf dem gleichen langen Stimmwahlzettel erschienen wie die Präsidentschaftskandidaten zur Bundeswahl. Die Entscheidung, die Initiative stattdessen in

<sup>3</sup> »Segregation and exclusion are inextricably intertwined with planning's history. They are embedded within its structures, policies, frameworks, narratives, objectives, and power dynamics. ... But, as best as I can tell, giving developers the finger by voting «yes» on *Measure S* would not only do nothing to change this situation, it might serve to make things worse.«

<sup>4</sup> Siehe <http://laist.com/tags/MeasureS>.

umgetaufter Form als sogenannte *Measure S* erst im März 2017 zur Lokalwahl vorzulegen, war schlau. Denn: zur Wahl im November 2016 erschienen immerhin rund drei Viertel aller registrierten Wähler, zur Lokalwahl im folgenden März waren es dann lediglich rund dreizehn Prozent. Und die Wählerschaft die im Frühjahr typischer Weise in den Wahllokalen auftaucht, ist immer eine sehr viel ältere und weißere Gruppe als der regionale Durchschnitt und viel mehr von ihnen sind Hausbesitzer. Und die sogenannte »(Eigen-)Heimwähler« (*homevoter*) Theorie besagt, dass wohlhabende Hauseigentümer eher geneigt sind, restriktive Planungsvorschriften zu unterstützen, um das Neubauvolumen möglichst gering zu halten. So können sie den Marktwert ihrer eigenen Immobilie weiter maximieren und obendrein müssen sie mit weniger Mitbürgern die wenigen freien Parkplätze im öffentlichen Straßenraum teilen - von den verstopften Straßen ganz zu schweigen (CORTRIGHT 2017).

Die Tatsache, dass *Measure S* am Ende mit einer Zweidrittelmehrheit abgelehnt wurde, ist beachtlich und macht vielen progressiven Stadtbeobachtern Mut. Könnte es sein, dass bei vielen Bürgern vielleicht doch endlich die Einsicht reift, dass eine so eigennütze und wachstumsverweigernde Einstellung auf gesamtstädtischer Ebene sehr negative Folgen hat und dass die daraus resultierenden hohen Mieten und unerschwinglichen Wohnungspreise die Stadt und alle ihre Bürger vor wahrhaftige Probleme stellen? Reinigungskräfte und Bauarbeiter müssen ja schon seit langem oft stundenlange Anfahrtswege zu ihren Arbeitsstellen in Kauf nehmen, weil es in den zentralen Teilen der Stadt für sie keinen bezahlbaren Wohnraum mehr gibt. Und das ist nun seit einiger Zeit auch für wichtige gesellschaftliche Leistungsträger wie Krankenhauspersonal, Polizisten oder Lehrer der Fall. Viele Durchschnittsverdiener zahlen weit über die Hälfte ihres Einkommens für die Miete. Die Gegner der *Measure S* waren also vor allem mit dem Argument erfolgreich, ein Moratorium für die Bautätigkeit in der Stadt würde die Wohnungskrise noch erheblich weiter verschärfen. Sie waren in der Lage, *Measure S* in erster Linie als einen *housing ban*, d.h. als ein Hausbau-Verbot zu charakterisieren, das Arbeitsplätze zerstört, Obdachlosigkeit verschlimmert und Mieten weiter nach oben treibt.

Natürlich darf man dieses Votum nicht überbewerten. Es muss richtig eingeordnet werden in die komplexe stadtpolitische

Landschaft einer jungen Megalopolis, die noch immer mit ihrem Erwachsenenwerden hadert. Was die lokalen Stadtplanungsexperten angeht, sind sich die meisten von ihnen einig, dass das Grundproblem dieser Misere zwar durchaus mit dem geringen Bauvolumen im Wohnungswesen zusammenhängt, dass selbiges aber vor allem darin begründet ist, dass die geltenden Bauvorschriften immer noch viel zu viel Parkraum vorschreiben. Das treibt die Baukosten unnötig in die Höhe. In einem vielbeachteten Reddit-Post<sup>5</sup> vom 7. Juli 2017 hat ein Architekt aus Los Angeles genau vorgerechnet, dass es unter den derzeit vorgeschriebenen Regelungen schlicht unmöglich ist, etwas anderes als Luxuswohnungen zu bauen. Zu den Kosten einer 75 qm Wohnung kommen zum Beispiel die Kosten für einen Stellplatz von zirka 35 qm hinzu, zuzüglich von Balkon- und Gemeinschaftsgrünflächen, die zusammen auch mindestens 9 qm betragen müssen, was somit bedeutet, dass die tatsächlich zu erbauende Fläche für eine 75 qm Wohnung für den Entwickler in Wirklichkeit 109 qm groß ist. Hinzu kommen weitere Kosten für erdbebengerechtes Bauen. Der Architekt rechnet in seinem Beitrag dann glaubhaft vor, dass aufgrund dieser hohen Baukosten das gleiche Gebäude, das in New York bis zu 4 Millionen Dollar Profit und mehr erreichen würde in Los Angeles nur zu einem Verlustbetrag von 5 Million Dollar erbaut werden könne. Auch wenn dieses Beispiel extrem erscheinen mag, benennt es das Hauptdilemma des stadtbaurechtlichen Status Quos in LA sehr treffend: Ein radikaler Wandel der Stadtlandschaft ist nur durch ein radikales und flächendeckendes Abschaffen von Regelungen, die eine Mindestanzahl zu errichtender Parkplätze vorschreiben, zu erreichen. Genau das hätte *Measure S* aber verhindert, da die Maßnahme eine ernsthafte Verringerung der vorgeschriebenen Parkplätze explizit ausgeschlossen hatte.

Auch wenn dies nun vorerst abgewendet wurde, ist man in Los Angeles leider dennoch noch weit davon entfernt, der autofixierten Stadtplanung wahrhaftig den Garaus zu machen. Die Gegner von *Measure S* waren eine bunte Koalition von Vertretern aus dem Sozialwohnungsbau, verschiedenen Gewerkschaften, traditionellen Immobilienentwicklern, Einzelhändlern, prominenten Lokalpolitikern und allen voran Bürgermeister Eric Garcetti.

Anders als zurzeit von *Proposition U* wusste diese gut organisierte Opposition den traditionellen Anti-Development *Slow Growth-NIMBYs* wirksam zu begegnen und viele Anti-Gentrifizierungs-Aktivist\*innen auf ihre Seite zu ziehen. Aber nachdem der gemeinsame Gegner an der Wahlurne besiegt wurde, zerflüchtete diese Koalition schnell wieder. Die Tatsache, dass das allgemeine Baumoratorium abgewendet wurde mag aber dafür sprechen, dass eine große Mehrheit der Bevölkerung weitere Bauaktivitäten in der Stadt generell zumindest als notwendig erkennt. Sehr bemerkenswert ist auch, dass sich im Laufe des letzten Jahres mehrere neue stadtweite Gruppen gebildet haben welche sich nun im bewussten Gegensatz zu traditionellen NIMBYs als sogenannte YIMBYs, d.h. als »Yes-in-my-backyard«-Gruppen identifizieren. Diese YIMBY-Gruppen heißen Wohnungsbau in allen Preisklassen und Bauvorhaben jeglicher Art willkommen und setzen sich mehrheitlich aus zugezogenen *young professionals* und Akademikern zusammen, deren Lebensqualität durch die hohen Haus- und Wohnungspreise direkt in Mitleidenschaft gezogen wird. Eine der aktivsten YIMBY-Gruppen, *GrowLA*, hatte im Herbst 2017 bereits mehr als 1.500 Mitglieder auf ihrer Facebook Seite. Der Moderator der Gruppe Josh Albrekton weist alle Mitglieder ganz oben auf der Seite aber erstaunlicher Weise explizit darauf hin, dass sie eine Unterscheidung machen sollen zwischen traditionellen, reichen NIMBYs, die die natürlichen Feinde der YIMBYs seien, und armen NIMBYs, die er nicht angegriffen sehen will da sie »um ihr Überleben kämpfen« und »kein besseres Los Angeles wollen, weil sie es sich dann nicht mehr leisten können, hier zu leben.«<sup>6</sup>

Aber die große Frage ist natürlich, in welcher Form, Quantität und Qualität in den verschiedenen Vierteln von Los Angeles wirklich nachhaltig und zukunftsfähig gebaut werden kann ohne etablierte Bevölkerungsgruppen vor den Kopf zu stoßen oder zu verdrängen.

6 This is a YIMBY group for YIMBYs. ... Now, there are two main groups of people who oppose the idea of more building. They are: The [old] NIMBYs. People who already have theirs and don't want anybody else to infringe on what they have, no matter the costs. The rich homeowners who say a new building will block their shadows. ... And there is a different form of NIMBYs. They are people who don't think Los Angeles should get better because they will no longer afford to live there. I do not want these people trashed. They are fighting for their survival, and I completely understand why they are doing it.« Online unter: <https://www.facebook.com/groups/GrowLA/permalink/1915830988668913/>

5 [https://www.reddit.com/r/LosAngeles/comments/6lvwh4/im\\_an\\_architect\\_in\\_la\\_specializing\\_in\\_multifamily/](https://www.reddit.com/r/LosAngeles/comments/6lvwh4/im_an_architect_in_la_specializing_in_multifamily/)

Was den aktuellen Status Quo betrifft, würden jedenfalls sowohl die meisten Gegner als auch die Befürworter von *Measure S* die Charakterisierung von Sahra Sulaiman unterschreiben, die die derzeitige Situation der Stadtplanung von Los Angeles in ihrer Titelüberschrift schlicht als »*terrible, horrible, no good, very bad Status Quo*« d.h. als »schrecklichen, horrenden, ungunen, sehr schlechten Status Quo« bezeichnete.

## Bibliographie

- Aubry, Larry (2017) Measure S Is Critical to the Fight Against Gentrification in Los Angeles. in: Dick and Sharon's LA Progressive. Online unter <https://www.laprogressive.com/supporting-measure-s/>
- Clipstep (anonymisierter Nutzer) (2017) I'm an architect in LA specializing in multifamily residential. I'd like to do my best to explain a little understood reason why all new large development in LA seems to be luxury development. Reddit Los Angeles. Online unter: [https://www.reddit.com/r/LosAngeles/comments/6lvwh4/im\\_an\\_architect\\_in\\_la\\_specializing\\_in\\_multifamily/](https://www.reddit.com/r/LosAngeles/comments/6lvwh4/im_an_architect_in_la_specializing_in_multifamily/)
- Cortright, Joe (2017) Commentary: Twilight of the NIMBYs? LA's Measure S Fails. City Observatory, 8. März 2017, Online Ausgabe unter <http://cityobservatory.org/twilight-of-the-nimbys/>
- GrowLA. Public Facebook Group. Online unter <https://www.facebook.com/groups/GrowLA/permalink/1915830988668913/>
- Hawthorne, Christopher (2017) Making Sense of Measure S, the latest battle in L.A.s long war over development. Los Angeles Times, 23. Februar 2017, Online Ausgabe unter <http://www.latimes.com/entertainment/arts/la-ca-cm-building-type-7-measure-s-20170226-story.html>
- Sulaiman, Sahra (2017) Measure S and the Terrible, Horrible, No Good, Very Bad Status Quo. Streetsblog Los Angeles. 21. Februar 2017. Online unter <http://la.streetsblog.org/2017/02/21/measure-s-and-the-terrible-horrible-no-good-very-bad-status-quo/>



**Umschau**

**pnd | online**  
[www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)



## »Das Halbe für das Ganze«

### – Tägliche Praxis multilateraler Kommunikation und Governance im Projekt »nordwärts« in Dortmund

Eine Stadt, die vielleicht schon vorher in zwei Teile geteilt war, in der Mitte – für alle sichtbar – durchzuschneiden, sozialräumliche Unterschiede herauszustellen, gleichzeitig auf versteckte Potenziale hinzuweisen und kleine innovative Feuer zum Leuchten zu bringen: Das ist »nordwärts«. Formal gesehen, beauftragte der Rat der Stadt Dortmund die Verwaltung am 07. Mai 2015, das Projekt »nordwärts« über einen Zeitraum von zehn Jahren durchzuführen. Der Startschuss fiel mit der Auftaktveranstaltung am 09. Mai 2015, zu der gut 250 interessierte Bürger/innen, Multiplikatoren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie Vertreter/innen aus Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik gekommen waren, um zum Auftakt erste Ideen einzubringen, Probleme zu skizzieren und Vorstellungen zu entwickeln. Zu diesen ersten Ideen gesellten sich in etwas mehr als zwei Jahren einige tausend andere; 228 Projektideen in unterschiedlichen Stadien der Entwicklung und Umsetzung sind auf der »nordwärts«-Internetseite nachzulesen.

Worauf soll »nordwärts« eine Antwort geben? »nordwärts« hat sich zum Ziel gesetzt, den Strukturwandel in den nördlichen Stadtbezirken von Dortmund voranzutreiben, um die Lebensbedingungen in allen Stadtteilen zu harmonisieren. Dafür will sich die Stadt zehn Jahre Zeit lassen und gemeinsam mit den Bürger/innen den Dortmunder Norden zu einem Innovationslabor für neue Konzepte und kreative Ideen machen. Attraktive Projekte sollen »Leuchtfeuer« entfachen – mit dem Ziel, die Bereitschaft von Unternehmen und Verbänden zu steigern, in den Norden zu investieren.

In Dortmund mit seinen rund 600.000 Einwohnern wurde früher Kohle gefördert und Stahl produziert. Inzwischen hat die ehemalige Montanstadt einen modellhaften Strukturwandel zum Dienstleistungs-, Technologie- und Wissenschaftsstandort vollzogen. Von diesem Wandel hat jedoch der Norden der Stadt weniger profitiert als der Süden. Im Norden ist die Arbeitslosenquote um 3 Prozentpunkte höher und die Beteiligung an den Kommunalwahlen 2014 um über 7% niedriger als in der Gesamtstadt. Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit haben sich als Dauerproblem manifestiert; die Chancen für gering



**Harriet Ellwein (oben)**  
Diplomgeografin, tätig in Kommunalverwaltungen und bei der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in den Themen Kommunale Wirtschaftsförderung, Good Governance und Beteiligungsverfahren, derzeit: Koordinierungsstelle »nordwärts«, Stadt Dortmund

**Michaela Bonan (unten), stellv.**  
Leitung Geschäftsbereich Bürgerinteressen und Zivilgesellschaft, Ombudsfrau sowie Leitung Koordinierungsstelle »nordwärts« und Projektbüro Smart City bei der Stadt Dortmund

Abb 1: Potenziale in Dortmunds Norden (Foto: Harriet Ellwein)



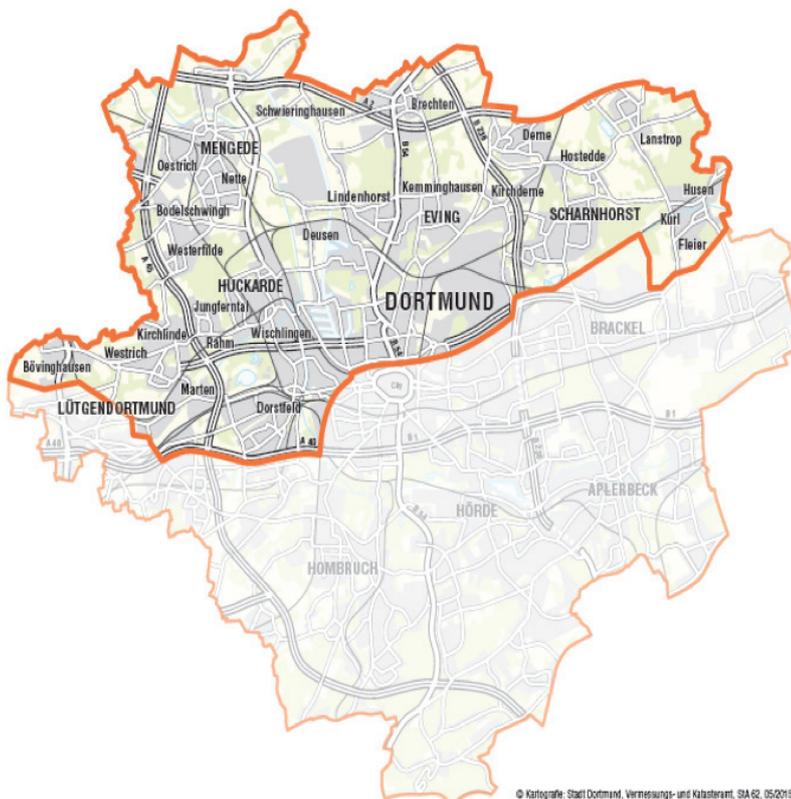
qualifizierte Bürgerinnen und Bürger werden am Arbeitsmarkt zunehmend schlechter. Der Norden hat aber auch Stärken und Potenziale, die »nordwärts« in den Fokus der Öffentlichkeit rückt: z. B. den Grünanteil von 53%, der, z.T. geprägt von landschaftlicher Schönheit, parallel mit großzügigen Wirtschafts- und Wohnungsbaufächenreserven einhergeht, die neun Museen oder die vielfältigen sportlichen Betätigungsmöglichkeiten – vom Rudern oder Klettern bis zum Blindenfußball. Doch trotz aller bisherigen Aktivitäten und

Anstrengungen bleibt der Norden hinter seinen Möglichkeiten zurück. Dabei bietet er ein großes Entwicklungspotenzial, das es zu entdecken und zu nutzen gilt.

Der Norden – das sind sieben der insgesamt zwölf Dortmunder Stadtbezirke (zwei nur in Anteilen). Das Projektgebiet »nordwärts« umfasst knapp 46% des gesamten Stadtgebietes und 42% der Dortmunder Bevölkerung. Dazu zählt auch der Stadtbezirk Innenstadt-Nord, die Dortmunder Nordstadt, die ebenso gerne wissenschaftlich untersucht wie in den Medien – nicht immer zu Recht – als Paradebeispiel für einen »Verlierer«-Stadtteil im Ruhrgebiet herangezogen wird. »nordwärts« ist nicht nur die Nordstadt, wie viele zu Beginn des Projekts dachten, sondern z.B. auch Dortmund-Martens, Dorstfeld, Bövinghausen, Nette, Eving oder Scharnhorst – darunter Stadtteile in den Außenbezirken mit einer, im Vergleich zur citynahen Nordstadt, komplett anderen, z.T. sogar fast ländlichen Struktur.

Um dem Projektgebiet für sein Innovationslabor Impulse zu geben, werden die Kräfte der Verwaltung und der ganzen Stadtgesellschaft gebündelt. Dazu finden sich BürgerInnen, Stakeholder, Politik und Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft in Dialog- und Teilnehmungsformaten zusammen. Sie diskutieren Ideen und entwickeln bedarfsorientiert Sub-Projekte. Das Gesamtvorhaben stärkt die Stadtteilidentifikation der Menschen, führt verfügbare Flächen einer zukunftsfähigen und nachhaltigen Entwicklung und Überplanung zu, erhält Arbeitsplätze, bzw. schafft über Unternehmensansiedlungen neue. Die Kompetenzen der wissenschaftlichen Einrichtungen, der Wirtschaft und der Menschen

Abb. 2: Stadt Dortmund mit »nordwärts« Gebietskulisse  
© Stadt Dortmund, Vermessungs- und Katasteramt



© Kartografie: Stadt Dortmund, Vermessungs- und Katasteramt, SA 02, 05/2015

vor Ort werden in den Prozess eingebunden und neue, zukunftsfähige Multi-Level-Governancestrukturen, die »Silos« aufbrechen, erprobt. Dadurch sollen im Einzelnen folgende Ziele erreicht werden:

- Steigerung der Lebensqualität, Flächenentwicklung, Qualifizierung und Bildung, Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen;
- Entwicklung und Umsetzung der auf Initiative und Mitgestaltung der Stakeholder und BürgerInnen eingebrachten innovativen, bedarfsorientierten Projekte
- Impulswirkung auf die Quartiersentwicklung;
- Budgetierung von Bürgerprojekten;
- Einwerben öffentlicher und privater Finanzen;
- Etablierung einer Allianz zwischen Verwaltung, Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft (Kuratorium) und BürgerInnen;
- Gründung/Entwicklung neuer Netzwerke zwischen Wissenschaft, Zivilgesellschaft und Stadtverwaltung auf verschiedenen Kompetenzebenen;
- Entwicklung, Erprobung, Etablierung und Evaluation neuer interner und externer Arbeits- und Stakeholderstrukturen, Bürgerbeteiligung-/Kommunikationsformate;
- Befähigung der Beteiligten, nach Abschluss des Projektes, eigenständig weitere positive, nachhaltige Entwicklungen anzustoßen und umzusetzen sowie neue zivilgesellschaftliche Strukturen zu implementieren;
- Nutzbarmachung (nicht-) monetärer Ressourcen (Wissen, Zeit, Räume) und zivilgesellschaftlicher Kompetenzen;
- Förderung der interdisziplinären Kooperation der Wissenschaft und Wirtschaft sowie der fachbereichsübergreifenden internen Zusammenarbeit in der Stadtverwaltung;
- Qualifizierung und Verkürzung verwaltungsinterner Abstimmungsprozesse durch die zentrale Koordinierung des Projektes;
- Entwicklung eines modellhaften, übertragbaren Prozessmanagements für Kommunen
- Verbinden bisher unverbundener Themenfelder/Aufgabenbereiche/Netzwerke der Stadt.

Für eine erfolgreiche Umsetzung bedient sich das Projekt folgender Instrumente:

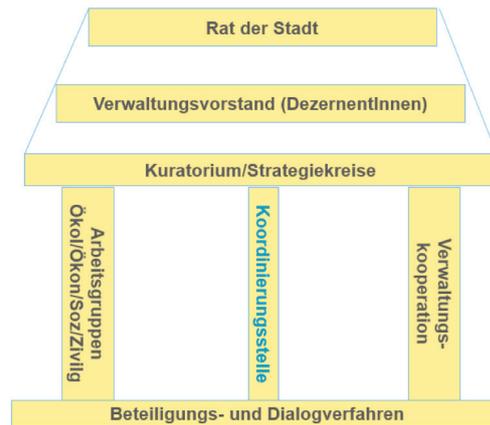


Abb. 3: »nordwärts« – Organisationsstruktur

### 1. Projektstruktur und -verortung

Basis der »nordwärts«-Aktivitäten sind die Beteiligungs- und Dialogverfahren (s. Punkt 2). In der Mitte der Grafik zur Projektstruktur befindet sich die »Koordinierungsstelle nordwärts« (KS), die im Amt für Angelegenheiten des Oberbürgermeisters und des Rates angesiedelt und für die gesamtstädtische Prozessplanung sowie die Projektkoordination inkl. Öffentlichkeitsarbeit, Marketing, Instrumenten- und Methodenentwicklung etc. zuständig ist. Ohne hierarchische Weisungsbefugnis werden alle beteiligten kommunalen Amts- oder Fachbereichsleitungen zur Sicherstellung des gemeinsamen strategischen Vorgehens über die »Verwaltungskooperation«, einer eigens eingerichteten interdisziplinären Struktur, eingebunden und gehört. Dieser stehen auf der operativen Ebene noch *Arbeitsgruppen* zu verschiedenen Themenbereichen (in der »nordwärts«-Sprache »Projektfamilien«) zur Seite, die für die erste Prüfung eingegangener Projektideen zuständig sind und die Umsetzung von Projekten mit vorantreiben.

Ein zivilgesellschaftlich getragenes *Kuratorium* als wesentlicher Pfeiler der »nordwärts«-Struktur, begleitet die Verwaltung. Es setzt sich aus rund 80 Vertreter/innen unterschiedlichster Bereiche, vom Chef der Hafengesellschaft über Schulleitungen und lokalen Initiativen bis hin zu einer örtlichen IT-Unternehmerin zusammen und fungiert als übergeordnetes strategisches Projektberatungsgremium. Es ist gender- und zielgruppenorientiert besetzt. Alle Stadtbezirke sind vertreten. Senioren-, Jugend- und Migrantenvertretungen, Mitglieder der Bezirksvertretungen und der Ratsfraktionen sowie Vertreter/innen aus Unternehmen, Forschung,



Abb. 4: Beteiligungsverfahren  
(Foto: Gaye-Suse Kromer,  
Stadt Dortmund)

Verbänden und Kirchen etc. sichern eine abgewogene gesamtgesellschaftliche Einschätzung zu Teilprojekten.

Das Kuratorium berät als ehrenamtlich tätiges Gremium den Verwaltungsvorstand und die politischen Entscheidungsträger der Stadt in allen grundsätzlichen, strategischen Fragen des Projektes »nordwärts«, gibt Impulse für die Entwicklung von Projektansätzen und ergreift eigene Projektinitiativen. Es begleitet die Projektumsetzung – auch durch Beratung über Finanzierungsmöglichkeiten – und unterstützt die Kommunikationsstrategie des Prozesses. Aus dem Gesamtkuratorium heraus hat sich ein ehrenamtlicher Kuratoriumsvorstand gebildet. Die Vorstandsmitglieder vertreten zentrale Bereiche der »nordwärts«-Strategie und repräsentieren räumliche oder fachliche Schwerpunktthemen.

Der *Verwaltungsvorstand* der Stadt Dortmund ist unter Vorsitz des Oberbürgermeisters die verwaltungsinterne Entscheidungsebene der Projektarbeit; der *Rat der Stadt Dortmund* ist, auf Basis der zivilgesellschaftlich erarbeiteten Empfehlungen, die Entscheidungsinstanz des Projektes »nordwärts«.

Somit kommen, aus verwaltungsinterner Sicht betrachtet, die Entscheidungen über die »nordwärts« – Strategien und Einzelprojekte auf »formellem« Wege (Verwaltungsvorstand, Rat) und auf »informellen« Wegen (Beteiligungsverfahren, Kuratorium) zustande. Doch auch die Beteiligungswirksamkeit eines »formellen« Gremiums, wie des Rates, ist nicht zu unterschätzen. Die Vorlage zu Projektstart sowie die beiden ersten »nordwärts«-Berichtsvorlagen, die der Rat beschloss, durchliefen

im Vorfeld jeweils 24 parlamentarische Gremien: Ausschüsse des Rates, Bezirksvertretungen, Beiräte für Angelegenheiten von Behinderten oder Senioren – ein vorgegebener Diskussions- und Entscheidungsprozess, der gerade zu Beginn schnell dafür sorgte, dass der Begriff »nordwärts« zum Stadtgespräch wurde. Dies betraf auch die nicht beteiligten Stadtbezirke im Süden der Stadt, denen alle grundsätzlichen »nordwärts«-Beschlussvorlagen ebenfalls vorgelegt werden. Die »Südstädter« wurden damit von Anfang an in einen Diskussionsprozess einbezogen, der sie zunächst nicht zu betreffen schien oder sogar ausschloss. Nach einigen anfänglichen Unmutsbezeugungen haben sie sich – einheitlich und überparteilich – gut mit »nordwärts« abgefunden und sind offen für die innovativen Projekte, die sich auch in ihre Bezirke übertragen lassen.

## 2. Beteiligungsverfahren und Projektgenerierung

Unmittelbar nach dem Startschuss tauchte »nordwärts« ein in Bürgerforen, Experten-Workshops, Stadtteilwanderungen, Bürgergespräche auf Stadtteilstesten und die Sammlung von Bürgerideen, die über die Website eingereicht wurden. Über 2.400 »nordwärts«-Interessierte besuchten bereits im ersten halben Jahr rund fünfzig Veranstaltungen, entdeckten, diskutierten und entwickelten gemeinsam Visionen: von schwimmenden Wohninseln auf verlängerten Hafenbecken, über eine Seilbahn auf eine ehemalige Müllhalde bis zur Untertunnelung einer Hauptverkehrsstraße mit Fußgängerbereich im Straßenraum. Jede/r war eingeladen, sich im Rahmen des Projektes zu engagieren und am Entzünden der »Leuchtf Feuer« mitzuwirken.

Die Bürgerideen erwiesen sich als kreativ und vielfältig, aber auch eigensinnig, manchmal polemisch und schwer zu kategorisieren. Die Masse an beteiligten Personen und unsortierten Vorschlägen barg ein hohes Potenzial an Unübersichtlichkeit und »Kontrollverlust« für die »nordwärts«-Koordinierungsstelle. Diese hatte jedoch Themenschwerpunkte und sogenannte »Projektfamilien« gebildet. Letztere heißen »Ökologie«, »Ökonomie«, »Soziales« und »Zivilgesellschaft« und bestehen aus der Kern- und der erweiterten Familie. So gehören z.B. zur »Ökologie« nicht nur Landschaftspflege und Grünverbindungen, sondern auch »Sport und Freizeit«. Nach diesen Projektfamilien und nach Stadtbezir-

ken wurden alle eingebrachten Vorschläge sortiert. Zusammen mit weiteren Ideen und Konzepten von lokalen Organisationen und Initiativen aus Verwaltung und Kuratorium entstanden erste »nordwärts«-Projektskizzen. Und es wurde ein weiterer Kategorisierungsbegriff eingeführt, der nahe bei den »Projektfamilien« liegt: die »Projektgenerationen«. Insgesamt 199 verschiedene Projekte fanden sich nach den ersten fünf »Nordwärts«-Monaten in drei Projektgenerationen wieder. Davon waren 87 Vorhaben der ersten Generation bereits gestartet oder standen kurz vor ihrer Umsetzung. Diese wurden in einer Bestandsaufnahme ermittelt, um nicht Gefahr zu laufen, eine Idee als »Leuchtfeuer« zu verkaufen, die sich schon als solider Kaminbrand erwiesen hatte, aber unter dem »nordwärts«-Label brennen wollte. 59 Projektskizzen entstanden aus dem Beteiligungsverfahren und bildeten die zweite Projektgeneration. In die dritte Projektgeneration wurden 53 Visionen einsortiert, die nicht in den nächsten drei oder vier Jahren verwirklicht werden können, aber gute Ideen enthalten – wie einst das Konzept zum Phoenixsee im Dortmunder Süden, der auf dem Gelände eines ehemaligen Stahlwerks entstand und heute eine Attraktion bis weit über Dortmund hinaus ist.

Im zweiten Projektjahr fokussierten sich die Beteiligungsformate – sowohl nach Zielgruppen wie nach Themenschwerpunkten. So führte »nordwärts« in jedem Stadtbezirk ein sogenanntes »Bürgercafé« durch, zu dem lokale Akteure und jeweils 500 Bürger/innen nach repräsentativer Auswahl aus dem Einwohnermelderegister eingeladen wurden. Ideen wurden immer noch gesammelt, aber nicht mehr in der Breite, sondern fokussiert auf die Themenschwerpunkte, die sich im Vorjahr in den jeweiligen Stadtbezirken herauskristallisiert hatten. Das war in einem Stadtteil die Entwicklung einer nicht mehr genutzten Gewerbefläche, in einem anderen die Organisation der Zivilgesellschaft, in einem dritten die Entwicklung von abgegrenzten Ortsteilen mit Instrumenten der Stadterneuerung oder die weitere Aufwertung von Landschaft und Erholungsgebieten.

Daneben standen themenorientierte Veranstaltungen, wie eine Ideenwerkstatt für Akteure zur Aufwertung einer Dortmunder Einfallstraße, einer sogenannten »Magistrale«. In fast allen Stadtbezirken hatten sich die Bürger/innen in den Beteiligungsformaten ein attraktiver gestaltetes Entrée in den Norden Dortmund gewünscht. So kam es

#### **Ansprachemethoden für Beteiligungsformate**

- Zielgruppenspezifische Ansprache zur Beteiligung: Wohnungsbaukonferenz, Investorenkonferenz, Schülermodule, Eigentümerforen
- Beteiligungsformate mit Ansprache gemischter Zielgruppen: Sommerakademie, Ideenwerkstätten
- Beteiligungsangebote ohne gezielte Ansprache: nordwärts mobil, Nordwanderungen, Do-All inclusive, nordwärts erzählt
- Mischformate: (für jeden offen, ergänzt durch gezielte Ansprache von einzelnen Zielgruppen): Bürgercafés, Nordforen, Jugenderlebnisnacht

zur Auswahl einer Einfallstraße als Pilotvorhaben. In einer Ideenwerkstatt im Sommer 2016, die »nordwärts« zusammen mit dem Stadtplanungs- und Bauordnungsamt organisierte, entwickelten 50 teilnehmende Expertinnen und Experten neue Ideen und gaben kreative Anregungen dazu, wie diese »Magistrale« perspektivisch aufgewertet und an Attraktivität gewinnen kann.

Stadtbezirksübergreifendes Thema in den Beteiligungsverfahren war auch die Situation in den Neben- und Quartierszentren, die in vielen Stadtteilen von Leerständen und Versorgungsengpässen gekennzeichnet sind. Hier entstand die Idee, sich auf eine Zielgruppe zu konzentrieren und junge Menschen danach zu befragen, ob sie ausschließlich auf den Einkauf in Verbraucherzentren oder im Internet fixiert sind und welche Bedeutung die Einkaufsmöglichkeiten vor der Haustür und damit die Orientierung auf ein »Zentrum« für sie haben. Daraus entwickelte sich ein Schülermodul in Kooperation mit zwei Dortmunder Gymnasien, in dem Oberstufenschüler/innen Wünsche für ihren Stadtteil formulierten und u. a. ein Konzept für einen »Umsonstladen« – einer Art organisierter Tauschbörse im Stadtbezirk – entwarfen.

Basierend auf den Veranstaltungsformaten im 2. »nordwärts-Jahr«, reichten unterschiedliche Akteure weitere 40 Projektskizzen ein. 2017, bis zum Einsendeschluss am 30.06., kamen noch einmal elf dazu.

### **3. Transparenz und Rückmeldekultur**

Die Einladungsmodalitäten für alle »nordwärts«-Formate werden transparent gemacht – egal, ob es sich um die Stichprobenziehung für ein Bürgercafé oder die individuelle Ansprache von Experten für die Zukunft eines wichtigen denkmalgeschützten Gebäudes handelt. Für die persönliche Einladung örtlicher Akteure und Multiplikator/innen be-

dient sich die Koordinierungsstelle der örtlichen Netzwerke. Sind diese nicht vorhanden, wie es in einem Stadtviertel der Fall war, ist die intensive Recherche zur Zusammenstellung eines entsprechenden Verteilers als eigenes »nordwärts«-Instrument zu betrachten.

BürgerInnen und Stakeholder werden über die Bearbeitung und Verwertung der in den Beteiligungsverfahren eingegangenen Ergebnisse und Ideen zügig und verlässlich informiert, in die weitere Projektqualifizierung einbezogen, bzw. bei der eigenen Projektentwicklung unterstützt.

Auf der Basis von Listen und Datenbanken hat die Koordinierungsstelle Instrumente für ein mehrstufiges Verfahren entwickelt, in dem nach systematischer Aufbereitung der Projektvorschläge mehrere Instanzen aus Verwaltung und Kuratorium in Bewertungen und Kommentierungen zu einer Entscheidung kommen, ob das jeweilige Vorhaben dem Verwaltungsvorstand und dem Rat zur Weiterqualifizierung empfohlen werden soll oder nicht. Dabei ist es in der Ersteinschätzung zunächst noch unerheblich, ob Trägerschaft und/oder Finanzierung eines Vorhabens gesichert sind, solange das Vorhaben auf Bedarfe stößt, innovativ ist und zumindest eine grundsätzliche Machbarkeit gegeben scheint.

Jede Idee, die bei »nordwärts« einget, wird aufgenommen und den unter 2. genannten Projektfamilien zugeordnet. Sofern der oder die Ideengeber/in über das Online-

Formular, eine E-Mail oder aufgrund persönlichen Kontakts identifiziert werden kann, erhält er/sie eine schriftliche Rückmeldung über den Status der Eingabe, verbunden mit Hinweisen auf die »nordwärts«-Webseite. Wer einen Projektsteckbrief einreicht, der in den Bewertungsprozess einget, wird darüber auf dem Laufenden gehalten,

- ob noch Änderungen vorgenommen werden müssen,
- das Projekt noch im Verfahren ist,
- es einem anderen Vorhaben oder dem laufenden Verwaltungsgeschäft zugeordnet
- oder mit welcher Begründung es abgelehnt wurde.

Die Ergebnisse der Projektgremien werden über eine Projektdatenbank ausgetauscht. Verwaltungsintern erfolgt die Kommunikation auf Basis eines mit den Projektgremien abgestimmten Verfahrens, das auch auf der Internetseite des Projektes transparent und nachvollziehbar dargestellt ist. Damit ist sowohl der verwaltungsinterne als auch der externe Kommunikations- und Informationsfluss breit gestreut. Diese proaktive Kommunikation von Ergebnissen und Prozessschritten verstärkt die öffentliche Wahrnehmung des Gesamtprojektes und ist damit indirekt ein Teil der »nordwärts«-Kommunikationsstrategie.

#### 4. Öffentlichkeitsarbeit und Marketing

Neben klassischen Kommunikationsinstrumenten, wie Website, Newsletter, Broschüre, facebook-Auftritt bedient sich »nordwärts« auch einer Online-Projektkarte als interaktiver und dynamischer Informationsplattform. Ein 3D Stadtmodell stellt Projekte zusätzlich virtuell dar.

Die Kommunikationsstrategie verfolgt gleichzeitig mehrere Ziele:

- über das Projekt zu informieren und es weiter »zum Gespräch« zu machen;
- die unter 3. aufgeführte Transparenz der »Nordwärts«-Prozesse zu gewährleisten;
- (weitere) Beteiligung am Projekt anzuregen;
- Ressourcen zu mobilisieren (s. Kap. 5.);
- Potenziale der Gebietskulisse aufzuzeigen und diese weiter zu vermarkten.

Das letztgenannte Ziel unterstützt eine Poster- und Postkartenkampagne »nordwärts ist...« mit wechselnden Plakaten in U-Bahn-

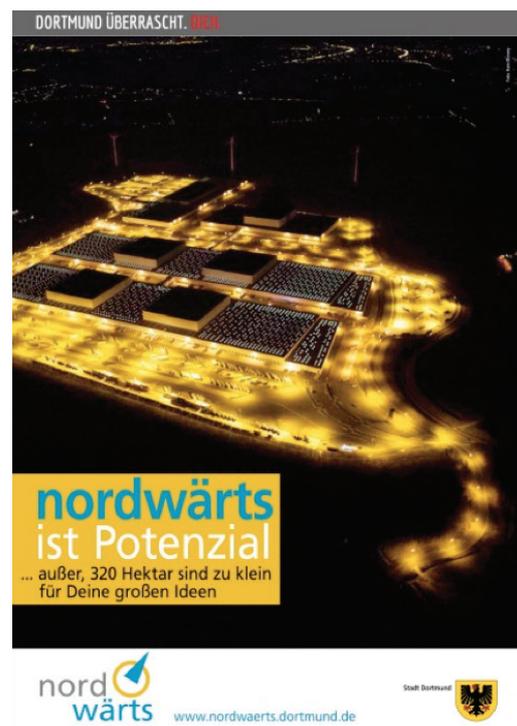


Abb. 5: »nordwärts« - Plakat  
Foto: Hans Blosssey

Stationen und Postkartenauslagen in der Dortmunder Gastronomie.

Die methodisch vielfältige Öffentlichkeitsarbeit sowie das strategische Marketing lenken die Aufmerksamkeit der Menschen auf das Projekt und die Prozesse zur Projektentwicklung. Begleitend wirken Vorträge und Veröffentlichungen. Hier unterstützen auch Kuratoriumsmitglieder die Öffentlichkeitsarbeit durch Publikationen in ihren Mitarbeiter-, bzw. Mitgliederzeitungen, wie Wohnungsunternehmen, Industrie und Handelskammer, Hochschulen etc..

Einige Beteiligungsformate verfolgen in einer Doppelstrategie sowohl die Absicht, bestimmte Zielgruppen für das Projekt und den Dortmunder Norden zu interessieren, als auch unmittelbar das »nordwärts«-Ziel, Investitionen in die Gebietskulisse zu lenken.

So präsentierte die städtische Wirtschaftsförderung im Herbst 2016 rund 75 Unternehmen und Immobilienentwicklern auf der »nordwärts«-Investorenkonferenz die Flächenpotentiale – verbunden mit ersten Nutzungsideen – sowie die attraktiven Wohn- und Lebensbedingungen in der Gebietskulisse. Diese Werbekampagne wurde auf Basis der erarbeiteten Exposés und Materialien auf der Immobilienmesse Expo Real in München fortgesetzt. Gerade externe Teilnehmer zeigten sich vor Ort angetan von der Verbindung der Gewerbeflächen mit vorhandenen Wohnungsbaupotenzialen und Naherholungsmöglichkeiten vor der Haustür.

Das Dezernat für Umwelt, Planen und Wohnen organisierte im Juli 2016 eine Wohnungsmarktkonferenz, bei der es bei über 100 regionalen und auswärtigen Entwicklern und Wohnungsbaugesellschaften für Investitionen in Dortmund warb, dabei sind insbesondere die Flächenpotentiale in der »nordwärts«-Gebietskulisse vorgestellt worden. Einige Wohnungsbaugesellschaften reagierten schnell und bekundeten z.B. ihre Absicht, in den nächsten Jahren verstärkt im Norden Dortmunds zu investieren und/oder ihren Beitrag zur Stärkung des Quartierszusammenhalts und der Zivilgesellschaft zu leisten.

Ein gutes Marketinginstrument sind auch Wettbewerbe. So wurde die Stadt Dortmund für das »nordwärts«-Projekt 2017 mit dem Best-Practice-Zertifikat des European Public Sector Award (EPSA) ausgezeichnet. Der Preis honoriert besonders innovative und effiziente Ideen und Projekte öffentlicher Verwaltungen.

## 5. Ressourcenmobilisierung.

Einige Institutionen und Träger, die Projektsteckbriefe und -ideen bei »nordwärts« einreichten, bezeichneten ihre Eingabe als »Antrag«, in der Annahme, dass es sich bei einem solchen Projekt nur um ein neues Förderprogramm handeln könne. Es führt immer noch zur Verwirrung, dass »nordwärts« weder ein Ast der Stadterneuerung, der Flüchtlingshilfe oder ein neuer Quartiersfonds ist. Neben den städtischen Mitteln zur Einzelprojektentwicklung und -umsetzung, über die »nordwärts« seit 2017 verfügt, geht es vornehmlich darum, auch unkonventionelle Wege der Ressourcenmobilisierung aufzuzeigen. Eine wichtige Basis dafür sind Netzwerke durch Matching-Prozesse zwischen Partnern, deren Zusammenwirken im Vorfeld nicht unbedingt absehbar war. Bekannte und neue Kräfte der Akteurslandschaft werden gebündelt und bisher unverbundene Arbeits- und Themenbereiche verknüpft, um möglichst viele Synergien zu nutzen.

So sind durch das Kuratorium, das weite Teile von Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft umfasst, sowie durch die breite Akteurs- und Trägerlandschaft breite Netzwerke entstanden. Diese ermöglichen auch eine nicht-monetäre Ressourcenmobilisierung. Durch die Vermittlung von Kontakten – z. B. zwischen einem institutionellen Kuratoriumsmitglied und einem Projektträger – können Synergien für die Projektentwicklung entstehen, ohne dass dabei Geld fließt. Dies reicht von einer kostenlosen externen Beratung oder Moderation, der Nutzung von Verteilern oder Medien der Öffentlichkeitsarbeit über die Zurverfügungstellung von Räumen oder Grundstücken bis zu einer kostenlosen Beratung.

Daneben werden auch ausgetretene Pfade beschritten: Die intensive Öffentlichkeitsarbeit sowie die Vortragstätigkeit der Koordinierungsstelle verfolgen das Ziel, sich bei Stiftungen und anderen privaten Sponsoren bekanntzumachen und für das Gesamtprojekt oder einzelne Vorhaben zu werben. Es konnten bereits eine Reihe von Kontakten geknüpft und erste Finanzmittel eingeworben werden.

Im Fokus stehen auch öffentliche Förderprogramme, die systematisch auf ihre Anwendbarkeit für »nordwärts«-Konzepte und Projekte untersucht werden. Antragstellungen erfolgen i. d. R. in Kooperation mit anderen städtischen oder externen Akteuren. Diese werden z. T. aktiv gesucht, es wenden sich

auch Dritte an die Koordinierungsstelle und weisen auf ein Förderprogramm hin und/oder tragen dazu eine Idee vor. »nordwärts« und Partner waren hier sehr erfolgreich und haben bereits mehrere Millionen Euro erworben. Durch die Zusammenarbeit in den einzelnen Konsortien hat sich auch die Kooperation mit der Wissenschaft intensiviert: Projekte werden mit der Technischen Universität Dortmund, der Fachhochschule Dortmund oder mit dem Institut für Arbeit und Technik in Gelsenkirchen durchgeführt. Dies hat auch zur Folge, dass die Koordinierungsstelle »nordwärts« attraktiv für studentische Praktika ist und Einzelprojekte zu Themen für Studien- und Abschlussarbeiten werden, die wiederum einen Mehrwert für die Projektarbeit darstellen.

## 6. Einsichten und Ausblick

Da es in diesem Artikel weniger um die städtebaulichen oder sozioökonomischen Wirkungen des »nordwärts«-Projektes und seiner Einzelvorhaben als um die Akteurslandschaft und Beteiligungsprozesse geht, soll an dieser Stelle als Ergebnis nur ein Beispiel eines Sub-Projekts dargestellt werden. In der unter Punkt 2 erwähnten Ideenwerkstatt zum Thema »Magistralen« gab es zahlreiche gestalterische Vorschläge: Diese reichten von einer einheitlichen Gestaltungslinie mit grünen und kulturellen Elementen, der Verbesserung der Fahrradwege bis zur Schaffung von Klimainseln. Die erste Wirkung dieser Ideenwerkstatt war jedoch eine ganz andere und unerwartete: Auf Initiative einiger an der »Pilot-Magistrale« ansässigen Unternehmen hat sich unter Moderation von »nordwärts« und unter Mitwirkung von Quartiersmanagement und städtischer Wirtschaftsförderung inzwischen eine gewerbliche Interessengemeinschaft auf Vereinsbasis gegründet, die eine Plattform für gemeinsame unternehmerische und zivilgesellschaftliche Aktivitäten bilden wird.

In diesem Fall hat die Koordinierungsstelle »nordwärts« eine aktive Anschubrolle übernommen. Andere Einzelprojekte entwickeln sich in ihrer jeweiligen Trägerschaft völlig selbständig (der Idealfall), bei Dritten sind moderierende Eingriffe, Sponsorsuche und manchmal auch langwierige Beratung notwendig.

Für den formellen Verwaltungsapparat stellt »nordwärts« eine große Herausforderung dar: Die städtischen Fachbereiche schwanken zwischen der Ablehnung des Projektes als Mehrbelastung und dessen Nutzung zur Verfolgung eigener Ziele mit zusätzlichem (nicht)materiellem Mehrwert. Ähnlich geht es der Ortopolitik, die sich z.T. daran gewöhnen muss, dass Projektideen aus »irgendeiner Ecke« ihres Stadtbezirks kommen und – von ihr zunächst unkontrolliert – den »nordwärts«-Prozess durchlaufen, bevor sie der Bezirksvertretung zur Entscheidung vorgelegt werden.

Die Ideengeber aus der Zivilgesellschaft wiederum, die mit den Prozessen in Verwaltung und Politik nicht so vertraut sind, müssen vor allem eines mitbringen: Geduld für Verfahren, die ihnen unbekannt und langwierig sind. »Antragserprobte« Träger und Lobbyisten tun sich hier naturgemäß leichter! Die Kommunikation mit der Wissenschaft erweist sich zwar als sprachlich-kommunikative Herausforderung, ermöglicht jedoch in der operativen Arbeit die Einsicht über unterschiedliche Arbeitsstile und die Akzeptanz der Tatsache, dass eine Stadtverwaltung ganz anders mit Ergebnissen einer wissenschaftlichen Befragung umgeht als ein wissenschaftliches Institut.

So heterogen wie bei den Akteursgruppen ist die Akzeptanz von »nordwärts« auch in den einzelnen Stadtbezirken der Gebietskulisse. Da gibt es den Bezirk, in dem zwar die Beteiligungsformate gut besucht sind, aber wenige Folgeprojekte entstehen. »nordwärts« spielt hier keine besondere Rolle. In einem anderen Bezirk waren die Akteure sofort Feuer und Flamme, im dritten hat man abgewartet, um dann im Folgejahr umso intensiver auf den »nordwärts«-Zug aufzuspringen, in einem vierten hat sich eine lokale Untergruppe des Kuratoriums als kritischer Motor erwiesen.

Aus den zahlreichen Prozessen, die in sich einen gesamtstädtischen Veränderungsprozess darstellen, hat sich ergeben: Es ist wichtig, miteinander zu reden. Und: Verwaltung, Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft müssen lernen – gemeinsam. Da trifft es sich gut, dass der Atem lang und »nordwärts« ein Dekadenprojekt ist.

## »Ohne die Stadtgesellschaft geht es nicht« Dortmunds Oberbürgermeister Ullrich Sierau im Gespräch mit Klaus Selle



Ullrich Sierau,  
Oberbürgermeister der Stadt  
Dortmund  
© Stadt Dortmund

Anlass des Gesprächs zwischen Ullrich Sierau und Klaus Selle waren Recherchen im Rahmen des multi|kom-Projektes<sup>1</sup> zum Programm »nordwärts«, mit dem von 2015 bis 2025 in der nördlichen Stadthälfte Dortmunds Strukturimpulse gesetzt werden sollen.<sup>2</sup> Dieser Ansatz nimmt in seiner Offenheit und Projektorientierung Elemente des Planungsverständnisses der Internationalen Bauausstellung (IBA) »Emscher Park« auf und unterscheidet sich auch in anderer Hinsicht von gängigen Stadtentwicklungskonzepten. Das machte neugierig und führte zu diesem Gespräch – das dann aber nicht allein um »nordwärts« kreiste, sondern auch damit zusammenhängende allgemeinere Fragen aufwarf: von der Bewältigung des Strukturwandels bis zur Bedeutung der Stadtgesellschaft in Prozessen der Stadtentwicklung.

Im Folgenden werden Ausschnitte aus dem fast dreistündigen Gespräch wiedergegeben:

<sup>1</sup> »Multilaterale Kommunikation in Prozessen der Stadtentwicklung«, ein von der DFG gefördertes Projekt, in dem von 2015 bis 2018 rund 50 verschiedene Stadtentwicklungsprozesse (vom Umbau öffentlicher Räume bis zu gesamtstädtischen integrierten Konzepten) untersucht werden. Mehr dazu: <http://www.pt.rwth-aachen.de -> Forschung -> Projekte -> multi|kom>

<sup>2</sup> Vgl. ausführlicher zum »nordwärts«-Ansatz auch Michaela Bonan, Harriett Ellwein: »Das Halbe für das Ganze« – Tägliche Praxis multilateraler Kommunikation und Governance im Projekt »nordwärts« in Dortmund. In: pnd|online ([www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)) Ausgabe |2018 sowie [https://www.dortmund.de/de/leben\\_in\\_dortmund/nordwaerts/start\\_nordwaerts/index.html](https://www.dortmund.de/de/leben_in_dortmund/nordwaerts/start_nordwaerts/index.html)

### »Der Norden drohte abgehängt zu werden«

**Klaus Selle (KS):** *Wie kam es zu »nordwärts«? Wie entsteht die Idee zu so einem Projekt? Und wie entwickelt sie sich weiter?*

**Ullrich Sierau (US):** Als Hintergrund muss man die Strukturkrise und die damit verbundenen gewaltigen Herausforderungen sehen: Mit dem Strukturwandel hat Dortmund rechnerisch über 80.000 Arbeitsplätze in den Bereichen Kohle, Stahl, Bier u.a. verloren. Das ging damals von 320.000 auf 240.000 herunter. Heute stehen wir wieder bei 330.000. Tendenz weiter steigend. 5.000 sollen in jedem Jahr dazu kommen. Noch immer ist die

Arbeitslosigkeit zu hoch, aber wir tun alles, um unter die 10% zu kommen.

Vieles ist vor allem im Süden der Stadt geschehen: die Entwicklung der Technischen Universität ist da in erster Linie zu nennen. Heute haben wir über 50.000 Studierende in der Stadt und konnten gerade die 7. Hochschule – eine private – begrüßen. Dann natürlich der Technologiepark mit inzwischen über 11.000 Arbeitsplätzen. Und selbstverständlich auch die Entwicklung der Phoenix-Standorte in Hörde – Phoenix West und Phoenix-Ost.

Das hat dann irgendwann auch Stimmen aufkommen lassen wie: ›Im Süden passiert ganz viel – bei uns nicht‹ oder ›Ihr vergesst den Norden‹. Das hat sich insbesondere an den Phoenix-Projekten festgemacht. Dabei wurde gern vergessen, dass diese Ungleichheit von Norden und Süden bereits mit der Nordwanderung des Bergbaus begann. Im Süden steht sie hoch an, im Norden taucht die Kohle ab. Und als der Süden ausgekohlt war, konnte dort der Strukturwandel bereits beginnen.

[...]

Im Nordteil der Stadt fielen in großem Umfang Arbeitsplätze weg. Dazu kam ein Verlust an Kaufkraft, der wiederum mit Segregation einher ging. Der Norden drohte abgehängt zu werden.

Und das darf nicht sein.

#### »Ein integriertes Projekt musste her«

**US:** Als wir unseren Aktionsplan zur Sozialen Stadt machten, war das klar ablesbar: 11 Aktionsräume von 13 lagen im Norden. Aber es war auch klar: Es braucht mehr als einzelne Soziale-Stadt-Gebiete. Ein integriertes Konzept musste her. Nachdem für den Süden die wichtigsten Strukturimpulse gesetzt waren und sich die Entwicklung dort weitgehend selbst trägt, musste nun der Norden in den Mittelpunkt rücken.

**KS:** *Soweit die Sachlage. Aber wie wird aus solchen Erkenntnissen ein Projekt, ein Programm?*

**US:** Ich war und bin viel in der Stadt unterwegs. Und irgendwann wurde deutlich: Der Norden ist dabei, sich aus dem politischen Prozess zu verabschieden. Bei der damaligen Stichwahl [Oberbürgermeister] im Jahr 2014 war zum Beispiel die Wahlbeteiligung erbärmlich niedrig. Ich weiß noch wie heute, dass ich damals mit einem Bezirksbürgermeister aus dem Norden telefonierte habe

und ihm sagte: ›Ganz klar, wir müssen als Gesamtstadt etwas für den Norden machen‹.

Ich habe das dann zunächst mit Leuten meines Vertrauens in der Verwaltung und Politik besprochen und die konnten der Idee auch etwas abgewinnen.

Danach habe ich verschiedene öffentliche Veranstaltungen genutzt, um das etwas deutlicher werden zu lassen. Auch das wurde erstmal freundlich bewertet. Die Reaktionen waren durchaus positiv, manchmal etwas verhalten – so nach dem Motto: ›mal abwarten, was das werden soll‹ – aber positiv.

So entstand die Idee eines besonderen Programms für den Norden. Das heißt: für fast die Hälfte des gesamten Stadtgebietes.

#### Da haben uns natürlich alle erstmal für verrückt erklärt«

**KS:** *Vom Phoenix-See war schon die Rede und ich würde gern noch einmal auf ihn zurückkommen, bevor wir weiter über nordwärts reden. Auf den ersten Blick sind das ja zwei gänzlich verschiedene Projekte. Aber auf den zweiten Blick stehen beide für Strukturwandel, für kommunalen Gestaltungswillen. Und beide heben sich auch vom sonst in der hiesigen Stadtentwicklungspolitik Üblichen ab. Wenn also dieser kleine Umweg gestattet ist: Wie war das damals mit Phoenix - Ost?*

**US:** Den Plan für den See hatten wir schon eine ganze Weile. Aber das war erstmal intern. Denn wir konnten mit einer solchen Diskussion zu der Zeit noch nicht nach draußen gehen, weil es dann geheißen hätte: Ihr gefährdet die Arbeitsplätze, die da noch sind. Wir mussten abwarten bis Thyssen sagt: ›Wir stellen die Produktion ein‹. Als das gesagt war, gab es zudem einen Anstoß durch die Entwicklungsabsichten für Phoenix West. Es war klar, dass dort Boden benötigt wurde – für die Modellierung des Geländes, um dort ein Plateau zu schaffen. Und den konnten wir durch den Aushub auf Phoenix-Ost [wo der See entstehen sollte] ganz aus der Nähe bekommen. Als wir nun den Wettbewerb für Phoenix West starten wollten, musste dann aber auch – für die Politik, die Wettbewerbs Teilnehmer und die Öffentlichkeit – klar sein, dass wir vorhaben, für die Ostfläche einen See zu machen.

Da haben uns natürlich alle erstmal für verrückt erklärt. Und gesagt: ›Wieder ein Plan, der nicht gebaut wird‹. Aber wir wussten nach Machbarkeitsstudien und dem Plan-

feststellungsverfahren, dass das gehen könnte. Die bauliche Umsetzung verlief dann trotz der sehr aufwändigen Entfernung von Fundamenten und Verfüllung von Stollen zügig.

### Die Geschwindigkeit der Vermarktung war atemberaubend«

US: Was wir aber gar nicht erwartet hatten war, wie rasant die Vermarktung der Flächen danach verlief. Das hatte Gründe: Wir erlebten den Beginn der Reurbanisierung und das Abflachen der Abwanderung aus den urbanen Zentren. Und wir hatten jetzt ein sehr attraktives Angebot. Direkt an einem See kann man dann erst wieder in Essen wohnen.

Wohnen am Wasser ist eben eine tolle Adresse – sowohl zum Wohnen wie auch zum Arbeiten. Es gab daher schon früh eine rege Nachfrage auch aus der Region. Es gab viele, die uns sagten: Wo sind denn die besonderen, die besseren Wohngebiete? Wenn ihr mir so etwas nicht anbieten könnt, gehe ich nach Herdecke. Diese Ansage ›sonst gehe ich nach Herdecke‹ war immer so etwas wie die Höchststrafe. Da waren ja nun auch schon genug unserer Fußballer hin gezogen. Also war auch klar: Wir müssen etwas anbieten können, damit die Leute nicht nach Herdecke ziehen. Sondern vielleicht sogar von dort nach Dortmund.

Obwohl wir also schon solche Hinweise hatten, war die Geschwindigkeit der Vermarktung doch überraschend, fast atemberaubend.

Das hat dazu geführt, dass die, die früher kritisch waren – ›das rechnet sich nicht‹, ›das wird nie was‹ – nun alle »Mütter und Väter des Projektes« sind.

Also: Der Erfolg hat viele Väter und Mütter, die Misserfolge sind Stiefkinder.

Heute ist das ein Projekt, das europaweit, ja weltweit Aufmerksamkeit gefunden hat – wohl auch, weil es so etwas wie die Verwandlung eines Stahlstandortes in einen See und dazu Wohnen, Gewerbe, Freizeit und Tourismus, aber auch die Hochöfen auf Phoenix West, nicht nochmal gibt.

Und die, die damals sagten ›Privat vor Staat! Das darf nicht die Stadt machen, das muss ein privater Investor machen‹ irrten sich. Denn es war weit und breit kein belastbarer privater Investor zu finden, der damals in das Entwicklungsrisiko einsteigen wollte. Das zeigt auch: »Privat vor Staat« hat sich gerade auch an diesem Projekt als ordnungspolitische Fiktion erwiesen. Wir als Stadt haben erst die Infrastruktur und die Grundlage für

das folgende Engagement der Privaten geschaffen.

### »Man muss das so managen, dass auch der Markt darüber fröhlich ist«

KS: *Das Engagement Privater spielt doch auch eine wichtige Rolle im ›nordwärts‹-Prozess, wenn ich das richtig sehe. Wie gewinnt man Marktakteure als Kooperationspartner?*

US: Es soll ja Verwaltungen geben, die sagen, wir tragen unserem Rat mal vor, was zu tun ist und dann beschließt der das und dann warten wir mal so lange, bis das eintritt. So ist das bei uns nicht. Für uns ist nicht erst seit ›nordwärts‹ klar, dass wir Partner finden, die das wollen, die ihr Interesse in diesem Prozess erkennen, die sich in der Lage sehen, mitzumachen, ohne überfordert zu sein, die das als Chance verstehen und nicht als Risiko und die ihren Claim haben, den sie bearbeiten. Aber im Vertrauen darauf, dass nebenan auch noch jemand arbeitet, der auch Gold findet.

Das meint jetzt nicht nur Unternehmen, Investoren, Entwickler – aber die eben auch.

Das Stichwort Vertrauen ist schon gefallen. Das ist elementar: Man muss sich darauf verlassen können, dass die Stadt auch Worten Taten folgen lässt, dass sie Projekte gut und zügig managen kann. Und da war die Phoenix-Entwicklung sehr wertvoll. Sie hat auch dazu geführt, dass das Vertrauen in unsere Leistungsfähigkeit und die Aussagen der Verwaltung deutlich gestiegen ist. Das hat insgesamt das Verhältnis auch zwischen Politik und Verwaltung verbessert und uns danach auch manche Diskussionen um des Kaisers Bart erspart.

Private Investoren möchten gerne wissen, in welchen Rahmen sie investieren. Sie wollen auch wissen, ob die Qualitätsstandards auch anderen abverlangt werden. Damit sie nicht ein teures, schönes Gebäude bauen und links und rechts minderwertige Architektur entsteht. Da geht es auch um Vertrauensschutz. Und um nachhaltige Werthaltigkeitsgarantien. Das alles haben wir auch mit unseren teilräumlichen Entwicklungskonzepten und den Masterplänen geliefert. Diese Konzepte haben in der Summe dazu geführt, dass wir nicht nur im Süden, sondern auch in der City richtig viel bewegt haben. Man muss das so managen, dass auch der Markt darüber fröhlich ist.

Das ist nicht überall so. Wenn ich höre, was einem da manchmal aus anderen Städ-

ten berichtet wird ... Wir haben da als Stadt Dortmund mittlerweile schon einen guten Ruf. Und das ist eine wichtige Grundlage für nächste Schritte.

#### **Projekte suchen sich Mehrheiten«**

**KS:** *Womit wir wieder bei ›nordwärts‹ wären. Wir haben jetzt schon über die Entwicklung der Idee und auch über Vorerfahrungen gesprochen. Nun stellt sich die Frage, wie wird aus einer Idee ein Dekadenprojekt? Was braucht man dazu?*

**US:** Was braucht man für ein solches Vorhaben? Man braucht

- verlässliche Leute,
- verlässliche Strukturen,
- einen belastbaren Instrumentenkasten,
- eine integrierte Perspektive, die richtige Ausrichtung und Projekte, die für die inhaltliche Ausrichtung stehen,
- politischen Rückhalt des Rates und der Bezirke.
- Ich brauche aber vor allem, das ist das zentrale, Kooperationspartner außerhalb der Verwaltung, mit denen ich das alles machen kann.

Es war also die Aufgabe, das zu sondieren und auszuloten. Dazu musste erst einmal die Koordinierungsstelle mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus der Verwaltung besetzt werden. Dann muss geklärt werden, dass es ein Budget für die Arbeit dieser Koordinierungsstelle gibt. Vor allem aber auch, dass ein finanzieller Rahmen zur Komplementärfinanzierung von Projekten da ist. Im Vordergrund stand zwar die Absicht, private Investitionen und Fördermittel einzuwerben, aber wenn sich ein Unternehmen ansiedeln will und dazu noch einen Straßenanschluss braucht, dann muss ich ja auch in der Lage sein, den zu bauen – jetzt einmal alles sehr vereinfacht und holzschnittartig gesagt.

**KS:** *... und wie ist das mit dem Verhältnis von Verwaltung und Politik?*

**US:** Wir haben wechselnde Mehrheiten, also keine Regierungsmehrheit und Oppositionsminderheit. So haben wir dann nur potenzielle Sieger im Rat sitzen. Denn wer will, kann Projekte optimieren und Projekten zustimmen. Wir haben keine Schützengräben. Und das ist gut so. Denn so entstehen sachbezogene Diskussionen. Dazu trägt auch bei, dass sich im Verwaltungsvorstand – nach süddeut-

schem Vorbild – die Mehrheitsverhältnisse im Rat in etwa abbilden.

Wechselnde Mehrheiten sind aber auch die Stunde der Verwaltung – zumindest hier bei uns. Nicht: Die Mehrheit macht Projekte. Sondern: Die Projekte suchen sich Mehrheiten.

#### **»Ohne die Stadtgesellschaft geht es nicht«**

**US:** ... Und dann war der Punkt erreicht, dass wir Leute von draußen brauchen. Ohne die Stadtgesellschaft in ihrer ganzen Breite, von den Unternehmen, von der Wissenschaft bis zu den Vereinen, den Initiativen und vielen Einzelpersonen, geht es nicht.

Ich kannte ja schon eine ganze Reihe von Personen aus früheren Planungsprozessen [Integrierte Entwicklungskonzepte für Stadtbezirke, thematische Masterpläne] – aus der Wirtschaft, der Wohnungswirtschaft, aus dem Bildungsbereich, aus der Zivilgesellschaft und unterschiedliche Bürgerinitiativen, aus der Wissenschaft, aus dem Sport, aus der Kultur. Und es war klar, wir brauchen jetzt Menschen, die für eine räumliche Verankerung des Projektes stehen, für Kompetenz und vor allem für eine gewisse Ambition. Gesucht waren also Personen, die dort wohnen, die viel wissen und die etwas (bewegen) wollen. Natürlich wohnen nicht alle im Norden, denn auch der Süden soll mitbekommen, was dort geschieht. Und auch ein paar Externe sind dabei – für den Blick von außen.

Solche Menschen haben wir schon früher bei unseren integrierten Stadtbezirkentwicklungsplänen und den thematischen Masterplänen (z.B. zu Mobilität, Einzelhandel etc.) eingebunden – oft für viele Sitzungen in enger Taktung. Auch die Politik war in diesen Gremien immer dabei und bekam so mit, was wie diskutiert wurde. Und sie bekam auch mit, dass sich die Zivilgesellschaft trotz ganz unterschiedlicher Ansätze zusammenraufen kann. Auch konfliktreiche Themen – wie die Mobilität – konnten so gut bearbeitet werden. Man verständigte sich so auf fachliche Konzepte, die man an die Verwaltung weitergab mit der Empfehlung, das dann auch an die Politik heranzutragen.

#### **»Ich nenne das ›westfälische Schwarmintelligenz«**

**US:** Auch für nordwärts ist nun mit dem Kuratorium eine solche Struktur geschaffen.

Es war auch klar, dass das Kuratorium keine Verwaltungsveranstaltung werden kann, sondern dass es einen Vorstand gibt und temporär Schwerpunkte und Arbeitsgruppen gebildet werden. Das Kuratorium verwaltet sich nach dem Prinzip der ›westfälischen Schwarmintelligenz‹ selbst. Das hat bisher auch gut geklappt. Und wir haben immer die richtigen Leute für einzelne Themen und Projekte zusammen bekommen. Teilweise war es sogar so, dass sich manche hier erst kennengelernt haben. Zwei Unternehmerinnen im Kuratorium, die sich bislang nicht kannten, stellen fest, dass die eine in ihrem Unternehmen ein (IT-)Problem hat, das die andere mit ihrem (IT-) Unternehmen möglicherweise lösen kann. Es entstehen also auch neue Kontakte und Netze.

Darüber hinaus kann sich das Kuratorium auch personell verändern: Einige werden gehen, andere, die etwas bewirken wollen, kommen dazu.

Inzwischen ist es so, dass viele auch den Eindruck haben, dass es eine Ehre ist im Kuratorium dabei zu sein. Denn ›nordwärts‹ ist schon jetzt eine Erfolgsgeschichte. Wir haben wahnsinnig viele Projekte. Wir müssen sogar aufpassen, dass wir uns nicht verzetteln. Wir müssen auch darauf achten, dass alle Teilbereiche des Nordens dabei sind. Und wir müssen auch auf ›quick wins‹ achten. Wir können also nicht nur mit den komplexen Projekten anfangen und sagen, in fünf Jahren habt ihr das dann. Sondern ich muss auch Projekte haben, wo man im halben Jahr Ergebnisse sieht. Inzwischen haben wir ja auch schon erste Projekte eingeweiht und konnten deutlich machen: ›nordwärts lebt‹...

#### »Wir schießen hier nicht aus der Hüfte«

**KS:** *In der ersten Projektgeneration waren ja auch einige dabei, die schon angeschoben waren. Das war vermutlich auch ein Beitrag zu diesen ersten, kurzfristigen Erfolgen...*

**US:** Ja, das war einer der wichtigen Punkte. Insofern ist das eine weitere Nähe zur IBA. Da waren zu Anfang ja auch schon Projekte dabei, die es schon gab, die dann das IBA-Label bekommen haben.

Und die Leute haben jetzt auch akzeptiert, dass das ein Dekadenprojekt ist. Dass man nicht einmal mit dem Finger schnippen kann und morgen ist alles gut und fertig. Alle wissen, dass das Zeit braucht, Geld, Kraft und Anstrengung braucht. Und auch: dass es

Rückschläge geben kann. Das mit den ›blühenden Landschaften‹ für die man nichts tun muss – das glaubt ja kein Mensch. Und der westfälische Bauer ist auch da hilfreich. Der sagt nämlich: Schnell wachsendes Holz bricht schnell. Und – um im Bild zu bleiben – hier soll so etwas wie eine westfälische Eiche entstehen. Es geht hier eben auch um Nachhaltigkeit – und wir haben nicht umsonst 2014 den deutschen Preis für nachhaltige Großstädte bekommen. Wir schießen hier nicht aus der Hüfte. Es soll erfolgreich werden und Bestand haben.

Diese Haltung hat – glaube ich – vielen gefallen. Und nun stehen wir schon bald vor einer ersten Zwischenpräsentation ...

#### »Der Weg zum Ziel ist Teil des Ziels«

**KS:** *Die IBA Emscher Park ist ja schon angesprochen worden. Es gibt da in der Tat einige Parallelen, die offensichtlich nicht zufällig sind. Eine fällt ins Auge: Auch hier gibt es keinen Gesamtplan, kein räumliches Gesamtkonzept, in das sich die Einzelmaßnahmen einfügen. Auch Absicht?*

**US:** Wenn ich in einer solchen Situation eine Art Zielplan vorgeben würde, dann hätte das etwas Utopisches und zugleich Absolutistisches. Aber das ist ja in einer demokratisch verfassten, zivilgesellschaftlich aktiven Situation abwegig. Hier ist der Weg zum Ziel auch Teil des Ziels. Wenn ich die Potenziale einer Gesellschaft, auch ihre Empathie, ihr Wissen, nutzen will, dann muss ich die Gesellschaft mitnehmen. Außerdem ist es die Gesellschaft – ob es nun Einzelpersonen sind oder kollektive Schwarmintelligenz –, die mit ihrem Sachverstand Projekte qualifiziert.

Außerdem bekommen alle, die in einem solchen Prozess mitmachen, auch einen Eindruck davon, dass das ein unheimlich komplizierter und komplexer Prozess ist, wo sehr viele Faktoren und Interessen unter einen Hut gebracht und gut abgewogen entschieden werden müssen. Und wenn die mit 100% Wünschen in solche Prozesse hineingehen, dann merken sie, dass diese 100% angesichts der Komplexität des Projektes gar nicht zu erreichen sind. ... Und dann verstehen sie auch, dass schon 40% ein Erfolg sein können. ... Außerdem identifizieren sie sich mit einem solchen Projekt. Sind stolz. Und erzählen das weiter ...

**»Wir bitten die Menschen, etwas zu entwickeln, etwas, das ihr Ding ist, etwas, das sie nachher mögen.«**

**KS:** Nordwärts verfolgt also wie die IBA das Prinzip des offenen Prozesses und baut auf die identitätsstiftende Wirkung von Projekten. Anders als damals spielt hier aber die Öffentlichkeit eine große Rolle. Außerhalb Dortmunds sind aber auch skeptische Stimmen zu hören, wenn es um Beteiligung geht: Das könne zur Spaltung der Stadtgesellschaft führen und mit der Akzeptanzförderung sei es auch nicht weit her ...

**US:** ... das stimmt nicht ...

**KS:** ... Liegt das daran, dass hier bei nordwärts ganz anders vorgegangen wird als bei vielen der üblichen Beteiligungsprozesse? Einerseits geht es hier nicht nur um die »Öffentlichkeit«, sondern um das ganze Spektrum von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung. Und andererseits verwickelt ihr die, die dabei sind, in lang anhaltende Prozesse – also ganz das Gegenteil des »schnellen Votings«, das heute so en vogue ist...

**US:** Da ist was dran. Die Diskussionen um problematische Beteiligungsprozesse wurden um Olympiabewerbungen, aber auch um BuGa's, Tempelhofer Feld oder oder ... geführt. Das sind alles viel zu kurz gesprungene Aktionen. Da wurden Konzepte und Projekte abgestimmt, die von akademisch-administrativen Eliten geschaffen wurden. Das waren Labor-Produkte. Da hat vorher niemand daran gedacht mit den Menschen darüber zu reden. Fachlich waren das, wenn ich etwa an Hamburg denke, tolle Konzepte. Nicht umsonst haben sie aus verschiedenen Fachwelten Beifall bekommen. Aber weder in St. Georg noch in Pöseldorf oder auch in Blankenese hat jemand an diesen Prozessen mitgemacht.

[...] Die, die dann nachher darüber abstimmen sollten, haben das nicht als ihre Sache angesehen, sondern als abstraktes Elitenprojekt betrachtet, an dem sie im Vorhinein nicht beteiligt waren. Und wenn ich das dann zur Abstimmung stelle, dann bekomme ich die Quittung. Das war beim Tempelhofer Feld oder der BuGa in Mannheim auch so.

Ganz anders hier bei uns: Ich stelle hier gar nichts zur Abstimmung. Sondern wir bitten die Menschen, etwas zu entwickeln, etwas, das ihr Ding ist, etwas, das sie nachher mögen. Wichtig ist, dass Menschen sagen können: Das ist unsers.

**KS:** Ist das so etwas wie ein Gegenbild zum Phoenix-See? Sind das zwei verschiedene Typen von Stadtentwicklungsprojekten?

**US:** Beim Phoenix-See muss man die Zusammenhänge sehen. Der Strukturwandel war noch nicht weit fortgeschritten. Wir hatten andere Rahmenbedingungen – auch in der politischen Steuerung, auch im »Reifegrad« der Stadtgesellschaft. Das war schon noch die Zeit, wo man Projekte eher aus dem Hut gezaubert hat.

Wenn man wie ich bürgerinitiativ geprägt ist und damit auch ein etwas anderes Bild von Demokratie in einer Stadt hat, dann setzt man auch stärker auf die Einbindung der Stadtgesellschaft. Denn das ist gut für die Projekte. Und da entstehen auch tolle Ideen – etwa das Konzept einer dezentralen Wasserlandschaft (Seenplatte) im Norden als Gegenstück zum Phoenix-See.

**»Da geht es nicht um See und Hochöfen, sondern z.B. um einige tausend Arbeitsplätze«**

**KS:** Man redet doch in unserer Zunft gern von Leuchtturmprojekten. Das Phönix-Projekt mit See und Hochöfen ist sicher so etwas. Braucht das auch der Norden?

**US:** Damals ging es um einige hundert Hektar. Jetzt geht es um die Hälfte des Stadtgebietes. Da kann man nicht mal eben Leuchttürme definieren. Da ist die Körnigkeit auch eine andere. Und: Da geht es auch um anderes. Eben nicht um See und Hochöfen, sondern z.B. um einige tausend Arbeitsplätze an dezentralen Standorten. Aber ich will nicht ausschließen, dass noch Projekte entstehen, die wieder so etwas wie Leuchttürme werden. Ich denke da zum Beispiel an die Hafententwicklung. Die geht ja weit in den Norden hinein. Aber es ist hier ohnehin nicht sinnvoll zu sagen: Dies oder das. Leuchtturm oder viele kleine Projekte. Das entwickelt sich – beides. Das alles muss reifen. ...

**»Wer führen will muss in engem Kontakt zu den Menschen stehen«**

**KS:** Das klingt so »organisch«. Ist da nicht auch Steuerung im Spiel? Oder anders ausgedrückt: Wie reagiert Ullrich Sierau auf das Stichwort »Leadership«?

**US:** Das ist schon ein recht schillernder Begriff. Aber letztlich ist das leicht zu beantworten. Auch in demokratischen Systemen kann es natürlich ›Leader‹ geben, Führungspersönlichkeiten. Aber an prominenten Beispielen haben kluge Köpfe ja bereits illustriert, dass die Herausbildung solcher Personen und Persönlichkeiten nur aus ihrem Verhältnis zur gesellschaftlichen Situation erklärbar ist. Wenn es diese Entsprechung nicht gibt, werden die auch keine ›Leader‹. Insofern sind sie auch so etwas wie Projektionsflächen oder Kristallisationspunkte für gesellschaftliche Prozesse.

Das eine hängt mit dem anderen zusammen. Wer führen will, muss also auch in engem Kontakt zur Gesellschaft und zu den Menschen stehen, dort Rat einholen und letztlich auch Motivation gewinnen. Denn einer, der nach vorne geht, muss immer auch zurückschauen, ob da noch jemand nachkommt, ob er eine Gruppe führt oder allein mit seinem Führungsanspruch ist.

Deswegen glaube ich: Ja, man ist sogar in der Pflicht, eine Programmatik zu entwickeln, Ziele und Projekte vorzuschlagen – und Personen dafür einzunehmen. Das darf aber nicht so gehen wie bei manchen Architekten, die sagen: Ich habe hier einen tollen Entwurf. Und entweder Du liebst ihn – oder ich lieb Dich nicht.

**KS:** *Jemand hat mal geschrieben, manche Architekten wirkten gelegentlich wie ›Autisten‹ – und das wären dann ja wohl eher keine ›Leader‹?*

**US:** Wer in der Führungsverantwortung ist, darf kein Autist sein, sondern er muss sehr dialog- und kommunikationsorientiert sein. In solchen Dialogen entstehen Ideen und Projekte. Leadership should listen. Aber Führungsverantwortung heißt dann auch, zu schauen, ob die machbar sind, was es braucht, um sie weiter verfolgen zu können ... man muss also schon bei der Konzeptionierung eines Projektes darauf achten, dass das kein Wolkenkuckuksheim wird.

**KS:** *Wie ›führt‹, wie steuert man eine so große Stadtverwaltung?*

**US:** Es muss natürlich Leitentscheidungen geben – inhaltlich wie organisatorisch. Aber wenn ich mich darauf beschränkte, würde ich im Laufe der Zeit Schiffbruch erleiden. Die Verwaltung muss sich darin auch wiederfinden, muss das als sinnvoll und sinnhaft emp-

finden. Und dann muss man sie auch in Ruhe lassen und sie ihre Arbeit machen lassen. [...]

### »Ideen und Projekte müssen zum Ort passen«

**KS:** *Noch gar nicht angesprochen haben wir die Ressourcenfrage für nordwärts. Wenn ich das in den Unterlagen richtig gelesen habe, dann baut die Strategie stark darauf, private Mittel, aber auch Fördermittel, Mittel von Stiftungen etc. zu mobilisieren. Und die Stadt setzt laufende Mittel prioritär im Norden ein. Trifft es das?*

**US:** In gewisser Weise ist das ein kompensatorischer Ansatz. Temporär sollen Prioritäten gesetzt werden. Heißt: Wenn wir nur Mittel für die Restaurierung eines Turms haben, dann mache ich jetzt zunächst mal nicht den Steigerturm in Berghofen, sondern den Kirchturm in Lindenhorst. Ressourcen müssen in gewissen Grenzen umgesteuert werden. Das heißt natürlich nicht, dass wir nichts mehr im Süden machen – das wäre auch nicht vermittelbar.

**KS:** *Habe ich das weiter richtig verstanden, dass nicht-monetäre Ressourcen, also z.B. Kommunikation, Netzwerke etc. eine wichtige Rolle spielen?*

**US:** Es gibt generell einen dreifachen Instrumentenkasten. Der umfasst das

Recht. Ohne Recht keine Investition. Ich brauche Bebauungspläne, Baugenehmigung, Investitionssicherheit. Das zweite ist Geld – das öffentliche und das private. Da muss es gewisse Relationen geben. Die Hebelwirkung ist wichtig. In der Regel ist das 1 : 6 – also ein Euro öffentliches Geld und 6 Euro private Investition – bis 1 : 10. Am Phoenix-See war es noch mehr.

Und das Dritte ist das Reden, das Moderieren, das Motivieren, das prozessuale Gestalten. Ich kann Leute haben, die Rechte haben, andere die Geld haben – und die kommen trotzdem nicht zueinander.

Aus diesen drei Komponenten muss ich also eine Gesamtstrategie machen. Dabei gilt: »Gutes Geld geht zu guten Projekten.«

Reden, Netzwerken etc. heißt ja auch: Perspektiven und Projekte entwickeln, Projekte qualifizieren, Wege finden ... gemeinsam! Denn die Ideen und Projekte müssen zum Ort passen und gesellschaftlich verstanden werden können. Es muss ein Verhältnis geben – möglichst ein Vertrauensverhältnis, es muss im günstigen Fall schonmal die eine

oder andere erfreuliche Erfahrung geben, die eine Grundlage bildet für mehr.

Und das geht nur so.

Das geht nicht, wenn ich jetzt eine Agentur aus Hamburg oder München bitten würde, das zu übernehmen. Das funktioniert nicht ...

*KS: Wenn Ullrich Sierau sich mit anderen Amtskollegen vergleicht: Täuscht der Eindruck, dass es wenige gibt, die über diese tiefenscharfe Kenntnis der Stadtgesellschaft verfügen?*

**US:** Der täuscht nicht. Der ist berechtigt. Aber das hat natürlich auch Gründe: Ich bin einer der dienstältesten Oberbürgermeister in den deutschen Großstädten. Und ich habe das Glück, dass ich schon seit meiner Zeit als Planungsdezernent hier ganz viele Leute und ganz viele Ecken der Stadt kenne. Das ist ein ganz, ganz großes Pfund.

[...]

## Das Ebenenproblem zwischen Bürgern und Planern in partizipativen Stadtentwicklungsprozessen – Der Vermittlungsversuch eines Praktikers



### Abstract

Bei partizipativen Stadtentwicklungsprozessen wird deutlich, dass Planer und Bürger oft über unterschiedliche Dinge sprechen. Konkrete Probleme des Alltags stoßen auf abstrakte Betrachtungsszenarien und Planungsinstrumentarien, die diese Anliegen nur schwer verarbeiten können. Eine Beteiligungslücke klafft, die am Ende Bürger, Planer, Verwaltung und Politik meist ernüchert, gar demotiviert zurück lässt. Diese Lücke kann reduziert werden – mit der richtigen Verfahrensarchitektur von Beteiligungsprozessen und einer ehrlichen und offenen Kommunikationshaltung im Bürger-Planer-Dialog.

Deutschlands Städte und Kommunen machen sich fit für die Zukunft. So scheint es zumindest, betrachtet man die Vielzahl von Zukunfts- und Visionsprozessen, die viele Kommunen derzeit anstoßen. In groß angelegten Beteiligungsprozessen kommen Stadtplaner, Bürger und Verwaltungsvertreter darüber ins Gespräch, wie sich ihre Stadt in mittlerer bis ferner Zukunft verändern wird. Häufige Gesprächsfragen sind: Wie wird deine Stadt 2030+ aussehen? Was ist dir in Zukunft wichtig?

In Werkstätten, Online-Dialogen, Szenarioworkshops und Zukunftskonferenzen wer-

den die Hinweise und Ideen der Bürger gesammelt, strukturiert und im Dialog mit den Planern abgewogen und verdichtet. Am Ende stehen (integrierte) Stadtentwicklungskonzepte. Unter Berücksichtigung der heutigen Bürgerperspektiven auf die Zukunft sollen die Bürger dabei helfen, die Stadt von Morgen zu gestalten. Eine Entwicklung, die bereits verschiedene Autoren an dieser Stelle aufgegriffen haben, um über die Grenzen und Herausforderungen partizipativer Stadtentwicklung zu reflektieren (vgl. u.a. SELLE 2011).

Julian Ermert (MA Politische Kommunikation) ist Projektmanager und Konzepter bei Zebralog, einer Agentur für crossmediale Bürgerbeteiligung. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Prozesse partizipativer Stadtentwicklung, Kollaboration und Beteiligung innerhalb von Mitgliederorganisationen und die Entwicklung innovativer Dialogmethoden vor Ort und im Internet.

### **Auf partizipative Begeisterung folgt inhaltliche Ernüchterung**

Stadtplanung erfolgt in den zuvor genannten Zukunftsprozessen informell, partizipativ, fachlich hinterlegt und vor allem frühzeitig. Also alles bestens!? Sagen wir: Fast! Denn die Beteiligungspraxis zeigt, dass am Ende solcher Beteiligungsverfahren oftmals Ernüchterung steht. Ernüchterung, weil unter anderem die hohen Erwartungen der Prozessinitiatoren und -beteiligten an die Ergebnisse der Beteiligung durch die planerischen Instrumentarien und Gestaltungsmechanismen nicht erfüllt werden können.

### **Qualitätsvoller Bürger-Planer-Dialog als Lösungsansatz? – Die dialogischen Mikrokosmen im Blickpunkt**

Dieser Beitrag begibt sich auf eine Spurensuche nach den Ursachen dieser Erwartungsschere und beginnt dabei bei den »dialogischen Mikrokosmen« großer Bürgerbeteiligungsprozesse: Dem direkten Dialog zwischen Planer und Bürger. Im Folgenden soll erkundet werden, ob die Legitimation und der fachliche Gehalt der Ergebnisse partizipativer Stadtplanung tatsächlich mit der Qualität des direkten Dialogs zwischen Bürgern und Planern stehen und fallen. Aus der Praxis heraus lässt sich schließen, dass diese Qualität eng gekoppelt ist an die Architektur des Dialogverfahrens und die darin angewandten Moderationsstrategien.

Ausgehend und ergänzend zu den Ausführungen und Schlussfolgerungen Klaus SELLES (2011) im Beitrag »Participatiment – oder: Beitragen wir uns zu Tode?« wird im Folgenden der Versuch unternommen, zu beschreiben, wie über die **Gestaltung von Dialogverfahren und Moderationsstrategien** eine nachhaltige und fachlich hinterlegte Bürgerbeteiligung in der Stadtentwicklung gelingen kann. Eine Beteiligung, die es schafft, die Blickwinkel des Planers und des Bürgers zu synchronisieren und zu harmonisieren, um greifbare planerische Ergebnisse zu erzeugen. Ergebnisse, in denen sich ein großer Teil der beteiligten Akteure aus Bürgerschaft, Verwaltung und Politik wiedererkennen kann.

Der Kern und gleichsam auch die Lösung des Problems liegt im Planer-Bürger-Dialog. Planer und Bürger kommen zwar in den Prozessen ins Gespräch zu Zukunftsthemen, doch bewegen sie sich dabei gedanklich auf unterschiedlichen Ebenen.

### **Wenn Bürger die Planer nicht verstehen – Ein Beispiel**

Zur Veranschaulichung sei eine beispielhafte Dialogsituation aus der Beteiligungspraxis beschrieben, wie sie in vielen Bürgerwerkstätten zu beobachten sein dürfte: Bürger und Planer sitzen im Rahmen einer Werkstatt an Thementischen zusammen, um über die Zukunft ihrer Stadt zu sprechen. Gemeinsam werden Ideen gesammelt, entwickelt und abgewogen. Ein Thema am Tisch ist die zukünftige Gestaltung öffentlicher Stadträume. Es werden Moderationskarten geschrieben und schnell kommen viele Hinweise und Bedarfe zusammen: Die Parks müssen sauberer werden. Dort finde sich aktuell zu viel Hundekot. An einigen Stellen fehlten Hinweisschilder, dass hier die Grünflächen nicht zum Grillen genutzt werden dürfen. Andere Bürger werfen ein, es fehlten barrierefreie Zugänge, da die Bordsteine zu den Plätzen nicht abgesenkt seien. Die anwesenden Stadtplaner nehmen diese Punkte auf, doch wissen sie bereits, dass sie diesen konkreten Bedarfen, Sorgen und Problemen mit ihren Instrumentarien und Handlungsoptionen nur bedingt gerecht werden können. Trotz einer Vielzahl an gesammelten Bürgerhinweisen bleiben am Ende planerische Fragen unbeantwortet: Wie muss die Erreichbarkeit dieser öffentlichen Flächen in Zukunft gestaltet werden? Welche Nutzungen sind den Bürgern in Zukunft dort wichtig? Wie müssen die öffentlichen Räume ins Gesamtbild der Stadt eingefügt werden? Antworten auf diese Fragen erhalten sie nur durch interpretatorische Analyse der gesammelten Bürgerhinweise im Nachgang der Veranstaltung – sozusagen auf einer Meta-Ebene jenseits der konkreten Bedarfe der Bürger.

### **Das Ebenenproblem partizipativer Stadtplanung und seine Folgen**

Auch wenn es sich hier um ein überspitzt formuliertes Beispiel handelt, verdeutlicht es doch, in welchem Dilemma sich die Bürgerbeteiligung im Rahmen so gelagerter Stadtentwicklung häufig bewegt: Eine sehr konkrete Betrachtungsebene der Bürger, die unmittelbar bei ihren alltäglichen Bedarfen und Betroffenheiten ansetzt, stößt auf eine eher abstrakte und langfristige Betrachtungsebene der Planer (vgl. hierzu auch SELLE 2011: 4 ff.) Dieses **Ebenenproblem partizipativer Stadtentwicklung** trifft umso stärker zu, je langfristiger und strategischer die Stadtpla-

nung im Rahmen der Bürgerbeteiligung erarbeitet werden soll.

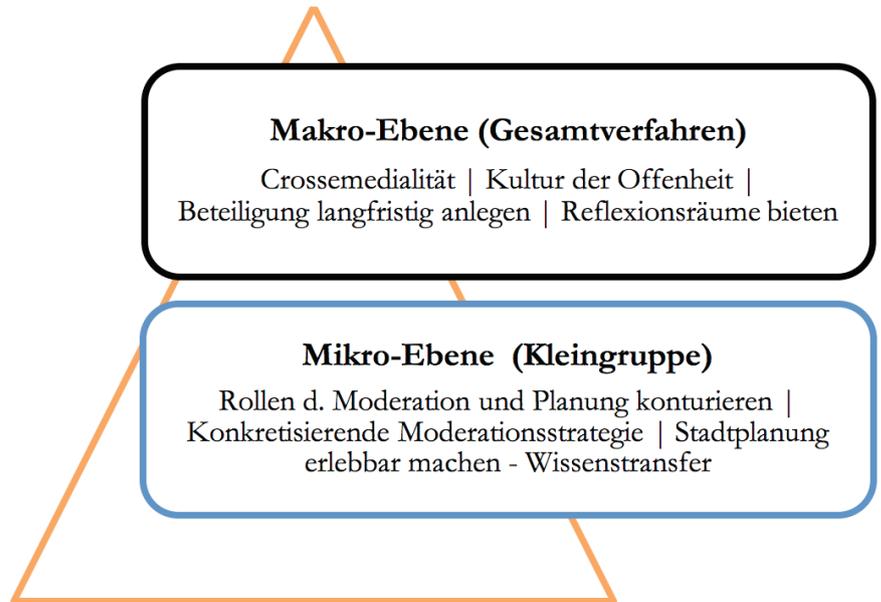
Wird dieses Ebenenproblem nicht von Beginn an in solchen Teilnahmeverfahren bedacht und auch offen thematisiert, besteht die Gefahr, dass die entstehende **Beteiligungslücke** am Ende die Relevanz der Beteiligungsergebnisse unterminiert. Nach intensiver Diskussion und Ideensammlung können sich die Bürger im abschließenden Konzept, das als Ergebnis der Beteiligung auf der Abschlussveranstaltung vorgestellt wird, nicht wiederfinden. Die Lücke zwischen den im Prozess artikulierten Problemen, Sorgen und Bedarfen der Bürger einerseits und den Spielräumen des Teilnahmeprozesses und seinen Instrumentarien andererseits wird mit aller Deutlichkeit sichtbar (ebd.). Sie kann den Nährboden bilden für Missverständnisse, die die Legitimation des Verfahrens erodieren – unabhängig davon, ob das Endergebnis sinnvoll für die Zukunftsentwicklung der Stadt ist oder nicht.

Die Beteiligungslücke produziert zudem **Beteiligungüberschüsse** (ebd., 4) – also Bürgerbeiträge, die gut gemeint sind, aber die im weiteren Verfahren seitens der Planer nicht berücksichtigt werden können. Am Ende solcher Teilnahmeverfahren bleibt häufig Ernüchterung: Bürger sind demotiviert, weil sie ihre Impulse im Konzept nicht wiederfinden können. Verwaltungen sind frustriert, weil sie den notwendigen Rückenwind der Bürgerbeteiligung verlieren und die politische Beschlussfähigkeit des erarbeiteten Konzeptes in Gefahr sehen. Mehr noch: Auf längere Sicht besteht gar die Gefahr, Teilnahmeverdrossenheit zu befeuern.

Wie ist also mit diesem Ebenenproblem umzugehen? Die Antwort darauf ist eine treffend gestaltete Vermittlungs- und Übersetzungsleistung zwischen den Bedarfen und Anforderungen der Planer auf der einen und den Bürgern auf der anderen Seite. Hier könnte ein Schlüssel für die Lösung des Problems liegen.

### **Sieben Faktoren der Verfahrensgestaltung und Moderationsstrategie für eine nachhaltige partizipative Stadtentwicklung:**

Aus der Praxis der Bürgerbeteiligung lassen sich sieben Faktoren ableiten, die dafür sorgen können Teilnahmüberschüsse (vgl. ebd.: 4) zu reduzieren und das Ebenenproblem zu mildern.



Wesentliche Erfolgsfaktoren für nachhaltige Bürgerbeteiligung in der Stadtplanung liegen vor allem im direkten Dialog zwischen Planern und Bürgern in Arbeits- oder Kleingruppen auf Veranstaltungen – also auf der **Mikro-Ebene** der Bürgerbeteiligung.

Abbildung 1: Sieben Faktoren nachhaltiger partizipativer Stadtentwicklung (Quelle: Eigene Darstellung).

#### **■ Die Rolle des Planers: Erklärend einordnen.**

In Dialogsituationen zwischen Planern und Bürgern ist es entscheidend, von Beginn an die Rolle des Planers und des Moderators klar zu beschreiben und dies, falls notwendig, im Laufe von Arbeitsphasen auch zu wiederholen. Ein Rollenprofil des Planers wäre etwa das des Fachexperten, der die aufkommenden Bürgerbeiträge in der Dialogsituation selbst einordnet, Rückfragen stellt und darüber eine erklärende fachliche Einordnung vornimmt. Erklärend meint dabei, dass gesetzliche Rahmenbedingungen oder Entwicklungstrends den konkreten Beiträgen der Bürger gegenüber gestellt werden. Anhand der Kontrastierung ist es möglich, die Hintergründe bestimmter Restriktionen zu verdeutlichen. Bürgerideen und -hinweise, die ganz eindeutig an den Instrumentarien der Stadtplanung vorbeigehen, werden so nicht einfach dokumentiert und anschließend in den Planungsstufen »verdichtet«. Sie werden vielmehr »markiert« und mit Hintergrund-erläuterungen transparent kontextualisiert. Diese Kontexte sollten genau wie die Bürgerhinweise dokumentiert werden. Im Gespräch selbst findet dadurch eine eingehendere Strukturierung des Bürgerinputs statt und die Teilnehmenden erfahren unmittelbar, wie

und ob ihre Hinweise die Arbeit der Planer unterstützen. Fachliche Einordnung und Verdichtung erzeugt somit per se nicht Demotivation seitens des Bürgers, solange sie offen, verständlich und transparent erfolgt. Klar ist: Erklärendes Einordnen ist eine anspruchsvolle kommunikative und auch fachliche Aufgabe, die sicherlich nicht mit jeder Gruppengröße und in jedem Veranstaltungskonzept in voller Tiefe gewährleistet werden kann.

#### ■ Die Rolle der Moderation: Konkretisierend vermitteln

Das kommunikative Gegenstück des erklärend einordnenden Planers ist der konkretisierend vermittelnde Moderator. Seine Rolle ist zweierlei: Einerseits ist er dafür verantwortlich, das erläuternde Einordnen durch den Planer gezielt durch Nachfragen einzufordern – etwa in dieser Form: »Ist dies denn wirklich im Rahmen Ihrer Planungen möglich? Können Sie die Sauberkeit des Parks mit dem Stadtentwicklungskonzept beeinflussen? Warum nicht?«. Dadurch schärft die Moderation im Dialog nicht nur ihre eigene Rolle, sondern auch die des Planers. Ein weiterer Effekt: Die Beteiligungsspielräume und Zielsetzungen der Beteiligung werden dadurch stets wiederholt und verbalisiert. Sie bleiben damit keine einleitenden Präsentationsfolien im Informationsteil einer Bürgerwerkstatt, sondern sie sind in den kleinteiligen Gesprächen präsent. Auf der anderen Seite ist es die Rolle des Moderators, die Hintergründe des Bürgerinputs zu hinterfragen und nachzubohren. Denn die Praxis zeigt, dass sich hinter konkreten Problemen und Hinweisen der Teilnehmenden, die auf den ersten Blick nicht im Rahmen der Planungen berücksichtigt werden können, oftmals allgemeine und damit für die Planung durchaus relevante Belangen verstecken.

#### ■ Stadtplanung erlebbar machen – Wissenstransfer ermöglichen

Einher mit der klaren Rollenaufteilung zwischen Moderation und Planung geht es auch darum, die Arbeitsweisen und Inhalte der Stadtplanung offen, verständlich und wiederholt zu kommunizieren. Beteiligungsprozesse in der Stadtentwicklung sind immer Lehrstunden für alle Beteiligten – die Bürger beraten die Planer mit ihrem lokalen Wissen, die Planer erklären, wie sie vorgehen wollen und was Stadtplanung kann oder auch nicht. Bürgerveranstaltungen sollten für diesen Wissenstransfer Räume bereitstellen. Dies kann ein Kurzinterview zwischen Planer und Mo-

derator zu Beginn einer Veranstaltung sein, in dem gezielt gefragt wird, was ein Planer eigentlich macht. Das kann auch ein kurzer YouTube-Clip sein, in dem man den Planern bei der Arbeit über die Schulter schauen kann. Besonders offen tritt dieser Wissenstransfer im Rahmen von Planerwerkstätten zu Tage, in denen sich Planer und Bürger zusammen mit Moderatoren über die Pläne beugen und gemeinsam »erfahren«, wie Stadtplanung funktioniert. Auch Spaziergänge durch bestimmte Vertiefungsräume und Quartiere sind eine gute Möglichkeit, um Bürgern vor Ort zu verdeutlichen, was Stadtplanung bewirken kann und was auch nicht.

Wichtige Erfolgsfaktoren, die indirekt die Qualität des Bürger-Planer Dialogs auf Mikro-Ebene fördern, sind sowohl in der Gesamtarchitektur partizipativer Stadtentwicklungsprozesse verborgen, als auch auf der **Makro-Ebene** der Beteiligung:

#### ■ Crossmediale Verfahrensarchitektur:

Das Beteiligungsverfahren sollten für möglichst viele, unterschiedliche Zielgruppen Einstiegspunkte in die Diskussion bieten. Crossmedial gestaltete Prozesse ermöglichen dies durch eine enge Verzahnung von Beteiligungsangeboten vor Ort und im Internet. Je mehr unterschiedliche Zielgruppen im Rahmen des Prozesses eingebunden werden können, umso kontrastiver sind die unterschiedlichen Hinweise und Belange, die an die Planer herangetragen werden. Dies steigert auch die Qualität und die Abwägungsmöglichkeiten für den Prozess des erläuternden Einordnens der Planer.

Wichtig ist es deshalb, insbesondere auf die inhaltliche Verzahnung und Passung der beiden Kanäle zu achten – etwa durch gleichgerichtete Dialogfragen. In Sachen Online-Beteiligung gilt auch: Der Planer sollte auch im Internet präsent sein und mit den Bürgern, etwa zu festgesetzten Sprechzeiten, ins Gespräch kommen – z.B. bei einem Expertenchat.

#### ■ Kultur der »prozessualen Offenheit«

Beteiligungsprozesse, die sich mit einem so komplexen Thema wie Stadtentwicklung befassen, brauchen eine ausreichende prozessuale Offenheit. Beteiligungsplaner sollten sich nicht starr an festgelegte Ablaufpläne der Verfahren festklammern, sondern vielmehr neben den zentralen Leuchtturmveranstaltungen des Verfahrens offen gegenüber anderen Veranstaltungen und Diskussionsformaten

sein. Gibt es themenverwandte Veranstaltungen, wie etwa Diskussionsrunden, Vorträge, Ausstellungen oder Kinoabende, dann könnte darauf auf der Online-Plattform des Prozesses hingewiesen werden. Stadtplanung wird dadurch ganz bewusst als umfassendes Querschnittsthema aufgefasst und kommuniziert. Dies ist ein stabilisierender Faktor für den Gesamtprozess und verhindert, dass sich partizipative Stadtentwicklungsprozesse von den Diskussionen der Bürgerschaft abkoppeln.

#### ■ Prozess von Beginn langfristig denken/anlegen

Von Beginn an sollten Beteiligungsprozesse so angelegt werden, dass sie auch nach der Präsentation der Schlussergebnisse fortgeführt werden können. Der Gedanke der planerischen und partizipativen Langfristigkeit sollte im Rahmen des Prozesses nach Möglichkeit offen kommuniziert werden. Dies steigert nicht nur das Vertrauen in den laufenden Beteiligungsprozess. Gleichzeitig unterstreichen die Initiatoren so gegenüber der Stadtgesellschaft, dass Bürgerbeteiligung neben der fachlichen Planung als fortlaufender Faktor der Stadtplanung anerkannt wird. Dies gilt insbesondere dann, wenn es nach der Konzepterstellung darum geht, konkrete Projekte zu realisieren. In der Praxis ist dieser Ansatz oftmals nur sehr beschränkt umsetzbar, da Verwaltungen, Politik und auch andere Akteure davor zurückschrecken, Beteiligung zu versprechen und diese im Nachgang nicht einlösen zu können – etwa aufgrund mangelnder Ressourcen. Doch langfristige Beteiligung kann sehr niedrigschwellig sein – etwa in Form von Gesprächsabenden, Vorträgen, Stammtischen. Oberstes Prinzip ist es, den Faden nicht abreißen zu lassen und mit der Stadtöffentlichkeit im Gespräch zu bleiben. Gerade bei langen Planungsphasen, in denen es keine Gegenstände zur Beteiligung gibt, kann bereits ein kleiner Informationsstand in der Innenstadt ein starkes und souveränes Signal dauerhafter Gesprächskultur sein.

#### ■ Reflexionsräume bieten – Begleitgruppen und Co.

Speziell große Prozesse der Bürgerbeteiligung brauchen Reflexionsräume, in denen sowohl die Inhalte als auch der Prozess der Bürgerbeteiligung reflektiert wird (vgl. KORTE/RUESCH 2017). Diese Räume können etwa Begleitgruppen bieten, in denen alle prozessrelevanten Akteure sowie die Bürgerschaft vertreten

sind. Begleitgruppen kommen an wichtigen Meilensteinen des Beteiligungsprozesses zusammen, um sich von den Prozessgestaltern und Planern über den aktuellen Verlauf des Prozesses informieren zu lassen. Die Mitglieder von Begleitgruppen geben wichtiges, kritisches Feedback zum Prozess. Sie dienen als »Seismographen«, die Alarm schlagen, wenn etwa die Qualität des Bürger-Planer-Dialogs in den Veranstaltungen nachlässt oder sich eine große Zahl von Beteiligungsüberschüssen (vgl. SELLE 2011: 4) andeutet. Werden diese Probleme offen in den Gruppen thematisiert, so sind sie auch der Ort, um gemeinsam zu beraten, wie damit im weiteren Verlauf des Verfahrens umgegangen werden kann (»lernendes Verfahren«). Damit die Mitglieder von Begleitgruppen ihren Auftrag als Feedbackgeber und Berater ausfüllen können, ist es wichtig sich von Beginn an auf gemeinsame Spielregeln und klare Rollenbilder zu einigen. Gut strukturierte und effektiv eingebundene Begleitgruppen sind ein wichtiger Bestandteil der Qualitätssicherung von Bürgerbeteiligung – sowohl auf inhaltlicher als auch auf prozessualer Ebene. Mehr noch: Sie können auch der Faden sein, den man nutzen kann, um das Verfahren über das Endergebnis hinaus zu verstetigen. So sieht man in der Praxis, dass sich aus Begleitgruppen im Anschluss an aktive Bürgerbeteiligungsverfahren Beiräte oder Kuratorien bilden, die die weiteren Umsetzungsschritte begleiten.

#### Fazit: Ehrlicher Bürger-Planer-Dialog als Grundhaltung.

Es ist klar, dass diese Faktoren in der oft komplexen und volatilen Praxis der Bürgerbeteiligung nur in Annäherung umgesetzt werden können – auch mit Blick auf die oft knappen Ressourcen, die zur Umsetzung solcher Prozesse zur Verfügung stehen. Dennoch lohnt es sich diese Faktoren als Gedankenanstoß zu verstehen. Offen bleibt am Ende auch, wie der beschriebene Bürger-Planer-Dialog in Rahmen von Online-Dialogen implementiert werden kann und welche Ressourcen und möglicherweise auch neue technische Funktionen dafür notwendig sind.

Schließlich wird deutlich, dass insbesondere die hier beschriebene Mikro Ebene partizipativer Stadtplanung als eine Art »kommunikative Grundhaltung« in Beteiligungsprozessen gelebt werden muss. Eine

Grundhaltung, die Organisatoren von Bürgerbeteiligung dabei helfen kann, Prozesse so zu gestalten, dass sie vor allem eines sind – ehrlich! Und zwar mit Blick auf die beteiligte Stadtgesellschaft und ihre Impulse, aber ebenso auch mit Blick auf die transparente Kommunikation darüber, was Stadtplanung leisten kann und was nicht.

### **Anmerkung**

Wenn im Rahmen dieses Beitrags von Bewohnern, Planern, Teilnehmern etc. die Rede ist, sind damit selbstverständlich immer auch Bewohnerinnen, Planerinnen, Teilnehmerinnen etc. gemeint. Auf eine explizite Benennung wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit verzichtet.

### **Quellen**

- SELLE, Klaus (2011): »Participatiment« oder: Beteiligen wir uns zu Tode? Wenn alle das Beste wollen und Bürgerbeteiligung dennoch zum Problem wird. In: pnd|online III|2011. Online unter: [http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3\\_2011/pndonline\\_3-2011\\_ebook.pdf](http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/3_2011/pndonline_3-2011_ebook.pdf) (Zugriff: 19.10.2017)
- KORTE, Jan; RUESCH, Michelle: Bürgerbeteiligung an der Bürgerbeteiligung – Gedanken zu »Partizipativen Begleitgremien« in Beteiligungsprozessen. In: Sommer, Jörg (Hg.): Kursbuch Bürgerbeteiligung, Vol.2.



## Rathausforum Berlin.

### Der weite Weg zur »neuen Liebe«

#### Abstract

Das Rathausforum in Berlin ist ein Ort, der eine große Bedeutung für die Gesamtstadt und darüber hinaus hat. Die Debatte über die zukünftige Nutzung und Gestaltung des Areals wurde seit den 1990er Jahren – zunehmend schärfer – geführt. Das Land Berlin initiierte 2014 ein sehr umfangreiches Beteiligungsverfahren, um zu einem breit getragenen Zukunftsbild für diesen Teil der historischen Mitte zu kommen. Die Idee des »weißen Blattes«, d.h. der Verzicht auf alle Vorgaben seitens Politik und Verwaltung, ist auf kaum eine andere Fläche dieser Dimension zu übertragen. Dennoch gibt es eine Reihe von Aspekten und Erfahrungen, die Impulse für die Diskussions- und Beteiligungskultur in Berlin geben können.

Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu), das sich seit vielen Jahren sehr intensiv mit Partizipation und kooperativer Stadtentwicklung beschäftigt, hat das Verfahren ein Jahr lang begleitet. Die daraus abgeleiteten Erkenntnisse erschienen 2016 in der Online-Sonderveröffentlichung »Beteiligungsverfahren Rathausforum Berlin – Schlussfolgerungen, übertragbare Ansätze und Fallstricke. Ein Kommentar«.

#### Ausgangslage

Das Rathausforum – der weite öffentliche Raum zwischen Fernsehturm, Rotem Rathaus, Marienkirche und Neptunbrunnen – ist eine der prominentesten Flächen in der historischen Mitte Berlins. Sie hat eine große Bedeutung für die Gesamtstadt und auch weit darüber hinaus. Der Ort hat eine starke geschichtliche Symbolkraft: Hier lag einst die kleinparzellierte mittelalterliche Neustadt, hier fanden die monumentalen Achsenpla-

nungen der Nationalsozialisten ihren Niederschlag, aber auch die städtebauliche Symbolik der DDR-Ära. Einheimische und Touristen, Jugendliche und »Randgruppen« haben sich diese Freifläche längst angeeignet – dennoch wird in Berlin bereits seit den 1990er Jahren um eine abschließende Entscheidung zur zukünftigen Nutzung und Gestaltung gerungen. Die Konfliktlage hat sich im Laufe der Jahre verschärft und institutionalisiert. Auf der einen Seite stehen die Befürworter einer parzellenscharfen Rekonstruktion der mittelalterli-

Dipl.-Geogr. Luise Adrian, Deutsches Institut für Urbanistik, Leiterin Bereich Fortbildung, war rund 15 Jahre lang selbständig und arbeitete vorwiegend an der Schnittstelle zwischen Kommunikation/ Kooperation und Stadtentwicklung. Sie ist seit 2016 am Difu und seit 2017 Leiterin des Bereichs Fortbildung.

Dipl.-Ing. Ricarda Pätzold, Deutsches Institut für Urbanistik, Arbeitsbereich Stadtentwicklung, Recht und Soziales, hat Stadt- und Regionalplanung an der TU Berlin studiert. Sie war 9 Jahre in Lehre und Forschung an der TU Berlin tätig. Seit 2013 bearbeitet sie Forschungsprojekte am Deutschen Institut für Urbanistik, u.a. in den Themenfeldern Wohnen, Zentren- und Quartiersentwicklung und Gentrifizierung.  
Fotos © Annette Koroll

chen Stadt – zumindest eines Wiederaufbaus auf dem alten Stadtgrundriss. Auf der anderen Seite haben sich die »Verteidiger« des öffentlichen Freiraums positioniert. Gemäßigtere Zwischentöne gingen in der hitzigen Debatte zunehmend unter. Nach und nach bekannten sich Institutionen, Lehrstühle, Medien, Verbände, Politik und bekannte Persönlichkeiten zu der einen oder anderen Forderung und es bildeten sich neue Vereine und informelle Gruppen der Stadtgesellschaft und Fachwelt, welche die unterschiedlichen Lager repräsentierten. Politisch schien es schließlich kaum mehr möglich, eine Entscheidung in die eine oder andere Richtung zu fällen. Der Konflikt offenbart letztlich eine hochemotionale »Glaubensfrage«: Es geht um ein grundsätzliches Stadt- und Geschichtsverständnis, um die Frage, ob und wie Stadtzerstörungen durch Rekonstruktion »heilbar« sind oder sein sollten, um den Umgang mit dem Erbe des sozialistischen Städtebaus, um ein grundsätzliches Verständnis von richtiger und falscher Maßstäblichkeit, um die Sehnsucht nach einem mittelalterlichen Stadtkern bzw. die grundsätzliche Verteidigung des öffentlichen Raums gegenüber einer privatwirtschaftlichen »Verwertung«.

#### **Aufgabe, Ziele und Grundsätze des Dialogprozesses**

Das Abgeordnetenhaus von Berlin erteilte 2014 der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt den Auftrag, einen von Zivilgesellschaft und Politik gemeinsam getragenen diskursiven Prozess zur Zukunft des Rathausforums zu gestalten. Ziel des Dialogprozesses sollte es sein, Leitlinien zur zukünftigen Entwicklung des Rathausforums als Grundlage der weiteren planerischen Konkretisierung zu erarbeiten. Die Ergebnisse der »Alte Mitte neue Liebe: Stadtdebatte Berliner Mitte 2015« sollten einen impulsgebenden Charakter für den weiteren Planungsprozess haben und dem Abgeordnetenhaus Ende 2015/ Anfang 2016 übergeben werden. Gleichzeitig sollte der Diskurs in der Stadt versachlicht und durch die Einbindung einer breiten Öffentlichkeit eine breite Akzeptanz für die Arbeitsergebnisse geschaffen werden. Die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt hat daraufhin einen Beteiligungsprozess initiiert, mit dem im Hinblick auf Umfang, Formate und Strukturen in Berlin Neuland betreten wurde.

#### **Strukturen des Verfahrens**

Um die gesetzten Ziele zu erreichen, wurde das Verfahren streng nach den Grundsätzen *Ergebnisoffenheit* und *Transparenz* ausgerichtet. Die geschaffenen Strukturen sollten glaubhaft die Neutralität von Verwaltung und Politik abbilden.

##### ■ *Politik*

Die abschließende Entscheidung über die Zukunft der Fläche behielt sich das Abgeordnetenhaus vor. Gleichwohl verpflichtete sich die Politik zu Beginn des Verfahrens, den Prozessbeteiligten auf Augenhöhe und ohne Vorfestlegungen zu begegnen. Die stadtentwicklungspolitischen Sprecherinnen und Sprecher der im Abgeordnetenhaus vertretenen Parteien unterzeichneten im Rahmen der Auftaktveranstaltung ein Dialogversprechen, in dem sie sich zu einem ergebnisoffenen und transparenten Prozess bekannten.

##### ■ *Kuratorium – Einbindung wichtiger Akteursgruppen*

Das von der Senatsbaudirektorin einberufene 15-köpfige Kuratorium repräsentierte:

- die Konfliktparteien (Vereine, Stiftungen, informelle Gruppen)
- wesentliche Nutzergruppen (Anwohnerschaft, Jugend, soziale Randgruppen), aber auch
- Interessenvertreter wie Kirche, Bezirksverwaltung, Senatskanzlei, IHK oder Visit Berlin.

Aufgabe des Kuratoriums war vor allem, über den Prozess zu »wachen«, so dass die Versprechen von Ergebnisoffenheit, Transparenz und einer breiten Beteiligung auch gehalten wurden. Das Kuratorium war wesentlich an der Vorbereitung der offenen Ausschreibung für die Geschäftsstelle und der Entscheidung zur Vergabe beteiligt und beriet Senatsverwaltung und Geschäftsstelle bei der Festlegung der Verfahrensschritte, Formate etc. Explizit hatte das Gremium *nicht* den Auftrag, inhaltliche Entscheidungen zu treffen oder im Sinne einer Jury Ergebnisse inhaltlich zu bewerten (wie es Kuratoren in Wettbewerbsverfahren oft tun). Zu Beginn des Verfahrens unterzeichneten alle Beteiligten eine Geschäftsordnung, die entsprechende Regelungen enthielt.

##### ■ *Geschäftsstelle*

Die Geschäftsstelle hatte die Aufgabe, in enger Zusammenarbeit mit der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt die

Gesamtprojektleitung und Gesamtkoordination zu übernehmen sowie die Öffentlichkeitsarbeit zu begleiten. In Abstimmung mit dem Kuratorium steuerte sie den gesamten Dialogprozess, entwickelte Kommunikations- und Beteiligungsformate und bereitete die Informationen aus den unterschiedlichen Formaten transparent auf. Die ausgewählte Agentur konzipierte und begleitete weiterhin die Online-Formate und den Internetauftritt und bereitete für die Senatsverwaltung die Ausschreibungen für die Durchführung der Offline-Formate und künstlerisch-spielerischen Formate vor. Darüber hinaus organisierte, moderierte und dokumentierte sie die Kuratoriumssitzungen. Alle Protokolle der Sitzungen sind auf der Internetseite der Stadtdebatte einsehbar.

■ *Dialogbotschafterinnen und Dialogbotschafter*

Um einerseits die Anschlussfähigkeit von Formaten zu gewährleisten und andererseits neben der Vertretung von Institutionen im Kuratorium auch eine Art »Bürgergremium« zu schaffen, wurden in der ersten Phase der Stadtdebatte insgesamt 24 »Dialogbotschafterinnen und Dialogbotschafter« bestimmt. In den ersten drei Vor-Ort-Veranstaltungen schlugen alle Arbeitsgruppen Personen vor, von denen dann jeweils sechs ausgelost wurden. Im ersten Online-Dialog wurden die drei Autorinnen und Autoren der Beiträge mit

den meisten positiven Bewertungen (»Likes«) sowie drei weitere Personen ausgewählt, die besonders konstruktive Gegenargumente angeführt hatten. Die Geschäftsstelle koppelte mit den Dialogbotschafterinnen und Dialogbotschaftern unter anderem die Thesen im Vorfeld des Halbzeitforums sowie das Ergebnispapier im Vorfeld und im Nachgang des Abschlussforums rück. Auch mit diesem Gremium wurde ein deutliches Zeichen für Offenheit und Transparenz gesetzt.

Prozessablauf: Formatmix und Dramaturgie

In der Stadtdebatte wurde ein sehr umfangreicher Mix aus Formaten entwickelt, der eine möglichst breite Beteiligung der Stadtgesellschaft erreichen und dem Anspruch eines offenen Beteiligungsprozesses gerecht werden sollte. Zwischen Februar und November 2015 wurde eine Abfolge von Formaten durchgeführt, die unterschiedliche Zielgruppen (AnwohnerInnen, TouristInnen, Fachwelt, Stadtöffentlichkeit etc.) adressierten und aufeinander aufbauten. Sie reichten von niederschweligen Online- und Offline-Umfragen, »Stadterkundungen« und »partizipativem Theater« über zwei vierwöchige interaktive Online-Dialoge bis zu ganztägigen Vor-Ort-Bürgerwerkstätten und halbtägigen Fachkolloquien.

Übersicht: Bausteine der Stadtdebatte zum Rathausforum 2015

»Klassische« Veranstaltungen	Online-Debatte	Künstlerisch-spielerische Aktionen	Ausstellung/ Information	
	Online-Umfrage (13.02. – 18.04.)			
<b>Auftaktveranstaltung (18.04.15)</b>				
	1. Online-Dialog (18.04. – 18.05.)			
1. Fachkolloquium (15.06.) 2. Fachkolloquium (22.06.) 1. Bürgerwerkstatt (04.07.)		Erkundungstour (20.06.) Partizipatives Theater (26.06.) Erkundungstour (27.06.) Erkundungstour (18.07.) Erkundungstour (01.08.) Partizipatives Theater (22.08.) Erkundungstour (28.08.)	Ausstellung vor Ort mit jeweils aktuellen Informationen zur Stadtdebatte (03.07. – 28.11.)	
<b>Halbzeitforum (05.09.15)</b>				
3. Fachkolloquium (28.09.) 2. Bürgerwerkstatt (17.10.)	2. Online-Dialog (28.09. – 23.10.)	Erkundungstour (12.09.) Erkundungstour (19.09.) Partizipatives Theater (26.09.) Erkundungstour (10.10.) Erkundungstour (31.10.)		
<b>Abschlussforum (28.11.15)</b>				

Konnten die Ziele des Verfahrens erreicht werden?

In der Stadtdebatte zum Rathausforum wurde eine **breite Beteiligung** der Öffentlichkeit erreicht, sowohl quantitativ als auch qualitativ. Der Beitrag zur Akzeptanz der Ergebnisse liegt vor allem darin, dass der Großteil der Bevölkerung **Gelegenheit** hatte, sich zu informieren und zu beteiligen (hohe Zahl der Angebote und Termine, vielfältiger Formatmix, umfassende Öffentlichkeitsarbeit). Neben den »üblichen Verdächtigen« konnten auch Nicht-Organisierte und »Stille« zu Wort kommen, es wurden damit sehr unterschiedliche Zielgruppen erreicht.

Die **Debatte** konnte, insbesondere in den Offline-Formaten, **versachlicht** werden. An den Arbeitstischen der Veranstaltungen kam es zu konstruktiven Aushandlungsprozessen. Der Blick wurde durch den Fokus auf Bedeutungsebenen und grundsätzliche Fragen der Nutzungsprogrammierung geweitet. Extrempositionen ließen sich durch die Beteiligung »gemäßiger Gruppen« und durch Befragungen der tatsächlichen Nutzerinnen und Nutzer des Areals relativieren. Zwischentöne und das breite Spektrum unterschiedlicher Haltungen innerhalb der Lager wurden sichtbar. Die polarisierten Haltungen der »harten Kerne« konnten – erwartungsgemäß – jedoch nicht aufgebrochen werden.

**Ergebnis** der Stadtdebatte waren abgestimmte »Bürgerleitlinien für die Berliner Mitte«, die von der Politik als **gute Grundlage für das weitere Handeln** angesehen wurden. Sie wurden am 9. Juni 2016 vom Berliner Abgeordnetenhaus fraktionsübergreifend beschlossen. Das Ergebnis wird von der überwiegenden Mehrheit der Beteiligten getragen, die Medienberichterstattung hat sich zum Positiven gewendet. Einschränkend sei allerdings darauf hingewiesen, dass das Ergebnis dieses Verfahrens bei kaum jemandem mit einer »Verlusterwartung« verbunden ist, wie dies regelmäßig bei großen Bauvorhaben der Fall ist. Zudem wurde die Entscheidung über den Kern des Konfliktes – die Bebauungsfrage – im Wesentlichen »vertagt«. Die Leitlinien, auf die sich die Beteiligten verständigen konnten, schließen eine vollständige Bebauung nach historischem Vorbild im Grunde aus, lassen jedoch eine fast unbegrenzte Vielfalt von »kleineren/mittleren« Lösungen zur Bebauung offen.

Sicherlich kann in Frage gestellt werden, ob ein derart ambitioniertes Verfahren erforderlich war, um zu diesen inhaltlichen Ergeb-

nissen zu gelangen. Vielleicht liegt aber der eigentliche Verdienst dieses Verfahrens in seinem Beitrag auf dem Weg zu einer konstruktiveren Diskussions- und Beteiligungskultur. Bei Diskussionsgegenständen dieser Größenordnung, Bedeutung und Konfliktrichtigkeit geht es unseres Erachtens weniger um das Produkt, sondern vielmehr um einen kollektiven Lernprozess, um den gemeinsamen Weg und um Transparenz bei der Erarbeitung von Lösungen. Vertrauen in Partizipationsprozesse werden gestärkt, Bürgerinnen und Bürger für stadtentwicklungspolitische Fragestellungen sensibilisiert. Vertreterinnen und Vertreter der Streitparteien, die jahrelang über die Medien, über eigene Veranstaltungen oder Briefe eine »Einwegkommunikation« betrieben haben, mussten sich mit den Haltungen und Argumenten anderer Bürgerinnen und Bürger auseinandersetzen. Der verhärteten Diskussionspraxis in Berlin konnte etwas entgegengesetzt werden.

Die Beschäftigung mit Abwägungsprozessen und demokratischer Entscheidungsfindung ist ein Erfordernis auf dem Weg zu einer Partizipation, die über die schiere Auseinandersetzung von Lobbygruppen und Politik bzw. Verwaltung hinausgeht. Anstelle der bekannten Rituale des Schlagabtausches wurde eine neue Form des Umgangs miteinander erprobt. Die in einem kleinen Kreis geführte Debatte wurde zu einem öffentlichen Thema. Durch die »Beruhigung« des Diskurses konnte sich eine Mehrheit dafür bilden, die Entscheidung über diese besondere Fläche nicht zu überstürzen, sondern prozessual vorzugehen. Gleichzeitig wurde der Weg für die nächsten Schritte der Ergebnisvertiefung und Entwicklung der Fläche freigemacht.

Konnten die Versprechen Ergebnisoffenheit und Transparenz eingelöst werden?

Politik und Verwaltung hatten sich zu Beginn des Prozesses ausdrücklich zur Ergebnisoffenheit verpflichtet. Sie versprachen, den Bürgerinnen und Bürgern ohne Vorfestlegungen auf Augenhöhe zu begegnen. Für viele war dies kaum glaubhaft, zumal bei einer so bedeutenden Fläche kaum Rahmenbedingungen und Anforderungen definiert worden waren und der Spielraum von einer kompletten Freihaltung bis zur kompletten Bebauung nach historischem Vorbild zu reichen schien. Eine derart weitgehende inhaltliche »Neutralität« von Politik und Verwaltung ist vor dem Hintergrund der konkreten Konfliktlage nachvollziehbar, aber dennoch wenig zielführend.

Spätestens bei der Entscheidungsfindung sind Politik und Verwaltung in der Pflicht, Kriterien zu bestimmen und offenzulegen. Partizipationsprozesse entlasten Verwaltung und demokratisch legitimierte Gremien nicht davon, begründete Entscheidungsvorschläge zu entwickeln bzw. zu beschließen. Jedoch hat es in der Stadtdebatte letztlich hohe Anerkennung gefunden, dass sich die Politik geschlossen zu dem Verfahren bekannte und auch die Verwaltung währenddessen auf jede Form der inhaltlichen Einflussnahme verzichtete.

Zur Glaubwürdigkeit beigetragen hat nicht nur die Neutralität, die sich auch in den Strukturen (Kuratorium, DialogbotschafterInnen etc.) niederschlug, sondern auch die hohe Transparenz, die als beispielgebend für andere Prozesse gelten kann. Nicht nur die Dokumentationen der einzelnen Beteiligungsverfahren und diverse Gutachten und Grundlagenpapiere, sondern auch alle Protokolle der Kuratoriumssitzungen, alle Ausschreibungsverfahren sowie Konzepte und Stellungnahmen einzelner Gruppen wurden im Internet veröffentlicht. Auch wurde z.B. in der Dokumentation zum Abschlussforum sehr detailliert aufgeführt und begründet, wie mit welchen Stellungnahmen, Rückmeldungen und Vorschlägen umgegangen wurde. Darüber hinaus wurden in den Bürgerleitlinien auch Minderheitspositionen mit den zugrundeliegenden Argumentationen vollständig abgebildet.

Problematisch scheint allerdings, dass lange unklar blieb, ob Ergebnis der Stadtdebatte eine eindeutige Empfehlung für einen Entwicklungspfad oder ein Kompromiss sein sollte. In Verbindung damit wurde gefragt, welche Bedeutung dem Ergebnis der Bürgerbeteiligung bei der Entscheidung des Abgeordnetenhauses am Ende beigemessen werden würde. Zu noch deutlicheren Irritationen hat geführt, dass das *Verfahren* der Ergebnisproduktion lange offen blieb und im Halbzeitforum plötzlich mit einem Abstimmungsverfahren, d.h. mit Mehrheitsvoten gearbeitet wurde, ohne dass dies zuvor kommuniziert oder diskutiert worden war. Bei konsultativen und nicht-repräsentativen Verfahren wie diesem ist unseres Erachtens ein qualitativer Ansatz konsequenter – auch wenn dadurch ein weniger eindeutiges Ergebnis zustande kommt. Auf dem Weg zu einer neuen Beteiligungskultur scheint es wesentlich, langfristig schlüssige, glaubwürdige Strukturen, Prozesse und Prinzipien zu etablieren. Dazu gehört,

den Auftrag der Politik an die Prozessbeteiligten sehr klar zu definieren und zu Beginn offenzulegen, welche *Art* des Ergebnisses auf welche *Weise* erzielt werden soll.

### **Einbindung unterschiedlicher Akteursgruppen – Herausforderungen und Schlussfolgerungen**

#### Einbindung der Konfliktparteien in das Kuratorium

Durch die Besetzung des Kuratoriums wurde bewusst eine Art »Miniaturabbildung« des Kernkonfliktes geschaffen. Auch dies war ein Zeichen der Offenheit. Darüber hinaus verband sich damit die Hoffnung, dass die Konfliktparteien den Prozess und dessen Ergebnisse akzeptieren und gemeinsam tragen würden – vielleicht zunächst auch, dass das Kuratorium zu einer Art Referenzort der Verhandlung werden könnte. Jedoch waren die Mitglieder des Kuratoriums gleichzeitig Sprecherinnen und Sprecher bestimmter Interessengruppen – denen sie verpflichtet waren. Diese Doppelrolle führte in den Kuratoriumssitzungen selbst, insbesondere aber im Auftreten nach außen, immer wieder zu Spannungen. Insofern konnten die Kuratoriumsmitglieder keine Verhandlungspartner sein. Immer wieder griffen Einzelne den Prozess als »verwaltungsgesteuert«, nicht-repräsentativ etc. an. Zudem wurde von innen und außen immer wieder Kritik an der Besetzung des Kuratoriums geäußert. Dies war nicht zu verhindern, denn selbstverständlich ist es weder möglich, in ein solches Gremium alle Organisationen, Institutionen und Gruppen der Stadt aufzunehmen, noch dort zu einer mathematisch plausiblen Balance von Haltungen zu finden.

Die Kuratoriumssitzungen forderten von allen Beteiligten viel Kraft. Dennoch wird die Struktur des Kuratoriums von den Beteiligten überwiegend positiv gesehen, nicht nur weil dies die Akzeptanz für den Prozess vermutlich erhöhte. Der »direkte Draht« und das stetige Gespräch zwischen Verwaltung, Kuratoriumsmitgliedern und zum Teil auch Politik ermöglichten einen konstanten Informationsaustausch und oft auch eine zeitnahe Klärung von Unstimmigkeiten. Die Protagonisten der Konfliktparteien konnten ein Stück weit aus der Rolle der externen Beobachter und Kritiker in die Rolle der Mitgestaltenden und Mitverantwortlichen genommen werden.

### Einbindung der Zivilgesellschaft

Die Stadtdebatte hat eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern für eine aktive Teilnahme am Prozess mobilisieren können. Die Werkstattformate wurden ebenso wie die Online-Dialoge sehr gut angenommen und ermöglichten gerade den Stilleren eine aktive Beteiligung. Durch niederschwellige Angebote auf der Fläche des Rathausforums (z.B. partizipatives Theater, Erkundungstouren) konnten auch Touristinnen und Touristen, Kinder etc. erreicht werden – allerdings blieb die Ergebnistiefe gering und die Anschlussfähigkeit an die anderen Formate war kaum herzustellen.

Kritisiert wurde zum Teil der Verzicht auf konkrete Visualisierungen. Bilder und visionäre Beispiele sollten nicht als Vorfestlegungen (miss)verstanden werden. Vor allem sollte in der Stadtdebatte umgangen werden, dass weitere kursierende unterschiedliche Entwürfe zum Rathausforum eine offene Diskussion über die grundsätzliche Bedeutung der Fläche und die Nutzungsprogrammierung erschweren. Insgesamt war es hier hilfreich, dass Diskussionen und Gruppenarbeit durch dieses Prinzip offen gehalten wurden. Allerdings zeigte sich auch, dass viele Bürgerinnen und Bürger sich immer wieder Bilder wünschen, um sich Lösungen besser vorstellen zu können. Dem Nachteil, dass Bilder konkrete Lösungen suggerieren, auch wenn sie eher grundsätzliche Überlegungen visualisieren sollen, steht der Vorteil gegenüber, dass sie eine Diskussion über *konkretere* Lösungen oft erst möglich machen. So blieb zum Beispiel das weite Feld der »Teilbebauung« bis zuletzt abstrakt und für viele nicht greifbar.

Als beispielgebend kann das System der Dialogbotschafterinnen und -botschafter gelten, das allerdings kaum Beachtung fand, auch weil es nicht konsequent kommuniziert wurde. Eine Weiterentwicklung wäre, ein solches »Bürgergremium« noch intensiver einzubinden, z.B. in ein Kuratorium.

### Einbindung der Fachwelt

In der Stadtdebatte zum Rathausforum wurde entschieden, jedem und jeder gleiches Rederecht und gleiche Möglichkeiten zur Beteiligung zu geben. Bewusst wurde darauf verzichtet, die Fachkolloquien als Frontalveranstaltungen mit Vorträgen und Podien zu konzipieren; sie wurden ebenso wie die Bürgerwerkstätten als Arbeitswerkstätten durchgeführt. Diese Entscheidung trug in diesem

Fall sicherlich zu einer sachlichen, offenen Debatte bei und konnte vor allem die Neutralität der Verwaltung wahren, denn mit der Auswahl von Vortragenden und Themen wären inhaltliche Setzungen unvermeidlich gewesen. Diese Entscheidung hatte aber auch »Nebenwirkungen«: So ließen sich die Formate nicht schlüssig trennen, vor allem aber konnte ein großer Teil der Planungs- und Fachwelt inklusive der einschlägigen Berufsverbände nicht erreicht werden. Dies kann auch mit Eitelkeiten und dem Wunsch nach Bühnen und exklusiven Zirkeln zu tun haben, liegt aber vielleicht schlicht daran, dass »Fachgrößen«, die sich beruflich mit solchen Fragestellungen auseinandersetzen, oft weder Zeit noch die Absicht haben, sich in Beteiligungsverfahren auf die Mühen der Ebene einzulassen. In jedem Falle ist dies nicht dem Prozess anzulasten. Perspektivisch wird die Fachwelt umdenken müssen.

Es bleibt die Frage, wie die Expertise der lokalen – und in manchen Fällen auch internationalen – Fachwelt für Partizipationsprozesse generell besser nutzbar gemacht werden kann. Fachkongresse oder »geschlossene« Fachwerkstätten (mit gezielt eingeladenen Gästen) können einen geeigneten Input liefern und den Blick öffnen, gute Beispiele oder auch Fallstricke zusammentragen – wenn im Anschluss ein Weg gefunden wird, die Ergebnisse bzw. Diskussionslinien in den Formaten der Bürgerbeteiligung nicht nur darzustellen, sondern wirklich zu vermitteln. Insgesamt gilt es unseres Erachtens, Neues zu erproben, mit unterschiedlichen Rollen und Dramaturgien zu experimentieren, um *innerhalb der Bürgerbeteiligungsformate* das Fachwissen der unterschiedlichen Professionen gezielter mit der Diskussion in der Bürgerschaft zu verbinden.

### Einbindung der Verwaltung

Die Stadtdebatte ist maßgeblich von der Senatsbaudirektorin angestoßen und begleitet worden. Ganz bewusst erhielten andere Verwaltungsressorts in dieser Phase – ebenso wie andere Fachleute – keine aktive Rolle. Dies ist nicht bei allen auf Verständnis gestoßen, war aber letztlich die Konsequenz der neutralen und gleichberechtigten Herangehensweise.

### Einbindung der Politik

Mit dem »Dialogversprechen« der stadtentwicklungspolitischen Sprecherinnen und Sprecher ist es gelungen, dass keine Fraktion

das Verfahren politisch instrumentalisiert hat. Auch dies kann aus der Stadtdebatte mitgenommen werden. Wenngleich das Interesse an dem Prozess nicht bei allen Parteien gleich hoch war, beförderte es eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem Verfahren und dem Resultat. Auch die punktuelle Einbindung der Sprecherinnen und Sprecher in das Kuratorium hat dazu beigetragen.

### Resümee und Ausblick

Die Stadtdebatte zum Rathausforum 2015 war ein sehr ambitionierter Partizipationsprozess mit enorm vielen Bausteinen der Information und Beteiligung sowie aufwändigen Strukturen – die eingesetzten Ressourcen für Dienstleister, Sachkosten und personelle Kapazitäten in der Verwaltung waren entsprechend hoch. Dies erklärt sich aus der Besonderheit der Fläche und der Besonderheit des Konfliktes und kann sicher nicht zum Maßstab für andere Verfahren in Berlin werden, zumal es in dem Prozess nur um eine »Vorstufe« der Planung und nicht um die Verhandlung der konkreten Umsetzung ging. Auch die vielfältigen und sehr weitreichenden Ansätze, Neutralität zu demonstrieren, erklären sich aus dem Sonderfall Rathausforum, scheinen aber im Hinblick auf eine langfristige Beteiligungsstrategie nicht übertragbar zu sein. Für andere Verfahren können vor allem die positiven Erfahrungen mit der großen Transpa-

renz, der Unterstützung des Prozesses durch die Politik oder dem System der Dialogbot-schafter mitgenommen werden.

Der Verdienst der Stadtdebatte ist vor allem ihr Beitrag zur Diskurskultur in Berlin. Natürlich konnte sie den Konflikt nicht auflösen und natürlich gibt es auch hier »Verlierer und Enttäuschte«. Aber es ist gelungen, die Debatte aus dem kleinen Kreis der verhärteten Lager in eine breite Öffentlichkeit zu tragen und einen Grundkonsens zur Bedeutung und Nutzungsprogrammierung des Rathausforums zu erzielen. Damit wurde der Weg für politische Entscheidungen und tiefergehende fachliche Bearbeitungen geebnet.

Derzeit werden drei Themen unter Hinzuziehung unterschiedlicher Fachleute und Verwaltungsressorts vertieft (Erlebbarkeit von Geschichte, Vernetzung des Areals mit seinem Umfeld/Verkehrsberuhigung sowie stadtklimatische Erfordernisse). Die Herausforderung besteht nun darin, den Kommunikationsprozess nicht abbrechen zu lassen. »Partizipationsprozesse und ihre Resultate haben eine extrem kurze Halbwertszeit. Die Beteiligten haben dann neue Interessenschwerpunkte, neue Menschen kommen hinzu, alle Fragen werden neu aufgeworfen. [...] Wenn wir in spätestens zwei Jahren nicht ein hinlänglich verbindliches Konzept haben, das in Teilen auch mit finanziellen Ressourcen untersetzt ist, dann beginnen wir wieder von neuem.« (Senatsbaudirektorin Regula Lüscher in ADRIAN/PÄTZOLD 2016: 8).

### Quellen

ADRIAN, Luise und Ricarda PÄTZOLD (2016): Beteiligungsverfahren Rathausforum Berlin. Schlussfolgerungen, übertragbare Ansätze und Fallstricke, Berlin (difu.de/10752).



## Perspektivplan Freiburg und Partizipation: ein lernender Prozess als Multistakeholder-Dialog.



### Der Perspektivplan Freiburg – ein lernendes Verfahren.

Der Perspektivplan Freiburg zeigt Wege auf für die räumliche Entwicklung in den kommenden 15 Jahren. Ziel war es ein Leitbild für die Stadt- und die Freiraumentwicklung zu entwickeln, das zugleich Instrumentarium für die nachvollziehbare Prüfung von konkreten Entwicklungsmaßnahmen und ihre stadträumliche Verträglichkeit ist.

Dabei wurde der Perspektivplan Freiburg zunächst als ein stark fachlich ausgerichteter Prozess konzipiert. Im Rahmen von je einer öffentlichen Veranstaltung zu Beginn und am Ende sollte die interessierte Öffentlichkeit über Ausgangspunkt und Ergebnis des Perspektivplans informiert werden.

Der Auftakt des Prozesses belegte eindrucksvoll die große Aufmerksamkeit und die hohen Erwartungen, die der Perspektivplan in der Stadtgesellschaft Freiburgs von Anbeginn hatte. Das E-Werk, als erster Veranstaltungsort, war nicht in der Lage allen Interessierten Platz zu bieten. Zudem wurde der Wunsch nach aktiver Mitwirkung deutlich – und dies trotz des nicht zu vermeidenden Abstraktionsgrades des Planvorhabens.

Die Botschaft war klar: Mehr Bürgerinnen und Bürger wollten häufiger eingebunden werden. Der Ruf nach kleineren Diskussionsgruppen und weniger Frontalität wurde laut. Die Anforderungen an die Gesamtkonzeption und Durchführung des Beteiligungsprozesses stiegen.

Aus diesen Rückmeldungen, verbunden mit der sich rasch entwickelnden – auch politischen – Bedeutung des Perspektivplans, wurden umgehend konkrete Schlüsse gezogen: das Projektdesign wurde modifiziert. So entstand eine Beteiligungsarchitektur, die der großen Mitwirkungsbereitschaft wie den vielfältigen Erwartungen an einen Freiburger Perspektivplan gerecht zu werden versuchte.

Ziel war es unterschiedliche Zielgruppen anzusprechen und verschiedene Perspektiven in den Diskurs einzubeziehen. Letztlich wurden folgende **Stadtakteure** in einem klar strukturierten und inhaltlich synchronisierten Verfahren eingebunden:

Dirk Kron, gründete gemeinsam mit Dr. Christine Grüger das Freiburger Büro suedlicht. suedlicht ist ein inhabergeführtes Moderations- und Mediationsbüro mit Spezialisierung auf Planungsdialoge. Seit vielen Jahren arbeitet suedlicht daran Multiakteursperspektiven in Dialogprozessen zu verbessern. Dirk Kron ist Umweltingenieur, systemischer Organisationsberater, Moderator, Prozessberater, Großgruppenmoderator und Mediator (BM). suedlicht hat den Prozess des Perspektivplans Freiburg begleitet.

- die **Politik** durch regelmäßige Einbindung des Stadtplanungsausschusses und des Gemeinderats,
- die **interessierte Öffentlichkeit** in fünf Dialogveranstaltungen,
- **Schlüsselpersonen** der Stadtgesellschaft durch vier Intensiv-Workshops,
- Zahlreiche Organisationen, Ortschaftsräten und (Bürger-) Vereine in regelmäßigen **aufsuchenden Tandemgesprächen**,
- die **Verwaltung** durch Informationen, Einbindung von Fachämtern mittels Workshops und internen Veranstaltungen.
- Hinzu kamen **Fahrradtouren** mit Gemeinderäten, **Kinderwerkstätten** mit den Stadtteildetektiven und **Online-Befragungen** in Zusammenarbeit mit der Albert Ludwigs Universität Freiburg.

#### **Transparenz mittels zeitgemäßer Kommunikationsformen**

Von Anbeginn war es ein zentrales Ziel den Prozess so **transparent** wie möglich zu gestalten. Hierfür wurde eigens eine digitale Plattform eingerichtet. Diese **Projektwebsite** ([www.freiburg.de/perspektivplan](http://www.freiburg.de/perspektivplan)) wurde zum informellen Rückgrat des Projektes. Hier finden sich Erläuterungen zum Gesamtverfahren. Sie dient der fortlaufenden Information aller Akteure. Zwischenergebnisse und Protokolle öffentlicher Veranstaltungen wurden stets zeitnah eingestellt.

Die Website, die im Zeitraum zwischen Juni 2014 bis Januar 2016 5.100 Besucher zählte, wurde zum zeitgemäßen Vermittler für fachliche Inhalte: jede wichtige inhaltliche Etappe wurde in Hintergrund-Videos erläutert. Experten aus dem Perspektivplan-Team stellten Werkzeuge des Perspektivplans vor oder erläuterten konkrete Schritte, wie die drei »Denkrichtungen«. Somit konnten die wesentlichen Meilensteine nicht nur im Rahmen von Veranstaltungen erlebbar gemacht werden. Sie waren als Videosequenz, verknüpft mit facebook, in Bild und Ton von jedem beliebigen Ort aus abrufbar.

Hier nutzte die Verwaltung neue Trends im Nutzerverhalten: Videoclips sind zunehmend nachgefragte und wirksame Informationskanäle. Die öffentlichen Veranstaltungen wurden per Video-Clip mit schnellen Schnitten eingefangen, um Interessierten die Möglichkeit zu geben, beim Verpassen einer Veranstaltung den Anschluss zur Nächsten zu finden oder sich ein Bild davon zu machen, was in diesen Werkstätten eigentlich passier-

te. Einzelne Youtube-Videos wurden mehr als 500 mal aufgerufen.

Mit der Zeit entstand ein online-basiertes »Prozess-Gedächtnis«. Die Angebote zur Online-Beteiligung wurden ebenfalls gut genutzt. Dabei hervorzuheben ist die Online-Befragung zu Freiraumqualitäten im Wohnumfeld in Zusammenarbeit mit der Universität Freiburg. Diese Umfrage wurde von 450 Freiburgerinnen und Freiburgern ausgefüllt und hat detaillierte Aussagen zur Freiraumsituation geliefert. Zudem wurden im Perspektivplan-blog Online-Dialoge etwa zu den drei »Denkrichtungen« oder den sieben »Werkzeugen« des Perspektivplans angeboten.

#### **Meinungspluralität ersetzt Repräsentativität: der Großgruppen- und Multistakeholder-Ansatz**

Beteiligungsverfahren leiden in gewissem Sinne daran, dass nur Teile der Stadtgesellschaft sich für das jeweilige Thema und ein aktives Mitwirken zum jeweiligen Zeitpunkt interessieren. Repräsentativ im statistischen Sinne sind deren Ergebnisse nie.

Im Vergleich zum statistisch validen Instrument der Bürgerumfrage etwa ermitteln sie jedoch nicht nur aggregierte Einzelmeinungen, sondern stellen echte Diskursräume zur Verfügung. Diese Dialogmöglichkeit führt zu Meinungsaustausch und Aushandlungsprozessen, in denen nicht mehr (momentane) Einzelmeinungen das bestimmende Element sind, sondern deliberative Gruppenerkenntnisse erarbeitet werden. Einzelinteressen »wandern« durch einen Filter von Gruppendialogen und müssen sich dort einer gewissen Gemeinwohlbetrachtung stellen.

Daher wurden die **öffentlichen Veranstaltungen** im Sinne von dialogischen Großgruppenprozessen angelegt. Diese setzen im Kern auf einen mehrfachen Perspektivwechsel in kleinen selbstorganisierten Gruppen mit jeweils 6-8 Personen. Alternativ wurden je nach räumlichen Bedingungen und Teilnehmendenzahl Formate wie die Dialoggalerie oder der Diskurs-Marktplatz gewählt. Es gab dabei stets zwei Feedbackmöglichkeiten: das direkte Gespräch mit externen und internen Planern sowie das wandzeitungsartige Hinterlassen von Botschaften, die wiederum von anderen kommentiert werden konnten.

Die öffentlichen Veranstaltungen waren im Schnitt von rund 200 Teilnehmenden (niedrigste Zahl 120, größte Zahl 250) be-

sucht. Das Ziel, Meinungspluralität in einen Raum zu bringen, ist durch öffentliche Veranstaltungen alleine – trotz allen denkbaren Anstrengungen der Öffentlichkeitsarbeit und der direkten Ansprache – nur begrenzt beeinflussbar: Es kommt, wer kommt. Daher wurden weitere Formate zur Mitwirkung entwickelt.

Vier **Workshops mit Schlüsselpersonen** fanden jeweils kurz vor den jeweiligen öffentlichen Veranstaltungen statt. Die Gruppe der Schlüsselpersonen umfasste Vertreter der Fachwelten (z.B. Architektur, Umwelt, Natur, Soziales, Wirtschaft, Banken, Nachbarschaft) aber auch gezielt eingeladene Querdenker, einzeln angesprochene jüngere Bürger oder solche mit Handicap. Insgesamt wurden 75 Schlüsselpersonen ausgewählt, von denen regelmäßig 50-60 Personen an den Workshops teilnahmen.

Diese Personen spiegelten ein breites Meinungs- und Erfahrungsspektrum wieder. Die Workshops waren zeitlich ausgedehnter, als es öffentliche Abendveranstaltungen sein können. In jeweils etwa sechs Stunden war es möglich, das jeweilige Fachwissen und die spezifischen Orts-, Geschichts- oder Identitätskenntnisse zusammen zu führen. Es gelang häufig in beeindruckend fachliche Tiefen des Perspektivplans vorzustoßen. Das Perspektivplanteam bestehend aus Planern der Stadtverwaltung (internes Team) und den beauftragten Fachbüros (externes Team) nahm aus den Workshops eine Vielzahl konkreter Hinweise, Empfehlungen und bedenkenswerter Rückmeldungen mit. Aus Sicht der Planerinnen und Planer hat sich dies auf die eigene Weiterarbeit sehr positiv ausgewirkt. Der direkt erlebte Austausch, das miteinander Suchen, inhaltlich-kreative Reibungsprozesse verbunden mit der spürbaren großen Motivation spornte das externe Team immer wieder neu an, es inspirierte und erdete zugleich.

Die Qualität der Workshops für Schlüsselpersonen wurde besonders im abschließenden »Plausibilitätstest« deutlich: in kleinen Teams konnten die Teilnehmenden den Perspektivplan und seine Werkzeuge praktisch ausprobieren. Sie erhielten verschiedene Testgebiete. Begleitet wurden sie von einem fachlichen Coach des Stadtplanungsamtes bzw. der externen Planer. Diese begleiteten das Team aus Schlüsselpersonen und unterstützte es bei der Nutzung der Instrumente. Inhaltlich hielten sich die Coaches bewusst zurück. Somit konnten die Perspektivplan-Werkzeuge praxisnah getestet werden. Das Schlussfeedback war positiv: die Nutzbarkeit und Plausi-

bilität dieses freiburgspezifisch entwickelten Ansatzes wurde bestätigt. Zudem wurden letzte Schwachstellen identifiziert, die dem Team wichtige Hinweise für die Schlussbearbeitung mit auf den Weg gaben.

Auch die öffentlichen Veranstaltungen waren für die externen Planer eine zentrale Rückbindung für Ihre Arbeit. Die Entstehungsgeschichte des Perspektivplans wurde zu einem interaktiven Verfahren. Von großem Vorteil war auf der einen Seite das verblüffend detaillierte Ortswissen eines Mitglieds im externen Team. Dies erhöhte die Glaubwürdigkeit des Planerteams gegenüber der interessierten Öffentlichkeit. Zugleich war es für die Planenden wichtig immer wieder in den räumlichen Abstand ihrer Büros in anderen Städten zurückkehren zu können, um immer wieder mit freiem Abstandsblick auf Freiburg zu schauen. Die dialogisch gesetzten Partizipationsschnittstellen dienten der Inspiration und der eigenen Kursklärung. Die Kernbotschaften der Veranstaltungen wurden stets dokumentiert und in den weiteren Planungsprozess einbezogen.

### **Tandemgespräche mit Freiburger Vereinen, Verbänden, Organisationen**

Dem Ziel, den Perspektivplan laufend in Resonanz zu bringen mit einem breiten Meinungsspektrum, dienten auch zahlreiche Tandemgespräche. Das städtische Perspektivplanteam um Markus Liesen und Pieter van der Kooij suchte frühzeitig und kontinuierlich den Kontakt und Austausch zu Meinungsbildnern in der Stadtgesellschaft. Die Architektenkammer wurde ebenso besucht, wie Bürgervereine, die Ortschaftsräte oder andere interessierte Organisationen oder Interessengruppen.

Dieses Aufsuchen, also das Vorort-Gehen des Teams, war einerseits als Geste der Wertschätzung von Bedeutung und verdeutlichte das Prozessprinzip des »offenen Ohrs«. Der zeitliche Aufwand hierfür war groß, zugleich entstanden dadurch Zugänge zu Perspektiven der Stadtgesellschaft. Dabei wurde deutlich: die eine Bürgermeinung gibt es nicht. Genauso wenig wie »das Volk«. Unterschiedlichkeiten von Bedürfnissen, Einschätzungen und Sichtweisen wurden deutlich, kreative Reibungsflächen und Konfliktfelder wurden sichtbar.

### Einbindung der Politik

Der Stadtentwicklungsausschuss bildete das politische Rückgrat für die Entstehung des Perspektivplans. Teilergebnisse des Perspektivplans wurden in den politischen Gremien regelmäßig diskutiert und beschlossen. Die Verwaltung stellte der Politik die Entwicklungsfortschritte vor und sorgte für einen Transfer der Feedback-Ergebnisse aus der Bürgerschaft in die Politik. Teile der Ausschusssitzungen erhielten konsequenterweise selbst Workshopcharakter. Dadurch bot sich der Raum für eine intensivere Durchdringung des Themas. Auch eine Fahrradexkursion stand auf dem Programm, um sich konkrete Fragestellungen des Perspektivplans vor Ort anzuschauen. Der Gemeinderat war auch bei öffentlichen Veranstaltungen durch einzelne Mitglieder vertreten. Diese hielten sich inhaltlich zurück und machten sich ein Bild vom Fortgang der Diskussionen.

### Die Einbindung der Fachverwaltung

Ein modernes Instrument zur räumlichen Zukunftsentwicklung, wie es der Perspektivplan sein will, muss auch innerhalb der Verwaltung einen dialogischen Prozesscharakter entwickeln: er berührt zahlreiche Querschnittsanliegen und ist nicht für das Regal sondern für die Planungspraxis gedacht.

Daher waren die Mitarbeitenden des Stadtplanungsamtes mehrfach in eigenen Workshops am Entstehungsprozess beteiligt. Auch im Rahmen der öffentlichen Veranstaltungen unterstützten dessen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter den Dialog mit der Bürgerschaft und übernahmen die Funktion des Impulsgebers, Ansprechpartners, Scouts oder Lotsen.

Darüber hinaus wurden inhaltlich-fachliche Gespräche zum Austausch und zur Abstimmung mit anderen Fachämtern geführt. Auch wurde die Zusammenarbeit mit städtischen Einrichtungen wie etwa dem Kinderbüro oder dem Büro für Migration und Integration gesucht, um gemeinsame Veranstaltungen für bestimmte Zielgruppen durchzuführen oder Hinweise für wichtige Schlüsselakteure zu erhalten.

Das Team Perspektivplan hat auf zahlreichen Ebenen den Dialogauftrag an- und ernst genommen: die allgemeine Öffentlichkeit sowie spezifische Akteure und Akteursgruppen wurden immer wieder informiert, es wurde für unterschiedliche Mitwirkungsmöglichkeiten gesorgt und erarbeitete Meinungsbilder

wurden konsequent in den Planungsprozess einbezogen.

### Projektstruktur und Rolle der Moderation

Die Aufstellung des Projektes mit einem internen und einem externen Team stellte für den Perspektivplan einen Glücksfall dar. Durch das beauftragte Team externer Planer erfolgt der Blick von außen – durch das interne Team des Stadtplanungsamtes wurde die Expertise vor Ort eingebunden – die Bearbeitung des Planwerkes erfolgte so aus mehreren »Perspektiven«.

Die externe Moderation des Projektes, von Beginn an in alle Abläufe, Zwischenschritte und Diskussionen eingebunden, besetzte dabei eine wichtige Schnittstelle und übernahm auch Funktionen einer begleitenden, neutralen Prozessberatung. Damit unterschied sich ihre Rolle maßgeblich von der sonst oft üblichen Praxis, eine Moderation nur punktuell bei öffentlichen Veranstaltungen und Workshops einzubeziehen.

Als wichtiger Projektpartner hat die Moderation in allen Phasen zur Schärfung von Inhalten und zur Vermittlung der Planung aktiv beigetragen. Dies erfolgte durch eine vorwiegend prozessorientierte und umfeldfokussierte Betrachtungsweise. Sie trat dabei nicht in Konkurrenz zu den Planern selbst, sondern brachte einen systemischen wie ordnenden Blick von außen ein. Anliegen der Stadtgesellschaft und der Akteursgruppen wurden sortiert und Teilprozesse immer wieder verknüpft.

Im regelmäßigen *jour fixe* mit internem und externem Team führte die Moderation den Diskurs an strategisch wichtige Klärungspunkte und stellte auch vermeintliche Selbstverständlichkeiten immer mal wieder in Frage. Die Haltung war dabei wertschätzend und beobachtend, die Rolle konstruktiv-kritisch hinterfragend. Aus dritter Perspektive behielt sie die Anliegen und Bedürfnisse der verschiedenen Akteure und Dialog-Mitwirkenden im Blick. Zugleich ermutigte sie das Team, in den Entwürfen nicht der Verlockung des kleinsten gemeinsamen Nenners zu erliegen.

Der Inhalt eines Perspektivplans ist höchst komplex. Mithelfen diese Komplexität kommunizier- und bearbeitbar zu machen, ist eine der wesentlichen Aufgaben der Moderation. Das Credo war dabei stets: Komplexität darf man den Bürgerinnen und Bürgern sehr wohl »zumuten«, man muss selbige nur

möglichst verständlich und verdaubar (oder eben bearbeitbar) machen. Ebenso sollten Ziel- und Interessenskonflikte nicht verdeckt, sondern sichtbar und besprechbar gemacht werden.

Gemeinsam mit externem und internem Team entwickelte die Moderation die Grundkonzeption der zahlreichen Veranstaltungen, kreierte das jeweilige Feindesign, sorgte für mit dem Inhalt abgestimmte Abläufe und erarbeitete passende Leitfragen. Ziel war es für jede Veranstaltung eine gute Balance zwischen Information und dialogischer Mitwirkung zu kreieren.

Der »scheinbare Luxus« die Moderation als Teil des Gesamtprojektes zu handhaben, hat sich aus Sicht der Fachverwaltung maßgeblich auf die Qualität der Veranstaltungen ausgewirkt. So wurden Präsentationen miteinander auf Verständlichkeit und zeitliche Länge geprüft, es wurde darauf geachtet, dass die verwendete Sprache möglichst allgemeinverständlich blieb und Erläuterungen sowohl planerischen Ansprüchen genügten aber auch für Laien verständlich waren.

Durch entsprechende fachliche Kenntnisse und die intensive Prozessbegleitung war die Moderation stets in der Lage situativ und prozesshaft zu agieren, kompetent nachzufragen und gegebenenfalls Sachverhalte mit eigenen nicht-fachlichen Worten zu erläutern. Dies verstärkte den Eindruck, dass auch die Moderation die Aufgabe verinnerlicht hatte, was die Glaubwürdigkeit der Moderation bei der Beteiligung erhöhte. Sie wurde als eigenständiger Akteur wahrgenommen, der Fachlichkeitsansprüche und Bürgerinteressen immer wieder auf Augenhöhe zu bringen in der Lage ist.

Dabei kam der externen Moderation im Prozess immer wieder auch die Rolle zu zwischen den beiden Teams (intern/extern) zu vermitteln, inhaltliche und politische Sichtweisen zu »übersetzen« oder auf Klärungsbedarfe aufmerksam zu machen. Insgesamt hat diese Teamaufstellung des Perspektivplanes maßgeblich dazu beigetragen, die hohe Qualität der internen Diskussion authentisch und erfolgreich mit der Diskussion in den öffentlichen Raum zu verzahnen. Dies hat sich insgesamt positiv auf das Ergebnis des Perspektivplanes ausgewirkt.

### Methodik der Veranstaltungen

Die Veranstaltungen, seien es Workshops mit Schlüsselpersonen oder öffentliche Veranstal-

tungen mit Werkstattanteilen, hatten drei wesentliche Ziele im Blick:

- den jeweiligen Entwicklungsschritt einzuordnen in einen komplexen Gesamtprozess;
- transparent zu informieren, und dabei einen Werkstattblick in den Entstehungsprozess des Perspektivplans zu ermöglichen;
- einen Mitwirkungspart zu entwickeln, an dem die Bürgerinnen und Bürger nicht nur zu Feedbackgebern, sondern auch zu Vordenkern und Impulsgebern im Prozess werden konnten.

Besonders deutlich wurde dies beim Dichtedialog oder dem gemeinsamen Nachdenken über die drei Denkrichtungen. Hier zeigten sich die Planer besonders beeindruckt von der fachlichen Tiefe der Dialoge, insbesondere bei den Workshops mit Schlüsselpersonen. Aber auch die öffentlichen Veranstaltungen bewiesen ein hohes Maß an Dialogfähigkeit der Stadtgesellschaft, auch und gerade bei kontroversen Themen.

Es gelang einerseits eine differenzierte Meinungspluralität sichtbar werden zu lassen und zugleich verbindende Linien zu zeichnen. Das eingefangene Zukunftsbild war weder schwarz noch weiß. Es war bunt und vielschichtig. Und es setzte zugleich hinsichtlich der Zielqualitäten von Bebauung und Freiraum ein deutlicheres und klareres Signal als zuvor erwartet.

Hier zeigte sich das Gesicht einer in Bezug auf Herausforderungen (»wachsende Stadt«, »Wohnungsmangel«) und Sorgen (»Angst vor Freiraumverlusten«, einer »drohenden öden Dichte«, vor »Veränderung an sich«) sehr realistischen und gleichzeitig qualitätsbewussten Öffentlichkeit. Beim Dichtedialog konnte weder die Haltung »Bauen um jeden Preis« die Mehrheit überzeugen noch die grundsätzliche Infragestellung einer sich weiter entwickelnden Stadt. Nicht das »ob«, sondern das »wie« spielte die entscheidende Rolle. So wurde schließlich für eine qualitätsvolle, orientierungsgebende Dichte plädiert, die sozialen Aspekten genügt, die zugleich im Raumbezug Frei- und Grünräume entwickelt, Sichtachsen berücksichtigt und Verbindungen schafft.

Auch die drei Denkrichtungen wurden von den Bürgern intensiv diskutiert und schließlich um eine vierte Variante bereichert. Der Austausch der Argumente und die gemeinsame Suche nach dem Denkbild von Morgen mündete schließlich in ein Mix-Modell aus starken Verbindungen und identitätsstiftenden Parks.

Die Leitlinie der Planer »städtebauliche Entwicklung immer mit entsprechender Freiraumentwicklung« wurde unterstützt, die Denkrichtungen wurden verknüpft.

Selbstkritisch anzumerken bleibt, dass aufgrund der Fülle der erarbeiteten Zwischenergebnisse und die insgesamt lange Prozessdauer mit größeren zeitlichen Abständen zwischen den Veranstaltungen der Informationsteil jeweils zu lang wurde. Teilweise geriet der dialogische Teil kürzer als geplant. Zudem ist bei Abendveranstaltungen ein Zeitrahmen von maximal zweieinhalb bis drei Stunden realistisch möglich. Weicht man auf Samstage

aus, kollidieren diese häufig mit privaten Terminen der potentiell Interessierten.

Auch plenare Fragerunden sind aus Moderationssicht »gefährliche Zeitfresser«, bei denen einer seine Frage und/oder Statement vorbringt und »200 andere« zuhören (müssen). Es wurde daher konzeptionell daran gearbeitet, plenare Frageräume in den großen Veranstaltungen sukzessive zu reduzieren, und alternative Elemente einzubauen. In diesen sollte stärker das direkte Gespräch zwischen Bürgern und Planern in den Fokus gerückt werden.

Dabei war immer wieder zu beobachten, dass der direkte Dialog eher von neutral-

#### **Kurzprotokoll**

##### **Beispiel für den Ablauf einer Öffentlichen Veranstaltung (3)**

Wann: 17. April 2015

Wo: Paulussaal

Baubürgermeister Prof. Martin Haag begrüßte die Teilnehmenden. Eine kurze Einordnung zum aktuellen Prozessstand (»Wo stehen wir heute«) folgte durch Roland Jerusalem, Leiter des Stadtplanungsamtes. Anschließend wurden aktuelle Ergebnisse der externen Planer zum Themenfeld Dichte und Freiraumanalyse vorgestellt. Zudem wurden Hinweise zu den erarbeiteten Gebietstypologien gegeben. Verständnisfragen wurden geklärt. Nach einer Stunde kamen die knapp 200 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an »Knietischen« zusammen und vertieften das Thema Dichte und Freiraumqualität. Die Leitfrage lautete »Hilfe, mir wird's zu dicht!?!« Nach weiteren 45 min konnten wesentliche Erkenntnisse auf den »Tischen« kenntlich gemacht werden. Die Moderation bat die 18 Dialoggruppen um Vorstellung der zentralen Botschaften an die Planer und reflektierte diese im Plenum. Anschließend wurden »Strategische Bausteine« im Überblick vorgestellt. Die Vertiefung und Diskussion fand an Infosäulen im Foyer statt, gemeinsam mit den Planenden und unterstützt durch ein Buffet mit Essen und Getränken.

#### **Kurzprotokoll**

##### **Beispiel für den Ablauf eines Workshops mit Schlüsselpersonen (4)**

Wann: 11. Mai 2016

Wo: Bürgerhaus Zähringen

Die Begrüßung und politische Einordnung des Prozesses auch im Kontext weiterer aktueller stadtentwicklungsrelevanter Diskussionen übernahm Prof. Martin Haag, Baubürgermeister der Stadt Freiburg. Der Leiter des Stadtplanungsamtes, Roland Jerusalem, ordnete den Workshop im Prozessstrukturplan ein und stellte die wesentlichen Ziele des Nachmittags vor. In einem »dialogischen Impuls« wurden die Werkzeuge des Perspektivplans vorgestellt. Die externen Planer wählten hierfür ein neues Präsentationsformat, das dem Zuhörenden das Gefühl gab, bei einem internen Planungsgespräch »mitlauschend« dabei zu sein. Das Frontalgefühl bei Impulsen wurde dadurch stark gemildert. Nach einer Nachfrage- und Verständnisrunde mit anschließender Pause bildeten sich kleine gemischte »Teams«. Sie hatten die Aufgabe anhand einer »Testfläche« die Logik des Perspektivplans zu erkunden. Jede Gruppe erhielt einen Scout aus dem externen und internen Team, der oder die für Fragen und Hilfestellungen zuständig war. Die Werkzeuge des Perspektivplans konnten mit den Testflächen in einer Art Test-Parcours ausprobiert werden. Dabei machten sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer Notizen zur Entwicklung der Testfläche selbst wie auch zum Verständnis und zur Nutzbarkeit der Werkzeuge. Die dabei gemachten Erfahrungen wurden in einem anschließenden Plenum systematisch erfasst und für die Planer dokumentiert.

neugierigen oder dem Perspektivplan eher gewogenen Teilnehmenden genutzt wurde. Kritisch eingestellte Personen konzentrierten sich stärker auf schriftliche Kommentiermöglichkeiten und gingen auf das Angebot des direkten Dialogs nur sehr vereinzelt ein.

Die im Laufe des Prozesses verkürzten Fragerunden im Plenum fanden ein geteiltes Echo: zahlreiche Rückmeldungen unterstützen diese Modifikation mit dem Hinweis, dass sonst immer wieder dieselben Personen bereits bekannte Argumente oder Fragen stellen würden. Andere wiederum beklagten sich mit dem Hinweis, dass damit das große Auditorium fehle, um die eigene Argumentation zu übermitteln und für die eigene Position werben zu können. Ein Bedürfnisdilemma, das nicht wirklich aufzulösen ist.

In der fünften öffentlichen Veranstaltung verdeutlichte ein Meinungsbild, dass der Vermittlung des Perspektivplans selbst, seiner Nachvollziehbarkeit und den darin hinterlegten Zielen weitgehend gute Noten ausgestellt wurden. Unsicher bis skeptisch zeigten sich viele Teilnehmer hingegen bei der Frage, inwieweit der Perspektivplan dazu beitragen könne, die künftige Stadtentwicklung systematischer, zielorientierter und nachvollziehbarer zu machen. Das geringe Vertrauen hierin läge nicht an der Qualität des Instrumentes selbst, wurde auf Nachfrage erläutert. Vielmehr mangelte es vielen am Vertrauen daran, dass nach seiner Fertigstellung der Perspektivplan auch konsequente planerisch-politische Anwendung finde.

### Was wurde aus den Anregungen aus der Bürgerschaft?

Die Anregungen aus der Bürgerschaft wurden vom Moderationsteam dokumentiert.

Die gemachten Vorschläge wurden zunächst bezüglich ihrer Relevanz für die räumliche Entwicklung gesichtet. Eine passende »Flughöhe« der Anregung musste erkennbar sein. Dann war die Frage, ob Hinweise mehrfach auftauchten, oder eher Einzelmeinungen waren und ob diese innovative, anregende (Querdenker-)qualitäten besaßen. Beim deutlich werden eines überwiegenden Gemeinwohlnutzen statt Einzelinteresses, bei einem hohen Zukunftsnutzen sowie einer potentiellen planerischen Umsetzbarkeit wurden die Anregungen aufgenommen.

### Beispiele

#### ■ Identitäten

In der zweiten öffentlichen Veranstaltung wurde gefordert, dieser Plan müsse von Freiburgs Identität und Eigenheiten ausgehen. Vom »Typischen« aus solle weitergedacht werden. Gemeinsam wurden mit den Bürgerinnen und Bürgern wie auch den Schlüsselpersonen schließlich sieben Identitäten und Herausforderungen festgehalten:

1. Freiburger Mentalität
2. Unsere Verflechtungsräume
3. 4x Naturräume
4. Vernetzung Innen und Außen
5. Stadt der kurzen Wege
6. Wissen und innovative Milieus
7. Gewachsene Vielfalt.

Diese wurden zu Leitmotiven der weiteren Bearbeitung und manifestierten einen frühen Anspruch der Freiburger Stadtgesellschaft: Es darf kein Plan sein, der beliebig und für jede Stadt passen könnte.

#### ■ Dichtedialog

Im Rahmen des bereits erwähnten Dichtedialogs wurden Kernbotschaften an die Planenden herausgefiltert. Diese flossen in die weitere Erarbeitung ein: positiv wurde eine qualitative Erlebnisdichte beschrieben, negativ das Bild einer orientierungslosen Dichte gezeichnet.

#### ■ Strategische Bausteine

Beim Vorstellen der Strategischen Bausteine wurden das Anreichern, das Akzentuieren, das Umnutzen, das Öffnen, das Formen, das Kapern, das Säumen und das Verknüpfen vorgestellt und intensiv diskutiert. Beeindruckend war, wie rasch sich die interessierte Öffentlichkeit wie auch die Schlüsselpersonen dieser Strategien bemächtigen und sie gemäß Ihrer Vorstellung im Stadtraum einordneten.

Zwei Strategien wurden als sehr weiterführend bewertet: das Öffnen und das Verknüpfen. Es wurden konkrete örtliche Hinweise gegeben, wo geöffnet und wo verknüpft werden könnte. Das »Kapern« entwickelte sich dabei klammheimlich zu einem immer beliebter werdenden Strategieansatz.

Die Verortungen aus den Beteiligungssequenzen zum Thema »Strategische Bausteine« sind auf der nachfolgenden Karte markiert. Sie flossen anschließend in die drei Denkrichtungen ein.

## Fazit

Der Perspektivplan wurde unter systematischer Einbeziehung zahlreicher Akteursgruppen und multiperspektisch wie meinungsplural erarbeitet. Hierzu gab es öffentliche Veranstaltungen, an denen jeder Interessierte teilnehmen konnte. Zur Sicherung eines breiten Meinungsspektrums wurden Workshops mit gezielt eingeladenen Schlüsselpersonen aus der Planerszene, von Umweltverbänden, der Bauwirtschaft, Menschen mit sozialen oder kulturellen oder wirtschaftlichen Sichtweisen durchgeführt.

Darunter Querdenker, Bestandswahrer, innovative wie kritische Stimmen, jüngere und ältere, sowie Personen mit regelmäßigem Blick über Freiburg hinaus.

Außerdem fanden zahlreiche Tandemgespräche mit Interessensgruppen statt. Die Politik war systematisch eingebunden, ebenso wie die (Fach-)Verwaltung selbst.

Über eine interaktive Plattform wurden die Informations- und didaktischen Vermittlungsmöglichkeiten der neuen Medien genutzt und auch Online-Dialoge und Umfragemöglichkeiten angeboten.

Es wurde deutlich, dass es eine spürbare Annäherung von Sichtweisen und Perspektiven und eine Fokussierung auf Kernbotschaften durch den dialogischen Entwicklungsprozess gab. Nicht jede Meinung wurde integriert. Nicht jeder Wunsch bedient. In der Summe entwickelte der Fach- und Dialog-Prozess statt eines fixen Plans ein Konzept systematischer Werkzeuge, und damit ein auf Nachvollziehbarkeit setzendes Instrument für eine qualitätsvolle Zukunftsentwicklung der Stadt.

## Die Grenzen der Green City.

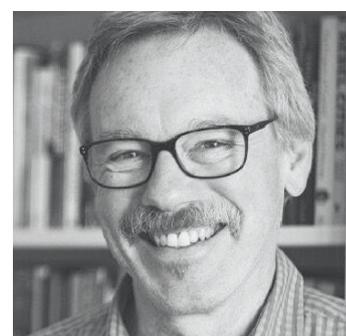
### Die Stadt Freiburg und ihr Umland auf dem Weg zu einer nachhaltigen Entwicklung?

Freiburg im Breisgau gilt als Musterbeispiel für eine nachhaltige Stadtentwicklung und wird sowohl in der Fachöffentlichkeit als auch in diversen Marketingbroschüren als erfolgreiches Beispiel hervorgehoben. Es sind vor allem die Politikbereiche grünes Bauen, erneuerbare Energien, nachhaltige Mobilität und Landnutzung, die Aufmerksamkeit geweckt haben und dafür sorgen, dass Freiburg heute auch international als erfolgreiches Beispiel für nachhaltige Stadtentwicklung angesehen wird.

Die Suche nach den als *best practices* bezeichneten Beispielen mit Vorbildfunktion und Modellcharakter wird in Planung und Wissenschaft seit geraumer Zeit verfolgt. Wie dieser Beitrag zu zeigen versucht, ist dabei die Annahme, es gebe »beste« und damit folgerichtig auch »schlechteste« Beispiele einer Entwicklung, nicht ganz unproblematisch. Im Fall von Freiburg fokussiert eine an best practice orientierte Betrachtung räumlich vor allem auf die Stadtteile Rieselfeld und Vauban, die beide seit Anfang der 1990er-Jahre mit dem Anspruch einer nachhaltigen Stadtentwicklung geplant und errichtet wurden. Während zahlreiche Studien die Nachhaltigkeit dieser beiden Stadtteile betonen (FASTENRATH 2015, MEDEARIS/DASEKING 2012, RAPOPORT 2014), finden andere Bereiche von Freiburg und seinem Umland nur wenig Beachtung. Dies ist bemerkenswert, denn eine derart räumlich begrenzte Perspektive wider-

spricht dem Grundverständnis einer nachhaltigen Entwicklung, das unter anderem darin besteht, die vielfältigen Prozesse des globalen Wandels in ihrer wechselseitigen Verknüpfung als mobil und grenzenlos zu erkennen.

Green Cities, Eco-Cities und ähnliche Konzepte einer nachhaltigen Stadtentwicklung werden in der wissenschaftlichen und planerisch-angewandten Literatur in der Regel aus einer containerräumlichen Sichtweise behandelt. Diese Betrachtung erscheint uns verkürzt und sollte zumindest teilweise hinterfragt werden. Im Fokus des Beitrags steht daher die Frage, wie weit die Stadt Freiburg im Bereich der nachhaltigen Entwicklung in die Region ausstrahlt. Wir möchten eine räumlich-relationale Perspektive auf Freiburgs nachhaltige Stadtentwicklung vorstellen und die vorherrschende containerräumliche Betrachtung der Stadt – Freiburg innerhalb seiner Stadtgrenzen – ein Stück



Prof. Dr. Samuel Mössner (oben) leitet die Arbeitsgruppe »Orts-, Regional- und Landesentwicklung / Raumplanung« am Institut für Geographie der Westfälischen Wilhelms-Universität.

Prof. Dr. Tim Freytag (Mitte) ist am Institut für Umweltsozialwissenschaften und Geographie der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg tätig.

Prof. Dr. Byron Miller (unten) ist am Department of Geography der University of Calgary in Kanada beschäftigt.

weit aufbrechen, indem wir Entwicklungen in Freiburg mit denen in der Region kontrastieren. Dazu wurden zwischen Sommer 2014 und Frühling 2016 leitfadengestützte Interviews mit Bürgermeister\*innen und Planern in sieben Freiburger Umlandgemeinden geführt und unter Einbezug statistischer Daten und planungs- und politikbezogener Dokumente ausgewertet. Ein besonderes Augenmerk gilt den Politikbereichen Verkehr und Wohnen, da Verflechtungen von Stadt und Umland dort deutlich sichtbar werden und zugleich eine wichtige Rolle bei der Selbstdefinition von Freiburg als Green City einnehmen. Der Beitrag stellt also nicht die vielfältigen Nachhaltigkeitsinitiativen im Freiburger Umland heraus (z. B. in Freiamt im Landkreis Emmendingen), sondern konzentriert sich auf Politikbereiche, in denen der Stadt Freiburg eine Vorreiterrolle zugesprochen wird und die sich mit den Entwicklungen im Umland kontrastieren lassen.

### 1. Nachhaltige Stadtentwicklung: von Containern, *cityism* und *localist ontologies*

Das *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC 2014) verweist auf die Rolle von Städten als bedeutende Verursacher von CO<sub>2</sub>-Emissionen, betont zugleich aber auch ihre Bedeutung als Orte, an denen innovative Ansätze für nachhaltige Entwicklung entstehen und erprobt werden können, um dem Klimawandel und anderen Herausforderungen zu begegnen. Auf der Liste jener Städte, denen besondere Verdienste zugeschrieben werden, reihen sich Vancouver, Zürich, Amsterdam und Kopenhagen mit Freiburg und anderen Städten, die als vermeintliche *best practices* für nachhaltige Entwicklung stehen. Dabei treten vor allem die städtische green economy (O'NEILL/GIBBS 2013), nachhaltige Mobilität (GÖSSLING 2013), nachhaltiges Bauen (FASTENRATH 2015), Governance (JOSS 2011) sowie innovative Ansätze zur städtischen Energieversorgung (ROHRACHER/SPÄTH 2014) hervor. Ergänzend kommen partizipative politische Strukturen hinzu, die der Bürgerschaft ein frühes Mitspracherecht bei der Gestaltung von Green Cities einräumen und damit den Anspruch an eine soziale Nachhaltigkeit einlösen sollen.

Bei näherer Betrachtung fällt auf, dass sich viele dieser Studien auf ein sehr eng gefasstes Verständnis von Stadt stützen. Dies gilt etwa, wenn unter nachhaltiger Stadtentwicklung nur jene Initiativen und Prozesse

gefasst werden, die *innerhalb* des Stadtgebiets auftreten (ROSELAND 1997, HALL 2013). Diese vom Ansatz her containerräumliche Betrachtung nachhaltiger Stadtentwicklung wird in der internationalen Literatur zunehmend kritisiert. So sprechen MACLEOD und JONES (2011) von einer dieser Sichtweise zugrundeliegenden *localist ontology* – also von einer Reduzierung der Wirklichkeit auf ausschließlich lokale Prozesse, wobei andere (nicht lokale) Prozesse unberücksichtigt bleiben. ANGELO und WACHSMUTH (2015) bezeichnen diesen Fokus als *cityism* und verweisen auf zahlreiche nicht-nachhaltige Prozesse und Entwicklungen im Umland von (nachhaltigen) Städten (WACHSMUTH et al. 2016). Das Hauptargument beruht hier also auf der Feststellung, dass Städte nicht als Inseln in räumlicher Isolation existieren, sondern stets in ein komplexes Geflecht räumlicher und multiskalar wirksamer Beziehungen und Netzwerke eingebettet sind.

Die vielfältigen Verbindungen zwischen Stadt und Umland (und darüber hinaus) sind nicht etwa fest gegeben und starr, sondern befinden sich in stetiger Veränderung und werden fortlaufend neu konstruiert. Verschiedene Räume stehen in einer wechselseitigen Abhängigkeit, die sich auf das Umland auswirkt, wenn z. B. städtische Ansätze für eine nachhaltige Entwicklung verfolgt und umgesetzt werden. So können Veränderungen in den Städten zu Reaktionen im Umland führen, die mit den ursprünglichen Intentionen auf städtischer Ebene in Konflikt stehen. Es ist also möglich, dass nachhaltige Initiativen und Maßnahmen von Städten sehr wirksame, wenn auch häufig nicht intendierte Gegenentwicklungen im Umland hervorrufen. Deshalb ist es wichtig, die Erfolge einer nachhaltigen Entwicklung in Freiburg auch aus der Perspektive des Umlands zu reflektieren. Auf dieser Grundlage kann man zu einer neuen Bewertung der Sichtbarkeit und der Erfolge von Freiburg als Green City gelangen.

### 2. Profilierung von Freiburg als Green City

Auch wenn die Ursprünge der nachhaltigen Stadtentwicklung in Freiburg häufig mit der Umweltbewegung der 1970er-Jahre und den Protesten gegen die Errichtung eines nahegelegenen Kernkraftwerks in Verbindung gebracht werden (ROHRACHER/SPÄTH 2014), ist ein ausgeprägtes Umweltbewusstsein in der Stadtpolitik doch erst einige Jahre später zu verzeichnen. Im Wesentlichen sind hier die

Planungen und Errichtung der Stadtteile Rieselfeld und Vauban sowie die Einführung der Freiburger Energiestandards seit Anfang der 1990er-Jahre zu nennen (FASTENRATH 2015). Diese Ereignisse wurden maßgeblich durch eine neue Umweltelite (MÖSSNER 2015) – häufig auf Privatinitiative im Umfeld eines akademisch geprägten, umweltbewussten Bürgertums – vorbereitet, deren Vertreter schon früh für die Entwicklung und Verankerung nachhaltiger Ansätze in der Stadt eingetreten sind und von den späteren Entwicklungen nicht zuletzt auch ökonomisch profitieren konnten. Unter dem Eindruck eines über viele Jahre angespannten Wohnungsmarktes und angesichts konkreter Anzeichen für eine zunehmende Wohnungsnot kam es in den 1990er-Jahren zur Planung zweier neuer Stadtteile am Stadtrand von Freiburg. Das Rieselfeld entstand etwas früher und wurde unter wissenschaftlicher Begleitung planerisch anspruchsvoller auf ehemaligen Abwasserverrieselungsflächen entwickelt. Im Fall von Vauban handelt es sich um ein früheres Kasernengelände, das zu einem neuen Stadtteil ausgebaut wurde. Vauban wird unter anderem mit *grassroots*-Initiativen in Verbindung gebracht und deshalb häufig als Beispiel für zivilgesellschaftliche Partizipation und ein auch in sozialer Hinsicht nachhaltiges Quartier angesehen. Dieser Aspekt ist in seiner Bewertung jedoch schwierig und keinesfalls eindeutig (FREYTAG et al. 2014, MÖSSNER 2015). Denn die dort lebende Bevölkerung setzt sich überwiegend aus einer eher wohlhabenden, ökologisch aufgeschlossenen und akademisch ausgebildeten Mittelschicht zusammen, deren Vertreter über einen vergleichsweise privilegierten Zugang zu öffentlichen politischen Beteiligungsstrukturen verfügen (MÖSSNER 2016), was bei der Bewertung der zahlreichen partizipativen Verfahren im Zuge der Stadtteilplanung zu berücksichtigen ist. Erst auf Druck und unter Beteiligung der zukünftigen Bewohner ergänzte die Stadtverwaltung diese Initiativen ihrerseits um nachhaltige Planungen im Stadtteil Vauban (u. a. dezentrale Energieversorgung, Straßenbahnanschluss; Fotos 1 und 2).

Obwohl sich auch andernorts in Freiburg einige Beispiele für die Konzeption und Umsetzung von Ansätzen zur nachhaltigen Entwicklung finden lassen, wurde mit der Planung und Errichtung von Rieselfeld und Vauban ein wichtiges Zeichen im Hinblick auf die technischen Möglichkeiten zur Verwirklichung einer nachhaltigen Stadtentwick-

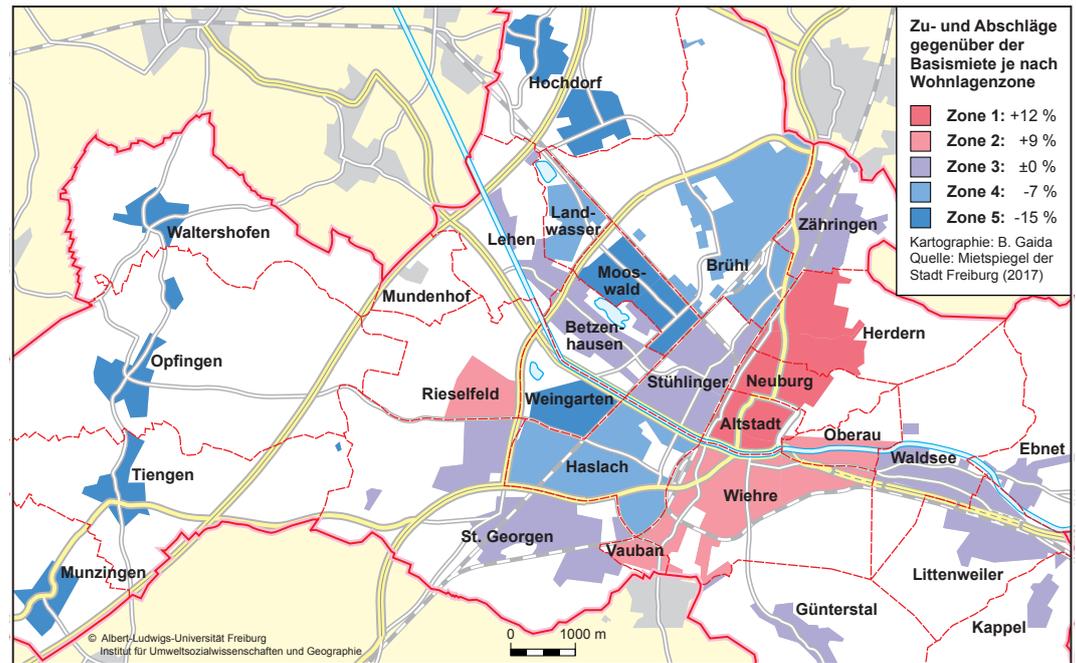


lung gesetzt. Infolge der großen Attraktivität der beiden Stadtteile und einer oft propagierten (wenngleich nur schwer messbaren) hohen Lebens- und Aufenthaltsqualität (Rohracher/Späth 2014) und vor dem Hintergrund eines angespannten Wohnungsmarktes zählen Vauban und Rieselfeld heute zu den hochpreisigen Wohnlagen in Freiburg. Sie werden im Mietspiegel von 2017 als Wohnlagen der Zone 2 mit einem Zuschlag von bis zu 9 % gegenüber der Basismiete ausgewiesen (AMT FÜR LIEGENSCHAFTEN UND WOHNUNGSWESEN DER STADT FREIBURG 2017; vgl. Abb. 1). Die Preisstruktur von Eigentum und Miete und der geringe Anteil von öffentlich gefördertem und zugleich erschwinglichem Wohnungsbau für

Foto 1 (oben):  
Straßenbahntrasse im  
Freiburger Stadtteil Vauban  
(© Tim Freytag 2014)

Foto 2 (unten): Solarsiedlung  
im Freiburger Stadtteil Vauban  
(© Tim Freytag 2017)

Abb. 1: Freiburger Wohnungsmarkt im Mietspiegel von 2017, eigene Abbildung



untere Einkommenschichten haben vor allem im Stadtteil Vauban zu einer ausgeprägten sozialen Homogenität geführt.

Damit ist das Verdienst um eine nachhaltige Stadtentwicklung in Freiburg ein zweischneidiges Schwert. Denn einerseits sind Erfolge in den Bereichen Bauen, Wohnen, Mobilität, Energie und Lebensqualität vorzuweisen. Andererseits hat die offensive Vermarktung der städtischen Politiken in diesen Bereichen nicht dazu beigetragen, den Wohnungsmarkt in Freiburg zu entlasten.

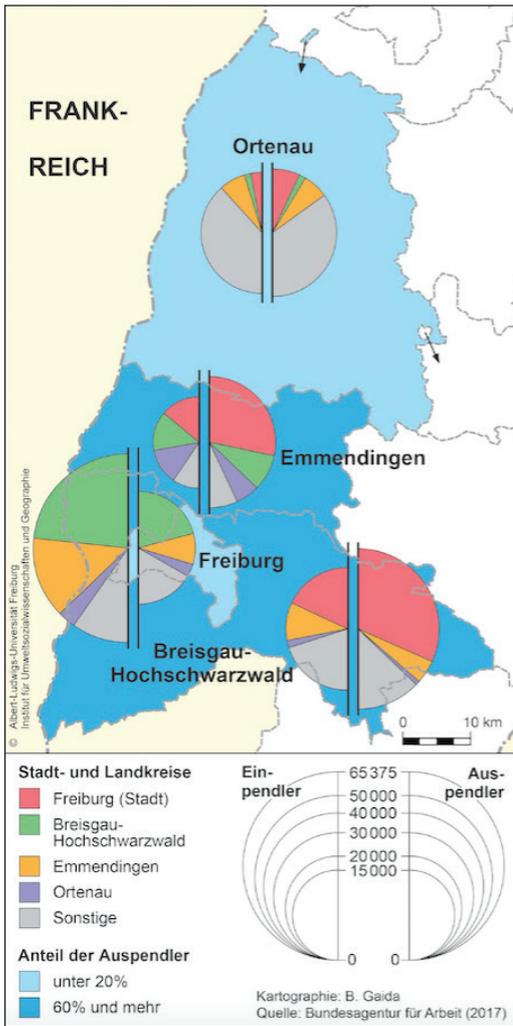
### 3. Entwicklungen im Freiburger Umland

Der starke Druck auf dem Wohnungsmarkt, den Freiburg bereits seit den 1980er-Jahren erlebt, ist auch im Umland deutlich spürbar. Für den Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald wird ein im landesweiten Vergleich sehr hohes Bevölkerungswachstum von 5,3 % bis zum Jahr 2025 prognostiziert (vgl. Tab. 1).

Der Zuzug in die Umlandgemeinden erfolgt nicht nur von außerhalb der Region. Allein im Jahr 2015 konnten die Landkreise Breisgau-Hochschwarzwald (+ 3.948 Ew), Emmendingen (+ 1.421 Ew) und der Ortenaukreis (+ 608 Ew) einen starken Bevölkerungszuwachs durch Zuzüge aus der Stadt Freiburg verzeichnen (STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG 2016). Es lässt sich beobachten, dass vor allem junge Familien ihren Wohnsitz aus Freiburg in das Umland verlegen, da sie dort für ihre Verhältnisse akzeptablen und einigermaßen gut bezahlbaren Wohnraum für die Umsetzung ihrer Wohn- und Lebensvorstellungen finden. Dies bestätigt auch die lokale Presse mit der Meldung, dass ein neuer Höhepunkt dieses Trends erreicht sei (BADISCHE ZEITUNG). Demzufolge seien 2016 etwa 660 Elternpaare im Alter zwischen 30 und 45 Jahren mit ihren Kindern aus Freiburg ins Umland gezogen. Die dadurch verursachte zunehmende regionale Verflechtung schlägt sich unter anderem im Pendelverkehr

Tab. 1: Prognose der Bevölkerungsentwicklung in Stadt- und Landkreisen am südlichen Oberrhein (Quelle: STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG 2017)

Stadt- und Landkreise	2014	2025	2035	Veränderung 2014-2025 (%)
Freiburg im Breisgau (SKR)	222.203	236.400	236.400	6,4
Breisgau-Hochschwarzwald (LKR)	252.749	266.000	266.000	5,3
Emmendingen (LKR)	159.708	167.800	167.800	5,1
Ortenaukreis (LKR)	415.639	425.400	424.800	2,3



zwischen Wohn- und Arbeitsorten nieder, der durch eine Zunahme der in Umlandgemeinden wohnhaften Auspendler geprägt ist, deren Mobilität sich vor allem auf die Stadt Freiburg richtet (vgl. Abb. 2).

Das hohe Einpendelaufkommen in Freiburg ist auch der regionalspezifischen Arbeitsmarktstruktur geschuldet, die von der Universität Freiburg als größtem Arbeitgeber geprägt ist. Auf lokaler Ebene sind die Gewinner dieser räumlichen Bevölkerungsverlagerung einzelne Städte und Gemeinden im Umland, wie z. B. das etwa 15 km südlich von Freiburg gelegene Bad Krozingen, das seit Jahren durch intensive Ausweisung neuer Baugebiete einen hohen Bevölkerungszuzug aus Freiburg erhält. Doch auch in anderen Umlandgemeinden ist eine verstärkte Bautätigkeit festzustellen (vgl. Abb. 3). Bei vielen dieser Neubauprojekte überwiegt das Segment des ein- bis zweigeschossigen Wohnungsbaus mit freistehenden Einfamilienhäusern, Doppelhaushälften und Reihenhäusern (Foto 3). Diese Form des suburbanen Lebens wird v. a. aufgrund der damit verbundenen erhöhten

Flächenversiegelung, der Abhängigkeit vom privaten PKW und der Gefahr einer zunehmenden sozialen Fragmentierung als keineswegs nachhaltig kritisiert (Adam 2016, LÜTKE/WOOD 2016). Während Freiburg also weiterhin für eine nachhaltige Stadtentwicklung unter anderem im Bereich des innerstädtischen Wohnens eintritt, wächst dessen ungeachtet im Umland ein suburbaner Speckgürtel, der diesen Prinzipien vollkommen entgegensteht.

Das Bevölkerungswachstum in der Region wird über die gesetzlichen Vorgaben hinausgehend kaum reguliert. Es scheint, als fehle eine übergreifende, (über)regionale Vision, um die in Freiburg verwirklichten Ansätze für eine nachhaltige Entwicklung auf die gesamte Region zu übertragen. In anderen Regionen, die durch eine ähnliche Wachstumsdynamik geprägt sind, hat sich seit den 1970er-Jahren ein Format der Regionalplanung etabliert, das zwischen konkurrierenden Raumnutzungen vermitteln und ein für die Region angestrebtes raumbezogenes Zukunftsbild entwerfen

Abb. 2 (links): Pendelverflechtungen zwischen Stadt- und Landkreisen am südlichen Oberrhein (2016) © Bundesagentur für Arbeit 2017  
 Abb. 3 (rechts): Perspektiven für die Wohnbauflächenentwicklung im Freiburger Umland © Regionalplan Südlicher Oberrhein 2016



Foto 3: Neubausiedlung am Rand von Umkirch in etwa 10 km Entfernung vom Freiburger Stadtzentrum (© Tim Freytag 2017)

soll (PRIEBIS 2013). Am südlichen Oberrhein übernimmt diese Aufgabe seit 1973 der Regionalverband Südlicher Oberrhein. Allerdings sind die Bemühungen des Regionalverbands vor allem bei der Entwicklung und Umsetzung einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten Vision bislang eher verhalten. Im Wesentlichen bleibt der Inhalt des Regionalplans in Bezug auf die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung abhängig von den geltenden Landesvorgaben, die in diesem Punkt recht vage formuliert sind. Zudem obliegt es der zuständigen Regionalversammlung, die sich aus Vertretern der Mitgliedskommunen zusammensetzt, über die Belange der Regionalplanung zu entscheiden. Erwartungsgemäß überwiegen dabei lokale Interessen der Kommunen, so dass eine regionale Vision auf diesem Wege kaum zu verwirklichen ist. Aus Sicht eines Regionalplaners handelt es sich um eine schwierige Konstellation, bei der »am Ende Lokalpolitiker Regionalplanung machen« (Interview am 19.5.2014). Auch Ansätze für eine (freiwillige) Kooperation zwischen Freiburg, das als Green City einen globalen Maßstab setzen möchte, und den stark mit dem Oberzentrum Freiburg verflochtenen Umlandgemeinden bestehen nur in geringem Umfang. Der Bürgermeister einer nur 23 km entfernt gelegenen Gemeinde drückte es so aus: »Kooperation mit Freiburg? Ich habe mal informell mit denen gesprochen!« (Interview am 30.6.2014). So verwundert es kaum, wenn auch die Regionalplaner andeuten, dass die Stadt Freiburg keine ernsthaften Ambitionen habe, ihre Vorreiterrolle in Sachen nachhaltiger Entwicklung auch auf regionaler Ebene wahrzunehmen (Interview am 19.5.2014).

Auf den ersten Blick erscheint die Stadt Freiburg wie eine Insel der Nachhaltigkeit im suburbanen Meer eines kaum regulierten Bevölkerungswachstums. Doch dieser Eindruck trägt. Denn tatsächlich haben die Stadt Freiburg und ihre Umlandgemeinden sukzessive ein komplexes System wechselseitiger Abhängigkeiten ausgebaut, das es beiden Seiten ermöglicht, ihre unterschiedlichen Strategien und Visionen umzusetzen. So wurde bei der Absage eines Interviews mit einem Experten aus Bad Krozingen, dem größten Mittelzentrum in der Nähe von Freiburg, darauf verwiesen, dass für Fragen zur Nachhaltigkeit doch die Stadt Freiburg zuständig sei. Tatsächlich hat Bad Krozingen während der vergangenen Jahre – gewissermaßen im Schatten der Green City – die Strategie verfolgt, verstärkt neue Flächen für Eigenheimsiedlungen auszuweisen und damit gezielt auch Anreize für einen Bevölkerungszuzug aus Freiburg zu schaffen. Auf die Frage, weshalb im Freiburger Umland überwiegend großflächiger Wohnungsbau realisiert wird und z. B. die international vielbeachteten Freiburger Energiestandards nicht zur Anwendung kommen, antworteten die Verantwortlichen der eher ländlich geprägten Gemeinden mit Verweis auf die Präferenz der zukünftigen Eigentümer, eher in Quadratmeter als in Energiesparmaßnahmen investieren zu wollen (Interview am 20.5.2014). Im Fokus steht also ein gezieltes Umwerben von Bevölkerungsgruppen, die in der durch die Nachhaltigkeitsagenda geprägten Stadt Freiburg keinen für sie geeigneten oder bezahlbaren Wohnraum (mehr) finden können oder wollen. Diese Konstellation erlaubt es der Stadt Freiburg, ihre Projekte einer nachhaltigen Stadtentwicklung ungeachtet der Bedürfnisse und Erfordernisse auch jener Bevölkerungsgruppen voranzutreiben, die diesen aus finanziellen oder anderen Gründen ablehnend gegenüberstehen. Anstelle einer regionalen Nachhaltigkeitstransition kommt es derzeit zu einer Abwanderung aus der Green City in das Umland, die mit keineswegs nachhaltigen Wohn- und Mobilitätsformen einhergeht. Während die Stadt Freiburg weiterhin auf eine hohe Sichtbarkeit und Symbolwirkung als Green City setzt, sehen zahlreiche Umlandgemeinden ihre Chance darin, neues Bauland für die Errichtung von Eigenheimen als einem suburbanen Traum im Grünen auszuweisen. In diesem Sinne befinden sich die Umlandgemeinden und die Stadt Freiburg im Verhältnis einer wechselseitig bedingten Koexistenz, die sich im Laufe der Zeit entlang

von Wettbewerb und regionalen Konkurrenzen ausgebildet und verfestigt hat.

#### 4. Fazit

Die Stadt Freiburg hat international den Ruf einer nachhaltigen Stadt – einer Green City – erworben. Die Erfolge auf städtischem Boden sind nicht von der Hand zu weisen und gelten als richtungsweisend für künftige Entwicklungen in städtischen Räumen. Die regionale Perspektive zeichnet jedoch ein anderes Bild. Aufgrund eines starken interkommunalen Wettbewerbs, der in Planungsrecht, Steuerrecht und einem marktwirtschaftlich organisierten Wohnungsmarkt verankert ist, verfolgen zahlreiche Umlandgemeinden eher eine gegenläufige Strategie. Ungeachtet der bestehenden vielfältigen Verflechtungen innerhalb der Region, ist es bisher noch nicht zu einem bedeutenden Politiktransfer zwischen Freiburg und seinem Umland gekommen.

Diese Erkenntnis verdeutlicht, dass die Suche nach einer Stadt als best practice für nachhaltige Entwicklung nur bedingt zielführend sein kann. Denn die dabei zugrundeliegende Stadtperspektive – als cityism kritisiert – ignoriert die räumliche Reichweite der einzelnen Maßnahmen durch das Setzen von nahezu willkürlichen geographischen Abgrenzungen. Deshalb ist es wichtig, einzelne Beispiele nachhaltiger Entwicklung künftig in ihrer gesamten räumlichen Entfaltung zu betrachten und aus unterschiedlichen Perspektiven eine differenzierte Bewertung vorzunehmen. In diesem Fall wäre es zwar kaum möglich, eine quasi universelle best practice zu identifizieren oder auszurufen, dafür aber

könnten ein umfassenderes Verständnis und ein Bewusstsein für die vorhandene Komplexität einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung gefördert werden.

#### Summary: The Limits of the Green City

Over the last decades, a wide ranging literature has addressed the role and impact cities can play in the pursuit of sustainability. Freiburg, Germany, has garnered world-wide attention for its multi-faceted achievements and is an internationally recognized example of sustainable urban development. Freiburg's sustainable urban development policies and practices have largely, however, been developed within strict territorial borders. While some actors are embedded in a wider set of scalar hierarchies, the nucleus of Freiburg's contemporary sustainable urban development lies within the city's borders. Sustainable development in the greater Freiburg region has yet to be coherently addressed, leading to a variety of policies and practices that run counter to Freiburg's objectives. We contend that a central dilemma of the politics and planning of Freiburg's urban sustainability derives precisely from its localist ontology and city-centric focus. Cities never exist in isolation, but rather in a web of relationships and flows which are often territorially constituted and regulated through a variety of inter-related state scales. We show that many municipally-based urban sustainability initiatives, and the particular options for urban living they represent, frequently give rise to their opposite elsewhere in the same metropolitan region.

## Literatur

- ADAM, B. (2016): Im Schatten der Reurbanisierung? Suburbias Zukünfte. In: Informationen zur Raumentwicklung, 3, 261-262.
- AMT FÜR LIEGENSCHAFTEN UND WOHNUNGSWESEN DER STADT FREIBURG (2017): Mietspiegel 2017 - 2018. Freiburg.
- ANGELO, H. & WACHSMUTH, D. (2015): Urbanizing Urban Political Ecology: A Critique of Methodological City-ism. In: International Journal of Urban and Regional Research, 39 (1), 16-27.
- BADISCHE ZEITUNG (2017): Freiburg verliert immer mehr Familien ans Umland. Ausgabe vom 10.2.2017, <http://www.badische-zeitung.de/freiburg/freiburg-verliert-immer-mehr-familien-ans-umland--133411833.html> (Zugriff März 2017)
- FASTENRATH, S. (2015): »Grünes« Bauen. In: Geographische Rundschau, 67 (5), 16-23.
- FRYTAG, T.; GÖSSLING, S. & MÖSSNER, S. (2014): Living the green city: Freiburg's Solarsiedlung between narratives and practices of sustainable urban development. In: Local Environment, 19 (6), 644-659.
- GÖSSLING, S. (2013): Urban transport transitions: Copenhagen, City of Cyclists. In: Journal of Transport Geography, 33, 196-206.
- HALL, P. (2013): Good cities, better lives: How Europe discovered the lost art of urbanism. London.
- IPCC (2014): Climate Change 2014: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Genf.
- JOSS, S. (2011): Eco-city Governance: A case study of Treasure Island and Sonoma Mountain village. In: Journal of Environmental Policy & Planning, 13 (4), 331-348.
- LÜTKE, P. & WOOD, G. (2016): Das »neue« Suburbia? In: Informationen zur Raumentwicklung, 3, 349-360.
- MACLEOD, G. & JONES, M. (2011): Renewing Urban Politics. In: Urban Studies, 48 (12), 2443-2472.
- MEDEARIS, D. & DASEKING, W. (2012): Freiburg, Germany: Germany's Eco-Capital. In: BEATLEY, T. (Hrsg.): Green Cities of Europe. Global Lessons on Green Urbanism. Island Press: London, 65-82.
- MÖSSNER, S. (2015): Urban development in Freiburg, Germany – sustainable and neoliberal? In: Die Erde, 146 (2-3), 189-193.
- MÖSSNER, S. (2016): Sustainable urban development as consensual practice: post-politics in Freiburg, Germany. In: Regional Studies, 50 (6), 971-982.
- O'NEILL, K. & GIBBS, D. (2013): Towards a sustainable economy? Socio-technical transitions in the green building sector. In: Local Environment, 19 (6), 572-590.
- PRIEBBS, A. (2013): Raumordnung in Deutschland. Braunschweig
- RAPOPORT, E. (2014): Utopian Visions and Real Estate Dreams: The Eco-city Past, Present and Future. In: Geography Compass 8 (2), 137-149.
- ROHRACHER, H. & SPÄTH, P. (2014): The Interplay of Urban Energy Policy and Socio-technical Transitions: The Eco-cities of Graz and Freiburg in Retrospect. In: Urban Studies, 51 (7), 1415-1431.
- ROSELAND, M. (1997): Dimensions of the eco-city. In: Cities, 14 (4), 197-202.
- STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG (2016): Statistische Berichte Baden-Württemberg. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Stuttgart, [http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Service/Veroeff/Statistische\\_Berichte/314515001.pdf](http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/Service/Veroeff/Statistische_Berichte/314515001.pdf) (Zugriff März 2017)
- STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG (2017): Regionaldaten. Stuttgart, <http://www.statistik.baden-wuerttemberg.de/SRDB/?E=GS>
- WACHSMUTH, D.; COHEN, D. & ANGELO, H. (2016): Expand the frontiers of urban sustainability. In: Nature, 536 (7617), 391-393.

## Neoliberale Stadtentwicklung in Transformation: Das Beispiel Moskau, 1992-heute

Der Beitrag setzt sich kritisch mit der Moskauer Stadtentwicklung seit dem Zerfall der Sowjetunion auseinander. Insbesondere zeigt er, dass der in den letzten Jahren stattgefunden Wandel – von einem wenig regulierten, konstruktionsfokussierten Planungsgeschehen hin zu Re-Regulierung und dem Ziel der Schaffung einer komfortablen Stadt – als Vertiefung neoliberaler Stadtentwicklung verstanden werden muss.

Die Stadt Moskau ist seit dem Zerfall der Sowjetunion von profunden Transformationsprozessen auf politischer, ökonomischer und sozio-kultureller Ebene gekennzeichnet. Wenig überraschend haben diese Prozesse auch eine sehr dynamische Stadtentwicklung befördert. Ein relativ ungebremstes, wenig reguliertes, intransparentes und von privaten Kapitalinteressen getriebenes Planungsgeschehen wird für gewöhnlich als charakteristisch für die post-sozialistische Stadtentwicklung der 1990er und frühen 2000er Jahre angeführt. In Moskau hat sich seit den späten 2000er Jahren ein Wandel vollzogen. Dieser zeichnet sich aus durch Re-Regulierung, der Rückkehr übergreifender Planungen und Zukunftsvisionen sowie dem Versuch, größere Transparenz und eine scheinbar demokratischere Planungskultur zu schaffen. Auffallend ist, dass dieser Wandel eng mit dem Wechsel der Moskauer Bürgermeister in Verbindung

steht: War die Entwicklung von 1992 bis 2010 durch das langjährige Stadtoberhaupt Juri Luzhkov geprägt, entwickelt sich Moskau seither in den Worten des gegenwärtigen Bürgermeisters Sergej Sobjanin zu einer komfortablen und lebenswerten Stadt.

Diese Veränderungen bildeten den Ausgangspunkt einer Untersuchung, die den Ursachen und der Bedeutung dieses Wandels nachgegangen ist.<sup>1</sup> Basierend darauf beschäftigt sich

<sup>1</sup> Ergebnisse dieser Untersuchung wurden erstmals in BÜDENBENDER/ZUPAN (2017) veröffentlicht. Als Untersuchungsinstrumente kamen zwölf qualitative Experteninterviews mit Akteuren aus den Bereichen Stadtplanung, Politik, Privatwirtschaft und Fachöffentlichkeit, Dokumentenanalysen und die Teilnahme an Veranstaltungen vor Ort zum Einsatz. Die Interviews wurden in Russisch geführt, direkte Zitate wurden für diesen Beitrag von den Autorinnen ins Deutsche übersetzt. Die Interviewergebnisse werden anonymisiert wiedergegeben.



Daniela Zupan (oben) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Projekt ›Participatory and effective urban planning in Russia, Ukraine & Germany‹ am Lehrstuhl Sicherung kulturellen Erbes der RWTH Aachen.

Mirjam Büdenbender (unten) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin (post-doc) im ERC Projekt ›Western Banks in Eastern Europe: New Geographies of Financialisation‹ am Geografischen Institut des Trinity College Dublin (Irland).

der vorliegende Beitrag mit dem Zusammenspiel von Politik, Stadtverwaltung, privater Wirtschaft und Zivilgesellschaft und dessen Wandel bzw. Persistenz in Moskaus Stadtentwicklung von 1992 bis heute. Für gewöhnlich wird angenommen, dass ›laissez-faire‹ und De-Regulierung paradigmatisch für neoliberale Stadtentwicklung stehen, wohingegen Prozesse der Re-Regulierung, verstärkter (lokal-)staatlicher Eingriff und Demokratisierung mit einem Rückgang derselben einhergehen. Am Beispiel Moskau zeigen wir stattdessen, dass Stadtentwicklung im letzten Jahrzehnt in Richtung dieser Dimensionen re-konfiguriert wurde, dies jedoch mit einer Vertiefung des Neoliberalismus einhergegangen ist.

Nach einem einführenden Abschnitt zu neoliberaler Stadtentwicklung (Kapitel 1) wird die Moskauer Entwicklung unter Bürgermeister Luzhkov (Kapitel 2) und unter Sobjanin (Kapitel 3) beleuchtet. Abschließend werden Kontinuitäten und Diskontinuitäten besprochen und Spannungen im aktuellen Moskauer ›Ensemble‹ neoliberaler Stadtentwicklung thematisiert (Kapitel 4).

## 1. Neoliberale Stadtentwicklung

Mit dem Zusammenbruch der Sowjetunion setzten in den Nachfolgestaaten systemische, vielschichtige und äußerst dynamische Transformationsprozesse ein, die in ihrem Anspruch – der Ablöse eines sozialistischen durch ein kapitalistisches System – insgesamt neoliberalen Agenden und Reformen folgten (vgl. GRUBBAUER 2012, 35). Entwicklungen umfassten den Abbau der sozialistischen Zentralverwaltung und den Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen, umfassende Privatisierungen, den Eintritt in globale Wirtschaftsprozesse u.v.m. (vgl. BRADE et al. 1998, S. 52; BRADE 2002, 13f.). Für die Stadtentwicklung bedeutete dies u.a. den Austausch eines zentralistisch organisierten, distribuierenden Städtensystems durch ein marktorientiertes und wettbewerbsgetriebenes, den Rückzug staatlicher Planung und den Aufbau lokaler Steuerungsmechanismen. In der Sowjetunion war der Staat gleichzeitig als Eigentümer von Boden, als Bauträger und als Planer aufgetreten. Planung war daher dezidiert kein Aushandlungsprozess, der zwischen unterschiedlichen – öffentlichen wie nicht öffent-

lichen Interessen – zu vermitteln hatte (vgl. STANILOV 2007, 348). Mit dem Zusammenbruch dieses Systems bildeten sich rasch neue Formen urbaner Governance im Sinne eines neuartigen Verhältnisses zwischen öffentlicher Steuerung und privaten Akteure heraus (vgl. HAÜSSERMANN/SIEBEL 2004, 134): »The orientation towards the market has introduced a new urban context – new actors and new rules of the game, new challenges, and new structures of decision-making« (GOLUBCHIKOV 2004, 230).

Diese Prozesse haben höchst ungleiche Entwicklungen befördert, deren Effekte insbesondere in Städten rasch sichtbar geworden sind. Wenig überraschend haben sich Forschungen zu post-sozialistischen Städten in der Folge intensiv mit Prozessen der Neoliberalisierung auseinandergesetzt. Untersucht wurden Entwicklungen wie Gentrifizierung (BADIYINA/GOLUBCHIKOV 2005), die Entstehung von Gated Communities (SMIGIEL 2013; KOVÁCS/HEGEDÜS 2014), Suburbanisierungstendenzen (SMIGIEL/BADE 2011), marktorientierte Stadtplanung (GOLUBCHIKOV 2004, 2010; KINNOSSIAN 2012; KALYUKIN et al., 2015), interkommunaler Wettbewerb (KANGAS 2013) oder Ausgrenzung und Ungleichheit im Alltag (SMITH/ROCHOVSKÁ 2006; STENNING et al. 2010).

Die meisten dieser Studien definieren Neoliberalismus basierend auf der interdisziplinär geführten Debatte zu ›actually existing neoliberalism‹ (BRENNER/THEODORE 2002) als relational konstituiertes und lokal spezifisches Phänomen, durch das Marktmechanismen gestärkt, bestehende Eliten und Machtbeziehungen gestützt sowie sozialräumliche Ungleichheiten vertieft werden (siehe z.B. SMITH/ROCHOVSKÁ 2006; GOLUBCHIKOV 2010; KANGAS 2013). Konkret zielen neoliberale Politiken in der Stadtentwicklung darauf ab, Städte im globalen Wettbewerb erfolgreich gegenüber anderen Städten zu positionieren, günstige Bedingungen für die Zirkulation und Akkumulation von Kapital herzustellen und damit die Voraussetzungen für eine fortdauernde Kommerzialisierung zu schaffen, sowie vormals öffentliche Aufgaben und Verantwortlichkeiten an nicht öffentliche Akteure, u.a. die Zivilgesellschaft zu übertragen (siehe ausführlich BÜNDENBENDER/ZUPAN 2017, 298f.). Aus dieser Perspektive setzen sich die folgenden Abschnitte mit dem Zusammenspiel unterschiedlicher Formen urbaner Governance und Neoliberalismus in der Stadtentwicklung Moskaus auseinander.

## 2. Die Luzhkov-Ära: nepotistischer Stadtbau und autoritärer Neoliberalismus (1992-2010)

Moskaus Wirtschaft erholte sich deutlich schneller vom Zusammenbruch der Sowjetunion als viele andere russische Städte, die sich mitunter immensen Bevölkerungsverlusten, dem Niedergang ihrer industriellen Basis und hohen Arbeitslosenzahlen gegenüber sahen. Dabei konnte die Stadt ihre aus der Sowjetunion stammende Position als strukturellen Vorteil nutzen, um sich sowohl national als auch international als politisch-ökonomische Drehscheibe zu positionieren. Moskau sollte von der Hauptstadt und dem Vorzeigeprojekt des Sozialismus in ein ebenbürtiges im Kapitalismus transformiert werden. Dieser ›Umbau‹ war eng gekoppelt an den langjährigen Bürgermeister Juri Luzhkov, der ab Anfang der 1990er Jahre ein konstruktionsorientiertes, nepotistisches Governance-Modell – Moscow Inc. – aufbaute, mit dem er die Stadtentwicklung Moskaus beinahe zwei Jahrzehnte lang auf profunde Weise prägte und formte.

### Entstehung und Konsolidierung von Moscow Inc.

Eines der ersten und symbolisch einflussreichsten Projekte Luzhkovs war der Wiederaufbau der Christ-Erlöser Kathedrale im Zentrum Moskaus (siehe dazu auch PAGONIS/THORNELEY 2002). Es brachte ihm die Unterstützung eines großen Teils der Moskauer Stadtbevölkerung ein, diente als Symbol einer russischen, postsozialistischen Renaissance und ebnete den Weg für den weit über Russland hinaus Bekanntheit erlangenden ›Luzhkov-Stil‹, eine spezifische Form der architektonischen Postmoderne (vgl. REVZIN 2011, 81). Maßgeblich war aber, dass in diesem Projekt die Basis für das Zusammenspiel von Politik, Stadtverwaltung und Privatwirtschaft gelegt worden ist: Das Vorhaben wurde größtenteils durch Spenden von Privatunternehmen finanziert. Der städtische Projektsprecher Mikhail Ogorodnikov (zitiert in HOFFMAN 2011, 243, eigene Übersetzung) erklärte, wie Unternehmen das Spenden schmackhaft gemacht wurde: »Wenn ihr nichts für die Stadt tut, werdet ihr es hier nicht sehr bequem haben, denn ohne die Unterstützung der Stadt werdet ihr nicht überleben«. Sich verständig zeigende Firmen bekamen Verträge mit der Stadt, erhielten Zugang zu erstklassigen La-

gen und Immobilien und wurden mit politischem Einfluss belohnt.

Dieses Modell funktionierte, da es an mehrere sozialistische Realitäten anknüpfen konnte: an vorhandene Elite-Netzwerke, an eine technokratische Art der Entscheidungsfindung und an öffentlichen Boden- und Immobilienbesitz. Denn Luzhkov hatte sich geweigert, städtisches Land und Immobilien im Zuge der Reformen der 1990er Jahre zu privatisieren (vgl. GOLUBCHIKOV 2004, S. 238f.; JENSEN 2000, 86). Dadurch musste er auch in Perioden der Hyperinflation seine fordernde Rolle gegenüber Privatinteressen nicht aufgeben. Immobilien dienten ihm dann als alternative Währung, beispielsweise wurden Büroimmobilien an Privatunternehmen abgetreten, die im Gegenzug die Renovierung übernahmen und soziale Infrastrukturen bereitstellten (vgl. HOFFMAN 2011, 246). Luzhkov bediente sich demnach sowjetischer Praktiken und Strukturen, um nunmehr praktisch entgegengesetzte Ziele zu verfolgen, nämlich ein autoritäres Modell neoliberaler Stadtentwicklung, in dem Marktprozesse mit allen vorhandenen Mitteln vorangetrieben worden sind.

Stadtentwicklung im Moskau der 1990er Jahre bedeutete im Großen und Ganzen, »unbebautes Land für Privatunternehmen zu finden, auf denen sie bauen konnten« (INTERVIEW I 2014). Der Großteil dieses Baugeschehens fand außerhalb formalisierter Prozesse statt (vgl. GOLUBCHIKOV 2004, 233). Plandokumente stammten zum Teil noch aus der Sowjetunion, ein erster post-sozialistischer Generalplan<sup>2</sup> wurde in Moskau erst im Jahr 2000 politisch beschlossen. Dessen Motto wurde von Experten als »alles, was nicht verboten ist, ist erlaubt« beschrieben (vgl. ebd., 239f.). In der Praxis war allerdings durchaus nicht alles, was im Generalplan nicht verboten war, auch umsetzbar. Denn primär mussten Privatunternehmen zähe Aushandlungsprozesse mit der Stadt durchlaufen und deren Anforderungen erfüllen. An der Spitze der Entscheidungskette stand Luzhkov, der direkten Einfluss darauf nahm, wer, wo, was, wann und wie umsetzen durfte – und sich dabei durchaus über formelle Prozeduren und Planinhalte hinwegsetzte.

<sup>2</sup> Der ›generalnyj plan‹ ist das wichtigste Instrument der Stadtentwicklung auf gesamtstädtischer Ebene. In ihm werden die Grundlagen zur zukünftigen Stadtentwicklung wie Flächennutzung, Angaben zur Bevölkerungsentwicklung, Infrastruktur etc. festgeschrieben. Meist werden Generalpläne für eine Periode von 20-30 Jahren erarbeitet.

Mag der auf diese Weise forcierte ›Umbau‹ der Stadt formell kaum reguliert, intransparent, undemokratisch und ohne übergreifende Planungen auskommend gewesen sein, so war er dennoch sehr effektiv. Ein wichtiger Schritt zur Transformation in eine kapitalistische Stadt wurde beispielsweise in der Umwandlung des Stadtzentrums, das in sozialistischen Städten stark durch Wohnnutzung geprägt war, zugunsten kommerzieller Funktionen gesehen: Alleine in den 1990er Jahren wurden rund 200.000 Bewohner aus dem Zentrum der Stadt verdrängt, das Innere des Gartenrings verwandelte sich zum ›Central Business District‹ (vgl. VENDNIA 1997, S. 358).

Konsolidiert wurde dieses Modell durch eine ökonomische Boom-Periode und durch eine Verschiebung innerhalb des inner-russischen Machtgefüges: Im Jahr 2000 unternahm Luzhkov einen Versuch, Präsident zu werden, der allerdings scheiterte. Jedoch stellte dies eine direkte Herausforderung für Boris Jelzin und dessen Schützling und Präsidentschaftskandidaten Wladimir Putin dar. Um Luzhkov von einer erneuten Kandidatur abzuhalten, wurden ihm auf lokaler Ebene weitreichende Handlungsspielräume eingeräumt (vgl. REVZIN 2011, 83). In den Worten eines Interviewpartners wurde Luzhkov nunmehr freie Hand gelassen: »Moskau wie sein eigenes Unternehmen zu führen« (INTERVIEW II 2014). Gemeinsam mit seiner Frau Jelena Baturina, der Inhaberin des damals größten Bauträgerunternehmens in Moskau (INTEKO), konnte Luzhkov ein Netzwerk aufbauen, das insgesamt mehr als 500 Unternehmen umfasste (vgl. HOFFMAN 2011, 260). In den frühen 2000er Jahren lösten steigende Öl- und Gaspreise (Russlands primäre Exportgüter) einen Bauboom aus, in dessen Zuge hypermoderne gläserne Büroarchitekturen und Einkaufszentren, wie etwa Moscow City entstanden sind. Themen wie der Erhalt schützenswerter Gebäude oder Fragen der Ökologie wurden in diesem auf Wachstum und Konstruktion ausgelegten Modell praktisch nicht gestellt bzw. nicht gehört.

Der getroffene Kompromiss mit föderalen Eliten – also die Gewährung politischer Freiräume auf lokaler Ebene im Gegenzug für die Aufgabe von Ambitionen auf der nationalen Ebene – konsolidierte Luzhkovs Macht innerhalb Moskaus und erweiterte seine relative Autonomie. Das erlaubte es ihm schließlich, den sogenannten ›Putin-Konsens‹ – die Akzeptanz von endemischer Korruption und eines semi-autoritären Regimes im Austausch

für verbesserte Lebensstandards und Stabilität – zu seinem eigenen zu machen. Luzhkovs Beziehung zur Moskauer Bevölkerung wurde wie folgt beschrieben: »Solange euer Einkommen wächst, mischt ihr euch nicht in Politik ein – das war der Vertrag« (INTERVIEW I 2014). Im Zuge dieses ›sozialen Vertrags‹ zog Luzhkov einen Teil der Abgaben und Gewinne seines Netzwerks für soziale Programme heran, etwa den Wohnungsbau. Die Stadt finanzierte in dieser Periode bis zu 75 % der neu errichteten Wohnanlagen (vgl. MEDVEDKO/MEDVEDKO 2007, 250), was weit mehr war, als viele andere post-sozialistische Städte ihrer Bevölkerung zum selben Zeitpunkt bereitstellten (vgl. HEGEDÜS et al. 2010). Die Mehrheit der Bevölkerung schien diesen impliziten Sozialvertrag zu akzeptieren: Luzhkov würde sicherstellen, dass sich das Leben der Moskauer verbessern würde, wohingegen letztere nicht Anstoß an der Art und Weise nahmen, wie Entwicklungen in Moskau vonstatten gingen. Einfluss auf Stadtentwicklung konnten zivilgesellschaftliche Akteure in dieser Periode kaum nehmen. Zwar wurden ab Ende der 1990er Jahre partizipative Ansätze diskutiert, effektive Mechanismen zur Umsetzung bestanden aber faktisch nicht (vgl. GOLUBCHIKOV 2004, 235).

#### Niedergang von Moscow Inc.

Gegen Ende des letzten Jahrzehnts geriet Luzhkovs autoritär-neoliberales Stadtentwicklungsmodell von vielen Seiten unter Druck. Zum einen zeigten sich in wirtschaftlicher Hinsicht Grenzen: Das enorme, kaum regulierte Wachstum brachte starke Luftverschmutzung, massive Verkehrsprobleme, ein chaotisches Stadtbild und intransparente Entscheidungsstrukturen mit sich. Dies wiederum machte es immer schwieriger, internationale Investitionen anzulocken. Hinzu kam die globale Finanzkrise 2007/2008. Diese hatte weitreichende Auswirkungen auf Luzhkovs Governance-Modell, da zahlreiche an Moscow Inc. beteiligte Unternehmen pleite gingen (vgl. INTERVIEW I 2014).

Mochte Moskau seine polit-ökonomische Primatstellung nach dem Zerfall der Sowjetunion behalten haben, so konnte dies keineswegs für seine innovative Rolle im Bereich Stadtentwicklung und -planung gelten. Moskau war während der Sowjetunion ›Showcase‹ und ›pace-setter‹ für beinahe jegliche Neuerung und jegliches Experiment in diesem Bereich gewesen (vgl. FROLIC 1976, 286f.). Diese Vorreiter-Rolle hatte es mittler-

weile eingebüßt. Angetrieben von wirtschaftlichem Niedergang, sinkenden Bevölkerungszahlen und steigender Armut sahen sich viele russische ›Millioniki‹ – die Bezeichnung für russische Millionenstädte – früher als Moskau dazu veranlasst, durch neue Initiativen und Instrumente den Weg aus der Krise zu schaffen. Beispielsweise war es die russische Stadt Perm, die 2008 einen groß angelegten Imagewandel in Richtung Kulturhauptstadt forcierte, in dessen Zuge auch erstmals für eine russische Stadt ein gesamtstädtischer Masterplan erarbeitet worden ist (siehe ZUPAN 2015). Auch der Verlust dieser symbolischen Vorreiterrolle mag die in der Folge unter Sobjanin eingeleiteten Veränderungen befördert haben.

Wichtiger ist aber, dass das Modell auch von Seiten der Bevölkerung in Bedrängnis geriet: Obwohl es zunächst in ökonomischer Hinsicht bergauf ging, konnte sich zusehends nur die Mittel- und Oberschicht die Lebensart leisten, die in den neuen gläsernen Bürohäusern und Einkaufszentren zur Schau gestellt wurde, wohingegen das Leben für den durchschnittlichen Muskoviten nicht einfacher wurde. Zudem hatte der anfängliche Erfolg von Luzhkovs Modell die Akteure seines eigenen Niedergangs hervorgebracht – eine gut ausgebildete, westlich orientierte Mittelschicht, die nicht länger dazu bereit war, ihre politische Stimme für wirtschaftliche Stabilität zu handeln (vgl. INTERVIEW VI 2014). Hinzu kam die globale Finanzkrise, die die hart erkämpfte wirtschaftliche Stabilität im Land bedrohte (vgl. JUDAH 2014, 226). Vor diesem Hintergrund radikalisierte sich die latente Unzufriedenheit in der Bevölkerung und Proteste forderten zusehends nicht nur die Moskauer Stadtpolitik, sondern auch die nationalen Machthaber heraus (vgl. ebd.; INTERVIEW I 2014).

Den föderalen Eliten schließlich war die Autonomie Luzhkovs ohnehin ein Dorn im Auge: »Alle waren verärgert über diese Entwicklungen, insbesondere Vladim Vladimirovitsch [Putin]« (INTERVIEW I 2014). Ihnen bot Luzhkovs geschwächte Position nunmehr die Möglichkeit, Moskaus Autonomie zu beenden (vgl. INTERVIEW I; INTERVIEW III 2014): Im September 2010 ersetzte Russlands damaliger Präsident Medvedev Luzhkov durch den Putin-loyalen Sergej Sobjanin. Damit war Moskaus Autonomie durchbrochen, »der Luzhkov-Konsens verwandelte sich wieder in einen Putin-Konsens und die ursprüngliche Machtbalance war wieder hergestellt« (INTERVIEW I 2014).

### 3. Stadtentwicklung unter Sobjanin: programmatische Neoliberalisierung (seit 2010)

»Das Moskau des 21. Jahrhunderts wird das Moskau Sergej Sobjanins sein. Wir werden auf ›sobjaninschen‹ Boulevards flanieren, mit der ›sobjaninschen‹ Metro fahren und in ›Sobjaninkas‹ anstatt in ›Chrushevkas‹ leben.« (LATYNIA 2017, eigene Übersetzung)

Als der Putin-loyale Sergej Sobjanin 2010 zum Moskauer Bürgermeister ernannt wurde, hätten wohl die wenigsten ein von der öffentlichen Hand forciertes Stadtumbauprogramm derartigen Umfangs erwartet. In vielerlei Hinsicht kann Sobjanins Ansatz als Antithese zu Luzhkovs Stadtentwicklung verstanden werden. Die eingeleiteten Entwicklungen zielen insgesamt darauf ab, Moskau zu einer attraktiven, qualitativ hochwertigen und westlichen Trends folgenden Stadt zu machen, internationales Kapital durch massive infrastrukturelle Verbesserungen und die Erhöhung von Transparenz und Regulierungen anzulocken, und schließlich eine neue Beziehung zu den Muskoviten aufzubauen – mit dem Versprechen einer offeneren und demokratischeren Planungskultur und orientiert am Geschmack einer westlich orientierten (oppositionellen) Mittelschicht. Das bald nach Amtsantritt von Sobjanin und seiner Verwaltung erarbeitete Entwicklungsprogramm ›Moskau – eine komfortable und lebenswerte Stadt‹ (PRAVITELSTOV MOSKVY 2014) lieferte eine gesamtheitliche Vision der zukünftigen Stadtentwicklung. Zu relevanten Ankerpunkten wurden die Themen Verkehr, Wohnen und öffentlicher Raum.

Nachdem Privatautomobile in der Sowjetunion kaum zugänglich waren, erlebte Moskau in den 1990er Jahren einen rasanten Anstieg des Individualverkehrs, mitsamt den dazugehörigen Herausforderungen. Dies führte zusehends zu unhaltbaren Verkehrsbelastungen, weswegen Sobjanin die Reduktion des Individualverkehrs anstrebt. Zu den eingeleiteten Maßnahmen zählen ein groß angelegtes Programm zum Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems und anderer umweltschonender Fortbewegungsmittel (siehe auch Fokus öffentlicher Raum), unterschiedliche Beschränkungen für den Individualverkehr (z.B. Parkregulierungen und -kosten), aber auch großmaßstäbliche funktionelle Reorganisationsmaßnahmen. Beispielsweise setzte Sobjanin einen Baustopp für neue Gewerbeimmobilien im Moskauer Zentrum

durch, im Zuge dessen rund 25 Millionen Quadratmeter an geplanten Einkaufsflächen und Büronutzungen nicht verwirklicht worden sind (vgl. REZNIK et al. 2014).

Nicht weniger umfassend sind die Programme im Bereich Wohnen. Seit Beginn dieses Jahres wird die Diskussion durch das Programm zur sogenannten ›Renovacija‹ (bedeutet in diesem Zusammenhang Abriss und Neubau) der ›Chrushevki‹ bestimmt, einer im Zuge Chruschevs Wohnbauinitiative sehr verbreitet umgesetzten Wohnform in häufig minderwertiger Panelbauweise. Im Zuge dieses Programms sollen in den nächsten 15 Jahren in Moskau 5.144 Gebäude mit über 350.000 Wohnungen, in denen etwa eine Million Menschen wohnen, abgerissen und durch Neubauten ersetzt werden (vgl. MOS 2017c).

Das Programm rief massive Proteste in der Bevölkerung hervor. Es ist Teil eines umfassenden Aufwertungsprozesses, in dessen Zuge diese häufig zentral gelegenen und zumeist fünfgeschossigen, locker bebauten Zeilenanlagen durch hochwertigere, aber auch deutlich dichtere und höhere Anlagen (laut offiziellen Angaben durch bis zu 14-geschossige Neubauten) ersetzt werden sollen (vgl. RIA 2017). Insgesamt liegt es damit in der Linie der letzten Jahre, in der die Schaffung eines differenzierteren Wohnungsangebotes gleichzeitig zur Forcierung einer sozio-räumlichen Polarisierung herangezogen wird. War eine zentrale Zielvorstellung der sozialistischen Stadt die Schaffung gleichwertiger Wohn- und Lebensbedingungen für alle Menschen, wird nun eine sogenannte »ideologische Modernisierung« propagiert, die wegführt vom Ideal der gesellschaftlichen Gleichheit und hin zu den Bedürfnissen des Individuums (siehe z.B. KUZNECOV 2015a). Auf die Frage nach Möglichkeiten, für breite Schichten erschwinglichen Wohnraum auch im Stadtzentrum bereitzustellen, antwortete Moskaus Chefarchitekt KUZNECOV (2015b, 70, eigene Übersetzung) beispielsweise: »Wenn ein Mann einen vornehmen Anzug trägt, aber nicht die Sprache der High Society spricht, was soll er dann hier? Das ist weder in seinem Interesse, noch ist es im Interesse der High Society«.

Ein weiterer zentraler Pfeiler von Sobjans Strategie ist der öffentliche Raum. Unter Luzhkov wurde dieser Bereich vernachlässigt, bestehende Parkanlagen beispielsweise wurden kaum gepflegt, es entwickelten sich informelle Verkaufsstände oder sie verwahrlosten. In den letzten Jahren kann diesbe-

züglich ein deutlicher Umschwung festgestellt werden. Die Moskauer Stadtverwaltung startete das Programm ›Moja ulica‹ (›Meine Straße‹), durch das Moskau zu einer fußgängerfreundlichen Stadt umgebaut werden soll. Das Programm zählt rund 87 Projekte, darunter Straßenräume, Boulevards, Kaianlagen und Plätze, die seit 2014 neu gestaltet werden (vgl. MOS 2017a; MOS 2017b). Auch für Grünräume wurde ein eigenes Programm aufgelegt, in dessen Zuge mehr als 100 grüne Infrastrukturen, darunter Parks, Boulevards und Spielplätze in den nächsten Jahren neu geschaffen oder renoviert werden (vgl. MOS 2011).

Obwohl diese Programme zur Aufwertung des städtischen Umfelds beitragen, lohnt auch hier ein kritischer Blick: Der einflussreiche Theoretiker Grigorij REVZIN (2017), der auch maßgeblich in das Programm ›Moja ulica‹ involviert ist, sieht die Aufwertung des öffentlichen Raumes als notwendigen Schritt, um Moskau in eine erfolgreiche postindustrielle Stadt zu transformieren: »Zwischenmenschliche Kommunikation ist die wichtigste Ressource der post-industriellen Stadt. (...) Schafft man Plattformen, in denen der Austausch und der Wettbewerb zwischen Menschen stimuliert und intensiviert wird, so wird sich entsprechend auch die neue Ökonomie stärker entwickeln.« Öffentliche Räume versteht REVZIN (ebd.) als optimale Plattformen, genau dies zu erreichen.

Zudem hatte der Fokus auf öffentliche Räume dezidiert politische Zwecke: Gemäß mehrerer Interviewpartner wird die Strategie gezielt dazu benutzt, die oppositionelle Mittelschicht zu besänftigen (INTERVIEW II, IV, V 2014). Ausgangspunkt dieser Strategie war die Renovierung des Gorky Parks im Jahr 2011. Dieser wurde von einer heruntergekommenen Parkanlage in einen angesagten, hippen Treffpunkt mit westlichen Design-trends, schicken Kaffeehausketten und freiem WLAN verwandelt (vgl. WEAVER 2015). Das Modell wurde in der Folge für zahlreiche Projekte repliziert. Die Gestaltung und Ausstattung öffentlicher Räume gemäß den Vorlieben und Vorstellungen bestimmter Bevölkerungsgruppen – in diesem Fall insbesondere der Opposition, darunter junge Muskoviten, Kreative und die Mittelschicht – wird als ›aesthetic politics‹ kritisch diskutiert (vgl. WALKS 2006, 466). Durch die Art der Gestaltung, die angebotenen Funktionen sowie relativ hohe Preise für die zu erwerbenden Produkte werden gleichzeitig andere Bevölkerungsgruppen, die »unkultivierten« Massen,

unerwünscht gemacht, was letztlich ebenfalls zu Prozessen sozial-räumlicher Segregation beiträgt (vgl. KALYUKIN et al. 2015, 68f; ZHEL-NINA 2014, 246).

Sobjanin war es aber nicht nur an inhaltlichen Veränderungen gelegen, sondern auch daran, einen Bruch mit Luzhkovs autokratischer, undurchsichtiger und nepotistischer Art der Stadtentwicklung herbeizuführen. Um dies deutlich zu signalisieren, ersetzte er zahlreiche Schlüsselpositionen der Planungsverwaltung, und zwar vielfach durch junge, im westlichen Ausland ausgebildete Fachleute. Zur Förderung der Transparenz wurden zudem offene Vergabeprozesse sowie städtebauliche und landschaftsplanerische Wettbewerbe für Schlüsselprojekte eingeführt.

Den Imagewandel hat die Moskauer Spitze aber nicht alleine bewerkstelligen können. Vielmehr hat sie sehr erfolgreich private, teils kritische Initiativen in ihre Agenden integriert. Der Stadt bot dies mehrere Vorteile, nämlich den Zugang zu aktuellen Diskursen und Praktiken, die Schaffung des Anscheins eines ›Bottom-Up‹-Urbanismus, was der Zurschaustellung einer gewissen Öffnung von Planungsprozessen zugutekam, und die Kontrolle über diese Initiativen, wodurch deren kritische, häufig subversive Ansinnen untergraben worden ist. Das wohl beste Beispiel dafür ist Strelka, eine Postgraduierten-Ausbildungs- und Forschungsstätte für Architektur, Design und Medien. Strelka wurde 2009 als unabhängiger Ort für kritische Forschung im Bereich Stadtentwicklung gegründet. Einer unserer Interviewpartner, vormals involviert in die Gründung von Strelka, dazu: »Den Machthabern wurde relativ schnell klar, dass Urbanismus eine Form der Realisierung von Politik ist« (INTERVIEW III 2014). Strelka wurde rasch zu einem der wichtigsten Kollaborateure in Sobjanins Stadtentwicklungsmodell und bekommt mittlerweile millionenschwere Aufträge von der Stadt. Derselbe Interviewpartner dazu: »Auf der einen Seite bedeutet das, dass das städtische Umfeld tatsächlich attraktiver wird, auf der anderen Seite hat Strelkas Überlauf vom Dissidenten zum Protagonisten aber auch bewirkt, dass es als Institution seine Freiheit gegen Macht eingetauscht hat – Freiheit gegen politischen Einfluss und gegen Erfolg« (ebd.).

Neben der Integration und ›De-Radikalisierung‹ urbanistischer Initiativen zeigt die neue Stadtverwaltung auch Interesse an einer größeren Offenheit und an einer zumindest scheinbaren Demokratisierung von Stadtentwicklungsprozessen. Beispielsweise wur-

den zahlreiche Online-Initiativen gestartet, wie die interaktive Social-Media-Kampagne ›Ja ♥ Moskvu‹ (›Ich liebe Moskau‹) oder das Portal ›Aktivnyj grazhdanin‹ (›Aktiver Bürger‹). Anstatt tatsächlicher Möglichkeit zur Teilhabe wird dabei aber häufig nur der Anschein einer solchen geweckt. Im bereits erwähnten Programm ›Moja ulica‹ beispielsweise, wurden Projekte bereits im Detail offiziell genehmigt, bevor die Online-Abstimmungsergebnisse überhaupt vorlagen. Das ausführende Unternehmen dazu (in GOLUNOV 2015, eigene Übersetzung): »Wir hatten einfach Glück, dass die Wahl der Bürger und die der Projektmitarbeiter vollständig übereinstimmten«.

#### 4. Zusammenfassung und Ausblick: Neue Spannungen im neuen Modell

Moskaus Stadtentwicklung hat unter Sobjanin unbestritten einen profunden Wandel erfahren: Wo der Autoverkehr das Leben für Fußgänger schwer gemacht hat, flanieren diese nun auf den zahlreichen neu geschaffenen oder umgestalteten Boulevards und Fußgängerzonen. Bis vor wenigen Jahren verwahrlosten öffentliche Räume weitgehend, wohingegen heute Parks, Promenaden und Plätze eine massive Aufwertung erfahren. Insgesamt verwandelt sich Moskau in den Worten Sobjanins in eine komfortable und lebenswerte Stadt.

In vielen Punkten zielt Sobjanins Strategie darauf ab, sich dezidiert von seinem Vorgänger Luzhkov abzusetzen. Zum einen sollte Moskau unter Luzhkov durch einen formell wenig regulierten laissez-faire Ansatz rasch und umfassend von einer sozialistischen in eine kapitalistische Stadt umgebaut werden. Hochgeschossige gläserne Geschäftszentren dienten ihm als Image dieser emporkommenden Global City. Ab etwa Mitte der 2000er Jahre begann das Fehlen einer übergreifenden Planung und das relativ chaotische städtische Wachstum diese Bestrebungen zu gefährden. Um die globale Wettbewerbsfähigkeit aufrecht erhalten zu können, kreierte Sobjanin ein neues Image: komfortabel, lebenswert, grün, gesund und progressiv sind nur einige der Schlagworte, die diese Strategie kennzeichnen, die sich nunmehr aus einem Patchwork weitgehend westlich inspirierter ›state-of-the-art‹ Policies zusammensetzt.

Zum anderen nahm Luzhkov die Rolle eines autokratischen, aber wohlwollenden Managers ein, der die Stadt wie sein eigenes

Unternehmen führte. Aus der Sowjetunion stammende Elemente wie öffentlicher Land- und Immobilienbesitz, bestehende Akteurs-Netzwerke oder eine technokratische, »administrative« Art der Stadtentwicklung wurden zu konstituierenden Pfeilern seines Modells. Basierend darauf konnte Luzhkov ein auf Schirmherrschaft und informellen Absprachen basierendes Netzwerk aufbauen, bei dem Privatunternehmen zu zentralen Stützen eines konstruktionszentrierten Umbaus Moskaus wurden. Die globale Finanzkrise zerschlug nicht nur Moscow Inc., internationales Kapital wurde in der Folge auch selektiver. Um in diesem veränderten Kontext weiterhin die Bedingungen für die Zirkulation und Akkumulation von Kapital sicherzustellen, setzte Sobjanin auf Re-Regulierung der städtischen Ökonomie (z.B. Bauverbote in der Innenstadt, groß angelegte Infrastrukturprojekte), eine Erhöhung von Offenheit und Transparenz (z.B. durch Ersetzen von Schlüsselpersonen, offene Vergabeprozesse, Wettbewerbe) und die Steigerung der Attraktivität der städtischen Umwelt.

Schließlich sah sich Luzhkov gerne als Chozjain – der russische Begriff für das Oberhaupt einer Gemeinschaft, der sowohl für ökonomische Fragen, aber auch für Soziales und das Wohlergehen des Volkes verantwortlich ist (vgl. HOFFMAN 2011, 246). Verankert durch den Luzhkov-Konsens versprach er der Bevölkerung wirtschaftliche Stabilität und Wohlstand, wofür er die Akzeptanz von Intransparenz und das Ausbleiben demokratisch legitimierter Prozessabläufe einforderte. Sein Ansatz funktionierte bis zu dem Zeitpunkt, als Teile der Bevölkerung nicht mehr dazu bereit waren, ihre politische Stimme gegen wirtschaftliche Stabilität – die zudem im Zuge der globalen Finanzkrise ins Wanken geriet – zu handeln. Auf diese Spannungen reagierend richtete Sobjanin seine Beziehung zur Moskauer Bevölkerung auf neue Weise ein: Sein Ansatz verspricht eine scheinbar offenere und demokratischere Stadtentwicklung, die insbesondere dem Geschmack einer westlich orientierten (oppositionellen) Mittelschicht entspricht. Dabei präsentieren sich Sobjanin und sein junger, häufig westlich ausgebildeter Expertenzirkel deutlich de-personalisierter als Luzhkov, politische Agenden werden durch »Expertenwissen« und »harte Fakten« ersetzt.

Insgesamt wandelte sich das Image der Stadt von chaotisch zu komfortabel, von autoritär zu demokratisch und von konstruktionsorientiert zu »Mensch«-zentriert. Hinter

diesen verschiedenen ausgestalteten »Kulissen« zeigen sich aber nicht unbeträchtliche Kontinuitäten. Denn aus Perspektive neoliberaler Stadtentwicklung setzt Sobjanin genau das fort, was Luzhkov gestartet hat: Moskaus Stadtentwicklung zielt auch weiterhin primär darauf ab, die Stadt im globalen Wettbewerb erfolgreich zu positionieren, günstige Bedingungen für die Zirkulation und Akkumulation von Kapital herzustellen und damit die Voraussetzungen für die fortdauernde Kommerzialisierung zu schaffen, sowie eine sozialräumliche Polarisierung der Bevölkerung voranzutreiben. Demnach haben sich die Wege und Mittel, nicht aber die primären Ziele selbst verschoben. Insofern stellt Sobjanins Modell eine Weiterführung neoliberaler Stadtentwicklung dar, mehr noch, unter ihm wurde eine umfassende kommunalstaatliche geführte Strategie des Stadtumbaus für die Mittel- und Oberschichten zum Programm erhoben.

Doch ist das nicht die einzige Kontinuität: Moskau hat den Sprung vom ökonomischen Mittelpunkt auch zurück an die Spitze »innovativer« und »progressiver« Stadtentwicklung in Russland geschafft. Zahlreiche Initiativen und Veranstaltungen (z.B. Moscow Urban Forum) haben dabei zur Re-Popularisierung von Stadtplanung und -entwicklung beigetragen. Allerdings dienen diese zumeist als politische Präsentations-Plattformen anstatt als Bühnen für einen offenen und kreativen Gedankenaustausch. Stadtentwicklung ist auch weiterhin ein geschlossener Prozess, der von einem kleinen Zirkel »von oben« beschlossen und umgesetzt wird. Zwar zerbrach das mächtige Akteursnetzwerk Luzhkovs weitgehend, doch hat sich längst ein neues, föderal eingebettetes Netzwerk herausgebildet, das Akteure aus Politik und Verwaltung ebenso umfasst wie Privatunternehmen, seien es Bauträger, Investoren oder Planungsbüros (zu den »neuen« Verstrickungen siehe z.B. GOLUNOV 2015, 2017). Letztlich hat die Moskauer Stadtentwicklung insgesamt nicht viel von seiner Konstruktionslastigkeit und seiner auf »Bekanntschaften« fußenden Art der Stadtentwicklung verloren. Auch die Öffnung von Stadtentwicklungsprozessen für zivilgesellschaftliche Akteure bleibt bisher mehr Schein als Sein. Insgesamt haben zwar die Kommunikation und Darstellung nach außen hin deutlich zugenommen, aber die entscheidenden Prozesse sind genauso undurchsichtig und geschlossen, wie sie es zuvor waren (INTERVIEW XI 2014).

Die neue Konfiguration neoliberaler Stadtentwicklung ist – ebenso wie es Luzhkovs Modell war – von zahlreichen Spannungen und Widersprüchen geprägt. Die Anzeichen mehren sich, dass das Modell zunehmend unter Druck gerät. Zum einen brodelt die Unzufriedenheit über das ledigliche Vorgaukeln offener, demokratischer Planungsprozesse. Eine mittlerweile sehr aktive Zivilgesellschaft erkennt deutlich die tieferliegenden Widersprüchlichkeiten von Versprechen der Demokratisierung im weiteren Kontext eines zusehends autoritären Regimes. Auch eine sich herausbildende emanzipierte junge Planergeneration ist nicht mehr länger bereit, das Fehlen offener Aushandlungsprozesse

zu akzeptieren. Zudem mehrt sich Kritik an vielen der ›importierten‹ Best Practices, die zumeist weder die großen Versprechungen halten, noch die hohen Erwartungen erfüllen konnten. Schließlich steht das ›hippe‹, ›progressive‹, ›offene‹ und ›westlich orientierte‹ neue Moskauer Stadtimage in seiner Symbolik in starkem Kontrast zu realen Entwicklungen auf nationaler Ebene, die von wachsendem kulturellen Konservatismus, repressiver Gesellschaftspolitik und Neo-Autoritarismus geprägt sind (vgl. UMLAND 2012). Sicherlich nicht umsonst wird die neue Strategie in kritischen Debatten heute auch gerne als ›Hips-ter-Stalinismus‹ bezeichnet.

## Literaturverzeichnis

- BADYINA, A.; GOLUBCHIKOV, O. (2005). Gentrification in Central Moscow - a Market Process or a Deliberate Policy? Money, Power and People in Housing Regeneration in Ostozhenka. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* 87/2/2005, 113–129.
- BRADÉ, I.; PERZIK, J. N.; PITERSKI, D. S. (1998). Die Raum-, Regional- und Städteplanung in der früheren UdSSR. In: I. Brade, F.-D. Grimm (Hrsg.). *Städtesysteme und Regionalentwicklungen in Mittel- und Osteuropa. Rußland, Ukraine, Polen* (S. 7-71). Leipzig: IfL
- BRADÉ, I. (2002). Der Wandel der russischen Städte in den 1990er Jahren. Einführungen zum Thema. In: I. Brade (Hrsg.). *Die Städte Russlands im Wandel. Raumstrukturelle Veränderungen am Ende des 20. Jahrhunderts* (S. 12-19). Leipzig: IfL
- BRENNER, N.; THEODORE, N. (2002). Cities and the Geographies of 'Actually Existing Neoliberalism'. *Antipode* 34/3/2002, 349–379
- BÜDENBENDER, M.; ZUPAN, D. (2017). The Evolution of Neoliberal Urbanism in Moscow, 1992–2015. *Antipode* 49/2/2017, 294–313
- FRÖLIC, B. M. (1976). The New Moscow City Plan. In: M. F. Hamm (Hrsg.). *The City in Russian History* (S. 277-288). Lexington: The University Press of Kentucky
- GOLUBCHIKOV, O. (2004). Urban planning in Russia: towards the market. *European Planning Studies* 12/2/2004, 229–248
- GOLUBCHIKOV, O. (2010). World-City-Entrepreneurialism: Globalist Imaginaries, Neoliberal Geographies, and the Production of New St Petersburg. *Environment and Planning A* 42/3/2010, 626–643
- GOLUNOV, I. (2015). Rassledovanie RBK: kto zarabatyvaet na rekonstrukcii Moskvy. <http://www.rbc.ru/investigation/society/19/10/2015/561b6c739a79474587968837> (letzter Zugriff 16.08.2017)
- GOLUNOV, I. (2017). 270 millionov rublej za gektar. Kak izmenitsja Moskva letom 2017 goda i kto na etom zarabotaet. *Meduza*. <https://meduza.io/feature/2017/05/24/270-millionov-rublej-za-gektar> (letzter Zugriff 16.08.2017)
- GRUBBAUER, M. (2012). Toward a more comprehensive notion of urban change: linking post-socialist urbanism and urban theory. In: M. Grubbauer, J. Kusiak (Hrsg.). *Chasing Warsaw: Socio-material Dynamics of Urban Change since 1990* (S. 35–60). Frankfurt: Campus Verlag
- HÄUSSERMANN, H.; SIEBEL, W. (2004). *Stadtsoziologie. Eine Einführung*. Frankfurt, New York: Campus Verlag
- HEGEDÜS, J.; ROGOZHINA, N.; SOMOGYI, E.; STRUYK, R.; TUMANOV, A. (2010). Potential effects of subsidy programmes on housing affordability: the cases of Budapest and Moscow. *European Journal of Housing* 4/2/2010, 151–184
- HOFFMAN, D. (2011). *The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia*. New York: PublicAffairs
- JENSEN, D. N. (2000). The Boss: How Yuri Luzhkov Runs Moscow. *Demokratizatsiya* 8/1/2000, 83–122
- JUDAH, B. (2014). *Fragile Empire: How Russia Fell In and Out of Love with Vladimir Putin*. New Haven, London: Yale University Press
- KALYUKIN, A.; BORÉN, T.; BYERLEY, A. (2015). The second generation of post-socialist change: Gorky Park and public space in Moscow. *Urban Geography* 36/5/2015, 674–695
- KANGAS, A. (2013). Governmentalities of Big Moscow: Particularising Neoliberal Statecraft. *Geopolitics* 18/2/2013, 299–314

- KINOSSIAN, N. (2012). »Urban entrepreneurialism« in the Post-socialist City: Government-led Urban Development Projects in Kazan, Russia. *International Planning Studies* 17/4/2012, 333–352
- KOVÁCS, Z.; HEGEDŰS, G. (2014). Gated communities as new forms of segregation in post-socialist Budapest. *Cities* 36/2014, 200–209
- KUZNETSOV, S. (2015a). V 2016 god Moskva voidet s novymi serijami panelnykh domov i jarkami fasadami. <http://stroj.mos.ru/interviews/sergei-Kuznetsov-v-2016-god-moskva-voidet-s-novymi-seriyami-panelnyh-domov-i-yarkimi-fasadami> (letzter Zugriff 14.03.2016)
- KUZNETSOV, S. (2015b). We Needed to Find a Sensible Compromise between User Comfort and Price. *Project Russia* 77/3/2015, 64–71
- LATYNINA, Ju. (2017). Sobjanin opjat vse perekopal? I pravilno sdelal. *Novyja Gazeta* 2017, <https://www.novayagazeta.ru/articles/2017/08/13/73463-yuliya-latynina-sobyanin-opyat-vse-perekopal-i-pravilno-sdelal> (letzter Zugriff 18.08.2017)
- MEDVEDKOV, Y.; MEDVEDKOV, O. (2007). Upscale housing in post-Soviet Moscow and its environs. In K. Stanilov (Hrsg.) *The Post-Socialist City* (S. 245–265). Dordrecht: Springer
- MOS (2011). Gosudarstvennaya Programma Goroda Moskvy »Razvitiye Industrii Otdykh i Turizma Na 2012-2018 Gody.« Moscow: Pravitelstvo Moskvy. <http://dgkh.mos.ru/the-state-program/the-state-program-of-the-city-of-moscow-development-of-recreation-and-tourism-on-2012-2018/>
- MOS (2017a). How Moscow's Green Zones Will Change: City Launches Park Improvement Competition. <https://www.mos.ru/en/news/item/24715073/> (letzter Zugriff 21.08.2017)
- MOS (2017b). My Street Improvement Plans Include 87 Sites. <https://www.mos.ru/en/news/item/22289073/> (letzter Zugriff 21.08.2017)
- MOS (2017c). Sergej Sobjanin utverdil programmu renovacii zilishchnogo fonda v Moskve. [https://www.mos.ru/mayor/themes/153299/4173050/?onsite\\_molding=2](https://www.mos.ru/mayor/themes/153299/4173050/?onsite_molding=2) (letzter Zugriff 16.08.2017)
- PAGONIS, T.; THORNLEY, A. (2002). The Western Urban Development Model Meets Moscow Politics. In M. de Jong, K. Lalénis, V. D. Mamadouh (Hrsg.) *The Theory and Practice of Institutional Transplantation: Experiences with the Transfer of Policy Institutions* (S. 169–182). Dordrecht: Springer
- PRAVITELSTVO MOSKVY (2014). Programma Razvitiya Moskvy «MOSKVA – GOROD, UDOBNY DLYA ZHIZNI». <http://s.mos.ru/common/upload/M2025.pdf> (letzter Zugriff 25.08.2015)
- REVZIN, G. (2011). Beseda Grigoriya Revzina so Studentami Instituta Strelka. *Project Russia* 62/4/2011, 81–90
- REVZIN, G. (2017). Kak nam blagoustroit Rossiju. <https://daily.afisha.ru/cities/6472-kak-nam-blagoustroit-rossiyu-parki-i-ploschadi-iz-proekta-aizhk-i-kb-strelka/> (letzter Zugriff 21.08.2017)
- REZNIK, I.; SAKHAROVA, Y.; RASPOPOVA, A. (2014). Bez larkov, no n platnoy parkovkoy. <http://www.gazeta.ru/social/2014/10/21/6269881.shtml> (letzter Zugriff 25.08.2015)
- RIA (2017). Etaznost zastrojki v ramkach renovacii ne dolzna prevyshat 14 etazej – Moskomarchitektura. [https://riarealty.ru/news\\_house/20170804/408812863.html](https://riarealty.ru/news_house/20170804/408812863.html) (letzter Zugriff 15.08.2017)
- SMIGIEL, C.; BRADÉ, I. (2011). Suburbanisierung im östlichen Europa im Zeitalter neoliberaler Stadtentwicklung. *disP* 185/2/2011, 27–43
- SMIGIEL, C. (2013). The production of segregated urban landscapes: A critical analysis of gated communities in Sofia. *Cities* 35/2013, 125–135
- SMITH, A.; ROCHOVSKÁ, A. (2006). Neo-liberalism and post-socialist urban transformations: poverty, inequality and the city. *Acta Geographica Universitatis Comenianae* 48/2006, 43–54
- STANILOV, K. (2007). Urban development policies in Central and Eastern Europe during the transition period and their impact on urban form. In: K. Stanilov (Hrsg.) *The Post-Socialist City. Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism* (S. 347–360). Dordrecht: Springer
- STENNING, A.; SMITH, A.; ROCHOVSKÁ, A.; ŚWIĄTEK, D. (2010). *Domesticating Neo-Liberalism: Spaces of Economic Practice and Social Reproduction in Post-Socialist Cities*. Malden: Wiley-Blackwell
- UMLAND, A. (2012). Russia's New »Special Path« After the Orange Revolution. *Russian Politics & Law*, 50/6/2012, 19–40
- VENDINA, O. I. (1997). Transformation Processes in Moscow and Intra-Urban Stratification of Population. *GeoJournal* 42/4/1997, 349–363
- WALKS, R. A. (2006). Aestheticization and the Cultural Contradictions of Neoliberal (sub)urbanism. *Cultural Geographies* 13/3/2006, 466–475
- WEAVER, C. (2015). Abramovich brings midas touch to Gorky Park. *Financial Times*. <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2011/07/28/abramovich-brings-midas-touch-to-gorky-park/> (letzter Zugriff 15.01.2015)
- ZHELNINA, A. (2014). »Hanging out,« Creativity, and the Right to the City: Urban Public Space in Russia before and after the Protest Wave of 2011–2012. *Stasis* 2/1/2014, 228–259
- ZUPAN, D. (2015). Stadtplanung im postsowjetischen Russland. Der geplante Umbau Perms zur kompakten, Nutzungsgemischten »Europäischen Stadt« *Forum Stadt* 2/2015, 39–60

## Stadtwerke-Neugründungen in Deutschland – eine Bilanz der Periode auslaufender Konzessionsverträge für örtliche Strom- und Gasverteilnetze

### Zusammenfassung

Mit dem Auslaufen vieler Konzessionsverträge im Strom- und Gasbereich auf der örtlichen Verteilnetzebene sind in Deutschland zahlreiche neue Stadtwerke entstanden. Die Bestandsaufnahmen der Autoren zeigen einen eindrucksvollen Sachstand: Durch Gründung von insgesamt 152 neuen Stadt-, Gemeinde- und Regionalwerken haben zahlreiche Kommunen zwischen 2005 und 2016 die Chance ergriffen, ihre Energieversorgung künftig mit eigenen Unternehmen stärker selbst gestalten zu wollen. Doch zum Ende dieser Periode lässt dieser Trend in Deutschland merklich nach. International hingegen mehren sich die Fälle kommunalwirtschaftlichen Engagements. Selbst im Mutterland des Kapitalismus, den USA, gibt es eine starke Bewegung zur Gründung von Stadtwerken. Insbesondere in den Kommunen werden die Auswirkungen verfehlter Privatisierungspolitik deutlich. Hier zeigten sich die negativen Auswirkungen einer am Shareholder Value ausgerichteten Versorgung am deutlichsten. Deshalb wird dort zunehmend nach Lösungen gesucht, die den Public Value steigern, dabei die Gemeinwohlinteressen der Kommunen in den Vordergrund stellen und die Qualität von Serviceleistungen der Daseinsvorsorge nachhaltig verbessern.

### Hintergrund

Das Themenfeld Rekommunalisierung und Gründung von Stadtwerken hat seit mehreren Jahren nicht nur in Deutschland viel Aufmerksamkeit erregt. Während in Frankreich und Lateinamerika vor allem die Wassersparte zu starkem kommunalwirtschaftlichen Engagement geführt hat (KISHIMOTO u. a. 2017), liegt in den USA und in Deutschland

ein Schwerpunkt im Energiesektor (AMERICAN PUBLIC POWER ASSOCIATION 2016; BERLO & WAGNER 2013; LIBBE 2014). Auch in Japan finden sich nach der verheerenden Katastrophe von Fukushima zunehmend Beispiele kommunalen Engagements zur Gründung von energiewirtschaftlich tätigen Stadtwerken (BERLO & WAGNER 2016a; KISHIMOTO u. a. 2017, 195). Das deutsche Stadtwerkemodell wird dabei international als Vorbild für ein am Gemein-



Dr.-Ing. Kurt Berlo (oben), Dipl.-Betriebswirt, ist Projektleiter am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und seit 2000 auch Geschäftsführer der Solar&Spar Contract GmbH. Daniel Schäfer (Mitte), M.Sc. Raumplanung ist Quartiersmanager bei der Innovation City Management GmbH in Bottrop. Oliver Wagner (unten), Dipl.-Soz.Wiss. ist seit über 20 Jahren am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie tätig.

wohl orientiertes Kommunalunternehmen wahrgenommen. Hintergrund dieser Entwicklung ist im Bereich der Daseinsvorsorge eine international zunehmende Skepsis gegenüber der gesellschaftlichen Leistungsfähigkeit privatwirtschaftlicher Unternehmen. Eine aktuelle Untersuchung des Transnational Institute zählt weltweit 835 Beispiele erfolgreicher (Re-)Kommunalisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge, an der 1.600 Kommunen in 45 Ländern beteiligt sind (KISHIMOTO u. a. 2017). Kishimoto et al. kommen zu dem Ergebnis, dass diese Unternehmensgründungen meist mit günstigeren Tarifen und besseren Serviceleistungen für Kunden sowie arbeitnehmerfreundlicheren Arbeitsbedingungen für die Belegschaft verbunden sind und sich gleichzeitig durch hohe Transparenz und demokratische Verankerung auszeichnen.

Vor diesem Hintergrund sind die in Deutschland beobachteten Entwicklungen im Bereich der Gründung kommunalwirtschaftlicher Unternehmen auch international von großem Interesse. Denn im Zuge der durch die Energiewende hervorgerufenen Dezentralisierung auf der Erzeugerseite ist weltweit eine Dezentralisierungsdynamik erkennbar, die für Versorgungsunternehmen bzw. Netzbetreiber eine große Herausforderung darstellt (KUBLI & ULLI-BEER 2016) und die gleichzeitig für eine nachhaltige und umfassende Qualitätssicherung in der Energieversorgung ein herausragendes Leitprinzip geworden ist. Hinzu kommt, dass das föderale System der Bundesrepublik große Chancen dafür bietet, auf kommunaler Ebene soziale und institutionelle Innovationen im Sinne der Energiewende zu entwickeln (OHLHORST u. a. 2013, 48; GAWEL u. a. 2014, 6). Die verfassungsmäßig garantierte kommunale Selbstverwaltung bildet in diesem Zusammenhang die Basis für eine aktive lokale Energiepolitik (SCHREURS 2008). Im Sinne eines daraus ableitbaren Örtlichkeitsprinzips sind Stadtwerke mit ihren dezentralen Strukturen besonders wichtige Umsetzungsakteure der Energiewende (BERLO & WAGNER 2016b; BERLO u. a. 2017; BERLO & WAGNER 2013).

Ziel dieses Beitrags ist es, zu verdeutlichen, dass es neben der Dezentralisierungstendenz im Bereich der Erzeugung auch zu einer Dezentralisierung der Entscheidungsstrukturen kommt, bei der die örtliche Verteilnetzebene im Sinne einer polyzentrischen Governance von einer Stadtwerke-Gründungsdynamik begleitet wird.

### Stadtwerke als wichtiger Baustein einer polyzentrischen Governance

In Deutschland ist inzwischen deutlich geworden, dass das Projekt Energiewende ein komplexer Prozess ist, der nicht allein von der Bundesregierung in Berlin gestaltet und umgesetzt werden kann. Deutlich stärker als dies bislang geschehen ist, sind künftig die Chancen und autonomen Handlungsmöglichkeiten von Bundesländern, Regionen und Kommunen einzubeziehen. Dabei zeigt die Praxis, dass in einem politischen Mehrebenensystem die dem Bund nachgeordneten Ebenen in vielen Fällen Schrittmacher- bzw. Pionierfunktionen übernehmen können. Sie sind in verschiedenen Teilen der Republik Treiber und Impulsgeber einer hochdynamischen Entwicklung geworden. Künftig ist die bundesdeutsche Energiewende, wenn sie erfolgreich sein will, stärker denn je als »Gemeinschaftswerk« zu verstehen, das sich durch eine »polyzentrische Governance« auszeichnet (BERLO & SEIFRIED 2014).

Unter »polyzentrischer Governance« versteht man die Delegation von Verantwortung auf viele Zentren der Entscheidungsfindung, die sich aufeinander sowie auf zentrale Institutionen oder Konfliktlösungsmechanismen beziehen können (vgl. Ostrom 2009, zit. n. HELFRICH & STEIN 2011). Die operationale Umsetzung der Energiewende macht deutlich, dass die Aspekte einer demokratischen Legitimation, Mitbestimmung und dezentralen Mitgestaltung für den Erfolg dieses Transformationsprozesses von großer Bedeutung sind. Erfahrungen der letzten zehn Jahre zeigen, dass eine Vielzahl von Projekten zur Umsetzung der Energiewende insbesondere einem starken bürgerschaftlichem Engagement zu verdanken sind, welches jenseits von Markt und Staat zu beobachten ist (YILDIZ u. a. 2015). Und wie die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom ebenfalls konstatierte: »Statt eines einzigen Modells, das eine Vielzahl von Problemen vor Ort zu bewältigen hat, entstehen aus einer polyzentrischen Theorie Prinzipien für das effiziente Design lokaler Institutionen, die von informierten und engagierten Bürgern und Behörden angewendet werden können« (vgl. Ostrom 2008: 7, zit. n. HELFRICH & STEIN 2011). Selbstorganisation ist ein bedeutender Vorteil, auch wenn sie in der klassischen Wirtschaftstheorie kaum Beachtung findet (HELFRICH & STEIN 2011).

Zahlreiche praktische Beispiele in Deutschland zeigen, dass im Energiebereich polyzentrische Dynamiken rasant an Be-

deutung gewinnen. Projekte wie regionale energiewirtschaftliche Netzwerke, Bioenergie-Dörfer, 100%-Erneuerbare Energien-Gemeinden, neu gegründete Energie-Genossenschaften, Erneuerbare Energien-Anlagen mit Bürgerfinanzierung u.ä. demonstrieren, dass räumlich abgegrenzte autonome Entwicklungen – die im Rahmen der in der Transitionsforschung angewendeten Multi-Level-Perspektive auch transformative Keimzellen genannt werden – in Nischen die Ideen der Energiewende sowohl in inhaltlicher als auch zeitlicher Hinsicht vorantreiben können (BERLO & WAGNER 2016b). Stadtwerke können im Rahmen einer transdisziplinären Zusammenarbeit diese verschiedenen Akteurswelten auf örtlicher Ebene in ihrer unternehmerische Strategieausrichtung proaktiv einbeziehen und inhaltlich, institutionell sowie kulturell integrieren und werden damit auch in diesem Handlungsfeld zum wichtigsten lokalen Treiber der Energiewende vor Ort (BERLO u.a. 2017). Transdisziplinarität bedeutet hier verkürzt definiert: interdisziplinäre Bearbeitung von Praxisfragen mit Praxisakteuren (GRIESSHAMMER & BROHMANN 2015, 37). Von weiten Teilen der örtlichen Zivilgesellschaft wird die Gründung von eigenen Stadtwerken sowie Rekommunalisierungsvorhaben der örtlichen Entscheidungsträger positiv begleitet, da Stadtwerke als »besonders bürgernah« wahrgenommen werden (BÜTTNER u. a. 2012, 40).

Im Zuge einer polyzentrischen Governance ist die nationale Prozessverantwortung für die Energiewende weiterhin beim Bund angesiedelt. Es ist somit seine Aufgabe, einen teilweise radikalen Paradigmenwechsel bisheriger Muster der Energie- und Industriepolitik politisch zu steuern (SCHÜLE u. a. 2015, 2). Auf der örtlichen Ebene ist die Gründung von Stadtwerken ein geeignetes Instrument, um im Sinne einer polyzentrischen Governance die kommunalen Interessen im Rahmen der Energiewende zu verwirklichen. Denn »nur bei mehr Autonomie der Kommunen« ist es möglich, eine »ökologische Energiepolitik« zu gestalten (HENNICKE u. a. 1985). Insofern könnte man auch von *polyzentrischem Government* sprechen, da Stadtwerke einer demokratischen und gemeinwohlorientierten Kommunalentwicklung entsprechen, weil sie normativ politisch beauftragt durch ein demokratisch legitimes Kommunalparlament gesteuert werden, was zur Folge hat, dass energiewirtschaftliche Entscheidungen auch die Interessen der örtlichen Gemeinschaft berücksichtigen.

### Stadtwerke als Energiewendeakteure mit demokratischer Kontrolle

Durch eigene, kommunale Unternehmen ist gewährleistet, dass die Daseinsvorsorge einer demokratischen Kontrolle des Stadtrats, also eine Government, zugänglich ist. Mitglieder der Städte- und Gemeinderäte sitzen in den Kontrollgremien (Aufsichtsräten bzw. Werkssausschüssen) der Stadtwerke und können dort die örtlichen Interessen wahrnehmen. Es ist außerdem für die Kommunen von großem Vorteil, dass die Geschäftsführer der Stadtwerke (so im Falle der Gesellschaftsform der GmbH und einer hundertprozentigen kommunalen Eigentümerschaft) den energiewirtschaftlichen Zielen der örtlichen Politik verpflichtet sind. Gewinnmaximierungsbestrebungen und eine Unternehmenspolitik eines privaten Fremdversorgers im Sinne des Shareholder Values treten so in den Hintergrund. Im Prinzip kann sich jeder Bürger an seine Kommunalpolitiker wenden, wenn seines Erachtens die Leistung des Versorgungsunternehmens nicht gut genug ist. Wenn es beispielsweise zu lange dauert, bis eine neu errichtete Windkraftanlage an das Stromnetz angeschlossen ist oder wenn schuldenbedingte Stromsperrern zu rigide durchgeführt werden, können sich die Bürger an demokratische Institutionen wenden und sind nicht vom Wohlwollen oder von der Einzelfall-Kulanz eines privaten Unternehmens abhängig. Die demokratischen Vertreter einer Gemeinde wiederum können im Sinne der Bürger Einfluss auf das öffentliche Unternehmen nehmen.

Der Rückbesinnung auf diese skizzierten Gemeinwohlaspekte in der kommunalen Energieversorgung sind gegenläufige Entwicklungstrends unter dem Motto »Privat vor Staat« vorausgegangen. Durch die Privatisierungswelle der 1990er Jahre haben die Kommunen somit nicht nur Eigentum verkauft, sondern auch wichtige demokratische Mitbestimmungsrechte veräußert (WOLLMANN & MARCOU 2010). Das Vorhandensein von Stadtwerken schafft somit die Voraussetzungen, dem Primat der Politik in der Energie- und Ressourcenfrage wieder Geltung zu verschaffen, stärkt soziale Aspekte der Energieversorgung sowie der Daseinsvorsorge und trägt damit zur Beibehaltung demokratisch legitimer Steuererhebung bei. Wollmann & Marcou vertreten die These, dass »das Pendel der Privatisierung« nun wieder in die andere Richtung geht und öffentliche Unternehmen bei der Erbringung von Aufgaben der Daseins-

vorsorge von zunehmender Bedeutung sind (ebd.). Inwiefern dies für Deutschland zutrifft, soll die folgende Bilanz von Stadtwerke-Neugründungen zeigen.



Abb. 1: Neugründungen von Stadtwerken zwischen 2005 und 2016 in Deutschland. Quelle: Eigene Darstellung | Daten: eigene Recherchen Wuppertal Institut, Schäfer 2017

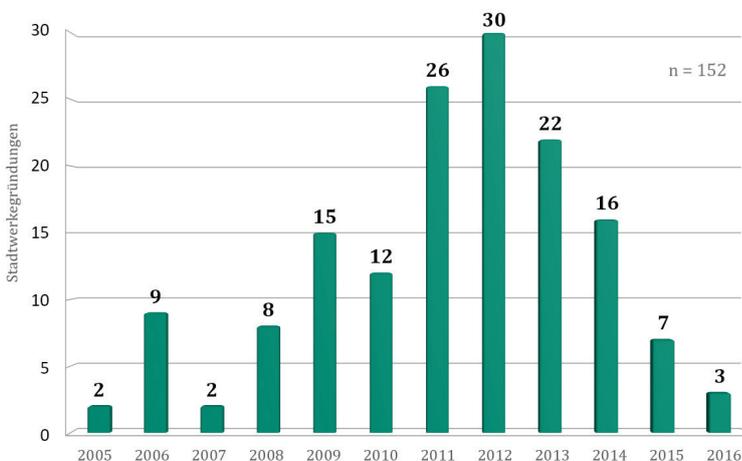


Abb. 2: Abbildung 2: Anzahl der Stadtwerke-Neugründungen in Deutschland nach Gründungsjahr. Quelle: Eigene Darstellung | Daten: eigene Recherchen Wuppertal Institut, Schäfer 2017

## Bilanzierung der Stadtwerke-Neugründungen in Deutschland

In der von uns durchgeführten Bestandsaufnahme wurden die zwischen 2005 und 2016 neu gegründeten Stadtwerke und Stadtwerkeverbände bzw. Zusammenschlüsse untersucht. Ob und in welchem Umfang es im selben Zeitraum auch zu Unternehmensliquidationen bei Stadtwerken kam, wurde nicht von uns erfasst. Insgesamt kam es so zu 152 Neugründungen, deren räumliche Verteilung nebenstehender Karte entnommen werden kann.

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zeigen, dass in dem untersuchten Zeitraum zwischen 2005 und 2016 eine regelrechte Gründungswelle kommunaler Energieversorgungsunternehmen stattgefunden hat, die neben dem örtlichen Willen zur Mitgestaltung der Energiewende vor allem auf die Vielzahl der in diesem Zeitraum ausgelaufenen Konzessionsverträge zurückzuführen ist (BECKER 2011). Somit ist mit abnehmender Zahl auslaufender Konzessionen auch die Zahl der jährlichen Stadtwerke-Neugründungen in den vergangenen Jahren wieder zurückgegangen und mit einem weiteren Rekommunalisierungstrend ist zunächst nicht zu rechnen. Den meisten Kommunen bietet sich erst wieder in 20 Jahren die Möglichkeit, einen Rückkauf der örtlichen Verteilnetze zu beschließen, was dann wieder ein starker Treiber zur Gründung eigener Stadtwerke sein kann.

Bereits im Zeitraum 2005 bis 2012 konnte ein deutlicher Trend zur Unternehmensneugründung im Bereich der kommunalen Energiewirtschaft beobachtet werden (BERLO & WAGNER 2013; WAGNER & BERLO 2017). Dieser Trend erreichte im Jahr 2012 mit 30 Neugründungen seinen Höhepunkt. Die von den Autoren aktualisierte Untersuchung von Stadtwerke-Neugründungen zeigt, dass anschließend (von 2013 bis einschließlich 2016) weitere 48 Stadtwerke-Neugründungen stattfanden. Dabei lässt sich von Jahr zu Jahr eine rückläufige Anzahl konstatieren, sodass für das Jahr 2016 nur noch drei Neugründungen kommunaler Energieversorgungsunternehmen erfasst werden konnten.

Die zunehmende energiewirtschaftliche Betätigung der Kommunen in den Jahren 2005 bis 2016 kann auf verschiedene Motive zurückgeführt werden: Bei den meisten Stadtwerke-Neugründungen stand für die Städte und Gemeinden im Vordergrund, ihren Anteil am energiewirtschaftlichen Gestaltungs- und Wertschöpfungsprozess deutlich zu ver-

größern. Neue technische und wirtschaftliche Möglichkeiten etablierten sich in den letzten zwölf Jahren am Markt und ermöglichten den Kommunen, erneuerbare Energien, dezentrale KWK-Anlagen zur örtlichen Stromerzeugung und ein größeres Spektrum an energieeffizienten Energiedienstleistungen zu nutzen. Die Reaktor Katastrophe in Fukushima, der daraufhin erfolgte erneute Beschluss zum Ausstieg aus der Kernenergie und die erhöhten Anforderungen an den kommunalen Klimaschutz haben zudem in vielen Kommunen den Wunsch verstärkt, das vor Ort vorhandene Potenzial zur Umsetzung der Energiewende eigenverantwortlich zu erschließen (BERLO u.a. 2017, 5). Die Kommunen hatten dabei auch im Blick, dass die komparativen Vorteile von eigenen Stadtwerken im Strom, Gas- und Wärmebereich (siehe dazu die Ausführungen weiter unten) entscheidende Wettbewerbsvorteile (gegenüber den bisher tätigen Unternehmen) darstellen.

Zudem zeigt die Bestandsaufnahme, dass die Neugründung von Stadtwerken durch bereits bestehende kommunale Versorgungsunternehmen im Umfeld befördert wird, die Gründungshilfen anbieten und unternehmerische Kooperationen mit den jungen Stadtwerken eingehen. So sind an den erfassten Stadtwerke-Neugründungen oft auch bereits etablierte kommunale Energieversorger als Mitgesellschafter beteiligt, welche die jungen Unternehmen mit Finanzkapital und fachlichem Know-how bei der Gründung und Betriebsführung unterstützen. Um Größenvorteile zu nutzen, gehen kleinere Kommunen darüber hinaus häufig Kooperationen mit Städten und Gemeinden aus dem Umland ein und gründen Gemeinschaftswerke. Im Rahmen der Bestandsaufnahme wurden insgesamt 16 Versorgungsunternehmen erfasst, die aus dem Zusammenschluss mehrerer Kommunen entstanden und an denen im Durchschnitt sechs Kommunen beteiligt sind. Außerdem fällt eine Rekommunalisierungsbereitschaft insbesondere bei Städten und Kommunen auf, die weniger als 25.000 Einwohner haben. Diese kleineren Kommunen waren immerhin an über der Hälfte aller 152 von uns bilanzierten Neugründungen beteiligt.

### Neugegründete Stadtwerke nutzen komparative Vorteile

In zahlreichen Studien wurde dargelegt, dass Stadtwerke wichtige Schlüsselakteure sind, die Energiewende vor Ort umzusetzen und damit dem Nutzen für die Bürger Vorrang zu verschaffen (RICHTER & THOMAS 2009; BERLO u.a. 2017). Dabei sind über die bereits genannten Aspekte der Dezentralität und der Demokratiefähigkeit hinaus vor allem folgende Vorteile hervorzuheben, die im Bereich der örtlichen Energieversorgung durch Stadtwerke erzielt werden können (BERLO & WAGNER 2016b, 236):

- Public Value,
- Kunden- und Bürgernähe,
- Partner für innovative Lösungen,
- Lokale Problemlösungskompetenz,
- Synergien mit anderen Sparten,
- EDL.

Als kommunale Energiedienstleister, die ihre Tätigkeit am Wohl der Bürger und der örtlichen Gemeinschaft orientieren, stärken sie die Wirtschaftskraft der Kommunen und schaffen damit verbundene direkte und indirekte Einkommens- und Arbeitsplatzeffekte, wodurch sie einen wichtigen Beitrag zum »Public Value« leisten.

Qualitativ hochwertige und bedürfnisanangepasste Produkte und Services sind ein wichtiger Aspekt der Kunden- und Bürgernähe eines Unternehmens. Insgesamt bieten sich in der Energiebranche hier eine Reihe möglicher Aktivitäten, die von Stadtwerken ergriffen werden, wie beispielsweise:

- Kundenbindung durch Qualitätsführerschaft,
- Ausbau von Dienst- und Serviceleistungen,
- Einbindung in Diskussionsforen zu lokalen Themen,
- Transparente Unternehmenspolitik.

Als Partner für innovative Lösungen präsentieren sich Stadtwerke, wenn sie beispielsweise ihre dezentralen Stromerzeugungsanlagen softwaregestützt zu einem virtuellen Kraftwerk zusammenschalten. Das heißt, mit einem intelligenten Einsatz lokaler Kraftwerke wie Blockheizkraftwerke, Windkraft-, Wasserkraft-, Biomasse- und Solaranlagen können Stadtwerke den Strombezug aus fernen Großkraftwerken ersetzen. Intelligentes Lastmanagement (Last-Steuerung und -Verschiebung) auf der Verbraucherseite ergänzt den Betrieb eines solchen virtuellen Kraftwer-

Abb. 3: Stadtwerke als Schlüsselakteure der Energiewende  
Quelle: Eigene Darstellung



kes. Stadtwerke sind als dezentrale Akteure sehr gut geeignet, solche innovativen Lösungen zur Harmonisierung von fluktuierender Stromerzeugung und schwankendem Stromverbrauch im Zuge einer digitalisierten polyzentrischen Energiewende voranzutreiben.

Ein großer Vorteil von Stadtwerken liegt auch in ihrer lokalen Problemlösungskompetenz. Die kommunale Versorgungswirtschaft ist aufgrund ihrer Erfahrungen und des vorhandenen Umsetzungs-Know-hows geradezu prädestiniert, einen wichtigen Beitrag zur Steigerung der Endenergieeffizienz, zum notwendigen Ausbau der Erneuerbaren Energien und der dezentralen Kraft-Wärme-Kopplung zu leisten. Durch Nutzung von örtlichen Netzwerken und interkommunalen Kooperationen können Stadtwerke diese komparativen Vorteile noch verstärken und zum Nutzen des örtlichen Gemeinwohls einsetzen.

Ein weiterer Vorteil liegt in der Möglichkeit Synergien mit anderen Sparten zu erschließen. Die Energiewende wird zukünftig durch eine ausgeprägte Wechselwirkung zwischen den Sektoren Strom, Wärme, Gas und Mobilität (Sektorenkopplung) gekennzeichnet sein. Dezentrale Akteure und eine diversifizierte Erzeugungsstruktur, gepaart mit detaillierten Ortskenntnissen, werden daher deutlich an Bedeutung gewinnen und stellen einen kom-

parativen Wettbewerbsvorteil von Stadtwerken dar, die oftmals in mehreren Sparten tätig sind (BERLO & WAGNER 2017). Zudem haben sie die Möglichkeit steuerliche Querverbünde zu bilden und sektorübergreifende Prozeduren zu bündeln. Betreibt das Stadtwerk also beispielsweise gesellschaftlich und ökologisch wichtige Sparten wie den ÖPNV, die Abfallentsorgung oder die Wärmeversorgung, können temporär oder langfristig (in einer übergeordneten Holdinggesellschaft) finanzielle Defizite untereinander ausgeglichen werden. So finanzieren beispielsweise Gewinne aus dem Verkauf von Energie Verluste eines aus sozialen und ökologischen Gründen unentbehrlichen ÖPNV. Zusätzlich kann beispielsweise mittels energetischer Abfallverwertung nutzbare Energie klimafreundlich in Strom- und Wärmenetze eingespeist werden. Beide Möglichkeiten führen im Endeffekt zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte und der Gebührenzahler, also Bürger und Bürgerinnen, bei gleichzeitiger Schonung von Ressourcen und Klima.

Viele Aspekte sprechen dafür, dass sich das Angebotsspektrum von Energieversorgungsunternehmen in Deutschland deutlich verändern und erweitern wird. Eine alternde Gesellschaft, steigende Kundenansprüche und nicht zuletzt die Energiewende tragen

dazu bei, dass Energiedienstleistungen dabei stark an Bedeutung gewinnen werden. Angebote wie Contracting zur Energieeinsparung und Mieterstrommodelle aber auch besondere Angebote zum Lastmanagement und zur Stromspeicherung sind hier typische Beispiele. Auch das typische Geschäft der örtlichen Verteilnetzbetreiber wird sich in den nächsten Jahren erheblich verändern. Zunehmend müssen erneuerbare Energien dezentral und kosteneffizient in das bestehende Netz integriert werden. Mit innovativen Dienstleistungen werden Stadtwerke daher zum Rückgrat der Energiewende und sorgen mit neuen Geschäftsmodellen dafür, dass in einer zukunftsfähigen Energiewelt die hohe Versorgungssicherheit aufrechterhalten bleibt. Aus den vielfältigen Kundenkontakten am Ort ergeben sich dabei für Stadtwerke komparative Wettbewerbsvorteile gegenüber externen Energiedienstleistern, die nicht über die gleiche Vielfalt (Strom, Gas, Wasser, Wärme etc.), Kontinuität und Intensität an Kundenkontakten verfügen.

#### Fazit:

Weltweit wurden in den vergangenen Jahren Rekommunalisierungen im Bereich der Daseinsvorsorge durchgeführt, die meist zu Verbesserungen im Kundenservice, höherer Transparenz und einer stärkeren demokratischen Verankerung und Mitbestimmung führten (KISHIMOTO u. a. 2017). Auch in Deutschland machte sich dieser Trend bemerkbar. Besonders stark ausgeprägt sind die Rekommunalisierungstendenzen dabei im Energiesektor, der vor dem Hintergrund der Energiewende zunehmend dezentral strukturiert ist und neugegründeten Stadtwerken die Chance bietet, die Energieversorgung von morgen aktiv mitzugestalten und als Kommune davon zu profitieren.

Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme belegen, dass zwischen 2005 und 2016 eine regelrechte Gründungswelle kommunaler Energieversorgungsunternehmen stattgefunden hat. Die Beweggründe für die Neugründungen liegen zum einen in dem Wunsch stärkere Einflussnahme auf die lokale Energieversorgung ausüben zu können und daraus stärkere kommunale Wertschöpfungseffekte zu erzielen. Zum anderen spielt aber auch die Möglichkeit, die kommunale Energiewende aktiv voranzutreiben eine Rolle bei

dieser Entscheidung. Als wesentlicher Auslöser der Neugründungen zeigt sich jedoch die hohe Anzahl der im Betrachtungszeitraum auslaufenden Netzkonzessionen, die den Kommunen die Möglichkeit eröffneten, die Versorgungsnetze – und damit eine wichtige Grundlage für die örtliche Energieversorgung – wieder in kommunale Hände zu nehmen.

Dieser Rekommunalisierungstrend im Energiesektor führt dazu, dass analog zur Dezentralisierung der Erzeugungsstrukturen auch die energiewirtschaftlichen Entscheidungsstrukturen einem Dezentralisierungsprozess unterliegen. Im Sinne einer polyzentrischen Governance stärken die Stadtwerke dabei die politische Einflussnahme auf die örtliche Energieversorgung und handeln als kommunale Unternehmen vor allem im Interesse der örtlichen Gemeinschaft.

Ihre Demokratiefähigkeit sowie ihre lokale Verankerung machen sie zusammen mit weiteren Alleinstellungsmerkmalen darüber hinaus zu wichtigen Schlüsselakteuren für die Umsetzung der Energiewende vor Ort. So sind Stadtwerke durch das hohe Vertrauen, das ihnen entgegengebracht wird, ihre örtliche Vernetzung und ihr spartenübergreifendes Know-how prädestiniert, Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und zur Ausschöpfung der örtlich vorhandenen Erzeugungspotenziale aus erneuerbaren Energien zu realisieren. Durch ihre breite Aufstellung in den verschiedenen Versorgungsbereichen sind viele Stadtwerke zudem in der Lage, Synergien mit anderen Sparten zu erschließen und die zukünftig notwendige Sektorenkopplung effizient umzusetzen. Letztlich können Stadtwerke durch verschiedene Maßnahmen in diesem Bereich die Energiekosten in der Kommune reduzieren, neue zusätzliche Arbeitsplätze schaffen und die Wirtschaftskraft der Kommune langfristig stärken, womit sie einen wichtigen Beitrag zum »Public Value« leisten. Die sinkende Zahl auslaufender Konzessionsverträge lässt erwarten, dass in den kommenden Jahren wieder deutlich weniger Kommunen die Rekommunalisierung der Energieversorgung in Erwägung ziehen werden. Da, wo sich diese Chancen eröffnen, sollten die Kommunen die Möglichkeit jedoch in Betracht ziehen und die Risiken einer Unternehmensgründung, aber auch die vielzähligen Chancen, die sich daraus für die Kommune und die Bürger ergeben können, genau abwägen.

## Quellen

- AMERICAN PUBLIC POWER ASSOCIATION (2016): Public Power for Your Community : Local control. Local priorities. A stronger local economy., Arlington.
- BECKER, P. (2011): Aufstieg und Krise der deutschen Stromkonzerne - Zugleich ein Beitrag zur Entwicklung des Energierechts, Bochum: Ponte Press.
- BERLO, K. & SEIFRIED, D. (2014): Nationale Prozessverantwortung – Regionale Selbstorganisation. In U. Bartosch, P. Hennicke, & H. Weiger, hrsg. Gemeinschaftsprojekt Energiewende : der Fahrplan zum Erfolg. München: Oekom-Verl., S. 74–84. Online unter: <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/5405>.
- BERLO, K. & WAGNER, O. (2013): Stadtwerke-Neugründungen und Rekommunalisierungen - Energieversorgung in kommunaler Verantwortung, Wuppertal. Online unter: [http://wupperinst.org/uploads/tx\\_wupperinst/Stadtwerke\\_Sondierungsstudie.pdf](http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/Stadtwerke_Sondierungsstudie.pdf).
- BERLO, K. & WAGNER, O. (2016a): Stichwort: Deutsche Stadtwerke als Vorbild für Japan. e|m|w Energie. Markt. Wettbewerb, (2), S.2. Online unter: <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/6313>.
- BERLO, K. & WAGNER, O. (2016b): Strukturkonservierende Regime-Elemente der Stromwirtschaft als Hemmnis einer kommunal getragenen Energiewende : eine Akteursanalyse aus der Multi-Level-Perspektive der Transformationsforschung. Momentum Quarterly - Zeitschrift für sozialen Fortschritt / Journal for Societas Progress., (4), S.233–253. Online unter: <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/6168>.
- BERLO, K. & WAGNER, O. (2017) Wärmewende in den Städten des Ruhrgebietes : wie Stadtwerke die Sektoren Strom, Wärme und Gas verbinden können. Transforming cities, (2), S.43–47. Online unter: <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/6711>.
- BERLO, K., WAGNER, O. & DRISSEN, I. (2017): Strategische Optionen der Ruhrgebiets-Stadtwerke im Rahmen der Energiewende : Beurteilung der aktuellen Situation ; Ergebnisse des Leitprojekts »Stadtwerke als strategischer Akteur der Energiewende« im Gesamtprojekt »Energiewende Ruhr«, Wuppertal: Wuppertal Inst. für Klima, Umwelt, Energie. Online unter: <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/6725>.
- BERLO, K., WAGNER, O. & HEENEN, M. (2017): The Incumbents' Conservation Strategies in the German Energy Regime as an Impediment to Re-Municipalization—An Analysis Guided by the Multi-Level Perspective. Sustainability, 9(1).
- BÜTTNER, H., KANTZ, C. & PETERS, T. (2012): Auf die Plätze, fertig, Energiewende! Kommunen zwischen Startblock und Ziellinie, Munich.
- GAWEL, E. u. a. (2014): The future of the energy transition in Germany. Energy, Sustainability and Society, 4(1), S.15. Online unter: <http://www.energysustainsoc.com/content/4/1/15>.
- GRIESSHAMMER, R. & BROHMANN, B. (2015): Wie Transformationen und gesellschaftliche Innovationen gelingen können, Dessau-Roßlau, Freiburg.
- HELFRICH, S. & STEIN, F. (2011): Was sind Gemeingüter? Aus Politik und Zeitgeschichte, 61(28-30), S.9–15.
- HENNICKE, P. u. a. (1985): Die Energiewende ist möglich : für eine neue Energiepolitik der Kommunen ; Strategien für eine Rekommunalisierung, Frankfurt am Main: S. Fischer. Online unter: <http://d-nb.info/860458997>.
- KISHIMOTO, S., PETITJEAN, O. & STEINFORT, L. (2017): Reclaiming Public Services : How cities and citizens are turning back privatisation M. Bélanger Dumontier & A. Doherty, hrsg., Amsterdam and Paris: Transnational Institute (TNI), Multinationals Observatory, Austrian Federal Chamber of Labour (AK), European Federation of Public Service Unions (EPSU), Ingeniería Sin Fronteras Cataluña (ISF), Public Services International (PSI), Public Services Intern.
- KUBLI, M. & ULLI-BEER, S. (2016): Decentralisation dynamics in energy systems: A generic simulation of network effects. Energy Research & Social Science, 13, S.71–83. Online unter: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629615300931>.
- LIBBE, J. (2014): Transformation städtischer Infrastruktur. Perspektiven und Elemente eines kommunalen Transformationsmanagements am Beispiel Energie. Universität Leipzig.
- OHLHORST, D., TEWS, K. & SCHREURS, M. (2013): Energiewende als Herausforderung der Koordination im Mehrebenensystem. Technikfolgenabschätzung - Theorie und Praxis, 22(2), S.48–55.
- RICHTER, N. & THOMAS, S. (2009): Perspektiven dezentraler Infrastrukturen im Spannungsfeld von Wettbewerb, Klimaschutz und Qualität : Endbericht der Forschungspartnerschaft INFRAFUTUR, Frankfurt am Main: Lang. Online unter: <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/3188>.
- SCHÄFER, D. (2017): Die Bedeutung örtlicher Versorgungsunternehmen als Akteure der Energiewende. Technische Universität Dortmund.
- SCHREURS, M.A. (2008): From the Bottom Up: Local and Subnational Climate Change Politics. The Journal of Environment & Development, 17(4), S.343–355.
- SCHÜLE, R. u. a. (2015): Energiewende als gesellschaftlicher Transformationsprozess : Forschungsansatz und Begriffsverständnis des Rahmenprogramms »Energiewende Ruhr«. Online unter: <https://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/5971>.

- WAGNER, O. & BERLO, K. (2017): Remunicipalisation and foundation of municipal utilities in the German energy sector : details about newly established enterprises. *Journal of sustainable development of energy, water and environment systems*, 5(3), S.396–407. Online unter: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:wup4-opus-66926>.
- WOLLMANN, H. & MARCOU, G. (2010): From public sector-based to privatized service provision. Is the pendulum swinging back again? Comparative summary. *The Provision of Public Services in Europe*, S.266.
- YILDIZ, Ö. u. a. (2015): Renewable energy cooperatives as gatekeepers or facilitators? Recent developments in Germany and a multidisciplinary research agenda. *Energy Research & Social Science*, 6, S.59–73. Online unter: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2214629614001352>.





GEGEN  
EUCHE!

**Lesetipps**

**pnd | online**  
[www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de)



## Lesetipp |2018

### Einfach nur dagegen

*Gerhard Matzig (2011): Einfach nur dagegen. Wie wir unseren Kindern die Zukunft verbauen. München.*

Der Architekturkritiker Gerhard Matzig – bekannt für manchen pointierten Beitrag im Feuilleton der Süddeutschen Zeitung – bezieht auch in diesem Buch eindeutig Position und geht recht kritisch mit den Bürgerinnen und Bürger um, die sich seit einigen Jahren gegen bauliche Veränderungen in unseren Städten stellen.

Nach seiner Einschätzung wäre etwa der Bau der phantastischen Olympialandschaft im Münchner Norden heute nicht mehr möglich, weil Bürgerinitiativen ein solches Vorhaben verhindern würden. Mit diesem Beispiel will er deutlich machen, welche großen Chancen heute mit dem wachsenden Widerstand gegen jede Form des Wandels entstehen. Mit seiner bildreichen und lebendigen Sprache beschäftigt er sich in unterhaltsamer Weise mit dem Phänomen des Sankt-Florians-Prinzips und bringt zahlreiche Beispiele für die Verweigerungshaltung in der heutigen Zeit: der neue S-Bahn-Tunnel in München oder die Waldschlösschenbrücke in Dresden,

ein Pumpspeicherkraftwerk im Schwarzwald oder Windkraftanlagen in der Uckermark. Er kritisiert die ständige Nörgelei und die tief sitzenden Ängste, prangert die moralische Überlegenheit und individuelle Egozentrik in Denken und Handeln an. Den vielen »Wutbürgern« mangle es an Zuversicht in der heutigen Gesellschaft.

Die zahlreichen Beispiele, die Matzig fast genüsslich aufs Korn nimmt, machen deutlich, dass diese Verweigerungshaltung ein heute weit verbreitetes Phänomen in Deutschland ist. Und trotz dieser Entwicklungen schließt Matzig sein Buch mit der Hoffnung, dass die Bewältigung der großen gesellschaftlichen Probleme zu einer neuen Zukunftslust führen werden, dass es einen »Weltaufgang« geben wird, der durch Veränderungswillen, Gestaltungskraft, Zuversicht, Utopismus, letztendlich durch Optimismus gekennzeichnet sein wird.



Ein Lesetipp von  
Claus-C. Wiegandt

GEGEN  
EUCH!