

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



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

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

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

Eine Antwort auf diese Frage ist nicht nur für die jüngere Planungsgeschichtsforschung von Interesse. Sie ist vielmehr von eminent praktischer Bedeutung. Denn die Generation 1.0 der Stadtentwicklungspläne, die in den frühen 70er Jahren des letzten Jahrhunderts ihre Blütezeit hatte, erwies sich als äußerst kurzlebig. Nach einer Phase großer Euphorie ging sie ruhmlos unter und geriet nachhaltig in Vergessenheit. Soll der neuen Generation ein solches Schicksal erspart bleiben, muss es gute Gründe für die Annahme geben, dass die damaligen Ursachen des Scheiterns erkannt und beseitigt wurden. Aber ist das der Fall? Können Pläne und Konzepte, die ursprünglich als Instrumente zentralistischer Steuerung entwickelt wurden, in der Version 2.0

für die heutigen Wirklichkeiten lokaler Governanceprozesse tauglich sein? Sind die Pläne wirklich anders? Kommt in und mit ihnen ein realistischeres Verständnis von Stadtentwicklung und den Handlungsmöglichkeiten öffentlicher Akteure zum Ausdruck? Geht man heute mit den Restriktionen, die dem Versuch integrierten öffentlichen Handelns im Weg standen und stehen, anders um? Hat man womöglich Antworten gefunden, die der »Persistenz der Probleme« gerecht werden?

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

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

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

1. Aufstieg und Fall der Stadtentwicklungsplanung 1.0

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

Wer in Bibliotheken noch auf Stadtentwicklungspläne der 1970er Jahre und die zugehörige Fachliteratur stößt, mag sich die Augen reiben. Für uns Heutige ist die Vorstellung von einer vollständig planbaren Welt oder auch »nur« von der umfassenden Integration der vielen Ressorts einer zentralen staatlichen Macht in Plänen und Maßnahmen, recht abwegig. Aber es gab sie – auch und besonders bei den Professionen, die sich mit der Planung und Entwicklung von Städten befassten. Dabei beschränkten sich die Pläne nicht nur auf raumbezogene Aussagen, son-

dern bezogen die gesamte Gesellschaft bis hin zur Emanzipation der Individuen mit ein. Diese Idee einer ganzheitlich planbaren Welt, teilten selbst die politökonomischen Theoretiker jener Zeit, die ansonsten dem »kapitalistischen System«, unter dessen Bedingungen da geplant werden sollte, skeptisch gegenüber standen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Charles E. Lindblom, der Autor dieses Konzepts, war durchaus auf der Suche nach »comprehensive processes for rational calculation«, also dem damaligen Zeitgeist ver-

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

- Die Konzentration auf schrittweise Reformen: Mit Bezug auf Popper stellen sie fest, dass »die begrenzten menschlichen Fähigkeiten sich widerspiegeln in Reformen, die nur jeweils kleine Teile des gesellschaftlichen Gefüges auf einmal ändern«. Dieses allgemeine Merkmal findet sich auch in der Politik der kleinen Schritte wieder, die »darauf abzielt, »das Laster auszumerzen« auch wenn die Tugend nicht definiert«, geschweige denn als Ziel konkretisiert werden kann«.

- Die Fragmentierung der Entscheidungsprozesse: »Zum Kern unserer Strategie gehört es ... dass Analyse und Bewertung im Rahmen unserer Gesellschaft fragmentiert sind, das heißt, dass sie über eine große Zahl von Organisationen innerhalb der Gesellschaft verstreut sind«.

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

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

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

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

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

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

1. Zielvorgaben auf dem Niveau von Grundwerten,
2. Zieltreue im Einzelfall,
3. Konkrete Projekte statt abstrakter Programmstrukturen,
4. Überschaubare Handlungszeiträume und markierte mit solchen Grundsätzen bereits wesentliche Unterschiede zu früheren Konzepten und deren realitätsfernes Planungsverständnis.

Dieser Entwicklung planungstheoretischer Konzepte lag – mal explizit, mal implizit – eine veränderte Sichtweise auf Stadtentwicklung zugrunde, die man so zusammenfassen kann: Räumliche Entwicklung resultiert aus dem Handeln vieler. Kein zentraler Plan vermag vorzugeben, wohin die Entwicklung geht. Dennoch können öffentliche Akteure, können Kommunen und Regionen wesentlich zur Entwicklung von Stadt und Land beitragen. Sie planen, steuern, entwickeln – als

Akteure unter anderen, aber mit besonderen Aufgaben und einer Rolle, in der sich hoheitliche, koordinierende und kooperierende Funktionen mischen. Besondere Wirksamkeit erreicht ihr Handeln, wenn es ihnen gelingt, Bezüge zwischen Akteuren herzustellen, Eigenaktivitäten zu initiieren und aufgabenbezogen Kooperationen zu begründen.

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

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

3. Stadtentwicklungsplanung heute: Doch ganz anders?

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

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

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

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

Diese auf Umsetzung orientierten Planungsinstrumente sollen

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

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

- *Gemeinsam planen und gestalten:* Stadtentwicklung ist nach diesem Verständnis nicht nur eine Aufgabe öffentlicher Akteure, sondern eine der gesamten Stadtgesellschaft – und es geht dabei nicht nur um Beteiligung an den Planungen der Kommunen, sondern um Kooperation und aktive Mitwirkung an der Gestaltung der Stadt-Zukünfte.
- *Über Planung hinaus:* Dass die Pläne »auf Umsetzung orientiert« sind, wird ausdrücklich betont und der Hinweis auf das Zusammenführen öffentlicher und privater Mittel unterstreicht, dass diese Umsetzung ebenfalls kooperativ angelegt ist. Stadtentwicklungspolitik geht also über die Produktion von Plänen

und Programmen hinaus und begibt sich unmittelbar in die – zumeist kooperative – Entwicklung konkreter Vorhaben. Hier werden, ganz im Sinne Gansers, die allgemein gehaltenen Ziele konkret, hier werden die verschiedenen Instrumente, über die die öffentlichen Akteure verfügen, integriert eingesetzt.

■ *Der Plan als Prozess:* »Integrierte Stadtentwicklungspolitik ist ein Prozess« heißt es lapidar – und doch markiert dieser Satz, nimmt man in ernst und nicht als zeitgemäße Floskel, einen gravierenden Unterschied: Seinerzeit waren die »Prozesse« nicht der Rede wert. Sie fanden in Büros statt. Steuerungswirkung sollte vom Plan ausgehen. Heute ist es exakt umgekehrt. Pläne sind eher Protokolle kontinuierlich verlaufender Prozesse. Hier, in der Interaktion zwischen vielen Akteuren, entscheidet sich, ob die Grundwerte vereinbart werden können, die nachher das Handeln vieler Akteure in (verschiedenen Projekt-) Zusammenhängen bestimmen. Aus dieser Perspektive betrachtet ist Stadtentwicklungspolitik per se »Governance«, also der Versuch, zu »kollektiven Regelungen« zu kommen, oder (wie es im UN-Bericht »Our Global Neighborhood« hieß:) ein Weg, auf dem »Individuen und öffentliche wie private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln«.

■ *Essenzielle Kommunikation:* Oft wurde Kommunikation in Planungsprozessen, insbesondere die mit Bürgerinnen und Bürgern als Zusatz, Ornament oder gar »Luxus« betrachtet. Einmal abgesehen davon, dass das schon immer aus demokratietheoretischen wie aus rechtlichen Gründen ein Irrtum war, machen die heutigen programmatischen Äußerungen deutlich, dass das ein elementares Missverständnis ist. Kommunikation muss wesentlicher Bestandteil allen Bemühens um integrierte Stadtentwicklungspolitik sein – ist sie es nicht, kann auch die Integration nicht gelingen.

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

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

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

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

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

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

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

Kurzum: Zentrale Voraussetzung für die Wahrnehmung von Aufgaben und die Mitwirkung an Governanceprozessen ist – ganz im Gegensatz zu manchen Vorstellungen, die »Governance« als eine Art Aushandlungspro-

zess ohne Inhalte missverstehen – das Vorhandensein eigener Ziele und Steuerungsabsichten der öffentlichen Akteure. Diese Voraussetzung (war und) ist nicht immer gegeben.

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

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

■ »*Be prepared*« gab der Stadtentwicklungsplaner einer deutschen Großstadt als Leitmotiv seines Handelns an und meinte damit: Selbstverständlich können wir wesentliche Marktprozesse nicht vorsteuern – aber wir können mit unseren Konzepten auf mögliche Entwicklungen (z.B. das Freiwerden von Gewerbegrundstücken) vorbereitet sein, um dann zügig handlungsfähig zu werden;

■ »*Abschied von der finalen Kausalität*« nannte ein anderer sein Bild, von einer flexiblen Stadtentwicklungspolitik, die Voraussetzungen schafft und (auch unvorhergesehene) Gelegenheiten beim Schopfe fasst.

■ »*DNA statt Zielsystem*« könnte ein weiteres Motto lauten, das in ähnlicher Form in der Arbeit einer Internationalen Bauausstellung geprägt wurde. Die Erkenntnis dort: Man kann für die kooperative Projektentwicklung keine Ziele vorgeben – etwa im Sinne der Deduktion aus komplexen Zielsystemen, wie man das in den 1970er Jahren versuchte –, sondern muss mit Grundwerten in die Verständigungsprozesse hineingehen, die dann von allen Beteiligten gemeinsam konkretisiert und, das ist das Wesentliche, in der Folge eigenständig mitgetragen werden. Ganz ähnliche Ansätze findet man heute in einigen stadtentwicklungspolitischen Prozessen, die nicht in den einen »Großen Plan« münden, sondern es den verschiedenen Ressorts der Verwaltung überlassen, auf der Basis gemeinsamer kommunikativer Prozesse und Vereinbarungen zur eigenständigen Ausformulierung der je fachspezifischen Entwicklungsaussagen zu kommen.

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

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

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

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

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

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

■ »Bürgerinnen und Bürger engagieren sich immer stärker für ihre Quartiere und Städte und helfen somit als Experten ihres eigenen Lebensumfeldes, die notwendigen Maßnahmen auf eine breite gesellschaftliche Basis zu stellen.« (Ziff. 27)

■ »Die Notwendigkeit der Energiewende und der ökologischen Weiterentwicklung von Städten und Regionen muss aktiv kommuniziert werden. Möglichkeiten für eine umfassende Mitwirkung und damit Mitgestaltung durch Bürgerinnen und Bürger sind

Voraussetzungen für den Erfolg. Es gilt, das Bewusstsein der Bevölkerung für einen verantwortungsvollen Umgang mit knappen Ressourcen und eine intelligente Nutzung des urbanen Raums zu schärfen.« (Ziff. 37)

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

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

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

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

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

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

Es gibt natürlich keine einfache Lösung für die Probleme, die hinter diesen Fehlentwicklung stecken. Aber das Festhalten an experto- oder autokratischem Selbstverständnis (»wir

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

5. Worte oder Taten?

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

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

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

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

- Die Manifeste, Deklarationen und Fachpositionen liegen vor und lassen sich deuten.
- Das Wissen über die Inhalte kommunaler Entwicklungskonzepte ist hingegen sehr lückenhaft: Viele Diskussionsbeiträge (so auch der vorliegende) stützen sich in erster Linie auf die persönliche Kenntnis einiger Prozesse und Pläne – ohne dass auf dieser Basis auch

nur näherungsweise repräsentative Aussagen möglich wären.

■ Nicht wenige Pläne verschwinden alsbald nach ihrer Erarbeitung in der Schublade (eine Wahl oder ein Dezernentenwechsel kann da schon den Ausschlag geben) oder wurden von Anfang an nur um der Bewilligung weiterer Fördermittel willen erarbeitet – und verbleiben danach in den Akten. Für fast alle anderen Pläne aber gilt, dass sie zwar hochgehalten werden – sich aber gleichsam unter ihnen hindurch die Stadtentwicklung mit eigener Dynamik weiter vollzieht. Nicht zufällig machen die wenigen empirischen Untersuchungen, die es zu diesem Thema gibt, deutlich, dass alltägliche planerische und politische Entscheidungen zu Fragen der Stadtentwicklung weiterhin vor allem Re-Aktionen darstellen, während die plangeleiteten, zielorientierten Aktivitäten deutlich in der Minderzahl sind.

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

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

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

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

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

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

6. Nicht mehr, noch nicht...

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

In Ziffer 23 des Energien-Memorandums heißt es ebenso lapidar wie zutreffend: »Akteure in Stadt und Region folgen eigenen

Logiken und Regeln«. Diese Akteure, deren Handeln in der Summe Stadtentwicklung ausmacht, lassen sich nicht einem Plan unterordnen, sie folgen nicht einem vorgegebenen Zielsystem – und viele von ihnen auch keinen politischen Beschlüssen. Erst wenn die richtigen Akteure erreicht, Schnittmengen ihrer Interessen und ihres Handelns identifiziert und geeignete Formen des Aushandelns und Vereinbarens gefunden sind, lassen sich Aufgaben der Stadtentwicklung gemeinsam und gezielt angehen.

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

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

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

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

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

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

Hinweise

Zur aktuellen Programmatik der Stadtentwicklung:

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

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

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

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

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

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

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