

Klaus Selle Stadtentwicklung als Verständigungsaufgabe: Alte Einfach, neue Vielfalt? Ein Vortrag*

Als »die Planung« über sich selbst nachzudenken begann, sah man sich allein auf weiter Flur – allein konfrontiert mit den Gestaltungsaufgaben, die sich in den vehement wachsenden Städten stellten. Kommunikation schien da bestenfalls als innerer Monolog oder als Gespräch mit den Fachkollegen vonnöten. Seither hat sich viel verändert. Kommunikation ist den einen zum Zauberwort und den anderen zur lästigen Pflicht geworden.

Diese Entwicklung wird hier nachgezeichnet – als Wandel der professionellen Selbst- und Rollenbilder und ihrer Bezüge zu den Theorien und Modellen des Planens: Da wird das widersprüchliche Verhältnis zwischen Marktakteuren und kommunaler Planung kurz beleuchtet und natürlich kommt auch die nicht minder komplizierte Beziehung zu den lokalen Öffentlichkeiten zur Sprache. Vor allem aber wird die Frage aufgeworfen, welche kommunikativen Anforderungen aus einem Planungsverständnis resultieren, das Stadtentwicklung als kooperativ zu gestaltende Aufgabe ansieht und auf Umsetzung zielt. Im Nachvollzug dieses Wandels vom Monolog der Fachleute zur Kommunikation der Vielen wird auch deutlich: Im Kern geht es nicht um das Reden über Stadtentwicklung, sondern um Stadtentwicklung selbst, denn die ist von der Kommunikation über sie nicht zu trennen.

Wenn heute in unserer Disziplin über »Kommunikation« gesprochen wird, dann nehmen die meisten wie selbstverständlich an, es gehe um das Verhältnis zur Öffentlichkeit.

Die Überlegungen, die ich Ihnen hier vortragen möchte, fallen hinter diesen Diskussionsstand zurück oder eilen ihm voraus. Denn hier ist ganz allgemein von Kommunikationsprozessen die Rede, die mit dem Planen und Entwickeln verbunden sind oder sein müssen. Genauer: Es ist die Rede davon, wie unser Berufsstand Schritt für Schritt und gegen viele innere Widerstände einsehen musste, dass unsere Tätigkeit im Kern – und nicht nur irgendwie als Zusatzaufgabe – auf Verständigung mit vielen angewiesen ist.

Dieser Erkenntnisprozess wird hier nachgezeichnet: Schlaglichtartig werden verschiedene Etappen im Wandel des Planungs- und Selbstverständnisses ausgeleuchtet. In Form von »Seitenblicken« kommt zudem auch etwas »Theorie« zur Sprache, mit der auf wesentliche Paradigmenwechsel verwiesen wird.

Die »Theorie« steht hier in Anführungszeichen, um alle diejenigen zu beschwichtigen, die mit diesem Wort realitätsferne Betrachtung, spröde Inhalte und schwer verständliche Sprache verbinden. Das legt einen kurzen Hinweis auf den Veranstalter dieser Tagung nahe: Für den Lehrstuhl Planungstheorie und Stadtentwicklung sind beide Begriffe im eigenen Namen von Bedeutung. Auch wenn man im deutschen Sprachraum gute Gründe benennen kann, warum die »Theoretisierung« von Stadtentwicklungsprozessen nicht mehr aus der »Planungs-« sondern aus der Governance-Perspektive zu erfolgen hat,

halten wir am Wort fest. Das hat drei Gründe: Erstens ist »planning theory« im Ausland weiterhin ein gängiger Begriff. In Deutschland ist, zweitens, »PT« nach mehr als 40 Jahren eine Art »Marke«. Die hat eine Geschichte. Und die wird auch im Namen deutlich. Wichtiger aber noch ist uns, drittens, die »Theorie«, an der es festzuhalten gilt. Denn dieser Namensbestandteil beinhaltet einen Aufruf: sich mit dem, was in den Städten geschieht und in unserer Disziplin als praktisch geboten gilt, aus einer gewissen Distanz auseinander zu setzen. Um die aus der (theoretischen) Entfernung gewonnenen Erkenntnisse wieder in die Praxis der Stadtentwicklung zurück zu tragen. Es ist dieser iterative Prozess, dieser Brückenschlag zwischen Handeln und Reflexion, der unsere Arbeit prägt – und der auch in dieser Tagung ihren Niederschlag findet.

Dazu gehört es auch, zu fragen, welche Theorien und mentalen Modelle, welche Selbst- und Rollenbilder unser Denken prägen. Das soll hier in einigen Schlaglichtern auf eine mehr als 100-jährige Geschichte versucht werden:

Die Stadt als Werk der Fachleute

Wer das Selbstverständnis der planenden Disziplinen in der zweiten Hälfte des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts auf einen kurzen Nenner bringen will, wird bei dem Kunsthistoriker und Begründer der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung Cornelius Gurlitt fündig. Von ihm stammt die Feststellung, dass die Stadt »des Städtebauers Werk« sei.

Dieses mentale Modell von der eigenen Rolle fand auf vielfache Weise Ausdruck und überdauerte Jahrzehnte. Das macht Angelus Eisinger in einer Untersuchung mit dem treffenden Titel »Die Stadt der Architekten« deutlich. Dort wird z.B. auf den amerikanischen Architekten Louis I. Kahn verwiesen, nach dessen Auffassung allein der Architekt berufen sei, »die ›große Symphonie‹ aller Kräfte zu orchestrieren, aus welcher Stadt entsteht«.

In weiteren Selbstbildern sehen sich Fachleute (mit anderer fachlicher Herkunft) weniger als künstlerische Stadtschöpfer, sondern als Techniker, die die Führungsrolle in Sachen Stadtentwicklung inne haben (sollten): Robert Schmidt, studierter Bauingenieur und zunächst Stadtbaumeister von Essen, dann ab 1920 erster Direktor des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk brachte dieses Selbstbild so zum Ausdruck: »Handeln tut not. Allein der Zusammenhalt und die Zusammenarbeit der Techniker kann die erwünschte und notwendige Führerstellung in Verwaltung und Wirtschaft ermöglichen...«

Ein drittes Selbst-Bild: Die Planungsfachleute als »Ärzte« der Stadt. Schon früh galt es als eine wichtige Aufgabe für die Stadtplanung, die »ungesunden Wohnverhältnissen«, die in der überkommenen alten Stadt herrschten oder im Zuge des rasante Stadtwachstums der Gründerzeit neu entstanden waren, zu »sanieren«, also: zu »heilen«. Die Fachleute diagnostizieren die Krankheiten der Stadt und setzen Therapien, eben »Stadtsanierungen«, in Gang. In den Handbüchern zur Sanierungspraxis der 1960 Jahre wird beschrieben, wie diese Aufgabe wahrzunehmen sei. Eine zentrale Rolle spielten damals

Bewertungsverfahren, in denen unter Zuhilfenahme langer Kriterienlisten die Sanierungsbedürftigkeit »objektiv« festgestellt werden sollten.

Damit wird schon ein nächstes Selbstbild angedeutet, das in den 1970er Jahren zur vollen Entfaltung kam: »Die Planer« als Wissenschaftler, die gestützt auf große Datenmengen rein »rational« und »objektiv« feststellen, was zu tun sei und wie es ins Werk zu setzen ist. Es waren damals die Zeiten der »Planungseuphorie« und die Fachleute sahen ihre Aufgaben längst nicht mehr nur auf die räumliche Entwicklung in den Städten beschränkt, sondern bezogen die gesamte Gesellschaft in ihren Planungsanspruch mit ein. Das Stichwort lautete »Globalsteuerung«: von der Wirtschaft bis zur Bildung, vom Verkehr bis zur Umwelt, von der Sozialstruktur bis zur freien Entfaltung der Persönlichkeit – alles war Gegenstand von Planungsbemühungen. Man ging sogar soweit anzunehmen, dass diese Vielfalt von Handlungsfeldern im Zusammenhang, eingeordnet in einen großen, »ganzheitlichen« Plan gesteuert werden könnte, ja müsste. Und so entwarf man überaus komplexe »Zielbäume«, aus denen dann notwendige Maßnahmen für alle Aufgabenfelder systematisch »abgeleitet« wurden. Noch heute findet man einige dieser voluminösen Werke in den Bibliotheken.

Inzwischen weiß man natürlich, dass das weltferne Vorstellungen waren. Denn unterstellt wurde in diesen Rollenbildern ein Subjekt, das vollständige Informationen besitzt, widerspruchsfreie Ziele verfolgt und über alle notwendigen Mittel zur Umsetzung verfügt. Walter Siebel und Mitarbeiter führten in einem Rückblick auf jene Zeiten den Gedankengang ironisch so weiter: Dieses (Planende) Subjekt sei demnach allmächtig, allwissend und jenseits von Gut und Böse. Da so jemand unter irdischen Verhältnissen nicht zu finden sei müsse es sich um eine Art »Gottvater-Modell« von Planung handeln.

Die hier dargestellten Rollenbilder aus einem Jahrhundert sind auf den ersten Blick sehr verschieden. Und doch haben sie Wesentliches gemein: Zunächst und vor allem sind sie »expertokratisch«. Geleitet von ihrem Expertenwissen entwerfen und gestalten Fachleute, so die Vorstellung, Zukunft. Bei dieser Tätigkeit sind sie sich selbst genug. Will sagen: Ob Stadtschöpfer, Stadtarzt, Dirigent oder Meister der Zahlen und Daten – ihnen allen erscheint Kommunikation mit anderen, die nicht über die eigene Kompetenz verfügen, weder notwendig noch wünschbar. Schon Cornelius Gurlitt mahnte, der Städtebauer (in jener Zeit stets als Mann vorzustellen) müsse »den Mut haben, sich der »praktischen Leute« zu erwehren, die alles nach dem Augenblicksbedürfnis betreiben ... Er ist den Söhnen für die Kurzsichtigkeit der Väter verantwortlich«.

Robert Schmidt wurde noch deutlicher und nannte einen Teil der »kurzsichtigen praktischen Leute« beim Namen. Er führt seinen oben bereits begonnenen Gedanken so weiter: »... daher ist die Erziehung von Persönlichkeiten durch gleichmäßige Entwicklung von Intellekt, Gefühl und Willen, gekrönt von Phantasie, die *unbeeinflusst von Politik* der Sache dienen können, dringend notwendig«.

Ausnahme und Regel

An dieser Stelle sind zwei Relativierungen notwendig: Zum einen muss darauf hingewiesen werden, dass hier nur Ausschnitte aus der tatsächlich viel komplexeren Entwicklung unseres Berufsstandes beleuchtet und so auch zahlreiche Neben- und Gegenströmungen ausgeblendet bleiben. Es gab natürlich zu jeder Zeit auch andere Positionen und Interpretationen der fachlichen Tätigkeit, die von den hier geschilderten abwichen. Sie blieben aber Minderheitsmeinungen, fanden keinen Widerhall oder erwiesen sich erst Jahrzehnte später als Vorreiter. Beispielfhaft erwähnt seien etwa Patrick Geddes, der schon 1915 auch die «non-experts» in Planungsprozesse einbeziehen wollte oder Fritz Schumacher, der in einer zuerst in den 20er Jahren erschienenen Schrift, gestützt auf seine Erfahrungen in Hamburg, die Vereinigung der »Macht privater Initiative mit den öffentlichen Machtmitteln«, also eine frühe Form der Public-Private-Partnerships, propagierte.

Zum anderen gilt, was hier über die Fachleute des Planens, Steuerns und Entwickelns gesagt wurde, in bestimmter Hinsicht für viele, wenn nicht für alle Professionen: Sie werden ja erst zu solchen, in dem sie sich von anderen abgrenzen, eine eigene Identität, eine besondere Selbst-Wertschätzung herausbilden. Diese Grenzziehungen zur Außen- und Umwelt geht daher zumeist einher mit einer Geringschätzung der Kompetenzen anderer. Einmischungen von Außen sind nicht erwünscht. George Bernhard Shaw drückt das so aus: »Jede Profession ist eine Verschwörung gegen die Nicht-Fachleute«. Womit die Unlust, über die eigenen Aufgaben mit anderen, die nicht den gleichen Fach-Status haben, zu kommunizieren, gar debattieren zu müssen, als eine im Wortsinne »*déformation professionnelle*« erkennbar wird.

In den Korridoren der Ressorts: Statt »Großem Plan« viel »Eigen-Sinn«

Eine nächste Etappe, ein zweites Schlaglicht: In den Zeiten der Planungseuphorie begann man, wie schon erwähnt, Stadtentwicklungspläne zu erarbeiten, die als »einheitliche, fachübergreifende Konzeption für das Verwaltungshandeln auf allen Tätigkeitsfeldern und unter allen Aspekten« verstanden wurden. Diese »komprehensiven« oder »synoptischen« Planwerke bezogen sich also auf alle Handlungsfelder der kommunalen Verwaltung – von der Stadt-, Verkehrs-, Grünflächenplanung über die Hoch- und Tiefbauämter bis hin zu Kämmerei und Ordnungsamt – um nur einige zu nennen.

Damals wie heute weist ein Organigramm der Stadtverwaltungen großer Kommunen horizontal und vertikal gegliedert eine Vielzahl von Dezernaten und Ämtern, Abteilungen etc. und man fragt sich, wie sich diese so zahlreichen und in ihren Aufgaben und Arbeitsweisen so verschiedenen Organisationseinheiten auf einen übergreifenden Stadtentwicklungsplan haben verständigen können. Die Antwort lautet: Gar nicht. Man machte nicht einmal den Versuch. Das lag unter anderem am damaligen »Planungs«-Verständnis. Unterstellt wurde eine umfassende Rationalität des Prozesses, an dessen Ende gleichsam automatisch, allein der Logik der Zielsysteme folgend, Maßnahmen definiert werden, die »nur« mehr in den Ressorts umzusetzen sind. Das

fand auch in der Sprache seinen Ausdruck: Die Rede war von »der Planung« und man bezeichnete damit nicht einen konkreten Akteur, sondern die Gesamtheit eines solchen, nach wissenschaftlich-rationalen Grundsätzen gestalteten Prozesses.

Diese Wortverwendung hat sich bis heute in den planenden Disziplinen gehalten – etwa in Formulierungen wie »die Planung muss...«. Wer hier nach dem Subjekt fragt, das angesprochen sein könnte, wird es in der vielgliedrigen kommunalen Verwaltung nicht finden. Denn: Überall wird geplant. Nach eigenen Regeln, in sorgsam gehüteter eigener Zuständigkeit.

Und so nimmt es aus heutiger Sicht nicht wunder, dass die »Großen Pläne« der frühen 70er Jahre nur geringe Wirkung entfalteten. Noch während man an ihnen arbeitete wurden sie vom unabgestimmten Handeln einzelner Ressorts, von unvorhergesehenen Entwicklungen und/oder von politischen Beschlüssen, die in andere Richtungen wiesen, unterlaufen und ausgehöhlt. Und so waren sie nicht selten bereits bei der Fertigstellung Makulatur.

Diese frühen Erfahrungen ändern allerdings nichts daran, dass Stadtentwicklung auch heute eine Querschnittsaufgabe ist. Sie machen aber deutlich, dass integriertes Planen und Handeln als eine Daueraufgabe ohne Dauerlösung verstanden werden muss, die ohne intensive Verständigungsbemühungen zwischen den vielen Fach-Welten nicht gelingen kann.

Zwischenspiel 1: Die Wissenschaft vom Durchwursteln

»The Science of ›Muddling Through« nannte Charles Lindblom einen erstmals bereits 1959 (!) erschienenen Aufsatz, der nichts weniger war als eine Art Frontalangriff gegen die Plangläubigkeit seiner Zeit. Lindblom machte deutlich, dass Planungsprozesse nicht als logisches Ergebnis rationaler, auf umfassende Information gestützter Erkenntnis verstanden werden könnten. Vielmehr seien sie Ausdruck der Auseinandersetzung zwischen sozialen Akteuren, die ihren Interessen und Logiken folgend argumentieren und handeln. Solche Prozesse seien daher eine Art des »Durchwurstelns«, deren Ergebnis kaum vorhersehbar oder gar planbar sei.

Zudem seien Veränderungen nicht in großen Sprüngen, sondern nur in kleinen Schritten zu realisieren. Und ein solcher Prozess müsse seiner Natur nach einen offenen Ausgang haben.

Da standen sie nun, die Fachleute des Planens und Entwickelns: Der »Große Plan« wurde ihnen als irrelevant aus der Hand genommen – und sie schienen nur mehr Teil einer fragmentierten, in sich zerstrittenen Planungslandschaft zu sein. Verständlich, dass eine solche Position auf heftigsten Widerstand stieß, der noch lange anhielt.

Aber im Rückblick auch unverständlich: Denn Lindblom beschrieb ja nur, was augenfällig war. Womit wir bereits auf ein wesentliches Merkmal der Selbstbilder unserer Profession aufmerksam gemacht werden: Sie entfernten sich oft weit von der Wirklichkeit und blieben selbst als Soll-Vorstellungen weltfremd.

Marktakteure: vom ziemlich besten Feind zum notwendigen Partner

Die Planungsfachleute waren lange Zeit sehr von sich und ihrer Rolle eingenommen. Gerd Albers sprach von einer »missionarischen Sonderstellung«, in der sie sich wähnten, ausgestattet mit einem Sendungsbewusstsein, das sie »als Vorreiter der Ordnung in einer Welt widerstrebender Tendenzen sieht«. Leonie Sandercock ergänzte mit kritischen Unterton: Man habe lange Zeit angenommen, Planung an sich sei gut und fortschrittlich und ihre Gegner seien entweder reaktionär, irrational oder schlicht raffgierig. Mit der »Raffgier« waren vor allem die Marktakteure gemeint (mit der Irrationalität v.a. die Politik). Deren Handeln sei, so war man überzeugt, dann schädlich für Stadt und Gesellschaft, wenn man ihm freien Lauf ließe. Aufgabe der Planung sei es daher, Grenzen zu setzen, Ordnung zu halten, wo sonst Chaos drohte. In der Phase der Planungseuphorie geriet der »Markt« dann insgesamt unter Generalverdacht. Man sah hier die Ursache vieler Übel, denen nur beizukommen sei, wenn an die Stelle von Marktmechanismen das planvolle staatliche Handeln trete.

Diese ideologisch zugespitzte Konfrontation verkehrte sich in den folgenden Jahrzehnten in ihr Gegenteil: Dem Neoliberalismus der 1980er Jahre galt alle Planung als unerwünschte Einmischung in die »Selbstregulierung« der Märkte. Und so wurde nach Kräften »dereguliert« und »privatisiert«. Viele Folgen dieser Politik sind auch heute noch spürbar – mit besonderer Brisanz derzeit an den Wohnungsmärkten.

Diese wenigen Stichworte machen deutlich, dass das Verhältnis der öffentlichen Planung zu den Akteuren der (Immobilien-)Märkte von starken Pendelausschlägen geprägt war, dabei aber immer spannungsreich und ideologisch belastet blieb. Das hat sich in den mentalen Modellen von »Plan« und »Markt« auf Seiten aller Beteiligten in Form wechselseitiger Vorurteile bis heute erhalten.

Für das praktische Handeln waren und sind inzwischen aber drei Einsichten wirksam geworden:

Erstens ergibt sich aus Artikel 14 des Grundgesetzes, mit dem das Privateigentum (auch an Grund und Boden) nicht nur gewährleistet, sondern zugleich an Rahmensetzungen gebunden wird, a priori die Notwendigkeit, privates und öffentliches Handeln in der Stadtentwicklung als wechselseitige Abhängigkeit zu sehen.

Daraus resultiert, zweitens, dass zur Realisierung öffentlicher Pläne die Mitwirkungsbereitschaft privater Akteure zumeist zwingende Voraussetzung ist. Denn, so drückte das kürzlich der Kölner Planungsdezernent in einem Interview aus: »Am Ende des Tages baut die Stadt nicht selbst«. Und ein Projektentwickler ergänzt aus seiner Sicht: »Wir sehen uns als Partner der öffentlichen Verwaltung. Das heißt, wir sind als Unternehmer diejenigen, die letztlich durch ihre Projektentwicklung dafür sorgen, dass sich Stadtentwicklungsideen in Gebäuden materialisieren können«.

Womit, drittens, auf einen wesentlichen Wandel im Planungsverständnis hingewiesen wird: Wenn die öffentlichen Akteure das Ziel ihres Handelns nicht im Erstellen von Plänen erschöpft sehen,

sondern Wirkungen im Raum erzielen wollen, müssen sie kooperieren. Diese *Umsetzungsorientierung* war der zentrale Wendepunkt im Verhältnis der Schlüsselakteure untereinander. Dabei galt und gilt: Je ausgeprägter die eigenständigen Entwicklungs- und Gestaltungsvorstellungen der öffentlichen Seite sind, umso intensiver muss das Zusammenwirken mit denen gestaltet werden, die sie »materialisieren« sollen. Denn gelingt es nicht, die Investoren und Entwickler zu gewinnen, bleiben auch gute Pläne Plan. Genau das aber soll(te) überwunden werden.

Mit der Einbeziehung der Umsetzungsaspekte wandelte sich auch das Verständnis von der Rolle flächenbezogener Pläne in Prozessen der Stadtentwicklung: Sie wurden zu Kontext und Rahmen von Vorhaben, auf die sich die Umsetzungsbemühungen richteten. Stadtentwicklung vollzieht sich nach diesem Verständnis in kleinen Schritten und Projekten – ganz so wie Lindblom es beschrieben hatte. Diese *Projektorientierung* hat zeitweise zu Irritationen geführt, da man befürchtete, öffentliche Akteure würden sich nur mehr auf punktuelle Interventionen konzentrieren. Aber auch dies hat sich zumal angesichts der Bedeutung, die integrierte Stadtentwicklung inzwischen gewonnen hat, als Missverständnis herausgestellt.

Halten wir fest: Die Marktakteure wurden inzwischen als notwendige Partner öffentlicher Stadtentwicklungsbemühungen erkannt. Damit aber ist in unserem Zusammenhang zugleich die Frage aufzuwerfen, wie die Bezüge unter diesen oft sehr ungleichen »Partnern« konkret gestaltet werden. Eine Antwort ist hier nicht einfach, denn man trifft in der Praxis auf ein breites Spektrum, das von der Pflege informeller Kontakte über Absprachen auf Leitungsebene bis hin zu dialogorientierten Verhandlungsverfahren, öffentlich-privaten Entwicklungsgemeinschaften (PPP) oder so genannten »Investorenmodellen«, die jeweils wieder in informelle kommunikative Umfeldler eingebettet sind, reicht. Auch hier ist also ein genauer Blick notwendig.

Zwischenspiel 2: Die Natur unserer Aufgaben zwingt zur Verständigung

Es ist aber nicht nur die Einsicht in die Rolle Privater, die zur Erkenntnis führte, dass die Aufgabe »Stadtentwicklung« der Verständigung zwischen den Akteuren bedürfe. Es gab und gibt einen noch elementareren Grund, auf den erstmals in den 1970er Jahren hingewiesen wurde, und der insbesondere in dem so genannten »communicative turn« in den Planungswissenschaften seinen Ausdruck fand. Die Basiserkenntnis lautet hier: Wissen wird sozial erzeugt, entsteht in Diskursen. Horst Rittel hat das für das Planen und Gestalten so umschrieben: Die hier zu lösenden Probleme

- ... sind nicht abschließend definiert
- ... haben keine festgelegten Lösungswege
- ... lassen kein »richtig« und »falsch« als Beurteilung zu, sondern nur ein »gut« oder »schlecht«.

Daher bedürfen sie der Verständigung darüber, was das Problem, was »gut«, was »schlecht« ist und wie mögliche Lösungswege gestaltet werden können.

Bleibt die Frage, wer in diese Verständigungsprozess einbezogen wird – und auf welche Weise. Bei unserem Rundumblick sind wir inzwischen auf die vielen planenden Akteure im öffentlichen Bereich sowie die für die Umsetzung von Planinhalten unerlässlichen Markt-Akteure gestoßen. Aber damit ist das Bild noch längst nicht vollständig. Denn nun erscheinen die städtischen Öffentlichkeiten im Blick – und zwar gleich in vier verschiedenen Rollen.

Bürgerinnen und Bürger: die Entdeckung der Rollenvielfalt

Bürgerinnen und Bürger waren im Verständnis der planenden Fachleute über viele Jahrzehnte nichts anderes als »Laien«. Und das hatte einen durchaus herabsetzenden Klang: Die verstehen von der Sache nichts, hieß das. Und folglich erschien der Gedanke, dass sie mitgar einreden könnten, abwegig.

Aber genau das geschah: Schon in den 1960er Jahren begann sich Widerstand gegen die damaligen Stadt-sanierungen zu regen. Die großflächigen Zerstörungen ganzer Stadtteile und der Bau von Hochhaussiedlungen an den Peripherien der Städte brachte viele Menschen in den Städten gegen die Stadtplanung auf. Und auch in den folgenden Jahrzehnten gab es immer wieder, z.T. heftige Proteste gegen Stadtentwicklungsvorhaben. Der Konflikt um Stuttgart 21 (der 2010 einen Höhepunkt erlebte) war also kein Sonderfall, sondern lediglich ein besonders sichtbares Zeichen dafür, dass dieses Spannungsverhältnis zwischen Öffentlichkeit und Stadtplanung auch ein halbes Jahrhundert nach den ersten Konflikten dieser Art weiter andauert.

Zugleich zeigte dieses Beispiel aber auch, dass die Bürgerinnen und Bürger nicht nur auf der Straße, sondern auch in den Wahlkabinen ihren Unmut zum Ausdruck bringen. Denn bei den nachfolgenden Kommunal- und Landtagswahlen verschoben sich die Mehrheitsverhältnisse in Stadt (Stuttgart) und Land (Baden Württemberg) deutlich. Damit wird auf die zweite Rolle der städtischen Öffentlichkeiten hingewiesen: Sie sind nicht nur auf dem Papier (des Grundgesetzes) der »Souverän«, von dem alle Staatsgewalt ausgeht. Sondern sie vermögen als »Wahlvolk« auch politisch viel zu bewegen. Zumal ihre Stellung in den letzten Jahrzehnten deutlich gestärkt wurde: Insbesondere die Instrumente direkter Demokratie finden rege Anwendung und haben auch auf Prozesse der Stadtentwicklung vielerorts deutlich eingewirkt.

Aber damit nicht genug: Bürgerinnen und Bürger sind noch in zwei weiteren Rollen wichtige Akteure der Stadtentwicklung:

- Ihr Alltagsverhalten hat großen Einfluss insbesondere auf viele Aspekte der Stadtentwicklung: Ihr Mobilitätsverhalten wirkt unmittelbar auf die Umweltqualität, ihre Wohnstandortpräferenzen können Treiber des Flächenverbrauchs sein und ihre Konsumgewohnheiten vermögen zum Funktionsverlust der Innenstädte wesentlich beizutragen. Da dies so ist wurde und wird immer wieder in Kampagnen der

Öffentlichkeitsarbeit versucht, Einfluss zu nehmen – z.B. zum Umsteigen auf die öffentlichen Verkehrsmittel einzuladen, in der Stadt einzukaufen, Energie zu sparen etc.

- Ihr Engagement in vielen Lebensbereichen – vom Sportverein bis zum Naturschutzbund, vom Hinterhoftheater bis zum Kultursponsoring, von der KiTa bis zum Hospiz etc. pp. – prägt ganz wesentlich das Stadtleben. Das wurde nur lange übersehen. Erst in den 1990er Jahren wurde die, wie es damals hieß, »Potenziale der Zivilgesellschaft« wieder entdeckt und auch in ihrer (stadtenwicklungs-)politischen Bedeutung gewürdigt. Dann allerdings auch wieder in den Hintergrund gedrängt, da die Stuttgarter Ereignisse das alte Bild vom »Bürger als Störenfried« wieder in den Vordergrund schoben.

Und viele weitere...

Wer nun glaubt, jetzt seien aber die Akteure der Stadtentwicklung hinreichend umfassend dargestellt worden, irrt. Denn wo zum Beispiel war bislang von der lokalen Politik die Rede? Zugegeben: Sie gehörte in den mentalen Modellen unserer Disziplin nicht gerade zu den liebsten Verbündeten. Das kann aber nicht heißen, dass man ihre wichtige Rolle außer acht lässt. Und wo waren alle die Institutionen, die weder marktlich agieren, noch Teil der kommunalen Verwaltung sind – wie etwa Hochschulen, die vielerorts zu Treibern der Stadtentwicklung geworden sind. Und was ist mit all' den Organisationen und Verbänden im Intermediären Bereich – also zwischen Staat, Markt und Zivilgesellschaft? Und mit den Medien... ?

Sie alle wirken an der Entwicklung der Städte, im Großen wie im Kleinen, mit. Und es ist allein den diesem Beitrag gesetzten Grenzen zuzuschreiben, dass ihnen hier nicht mehr Beachtung geschenkt wird.

Zwischenspiel 3: Die Governance-Perspektive weitet und schärft den Blick

Am Ende dieses hier deutlich verkürzt dargestellten Erkenntnisprozesses wurde eine verwirrende Vielfalt von Akteuren sichtbar, deren Handeln zudem zahlreiche, einander überschneidende Bezüge aufweist. Sie alle wirken mit sehr unterschiedlichem Gewicht, auf ganz verschiedene Weise an Stadtentwicklung mit.

Nichts anderes bezeichnet das Wort »Governance«. Oft blieb und bleibt leider das Verhältnis dieses Begriffs zu »Gouvernement«, also dem klassischen Regierungshandeln, dem »Planung« lange Zeit zugerechnet wurde, unklar. Daher hat Patsy Healey in einer knappen Definition klargestellt, dass »Governance« *alle Formen kollektiven Handelns* bezeichnet. Gesetzlich definierte Verfahren sind ein Teil davon (»I use the term ›governance‹ here and elsewhere to refer to all forms of collective action, of which formal government activity is one«). Governance bezeichnet also keine andere Politik öffentlicher Akteure, sondern eine andere Sichtweise auf die Vielfalt des Handelns vieler Akteure. Was in unserem Fall heißt: Nicht die Stadtentwicklung ändert sich, sondern der Blick darauf. Insofern kann es zum Vermeiden von Missverständnissen beitragen, wenn man von »Governance-Perspektive« spricht.

Auf diese Weise auf Stadtentwicklung schauend weitet sich der Blick nicht nur – auf alle Akteure und alle Wege, gemeinsame Angelegenheiten zu regeln. Der Blick wird zugleich geschärft: Man erkennt zum Beispiel, dass öffentliche Akteure nicht nur mit Gesetzen, Anordnungen und Satzungen operieren sondern auch an Märkten tätig sind oder viele Probleme im Wege von Verhandlungen und Vereinbarungen angehen. Bürgerinnen und Bürger werden so – um wiederum nur Beispiele zu nennen – auch als »Raumunternehmer« entdeckt und Unternehmen als mäzenatisch engagierte Akteure. Aus allen diesen Prozessen und der Vielfalt von Akteursrollen be- und entsteht Stadtentwicklung.

Und man erkennt auch, dass »Kommunikation« untrennbar mit dieser Vielfalt von Governance-Formen verbunden ist. Erst der genaue Blick auf die Gestaltung der (kommunikativen) Bezüge zwischen den Akteuren verschafft ein ausreichend »feinkörniges« Bild von den Prozessen der Stadtentwicklung.

Nachspiel und Auftakt

»Die Herausforderungen der kommenden Jahre in den Städten erfordern ein konzertiertes Handeln aller Akteure: der Grundstückseigentümer, Entwickler, Investoren sowie der Verwaltungen und der Politik«. Das stellte dieser Tage die Leiterin des Stadtplanungsamtes einer rheinischen Großstadt fest. Sie hat zweifellos Recht. Mehr noch: Die Herausforderung, den Herausforderungen der Stadtentwicklung mit und zwischen vielen Akteuren gerecht zu werden, stellt sich seit langem. Nur blieb der Blick lange Zeit verengt. Gerade deshalb wurden hier Wandlungen in Selbstbildern und mentalen Modellen nachgezeichnet. Denn die Bereitschaft und Befähigung zur »Stadtentwicklung als Gemeinschaftsaufgabe« beginnt in den Köpfen – nicht zuletzt der Planungsfachleute.

Aber was wissen wir über die Wirklichkeiten des kommunikativen Getümmels? In der Forschung: wenig. Sie hat sich bislang vor allem Teilaspekten zugewandt, aber das Ganze nicht im Blick. Nichts desto weniger gibt es hier interessante Zugänge.

In der Praxis ist zwar allenthalben zu erleben, dass Kommunikation nicht nur Zauberwort sondern auch Zumutung ist. Aber auch hier sind es zumeist spezifische Konstellationen, auf die sich diese Erfahrungen beziehen.

Noch fehlt es also am 360°-Blick auf die Prozesse der Stadtentwicklung. Dem näher zu kommen und dabei die Neugier und das Wissen der Forschung mit den Erfahrungen der Praxis zusammenzubringen wäre – auch – eine Herausforderung der nächsten Zeit.

Hinweis

Die in diesem Vortrag angesprochenen Inhalte werden sehr viel ausführlicher in einem Beitrag dargestellt, der in den Ausgaben II/2016 und I/2017 des Internet-Magazins pnd | online erscheint. Dort finden sich auch die Literaturnachweise zu allen Zitaten etc.