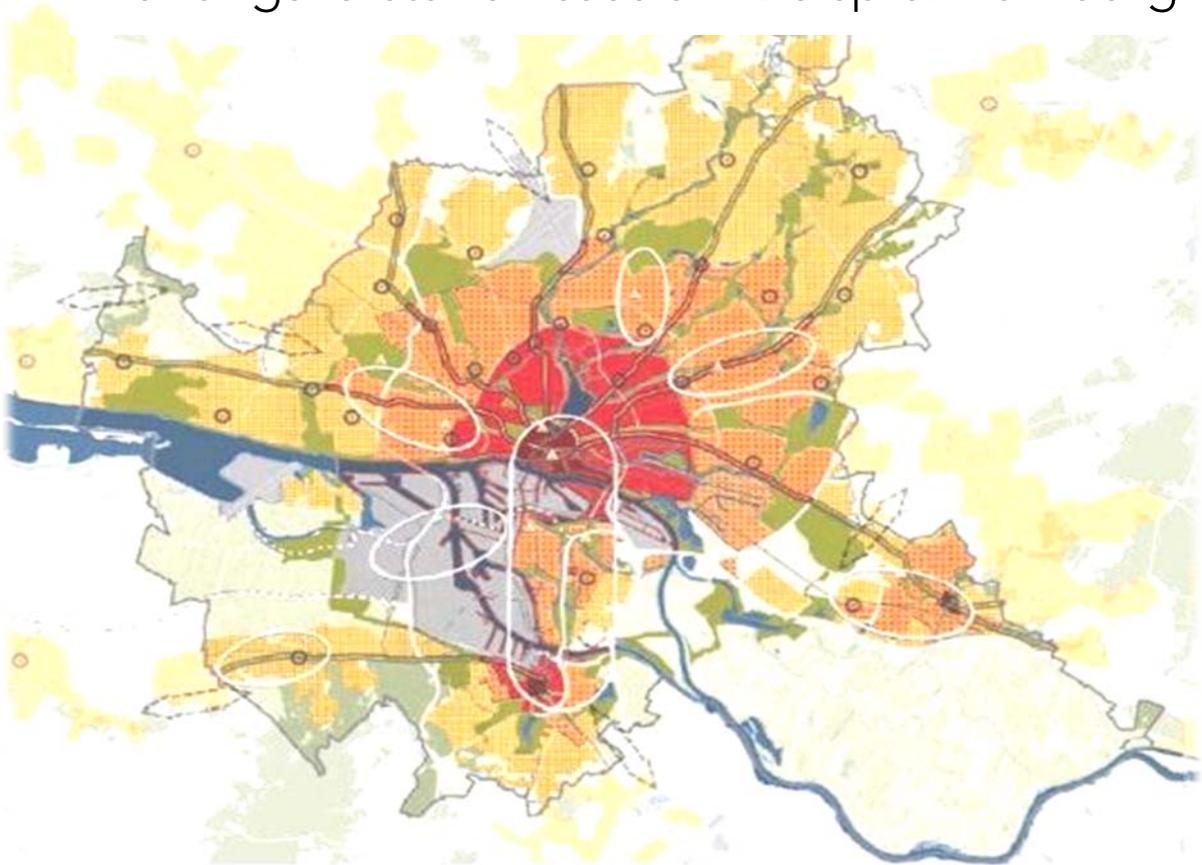


Renaissance großer Pläne?

Stadtentwicklungsplanung und Wandel des
Planungsverständnisses am Beispiel Hamburg



Bachelorarbeit an der HafenCity Universität Hamburg

vorgelegt von Florian Bruns

Betreuung:

Dr.-Ing. Frank Othegrafen

Dipl.-Ing. Judith Bornhorst

September 2011

Dr.-Ing. Frank Othengrafen
HafenCity Universität Hamburg
Fachgebiet Regionalplanung und -entwicklung
Winterhuder Weg 29-31
D- 22085 Hamburg

Tel: +49/40/42827-4522

Fax: +49/40/42827-4516

Bachelorarbeit:

Renaissance großer Pläne? Stadtentwicklungsplanung und Wandel des Planungsverständnisses am
Beispiel Hamburg

Abgabe:

Sommersemester 2011, 23. September

Verfasser:

Florian Bruns
Matrikel-Nr. 3010583

Betreuung:

Dr.-Ing. Frank Othengrafen
Dipl.-Ing. Judith Bornhorst

Ich möchte mich an dieser Stelle bei meinen Betreuern Herrn Dr.-Ing. Frank Othengrafen sowie Frau
Dipl.-Ing. Judith Bornhorst für die konstruktive und zu jeder Zeit angenehme Betreuung bedanken.
Besonderer Dank gilt meinen Eltern, die mir das Studium erst ermöglicht haben.

Hamburg, den 23.09.2011

I	Inhalt	
II	Abbildungsverzeichnis	6
III	Tabellenverzeichnis	8
IV	Abkürzungsverzeichnis	8
A	Einleitung	9
1	Problemstellung	10
2	Ziele und Inhalt der Thesis	10
3	Methodik und Aufbau	11
B	Grundlagen der Stadtentwicklungsplanung – eine entwicklungsorientierte Nachvollziehung	13
1	Grundlagen	14
1.1	Begriffsklärung – Stadtentwicklungsplanung	14
1.2	Zum Wandel des Planungsverständnisses – ein kurzer Überblick	16
1.3	Der Versuch einer phasenorientierten Betrachtung – Verortung der Stadtentwicklungsplanung	18
2	Historischer Ursprung der 1960er/1970er Jahre – Die „Planungseuphorie“	19
2.1	(Planerische) Rahmen- und Ausgangsbedingungen in der BRD zwischen 1960 und 1975	19
2.2	Exkurs 1 Hintergrund – comprehensive Planung und rationale Planbarkeit	20
2.2.1	Grundlagen	20
2.2.2	Merkmale	21
2.2.3	Zusammenfassung	23
2.3	Das Beispiel Hamburg – Entwicklungsmodell 1969	24
2.3.1	Hintergründe und Ausgangsbedingungen	24
2.3.2	Entwicklungsplanung auf regionaler Ebene	25
2.3.3	Fazit	26
2.4	Zusammenfassung – Die Phase der „Planungseuphorie“	28

3	Übergänge in ein neues Planungsverständnis – das (vorläufige) Ende gesamtstädtischer Stadtentwicklungsplanung	29
3.1	Die Fehlbarkeit einer rationalen Planung – von der Euphorie zum Skeptizismus	29
3.2	Exkurs 2 Planungsskepsis in greifbarer Form – Inkrementalismus und das offene Modell	32
3.2.1	Grundlagen	32
3.2.2	Merkmale	33
3.3	Zusammenfassung – Übergänge in ein neues Planungsverständnis	34
3.3.1	Externe Faktoren und interne Ausprägungen als Gründe und Anzeichen für den Planungsskeptizismus	34
3.3.2	Inkrementelle Strategien als Antwort auf rational-umfassende Planungsmodelle – ein Vergleich der Theorien	35
4	Die Renaissance der Stadtentwicklungsplanung ab Anfang der 1990er Jahre	37
4.1	Hintergrund: strukturelle Gegebenheiten – neue Herausforderungen für Stadtpolitik und Stadtplanung	37
4.2	Gründe für eine Wiederkehr der Stadtentwicklungsplanung	39
4.3	Exkurs 3 Der planungstheoretische Stand – die Schwierigkeit einer eindeutigen Positionierung	40
4.3.1	Grundlagen	40
4.3.2	Theoretische Ansätze	41
4.3.2.1	Communicative Turn	41
4.3.2.2	Perspektivischer Inkrementalismus	42
4.3.3	Fazit – Wie stellt sich (Entwicklungs-)planung Anfang der 1990er dar?	44
4.4	Strategische Stadtentwicklungsplanung	44
4.5	Das Beispiel Hamburg – Stadtentwicklungskonzept 1996	48
4.5.1	Allgemeine Angaben	48
4.5.2	Allgemeine Ziele	48
4.5.3	Inhalte und Aufbau	49
4.5.4	Fazit	51

4.6	Die Frage nach der Renaissance – Wiederauflage oder gänzlich neuer Ansatz von Stadtentwicklungsplanung?	52
C	Bausteine und Parameter gegenwärtiger Stadtentwicklungskonzepte – eine Entwicklung am Beispiel des Räumlichen Leitbildes Hamburg	56
1	Einleitung	57
2	Räumliches Leitbild Hamburg	58
2.1	Allgemeine Daten	58
2.2	Allgemeine Ziele	58
2.3	Inhalte und Aufbau	60
2.4	Zwischenfazit	62
2.5	Das Räumliche Leitbild in der öffentlichen Wahrnehmung – Fragestellungen, Anmerkungen und potentielle Vor- und Nachteile	63
3	Bausteine und Parameter aktueller Stadtentwicklungskonzepte	66
3.1	Das Räumliche Leitbild in planungstheoretischer Hinsicht – Stadtentwicklungskonzepte unter rationalen und inkrementellen Gesichtspunkten	66
3.1.1	rationale Elemente	66
3.1.2	inkrementelle Elemente	67
3.2.3	Fazit	68
3.2	Das Räumliche Leitbild und die Frage nach der Strategie – integrierter Prozess oder perspektivischer Inkrementalismus?	70
3.2.1	Stärken-Schwächen-Analyse	70
3.2.2	Strategische Leitbild- und Zielentwicklung	71
3.2.3	Integrierter Prozess oder perspektivischer Inkrementalismus?	73
3.2.4	Monitoring und Controlling	74
3.2.5	Fazit	75
3.3	Plandarstellungen und räumlicher Bezug	77
3.4	Aspekte der Beteiligung, Kommunikation und Kooperation	80
3.5	Katalogisierung der Bausteine	81
4	Fazit	83

D	Gesamtfazit und Ausblick	85
E	Quellen und Literaturverzeichnis	87
1	Literaturverzeichnis	88
2	Internet	93
F	Anhang	94
1	Theoretische Ansätze – Rationales Planungsverständnis	95
1.1	The „Systems View“ of Planning	95
1.2	Advocacy and Pluralism in Planning	96
2	Idealtypischer Prozess der Strategieentwicklung	96
3	Systematisierung von Stadtentwicklungskonzepten	97
3.1	Weiterentwicklungen der Stadtentwicklungsplanung	97
3.2	Strategische Leitbilder	98
3.3	Stadtentwicklungsstrategien	99

II Abbildungsverzeichnis

- Abb. 1 (12):** *methodisches Vorgehen* : eigene Darstellung
- Abb. 2 (18):** *Phasenmodell nach Albers* : Albers (1993)
- Abb. 3 (21):** *Verortung rationales Planungsverständnis*: eigene Darstellung auf Grundlage des Phasenmodells nach Albers (1993)
- Abb. 4 (24):** *Aufbauplan 1960*: Kellermann, Britta (2003) – Die Entwicklung des Freiraumverbundsystems für Hamburg, Seite 2 <http://www.hamburg.de/contentblob/154156/data/stadtplanung-vom-achsenkonzept-zum-gruenen-netz.pdf>. (zuletzt aufgerufen am 02.08.2011)
- Abb. 5 (25):** *Entwicklungsmodell Hamburg 1969*: Grüttner (1976), Seite 36
- Abb. 6 (28):** *räumliche Ebenen von Stadtentwicklung*: eigene Darstellung in Anlehnung an BBSR Bund (2009), Seite 24
- Abb. 7 (32):** *Verortung Inkrementalismus*: eigene Darstellung auf Grundlage des Phasenmodells nach Albers (1993)
- Abb. 8 (41):** *Planungstheoretische Entwicklung*: eigene Darstellung
- Abb. 9 (46):** *Dimensionen der Strategieentwicklung*: Hutter (2006), Seite 211
- Abb. 10 (46):** *Einordnung strategische Planung*: eigene Darstellung
- Abb. 11 (48):** *Stadtentwicklungskonzept HH – Übersicht*: Deckblatt StEK HH 1996, eigene Darstellung
- Abb. 12 (49):** *Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg*: StEK HH (1999), Seite 19
- Abb. 13 (50):** *Räumliche Schwerpunkte der Stadtentwicklung*: StEK HH (1999), Seite 89
- Abb. 14 (50):** *Aufbau Stadtentwicklungskonzept HH*: eigene Darstellung
- Abb. 15 (52):** *Grad der STEP-Entwicklung (Graph)*: eigene Darstellung
- Abb. 16 (57):** *Methodisches Vorgehen – konzeptioneller Teil*: eigene Darstellung
- Abb. 17 (58):** *Räumliches Leitbild HH – Übersicht*: Deckblatt RLB HH, eigene Darstellung
- Abb. 18 (59):** *Einordnung des Räumlichen Leitbildes*: RLB HH (2007): Seite 15

- Abb. 19 (60):** *Räumliches Leitbild – Leitplan:* RLB HH (2007): Deckblattinnenfaltung
- Abb. 20 (61):** *Exemplarischer Konzeptplan (Zielbotschaft C 1 – Mehr Stadt in der Stadt):* RLB HH (2007), Seite 62
- Abb. 21 (61):** *Aufbau Räumliches Leitbild HH:* eigene Darstellung
- Abb. 22 (64):** *Gegenüberstellung der Zielbotschaften C2 und C3 im räumlichen Kontext:* eigene Darstellung auf Grundlage des RLB HH (2007), Seiten 83/118
- Abb. 23 (70):** *These I+II: Bausteine STEK:* eigene Darstellung
- Abb. 24 (72):** *Leitbild- und Zielentwicklung:* eigene Darstellung
- Abb. 25 (76):** *Thesen I,II+III: Bausteine STEK:* eigene Darstellung
- Abb. 26 (78):** *Räumliche Ebenen und übergeordnete Planungen:* eigene Darstellung
- Abb. 27 (79):** *Thesen I,II,III+IV: Bausteine STEK:* eigene Darstellung
- Abb. 28 (81):** *Zusammenfassende Betrachtung – Bausteine STEKs:* eigene Darstellung

III Tabellenverzeichnis

Tab. 1 (11): *Wandel des Planungsverständnisses* : eigene Darstellung in Anlehnung an Weidner (2004)

Tab. 2 (29): *Faktoren und Ausprägungen der Planungskepsis*: eigene Darstellung

Tab. 3 (31): *Rationalismus und Inkrementalismus im Vergleich*: eigene Darstellung

Tab. 4 (82): *Katalog – Bausteine STEK*: eigene Darstellung

IV Abkürzungsverzeichnis

Hinweis: Im Text wird häufiger zwischen ausformulierten Ausdrücken (bspw. STEP=Stadtentwicklungsplanung) und der Abkürzung dieser gewählt. Dies geschieht aus semantischen Gründen. Mit der Verwendung von maskulinen Zuweisungen (bspw. Akteur) ist ebenso die feminine (Akteurin) gemeint.

BauGB	Baugesetzbuch
bspw.	beispielsweise
Bzw.	beziehungsweise
Ebd.	ebenda
FNP	Flächennutzungsplan
i.d.R.	in der Regel
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
REK HH	Regionales Entwicklungskonzept Hamburg
RLB HH	Räumliches Leitbild Hamburg
ROG	Raumordnungsgesetz
StEK HH	Stadtentwicklungskonzept Hamburg
STEK/s	Stadtentwicklungskonzept
STEP	Stadtentwicklungsplanung
tw.	teilweise
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

A | EINLEITUNG

1 Problemstellung

In den 1960er/1970er Jahren kam integrierten und umfassenden Stadtentwicklungsplänen bei der zukünftigen Entwicklung von (Groß-)Städten eine große Bedeutung zu. Jene gesamtstädtisch ausgelegten Pläne vereinten im Kontext rationaler Planung wesentliche Elemente entwicklungsplanerischer Absichten und verstanden sich als großräumlich regulierende Instrumente, welche die zukünftige Stadtentwicklung nicht nur steuern, sondern integrativ erfassen sollten.

Seit dem Ende der großen „Planungseuphorie“ in den späten 60er / frühen 70er Jahren kam gesamtstädtisch ausgelegten Stadtentwicklungsplänen nur noch bedingt Bedeutung zu. Die Fehlerkenntnis einer rationalen Planbarkeit, wie sie damals im Rahmen der Entwicklungsplanung auch planungstheoretisch im großen Umfang postuliert wurde, hatte ein breites Umdenken zur Folge. Rationale Planungsprinzipien wichen inkrementellen Vorstellungen darüber, wie Planung sein soll und was sie zu leisten im Stande ist. Mit dieser Verschiebung planungstheoretischer Fokussierung endete vorerst die Vorstellung von integrierten und gesamtstädtisch ausgerichteten Entwicklungsplänen.

Seit Beginn der 1990er Jahre ist allerdings eine gewisse Rückkehr zu integrierten Stadtentwicklungskonzepten zu beobachten, wenn auch in veränderter Form. Eine „auffällige Konjunktur“ dieser Konzepte geschieht vor allem unter dem Schirm sich stetig ändernder Rahmenbedingungen und findet seinen Ausdruck in vielfältigen Varianten und Formen. Wenngleich sich das Verständnis von und über Planung in den letzten 50 Jahren grundlegend geändert hat, finden sich in modernen Stadtentwicklungsplänen, -konzepten und –leitbildern durchaus Elemente klassischer Stadtentwicklungskonzepte.

Ableitend stellt sich die Frage, ob dies als eine Renaissance großer Stadtentwicklungspläne verstanden werden kann oder sich mit aktuellen Konzepten eine qualitativ neue Art ergibt, Stadtpolitik zu begreifen und anzugehen.

Ferner ergibt sich aus der Wiederkehr großer Pläne die Anforderung, diese unter Berücksichtigung gegenwärtiger Herausforderungen für Städte, speziell im Zuge der Globalisierung oder des demographischen Wandels, maßgerecht auszurichten und zu konzipieren. Insofern zielt die Problemstellung auch auf den Aspekt einer möglichen „Generalisierung“ von Bausteinen und Elementen für ein zukunftsfähiges und nachhaltiges Stadtentwicklungskonzept ab.

2 Ziele und Inhalt der Thesis

Die vorliegende Bachelor-Thesis setzt sich mit der oben beschriebenen Problemstellung auseinander und unternimmt den Versuch, jene anhand von Leitfragen und Referenzbeispielen zu überprüfen und zu bewerten. Ziel der Thesis ist es, die Entwicklung der Stadtentwicklungsplanung vor dem Hintergrund der jeweiligen planungstheoretischen Auffassung zu untersuchen und einen Vergleich zu heutigen Stadtentwicklungskonzepten vorzunehmen. Hier geht es vor allem um die Frage nach der

qualitativen Ausrichtung etwaiger Pläne und Konzepte. Als Referenz dient hier die Hansestadt Hamburg; mit dem *räumlichen Leitbild* bietet sich ein aktuelles Stadtentwicklungskonzept, welches die zukünftige Stadt- und Stadtteilentwicklung Hamburgs in leitbildähnlicher Form thematisiert.

Auf Basis des vorgenommenen Vergleichs sollen Rückschlüsse darüber gezogen werden, inwiefern sich Stadtentwicklungspläne der 60er/70er von denen der heutigen Zeit unterscheiden und wo Schnittstellen vorhanden sind. Konzeptionell bedeutet dies, mögliche Parameter und Bewertungsmaßstäbe anzulegen, nach denen Stadtentwicklungskonzepte bewertet werden können. Unter Berücksichtigung planungstheoretischer Diskussionen geht es also um die Frage, welche Elemente und Bausteine ein gegenwärtiges Stadtentwicklungskonzept enthält, um einen generalisierten Vergleich zuzulassen.

Vor dem Hintergrund der referenzbezogenen Untersuchung am Beispiel Hamburg können für die Thesis folgende Leitfragen in Betracht gezogen werden:

- a) Können die gegenwärtigen strategischen Stadtentwicklungskonzepte als eine Wiederauflage der großen Stadtentwicklungspläne der 60er/70er verstanden werden oder ergibt sich aus ihnen eine qualitativ neue Art, Stadtpolitik zu verstehen und anzugehen?
- b) Lassen sich Parameter und Bausteine herausstellen, die einen bewertenden Vergleich zwischen und innerhalb von Stadtentwicklungskonzepten ermöglichen?

3 Methodik und Aufbau

Das methodische Vorgehen ist durch eine fundierte historische Analyse und Recherche gekennzeichnet, die den Bogen in die Gegenwart spannt. Dabei wird anhand von Beispielen am Standort Hamburg nachvollzogen, wie sich die Entwicklung der Stadtentwicklungsplanung ab Ende 1960 gewandelt hat. Die planungstheoretische Diskussion verläuft nebenbei in Form eines Exkurses, welcher den Fokus auf die Kernthesen und Übergänge zwischen den jeweiligen planungstheoretischen Ansätzen legt. Die Analyse und Konzipierung gegenwärtiger Stadtentwicklungsprozesse erfolgt auf Basis selbstständig erarbeiteter Arbeitshypothesen und Annahmen, welche Raum für eine eigene Interpretation lassen.

Analyse unterschiedlicher Phasen von Stadtentwicklungskonzepten

Die Analyse ist durch eine phasenartige Annäherung an die Begrifflichkeit der Stadtentwicklungsplanung und die historische Einordnung gekennzeichnet. Der Hauptteil gliedert sich somit in drei umfassende Kapitel, welche die zeitlich bedingte Entwicklung der Stadtentwicklungsplanung Schritt für Schritt nachvollziehen. Von wesentlicher Bedeutung sind dabei die Phasen der „Planungseuphorie“ -1960er/70er, der „Ernüchterung ab Mitte der 1970er Jahre und der Aufschwung ab 1990. Konkrete Beispiele illustrieren dabei den jeweiligen Rahmen und sind wichtiger Bestandteil der Analyse.

Exkurs Planungstheorie

Die planungstheoretische Diskussion und Darstellung erfolgt in Form eines Exkurses, was bedeutet, dass der jeweiligen Stadtentwicklungsphase ein spezifisches planungstheoretisches Modell zugeordnet werden kann. Diese Modelle werden parallel beschrieben und erörtert, bevor die Projizierung auf die entsprechende Phase erfolgt. Im Zuge der Wandlung des Planungsverständnisses ist die Darstellung planungstheoretischer Hintergründe essentiell und bildet einen wichtigen Aspekt der Analyse.

Konzeptioneller Teil

Der konzeptionelle Teil greift auf die in der Analyse erzielten Ergebnisse zurück und entwickelt darüber hinaus eigene Ansätze und Annahmen. Die Annäherung erfolgt mittels selbstständig formulierter Thesen und den sich daraus ableitenden Bausteinen. Abschließend werden die formulierten Bausteine übersichtsartig in Form eines Kataloges zusammengefasst, auf dessen Basis ein Vergleich der unterschiedlichen Entwicklungskonzepte Hamburgs möglich ist.

Der Aufbau der Arbeit lässt sich folgendermaßen darstellen.

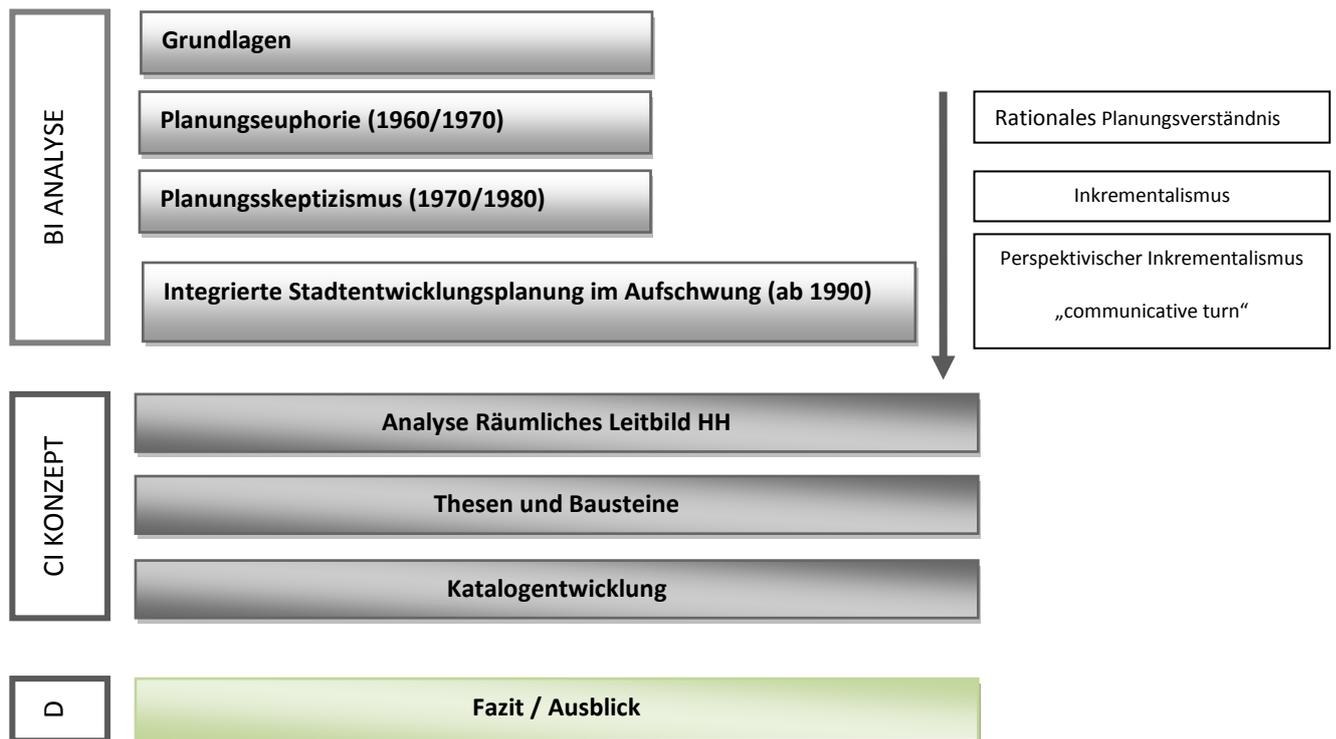


Abb. 1 Aufbau und methodisches Vorgehen

B | Grundlagen der Stadtentwicklungsplanung

eine entwicklungsorientierte
Nachvollziehung

1 Grundlagen

Stadtentwicklungsplanung als Instrument, auf mittel- bis langfristige Sicht gesamtstädtische Entwicklungsschwerpunkte festzusetzen und diese im optimalen Fall mit den Interessen aus Politik, Wirtschaft und gesamtträumlicher Entwicklung zu vereinen, stellt seit Beginn der 1960er Jahre ein wesentliches Handlungsinstrument in den Großstädten der BRD dar.

Die Ansprüche, welche an dieses gestellt wurden und werden, sind ebenso vielfältig wie seine gegenwärtigen Erscheinungsformen. Nebenbegriffe wie „integrativ“, „strategisch“ oder „thematisch“ sind nur einige der zahlreichen Typologien, welche dem Instrument Stadtentwicklungsplanung beigemessen werden. Dabei ist auch immer zu beachten, dass jenes nie völlig ausgestorben war, sondern im Kontext sich ändernder Planungsverständnisse und gesamtgesellschaftlicher Dynamiken zumindest in bestimmten Zeitphasen „ohne übertriebenen Steuerungsehrgeiz und auf kleiner Flamme“ von den Städten als ein möglich langfristig orientiertes Planungsinstrument genutzt wurde (Altrock 2004, 226). Nicht minder entscheidend ist dabei die historische Betrachtung. Wenngleich sich Stadtentwicklungsplanung in den letzten fünf Jahrzehnten hinsichtlich Ausrichtung, Zielsetzung und Methodik grundlegend gewandelt hat, finden sich die Ursprünge dieses Instruments in seiner Ausgangsform. Wie im späteren Verlauf der Thesis noch festgestellt werden soll, verläuft dieser Wandel zunächst kontinuierlich und mündet gegenwärtig in vielen unterschiedlichen Formen und Ausprägungen.

1.1 Begriffsklärung - Stadtentwicklungsplanung

„Die Stadtentwicklungsplanung (STEP) oder kommunale Entscheidungsplanung hat es nie gegeben“ (Heinz 1998, 234). Der Gehalt dieser auf den ersten Blick sogar provozierend wirkenden Aussage ist durchaus als berechtigt zu bewerten, führt man sich vor Augen, dass es neben der Nicht-Existenz verbindlicher Definitionen auch gesetzlich derzeit keinen Eingang der Stadtentwicklungsplanung in planungsrelevanten Gesetzbüchern wie z.B. dem BauGB gibt. Insofern „vollzog sich STEP stets im gesetzfreien Raum“ (Heinz 1998, 235). Früher wie heute bedeutet dies schlicht ausgedrückt, dass Stadtentwicklungspläne und -konzepte keine faktisch verbindlichen Aussagen treffen und damit auch nicht dem Anspruch eines Flächennutzungsplans, rechtlich bindende Festlegungen über die Bodennutzung zu treffen, gerecht werden. Inwiefern Flächennutzungspläne in der Lage sind, die von ihnen erwartete Steuerung zu übernehmen, sei an dieser Stelle zunächst dahingestellt. Dennoch entfaltet die Stadtentwicklungsplanung im optimalen Fall Gewicht, beispielsweise durch Eingang in Planungsprozesse in Form von „Abwägungsmaterial“ (Altrock et al. 2004, 235). STEP kann somit den informellen Instrumenten der Stadtplanung zugeordnet werden.

Aller Schwierigkeit zum Trotz lassen sich aber dennoch einige prägnante Kernmerkmale und Charakteristika für diesen Begriff herausstellen. Heinz (1998) nimmt in dieser Hinsicht deutlichen Bezug auf die Offenheit von Stadtentwicklungsplanung, welche als besonderes Merkmal dieses

Planungsinstrumentes angeführt werden kann. STEP ist insofern keiner verbindlichen administrativen Zuordnung unterworfen, ebenso wie kein gesetzlich vorgeschriebenes Verfahren existiert. Abgeleitet bedeutet dies, dass STEP eine freiwillige Angelegenheit der Kommunen ist, wodurch sie sich i.d.R. hinsichtlich Aufgaben, Zielen und Ansprüchen unterscheidet und auf recht heterogener Ebene Anwendung findet.

STEP richtet sich seit jeher nach den umfangreichen Rahmenbedingungen auf politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Ebene. Die Beobachtung zeigt, dass sich diese in Abhängigkeit jener Determinanten entwickelt und anpasst. Bei einer Veränderung dieser Bedingungen und Herausforderungen wandelt sich zumeist auch die Stadtentwicklungsplanung und die mit ihr verknüpften stadtentwicklungspolitischen Herausforderungen. STEP ist also eine abhängige Variable (Heinz 1998, 234). Dies kommt in folgender Definition gut zum Ausdruck: *„Stadtentwicklungsplanung ist ein Mehrebenenphänomen zur Gewährleistung der Funktionsfähigkeit von Städten, das sowohl inhaltlich als auch räumlich eine große Spannbreite abdeckt, sich dynamisch zeigt und nie abgeschlossen ist. Demographische, politische, soziale, ökonomische, technologische, kulturelle und ökologische Faktoren bilden gleichzeitig den Rahmen und das Handlungsfeld“* (Weidner 2004, 15).

Ein weiteres typisches Merkmal ist die gesamtstädtische Ausrichtung. STEP diente und dient gegenwärtig normalerweise größeren Städten als entwicklungsorientiertes Instrument. Zwar begannen kleine Städte, wenn überhaupt, verspätet ebenfalls damit, Dienststellen für Stadtentwicklungsplanung einzurichten, jedoch liegt der Fokus der Anwendung seit jeher auf Großstadtebene. In diesem Zusammenhang war und ist es den Städten nicht nur überlassen, ob sie sich des Instruments der STEP bedienen, sondern auch, in welcher Form und an welcher Stelle sie dieses in der kommunalen Verwaltung verorten. Heinz (1998) stellt diesbezüglich drei vereinfacht dargestellte Organisationsformen heraus, die je nach Abhängigkeit von Stadtgröße, Kommunalverfassung und lokal-spezifischen Besonderheiten auf unterschiedlich breiter Basis Anwendung fanden oder angewendet werden.¹

Nach dem *Stabstellenmodell* wird Stadtentwicklungsplanung durch eine gesonderte Arbeitsgruppe außerhalb der bestehenden Dezernatsgliederung institutionalisiert und unmittelbar der Verwaltungsspitze zugeordnet. Dieser Typus entspricht am ehesten der ursprünglich beabsichtigten Steuerungsfunktion von STEP und lässt sich aus diesem Grund der Anfangsphase der späten 1960er Jahre zuordnen.²

Nach dem *Modell einer gesonderten Dienststelle* wird STEP weniger als eine übergeordnete Steuerungseinheit (s.o.), sondern vielmehr als eines von mehreren gleichrangigen kommunalen Aufgabenfeldern verstanden. Kennzeichnend ist in diesem Fall die Einrichtung eines eigenen Dezernats, eine Dezernatsstabstelle oder eines Amtes zur Erledigung stadtentwicklungsplanerischer Aufgaben.

¹ Lokal-spezifische Besonderheiten ergeben sich bspw. aus Verwaltungsorganisation, Ziel- und Aufgabenstruktur, Engagement, Interessen und Widerständen von relevanten Akteuren

² Eine ausführliche Analyse ursprünglicher Stadtentwicklungsplanung erfolgt ab Kap. 2

Der Typus einer *untergeordneten Abteilung* entspricht der Gangart im Zuge der Planungsernüchterung ab Mitte 1970 und zielt darauf ab, STEP einem traditionellen Amt (i.d.R. das Stadtplanungsamt) als Abteilung zuzuordnen. Charakteristisch ist ebenso ein „spezifisches, auf räumlich-städtebaulich-planerische Aspekte eingrenzendes Verständnis von Stadtentwicklungsplanung“ (Heinz 1998, 237).

Wie zu erkennen ist, lässt sich die Begrifflichkeit der Stadtentwicklungsplanung durchaus verallgemeinert darstellen und erlaubt zugleich den Verweis auf ständig gültige Parameter dieses Instruments. Dennoch ist hier erneut anzumerken, dass der historische Kontext eine entscheidende Rolle für die Entwicklung von STEP spielt und in die weitere Argumentation Einzug erhalten sollte.

1.2 Zum Wandel des Planungsverständnisses – ein kurzer Überblick

So wie sich der Wandel des Planungsverständnisses die letzten 50 Jahre vollzog, so veränderte sich auch die Stadtentwicklungsplanung. Seinen Ursprung hat Stadtentwicklungsplanung in den 1960er Jahren, die auch als Phase der „Planungseuphorie“ bezeichnet wird (z.B. Albers 1993). Im Zuge einer rationalen Planbarkeit kam es zu wissenschaftlich basierenden Bestandsaufnahmen, Analysen, Studien und Prognosen, die allerdings den Aspekt von Ziel- und Interessenkonflikten völlig verfehlten. Als Folge kam es damals eher selten zu einer Planrealisierung; wenn doch, dann wurde zumeist alsbald festgestellt, dass diese trotz der enormen Informationsgrundlage nicht in der Lage waren, dynamische Prozesse zu berücksichtigen oder ihnen Herr zu werden. Insofern scheiterte das deduktive, oftmals als „geschlossen“ bezeichnete Planungsmodell mit seiner linearen Ausrichtung von zeitlichen Phasenfolgen (Bestandsaufnahme und Zielformulierung) und wurde bereits ab Mitte der 1970er Jahre durch inkrementelle Vorgehensweisen ersetzt.³

Bezeichnend war die Auflösung der erst eingerichteten Stadtentwicklungsämter und Ressorts oder zumindest die Umwandlung von der Stadtentwicklungsplanung zur Stadtteilentwicklungsplanung, was seinen Ursprung in der Grundauffassung des Inkrementalismus hat. Dieser sieht eine „Planung durch kleine Schritte“ vor, die Planung verläuft also insgesamt projektbezogener. Die Gründe für dieses Scheitern waren vielfältig, aber vor allem dadurch geprägt, dass sowohl die Komplexität der Aufgaben, hier vor allem der Stadtumbau anstelle von Stadterweiterung, und die Dynamik städtischer Interessenkonflikte unterschätzt, als auch das Steuerungspotential der öffentlichen Verwaltung überschätzt wurde (Harlander 1998, 21). Externe Bedingungen wie die abnehmende Phase des wirtschaftlichen Aufschwungs und eine daraus resultierende instabile wirtschaftliche Entwicklung hatten auf staatlicher Ebene Privatisierung und Deregulierung zur Folge. Harlander identifiziert in diesem Zusammenhang vor allem die in ökonomischer Hinsicht folgenreiche Wandlung der Planungsaufgaben im Zuge des postindustriellen Strukturwandels als besonders wichtig und einschneidend. Aufkeimende Begrifflichkeiten wie „Globalisierung und Flexibilisierung der

³ Das „geschlossene“ Modell wird ausführlich in Exkurs 1 diskutiert.

Weltwirtschaft“, internationale Arbeitsteilung und darauf folgende Deindustrialisierungsprozesse, Arbeitsplatzverluste und verschärfte Standortkonkurrenz sind in diesem Zusammenhang ebenso von Relevanz für die Erschütterung der Städtesysteme der Industrienationen.

Angesichts leerer Haushaltskassen war die Bewältigung des Strukturwandels nicht nur kommunal, sondern vor allem durch die Aktivierung privater Investoren zu bewerkstelligen. Neue Planungsinstrumente und Verfahren, insbesondere public-private-partnerships (PPP) oder im Städtebaurecht verankerte Festsetzungen, beispielsweise das auf den privaten Entwickler zugeschnittene Instrument des Vorhaben- und Erschließungsplans, stellen ab 1990 wesentliche Interventionen dar.⁴ Ihnen sind, neben der potentiellen Effizienzsteigerung und gegebener Vorteile bei der Mobilisierung privaten Kapitals, auch Nachteile in ökologischer und sozialer Hinsicht gemein und rühren von daher nicht unberechtigter Weise zu einer gewissen Skepsis (Harlander 1998, 22).

Der hier vollzogene Wandel zu einer wesentlich flexibleren Planung wird derzeit von Begriffen wie „perspektivischer Inkrementalismus“ oder „Planung durch Projekte“ begleitet, die wieder den Aspekt einer zielführenden Planung verfolgen, wenngleich auch mit Verzicht „von oben“ regulierter Planungswerkzeuge. Vielmehr haben Erkenntnisse des Kooperierens und der Kommunikation längst Einzug gehalten und bilden mittlerweile das Grundgerüst eines jeden Planungsprozesses. Diese Prozesse sind derweil offen und dezentral strukturiert und besinnen sich auf eine Mobilisierung der sogenannten „endogenen Potenziale“ (Harlander 1998, 22).

Der hier in Kurzform dargestellte Wandel des Planungsverständnisses soll lediglich als Einführung dienen. Zwecks einer besseren Übersichtlichkeit sind prägnante Phasen nochmals zusammengefasst.

Zeitliche Einordnung	Planungsverständnis	Theoretische Grundlage
1960/1970	Stadtentwicklungsplanung	Rationale Planbarkeit
1970/1980	Projektbezogene Phase	Inkrementalismus
Ab 1990	Flexible Planungsansätze, kommunikative und kooperative Elemente	Perspektivischer Inkrementalismus, „Communicative Turn“

Tabelle 1: Wandel des Planungsverständnisses

⁴ PPP bedeutet im allgemeinen Sinn die Mobilisierung privaten Kapitals zur Erfüllung staatlicher Aufgaben. (Juraforum 2011)

1.3 Der Versuch einer phasenorientierten Betrachtung – Verortung der Stadtentwicklungsplanung

Um die Verortung der (Stadt-) Entwicklungsplanung vorzunehmen, wird sich an dieser Stelle des Phasenmodells nach *Gerd Albers* (1993, 53) bedient.

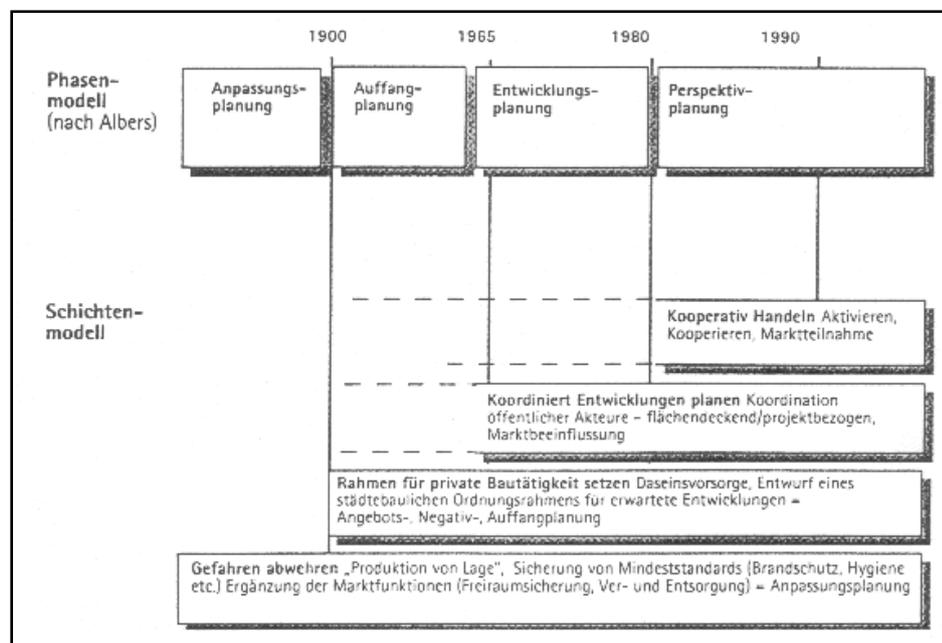


Abb. 2: Phasenmodell nach Albers

Wie zu erkennen ist, wird die Phase der Entwicklungsplanung zwischen 1965 und 1980 angesetzt und endet alsdann in einer Phase der Perspektivplanung. Dies suggeriert gewissermaßen ein abruptes Ende der Entwicklungsplanung, was so allerdings nicht stehen gelassen werden sollte und kann. Das Schichtenmodell wird da schon deutlicher; nach diesem überlagern sich die einzelnen Schichten und bauen aufeinander auf, was ein grundsätzlich anderes Verständnis impliziert.

Es soll in diesem Abschnitt nicht darum gehen, den „Wahrheitsgehalt“ des Phasen- und Schichtenmodells zu überprüfen oder aus diesen voreilige Rückschlüsse bezüglich der Stadtentwicklungsplanung zu ziehen. Vielmehr ist von Relevanz, mithilfe der Darstellung auf den historischen und aktuellen Gehalt von STEP aufmerksam zu machen. Generell ist anzumerken, dass mit Ende der jeweiligen Phase jene Merkmale (siehe Schichtenmodell) auch immer dann angetroffen werden, wenn diese Phase im eigentlichen Sinne vorüber gegangen zu sein scheint. Elemente der Auffangplanung (bspw. Umgang mit Wohnungsbestand), der Anpassungsplanung (Entwicklung von Neubaugebieten im Rahmen der Bauleitplanung) und an privatwirtschaftlichen Handlungsweisen orientierte Steuerungsversuche (Flächenrecycling) lassen sich ebenso gegenwärtig feststellen und zuweisen (Selle, in Harlander 1998, 56). Die Erkenntnis, die sich daraus ergibt, verweist auf das Wechselspiel dieser Planungsphasen und bekräftigt das inhaltliche Vorgehen: Um später die Bewertung gegenwärtiger Stadtentwicklungskonzepte vornehmen zu können, ist eine Verdeutlichung des historischen Ursprungs notwendig. Ebenso ließe sich daraus folgern, dass sich die

Entwicklungsplanung nicht modellartig verorten lässt, sondern stets seit 1965 mal mehr, mal weniger im Fokus planerischen Grunddenkens stand und steht. Selle geht in diesem Zusammenhang soweit zu behaupten, dass es die Entwicklungsplanung nicht gegeben hat, oder wenn, „dann nicht in dem Sinne wie es Anpassungs- und Auffassungsplanung gab (und gibt)“ (Selle 1998, 57). Auf diese Ausführung soll hier nicht im Detail eingegangen werden, sie verweist aber auf eine zentrale Thematik, deren sich im Rahmen dieser Arbeit in Oberkapitel 2 angenommen werden soll: Mitte der 1970er wurde diese Phase nicht abgeschlossen, sondern fand lediglich ihren Ausdruck im Zuge der niedergehenden Vision rational geprägter Stadtentwicklungsplanung. Das Phasen- und Schichtenmodell dient im weiteren Verlauf einer übersichtlichen Verortung der einzelnen planungstheoretischen Phasen.

2 Historischer Ursprung der 1960er / 1970er Jahre – Die „Planungseuphorie“

2.1 (Planerische) Rahmen- und Ausgangsbedingungen in der BRD zwischen 1960 und 1975

Die „Entstehung“ des Instrumentariums Stadtentwicklungsplanung wird allgemeingültig in die Mitte der 1960er Jahre datiert, einer Zeit also, welche von einer gewissen „Planungsbegeisterung“ geprägt war (Schäfers, Kohler 1989, 45).

Der Aufstieg der Planungseuphorie lässt sich ebenso in den 1960er Jahren feststellen wie ihr Untergang Mitte der 1970. Vor dem Hintergrund des erfolgten Wirtschaftswunders nach Ende des 2. Weltkrieges, der Automobilisierung und ersten Konjunkturkrisen verstand sich die wirtschaftlich und politisch gefestigte Bundesrepublik vor allem staatlich-reguliert, was auch bedeutet, dass die nationalstaatliche Politik eng mit den planerischen Instrumenten verknüpft war. Anfang der 60er herrschte im Zuge des Wirtschaftswunders Vollbeschäftigung, so dass sich diese Mentalität von „Wachstumsförderung über Stadterneuerung und die Hoffnung auf eine bessere Steuerbarkeit der räumlichen Prozesse über die Stadtentwicklungsplanung“ allmählich auch im planerischen Grunddenken festsetzte (Altrock et al. 2004, 221).

Nicht minder wichtig ist in diesem Zusammenhang die Entwicklung des Planungsverständnisses. Nach Siebel (2006, 3) lässt sich diese in einer Phase der „intensiven Urbanisierung“ verorten. Diese beginnt simultan mit Ende der Auffangplanung (Extensive Urbanisierung) und ist im Wesentlichen durch eine allmähliche Abnahme des oben beschriebenen Wachstums gekennzeichnet. Räumlicher Hintergrund im Kontext der Stadtentwicklung ist hier insbesondere der Rückgang der industriellen Urbanisierung und ein zunehmendes Ansiedeln von Dienstleistungsgesellschaften, was Schrumpfprozesse der

industriellen und gewerblichen Arbeitsmärkte zur Folge hat.⁵ Die erste Konjunkturkrise in der zweiten Hälfte der 60er Jahre führte vorübergehend zu einer halben Million Arbeitslosen. Dies begünstigte, neben der Verlagerung der Wachstumsdynamik auf den tertiären Sektor und damit in die Kernstädte, eine Umorientierung der Stadtpolitik, die sich fortan im „Dienst einer wachstumsorientierten Strukturpolitik“ wiederfand und in erster Linie Wachstum durch eine Erhöhung der Mobilität der Produktionsfaktoren fördern sollte (Siebel 2006, 4).

Im Rahmen dieser stadtpolitischen Paradigmen entstand das Städtebaufördergesetz 1972, das vor dem Hintergrund des Stadtumbaus vor allem dazu dienen sollte, insbesondere innerstädtische Wohn- und unrentable Gewerbeflächen so zu mobilisieren, dass ihnen die jeweils produktivsten Nutzungen zugeführt werden konnten. Dieses geschah unter den Gesichtspunkten einer wachstumsorientierten Strukturpolitik und führte zu nicht irrelevanten Eingriffen in sozialer Hinsicht, woraus beispielsweise auch die Besetzungsszenarie der frühen 1970er resultierte.

„Das Selbstverständnis der Planer, aber auch die Reorganisierungsbemühungen der planenden Verwaltung sind in dieser Phase (1965-1975) dominiert vom Konzept der Entwicklungsplanung, die durch Integration aller Ressortaktivitäten einschließlich der Finanzpolitik die Entwicklung der ganzen Stadt umfassend und effektiv steuern soll“ (Siebel 2006, 5). Die hier zitierte Erkenntnis spiegelt bereits den nach Effizienz strebenden Charakter etwaiger Entwicklungstendenzen wider und ist planungstheoretisch konkret in der damaligen rationalen Auffassung von Planung verankert.

Bevor nun am Beispiel von Hamburg ein typisches Entwicklungskonzept vorgestellt wird, ist ein planungstheoretischer Exkurs nötig. Entwicklungsplanung ist in ihrer ursprünglichen Form wesentlich von der Vorstellung einer rationalen Planbarkeit geprägt, was somit den Inhalt des ersten Exkurses ausmachen wird.

2.2 Exkurs 1 | Hintergrund – comprehensive Planung und rationale Planbarkeit ⁶

2.2.1 Grundlagen

Der Einzug rationaler Elemente in das Planungsverständnis kann als eine Reaktion auf die in der Phase der Auffangplanung vorherrschenden Auffassung von einer durch „Einzelleistung einer Persönlichkeit“ erzielten Planung verstanden werden. Diesem lag zunächst noch das Verständnis zu Grunde, dass der Einfluss der Politik rein formale Betätigung war. Seit Mitte der 60er Jahre rückte die räumliche Planung jedoch, dies vor allem vor dem Hintergrund der „Großen Koalition“ und der Kanzlerschaft Willy Brandts, immer mehr ins Blickfeld der Politik, wodurch zugleich der Anspruch an ihre wissenschaftliche Fundiertheit gestellt wurde. Das Planungsklima war in dieser Zeit durch und

⁵ Das Phänomen der industriellen Stagnation wird später am Beispiel Hamburg erneut aufgegriffen.

⁶ Eine Darstellung von theoretischen Ansätzen findet sich im Anhang. McLoughlin (1969): The Systems View of Planning und Davidoff (1965): Advocacy and Pluralism in Planning.

durch wachstumsorientiert und verlangte nach Planungswissen, womit erneut die Anknüpfung an die „Planungseuphorie“ dieser Zeit hergestellt wird (Rodenstein 1982, 5/6).

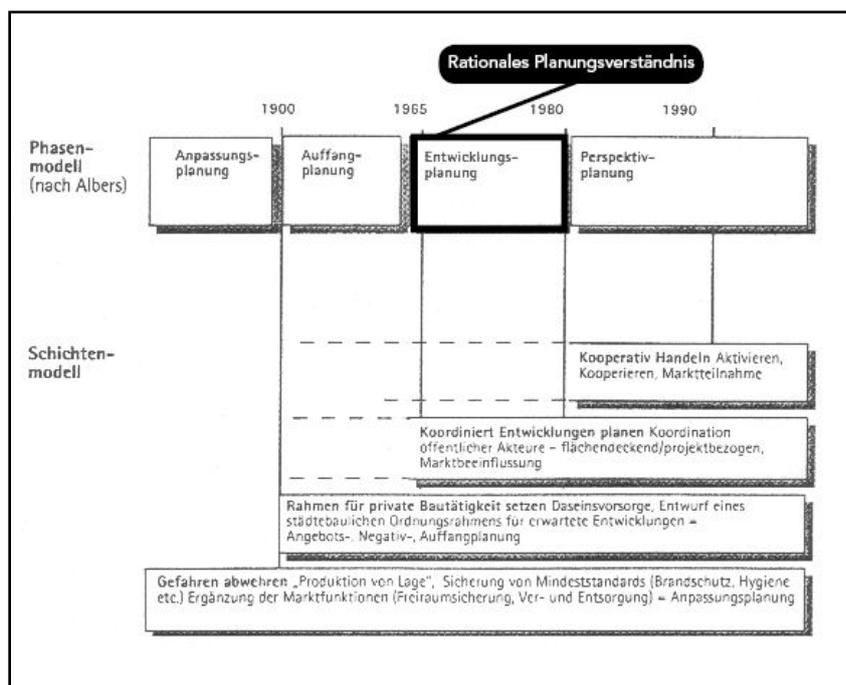


Abb. 3 Verortung rationales Planungsverständnis

2.2.2 Merkmale

Für die räumliche Planung sind in dieser Zeit sowohl der Ansatz einer prozeduralen (prozessbezogenen) als auch einer substantiellen (gesellschaftstheoretisch ausgelegten) Planungstheorie von Bedeutung.⁷ Für die BRD war vor allem der Ansatz einer prozessbezogenen Planung relevant, schon dadurch, dass sich in seinen Grundzügen die Entwicklungsplanung widerspiegelt, wie später noch festgestellt wird. Im Rahmen dieses Exkurses soll es bei einer Fokussierung auf den Planungsprozess bleiben.

Nach Rodenstein (1982, 9) lässt sich dieser prozessbezogene Ansatz durch drei Merkmale kennzeichnen:

- Annahme einer rationalen Entscheidungsfindung
- Einsatz von Entscheidungstechniken im Planungsprozess
- Strukturierung und Organisation des Ablaufs des Planungsprozesses

Bevor sich dieser Merkmale angenommen wird, sollte vorab eine Annäherung an die Begrifflichkeit der „Rationalität“ erfolgen. Die Rationalität lässt sich im Kontext planungstheoretischer Diskussionen nicht bestimmen, da sie zum einen von der jeweiligen Theorie abhängig ist und zum anderen auf unterschiedlichen Ebenen als Charakteristikum verwendet wird. Die ökonomische Rationalität zeichnet

⁷ Diese gehen auf Faludi (1973) zurück und werden dann als „theory of planning“ (prozedural) und „theory in planning“ (substantiell) bezeichnet

sich etwa im Kontext eines Entscheidungsfindungsprozess durch das Streben nach größtmöglichem Nutzen bei beschränkten Handlungsalternativen aus (Gabler Wirtschaftslexikon 2011). Ähnlich verhält es sich bei einer Projizierung auf die räumliche Ebene: auch hier liegt die Rationalität „in der genauen Kalkulation der Beziehung zwischen Zweck und Mitteln.“ Sie ist ebenso instrumentell, weil sich die Abstimmung von Zweck und Mittel an der Knappheit der Ressourcen und nicht an der Reflexion der Vernünftigkeit der Zwecksetzung ausrichtet. (Rodenstein 1982, 11) Insofern liegt dem Verständnis von Rationalität auf räumlicher Ebene ein enger Zusammenhang zur Effizienz und dem Fortschrittsglauben zu Grunde.

Die Annahmen einer rationalen Entscheidungsfindung gehen neben der Vorstellung einer optimierten Zweck-Mittel-Relation davon aus, dass der rationale Planungsprozess als Vorbereitung hinsichtlich politischer Entscheidungsfragen fungiert. Dies drückt sich auch in der Annahme aus, dass die politische Entscheidung ebenso rational sein muss, sofern es der vorangegangene Planungsprozess war. Die politische Entscheidung zeichnet sich dann dadurch aus, dass „sie bei gegebenen Zielen die geeigneten Mittel einsetzt“ (Rodenstein 1982, 13). Insofern sagt dies zugleich etwas über das Verhältnis zwischen Planer und Politik aus: der Planer agiert auf sachlicher Ebene, seinem fachlichen Spezialgebiet, während die Politik sich dieser rational erarbeiteten Ergebnisse bedient und in den politischen Entscheidungsprozess einfließen lässt. Jenes Phänomen fand in theoretischer Weise auch Eingang in Davidoff/Reiners „A Choice Theory of Planning“ (1973, 24-28)

Der Einsatz von Entscheidungstechniken im Planungsprozess beschränkt sich vor dem Hintergrund technologischer Gegebenheiten für diesen Zeitraum auf bewährte Methoden der Simulation, Kosten-Nutzenanalyse, Dehphi- und Szenariomethodik. Die Hoffnungen, die an diese Techniken gestellt wurden, beliefen sich zumeist auf eine „treffsichere Diagnose der gesellschaftlichen Krankheitsherde“ und „ihre richtige Therapie zum richtigen Zeitpunkt“ (Koelle 1972, 18). Hier ist bereits anzumerken, dass die Problematik darin lag, jene sich im betriebswirtschaftlichen Bereich der Planung bewährten computergestützten Methoden ebenfalls auf räumlicher Planungsebene anzuwenden. Dennoch zeigt sich an dieser Stelle besonders deutlich, warum rationale Planung auch immer als komprehensive, also umfassende Planung bezeichnet wurde: die Vorstellung davon, die systematische Erfassung statistischer Daten genüge, um auf räumlicher Ebene angemessen agieren zu können. Wie sich schnell zeigen sollte, und das markiert bereits einen der Gründe für die Unzulänglichkeit der rationalen Planbarkeit, weist die räumliche Planung weitaus umfangreichere und dynamischere Charakteristiken auf (Rodenstein 1982, 14/15).

Die Rationalisierung der Planung durch Veränderung ihrer Organisation und ihres Ablaufs vollzieht sich anhand einer bestimmten organisatorischen Struktur, die den Entscheidungsfindungsprozess auf politischer Ebene vorbereitet. Rationalisierte Planung zeichnet sich in diesem Zusammenhang durch Langfristigkeit, deduktive Zielbestimmung, Umfassendheit und sequentielles Planen aus.⁸ Die Entwicklungsplanung drückt sich beispielsweise in der Langfristigkeit des rationalen Planungsprozesses aus, nach welchem das angestrebte Planungsziel zu erreichen ist. Seinen Ausdruck

⁸ Deduktiv (lat. „deductio“): ableiten

findet diese bspw. in Land-, Regional- und Stadtentwicklungsplänen. Ebenso findet sich in dieser Abstufung unterschiedlicher räumlicher Bezugsebenen das deduktive Kriterium des rationalen Planungsmodells, nach welchem die Abstimmung aller allgemeinen Ziele auf Bundes-, Landes- und regionaler Ebene gewährleistet ist (Rodenstein 1982, 20/21).

2.2.3 Zusammenfassung

Es konnte festgestellt werden, dass die Rationalität auf Basis einer Zweck-Mittel-Relation erfolgt, sich in ihr also das Streben nach größtmöglicher Effizienz und Fortschritt widerspiegelt. Damit ist rationale Planung zugleich wachstums- und entwicklungsorientiert, wenngleich eine eindeutige Generalisierung aufgrund der Fülle unterschiedlicher Betrachtungsebenen (Planungsprozess, gesamtgesellschaftliche Betrachtungsmaßstäbe, Rolle des Fachplaners und Grundverständnis von Quartieren, Städten und Stadtregionen in Form wechselabhängiger Systeme) schwer fällt.

Siebel verweist in diesem Zusammenhang insbesondere auf den Begriff des „geschlossenen Modells“. Die Planung oder das Planen unterscheidet sich dann von anderen Formen sozialen Handelns durch den Anspruch auf Rationalität. Abgeleitet bedeutet dies, dass *„Planung in dem Maße rational ist, wie sie widerspruchsfreie Ziele verfolgt, über alle Mittel verfügt, das Geplante zu verwirklichen und vollständige Informationen besitzt“* (Siebel 2006, 12/13). Dieser Aspekt findet seinen Ausdruck in der technischen Komponente rationalen Planens; jene drei Maßstäbe sind gültige Parameter ingenieurwissenschaftlicher Aufgaben.

Insofern ist das rationale Planungsverständnis durch ein starkes Streben nach vollständiger Information (dies wird z.T. sogar vorausgesetzt) und mathematischer Vorgehensweise gekennzeichnet, sowie dem Glauben daran, dass jene Analysewerkzeuge der Erfassung aller relevanten Informationen gerecht werden.

Theoretische Ansätze zielen auch immer dahingehend ab, die demokratische Entscheidungsfindung zu optimieren. Besonders deutlich drückt sich dies in dem Verhältnis zwischen Planer und Politik aus: das rationale Vorgehen des Fachplaners impliziert zugleich auch immer eine rationale Entscheidung auf politischer Ebene. Damit fällt die Planung insgesamt in einen öffentlichen Aufgabenbereich und ist zudem in Ansätzen hierarchisiert.⁹

⁹ Siehe Anhang: „The Systems View of Planning“ nach McLoughlin (1969) und „Advocacy and Pluralism in Planning“ nach Davidoff (1965)

2.3 Das Beispiel Hamburg – Entwicklungsmodell 1969

2.3.1 Hintergründe und Ausgangsbedingungen

Anfang der 60er Jahre keimten im Ballungsraum Hamburg eine Reihe von Problemen auf, die sich hauptsächlich in Stagnationserscheinungen der Hamburger Industrie, einer scheinbar zunächst unkontrollierbaren Ausdehnung der Innenstadt und starken Bevölkerungsrückgängen manifestierten. Die Entwicklung von industriell geprägten Unternehmen war dabei entweder durch völlige Abwanderung oder wachstumsschwache Betriebe gekennzeichnet.¹⁰ Die Ausweitung der Innenstadt führt zu einer Verdrängung der Bewohner innenstadtnaher Wohnquartiere, aber auch zur Verschärfung der Verkehrsinfrastrukturproblematik. Nicht zuletzt dadurch kam es zu erheblichen Umsatzeinbußen der großen Kaufhauskonzerne und Großhandelsfirmen. Der Bevölkerungsrückgang zog den Verlust qualifizierter Arbeitskräfte und kaufkräftiger Konsumenten nach sich, in deren Folge Steuereinnahmen der Stadtverwaltung weitaus geringer ausfielen (Grüttner 1976, 15).

Vor dem Hintergrund dieser ernst zu nehmenden wirtschaftlichen, sozialen und finanziellen Engpässe lohnt es sich, etwas weiter zurückzuschauen und die Auswirkungen der Zerstörungen aufgrund des 2. Weltkriegs kurz zu reflektieren. Hamburg profitierte in dieser Hinsicht vor allem durch seine bereits zu diesem Zeitpunkt hoch entwickelte Verkehrsinfrastruktur, die neben den Versorgungssystemen der Stadt weitgehend erhalten geblieben war. Dies legte unter anderem die Grundlage dafür, die vorhandenen Strukturen kurzfristig und mit kleinteiligen Bauprodukten aufzufüllen. Seinen Ausdruck fanden diese Bemühen des Wiederaufbaus in dem *Aufbauplan von 1960* (Faßbinder 1972, 68). Inhaltlich lassen sich dabei sehr gut die Bedeutung der Grünflächen und ihre stadtweite Vernetzung feststellen. Basierend auf den inhaltlichen Festsetzungen des Aufbauplans sollte später stufenweise das gegenwärtig als „grünes Ringkonzept“ titulierte Freiraum- und Grünkonzept der Hansestadt entstehen. Dennoch, und hier knüpft die im oberen Absatz beschriebene Problematik an, zeigte sich

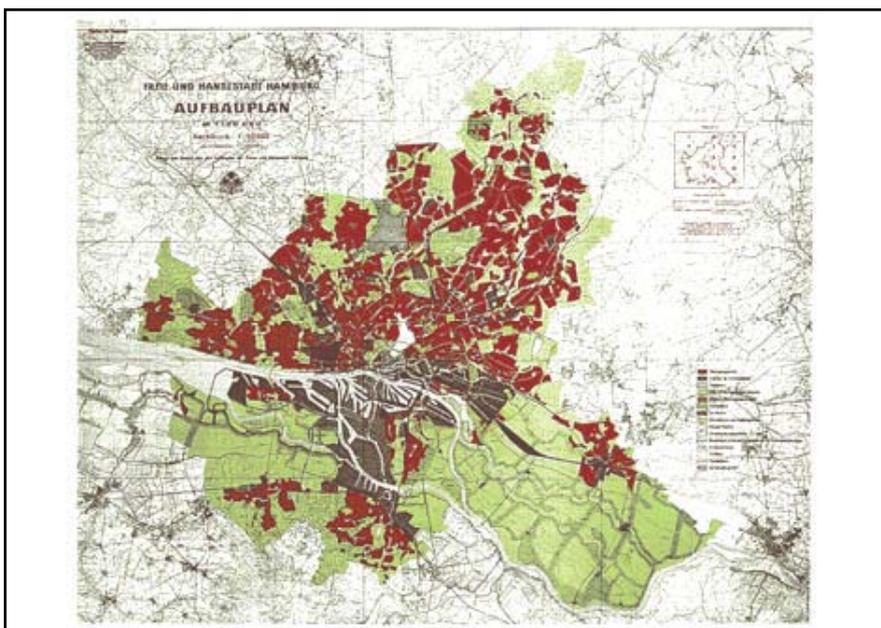


Abb. 4 Aufbauplan (1960)

¹⁰ Vgl. dazu auch Kap. 2.1

schon bald, dass der Aufbauplan, wengleich unter wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Voraussetzungen entstanden, nicht mehr über die ihm zugeschriebene Steuerungsfunktion verfügte und dem Staatsapparat nur noch

eine bedingte Basis bot, auf die neu entstandenen Probleme entwicklungsorientiert zu reagieren. Dem Aufbauplan wurde in diesem Zusammenhang vor allem entgegengehalten, dass er, durch die Form und Erfassung „ungeordneter raumbeanspruchender Interessen“ eher die Rolle eines Auffangplanes einnahm und somit durch defensive Elemente charakterisiert war. Viel eher verlangte die gesamtstädtische Problematik danach, unter einer „sinnvollen räumlichen Ordnung für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung des Gemeinwohls zum Bestandteil der allgemeinen Staatspolitik zu werden“ (Grüttner 1976, 30).

2.3.2 Entwicklungsplanung auf regionaler Ebene

Als Reaktion auf die in 2.3.1 dargestellten Verhältnisse und Probleme gründete der Hamburger Senat 1965 die „Unabhängige Kommission“, welche sich aus Städteplanern, Soziologen, Wirtschaftswissenschaftlern, Juristen, Verkehrswissenschaftlern und Finanzfachleuten zusammensetzte und damit beauftragt war, den Aufbauplan dahingehend zu prüfen, ob aus ihm theoretische Grundlagen für eine zukünftige Entwicklungsplanung gezogen werden konnten, die unter der Prämisse stand, die „Wirtschaftskraft Hamburgs, seines Einzugsgebiets oder einer größeren Region zu fördern“ (Grüttner 1976, 31). Dies impliziert bereits eine Verschiebung des lokalen Fokus hin zu einer regionalen Betrachtung, die so auch gefordert wurde. Im Zuge regionaler Verflechtungen, damals insbesondere durch das Pendlerwesen begründet, bestünde die Notwendigkeit, „eine zukünftige Entwicklungsplanung nicht isoliert innerhalb der administrativen Grenzen der Stadt zu betreiben, sondern die enge ökonomische Verflechtung Hamburgs mit seinem Umland von vornerein in die Planung einzubeziehen“ (Grüttner 1976, 31).



Abb. 5 Entwicklungsmodell HH (1969)

Das *Entwicklungsmodell* von 1969 stellt das vorläufige Ergebnis jener planerischen Grundkonzeption dar und bezieht, wie anhand Abb. 5 zu erkennen ist, neben dem eigentlichen Stadtgebiet auch Teile der Stadtregion mit ein. Es sei darauf verwiesen, dass der Aussagewert des Modells lediglich innerhalb der Stadtgrenzen bedingte Verbindlichkeit entfaltetete; für die Nachbargemeinden und –länder besaßen seine Inhalte lediglich Empfehlungscharakter (Grüttner 1976, 37).

Das Entwicklungsmodell fungiert als „*Ausdruck der planungspolitischen Vorstellungen des Senats*“ (Weichmann 1969, 3) und ist daher als Rahmenplan zu verstehen, der die gesamtstädtische Struktur und ihre langfristige konsequente Entwicklung aufzeigt. (ebd.) Auffällig ist dabei zum einen die Abhängigkeit zur Flächennutzungs- und Investitionsplanung, nach welcher erst die synchrone Erarbeitung von Flächennutzungsplan und Investitionsplan eine Gesamtplanung ergibt (Weichmann 1969, 15). Das Entwicklungsmodell ist also in weitere Planungen eingebettet und erhält seine vollständige Aussagekraft erst dadurch, dass weiterführende Informationen im Zuge der Gesamtplanung ermittelt werden. Zum anderen impliziert der inhaltliche Aufbau des Entwicklungsmodells eine auf sektorale Darstellungen ausgerichtete Entwicklungsplanung. Die Zielvorstellungen „Wohnen“, „Arbeiten“, „Bildung und Freizeit“ und „Verkehr“ leiten sich aus Prognosen und ermittelten Daten ab und werden in erster Linie in einen räumlichen Kontext gesetzt, welcher „*die hauptsächlichen Funktionen des Ordnungsraumes in ihrer strukturellen Beziehung zueinander unter langfristiger Betrachtung zu koordinieren (versucht)*“ (ebd.). Das oberste Planungsziel ist also die „Optimierung der Verteilung von Nutzungen und Nutzungsintensitäten.“ (ebd.)

Inhaltlich nimmt das Entwicklungsmodell insbesondere Bezug auf die systematische Differenzierung unterschiedlicher Zentrumsbewertungen, der fragmentarischen Ausweisung von Bauflächen und deren Nutzungsart, die Verortung von Ober-, Mittel- und Unterezentren im Umland sowie die axiale Strukturierung wesentlicher Verkehrsstrassen. Dabei ist es sowohl an das *Achsenmodell* nach Fritz Schumacher angelehnt, als auch an das *klassische System zentraler Orte*, welches auf Christaller und Lösch zurückgeht.¹¹ Die Achsenkonzeption gliedert die Stadtregion in acht Regionalachsen, zwei städtische Hauptachsen sowie vier städtische Nebenachsen und suggeriert damit eine achsenorientierte Siedlungsentwicklung und Zentrenbildung der Hamburger Region, die mit der Zielsetzung übereinstimmt, eine unkontrollierte, ringförmige Ausdehnung des Stadtkerns zu vermeiden.

2.3.3 Fazit

Organisatorisch lässt sich das Entwicklungsmodell Hamburgs dem *Stabstellenmodell* zuordnen, wie es Heinz (1998) als für diese Zeitphase typisch konstatiert.¹² Die „Unabhängige Kommission“ fungiert in diesem Zusammenhang als gesonderte Arbeitsgruppe und ist so gesehen aufgrund ihrer komplexen Zusammensetzung weitgehend entscheidungsbefugt, was die Belange der Entwicklungsplanung

¹¹ Schumacher, Fritz (1869-1947), Architekt, Stadtplaner und Oberbaudirektor in Hamburg
Christaller, Walter (1893-1969), Geograph und Urheber der zentralen-Orte-Theorie

¹² Vgl. dazu auch Kap. 1.1

betrifft. Das Entwicklungsmodell positioniert sich als ein Plandokument politischer Vorstellungs- und Aussagekraft und soll in gewissem Maße dazu legitimieren, zukünftige raumplanerische Entscheidungen auf verbindlicher Ebene durchzusetzen: *„Der Staat von heute ist aufgerufen, der gesellschaftlichen Entwicklung der modernen Zeit durch Übernahme immer größerer Leistungen in quantitativer wie in qualitativer Richtung zu dienen und der Entwicklung dabei nicht nur nachzuzufolgen, sondern sie vorauszudenken und durch Eingriffe zu lenken“* (Weichmann 1969, 4). Ein charakteristisches Merkmal rationaler Planung liegt also darin, dass das Entwicklungsmodell aus einer staatlich-hoheitlichen Planung resultiert, der es zunächst an Partizipation und Mitgestaltung durch Beteiligte mangelt.

Inhaltlich zeichnet das Entwicklungsmodell eine langfristige Perspektive und trifft darüberhinaus Aussagen über den beabsichtigten Zielzustand, was ebenso als rational gewertet werden kann. In dem Modell zeigen sich vor allem jene Merkmale und Charakteristika, welche typisch für Entwicklungspläne der 60er/70er sind: ihnen liegt eine gewisse „Starrheit“ zu Grunde, die sich auch darin ausdrückt, dass keine konkrete Thematisierung stattfindet. Zwar beziehen sich inhaltliche Aussagen auf räumliche Schwerpunkte und sektorale Entwicklungsfelder, nur sagen diese lediglich etwas über den zu erreichenden Endzustand aus und verweisen nicht auf entsprechende Handlungsoptionen oder Revidierungsmaßnahmen.

Auf die Ermittlung von Plandaten wird im Modell explizit verwiesen; so resultiert die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung von 2,1 Mio. Menschen bis Ende des 20. Jahrhunderts (die sich übrigens als weit verfehlt herausstellen sollte) auf statistischen Annahmen. Verkehrserzeugungsmodelle und Schätzungen des Verkehrsaufkommens bilden die planerische Informationsgrundlage, eine zukünftige verkehrsplanerische Aussage zu treffen (Weichmann 1969, 15). Die betonte Bindung an statistische und zumeist berechnete Prognosen ist ebenso typisches Kennzeichen des damaligen Planungsverständnisses.

Die geringe Flexibilität ist charakteristisch: Was gegenwärtig und nach einigen Jahrzehnten (Planungs-)Erfahrung mit „technokratischem Machbarkeitsglauben“ kritisiert wird, spiegelt die Effizienz-, Wachstums- und Entwicklungsvorstellung der rationalen Planungsphase wider (Heinz 1998, 235 und BBSR 2009, 17). *„Entwicklung bedeutet dann in diesem Kontext zugleich auch immer Fortschritt“* (Spiegel in Klotz et al. 2005, 115). Insofern kann dies als eine Abbildung von Wachstumsszenarien bezeichnet werden, denen unterschiedliche räumliche Schwerpunkte und Anknüpfungsstellen zu Grunde liegen.

Allerdings erzeugt das Entwicklungsmodell auch zwei Betrachtungsweisen des Instruments „Stadtentwicklungsplanung“. Neben der Funktion von STEP für Großstädte und ihrer offenen Handhabung und Anwendung eröffnet sich hier der Blickwinkel für die *räumlichen Betrachtungsfelder* der Stadtentwicklungsplanung. Das Entwicklungsmodell transportiert den Entwicklungshorizont auch auf die Region und das nähere räumliche Umfeld, wenn auch in abstrakterer Form. Insofern ergibt sich

daraus die wichtige Erkenntnis, dass Stadtentwicklungsplanung auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen stattfindet.

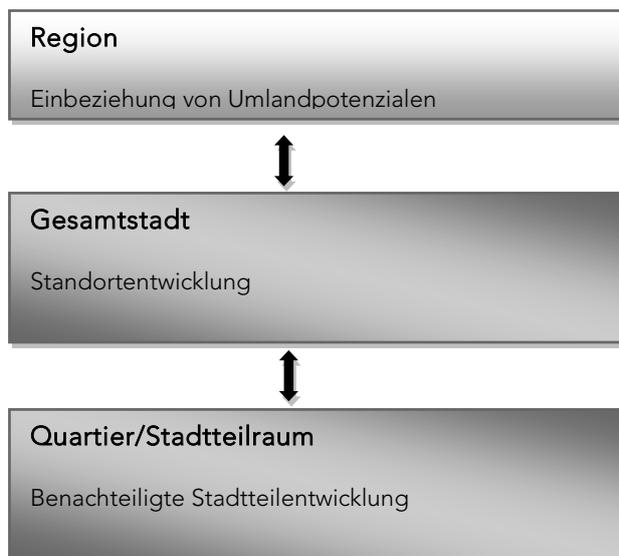


Abb. 6 räumliche Ebenen von Stadtentwicklungsplanung

Aus Abb. 6 geht eine weitere Ebene hervor. Das Quartier wird zwar aufgrund des positivistischen Charakters des Entwicklungsmodells nur in Form von bedeutsamen Standorten aufgegriffen, allerdings spricht die explizite Verortung schon für eine zusätzliche Maßstabsbetrachtung auf Stadtteilebene. Auch das Entwicklungsmodell verortet die sektoralen Zielvorstellungen wie bspw. „Wohnen“ schwerpunktmäßig auf bestimmte Stadtteile und Bezirke.

2.4 Zusammenfassung – Die Phase der „Planungseuphorie“

Die Auffassung einer rationalen Planbarkeit und der mit ihr verbundenen Vorstellungen von Wachstum, Fortschritt und Effizienz kann als besonders prägend für diese Zeit bezeichnet werden. Daneben hatten, so wurde in Kap. 2.1 festgehalten, auch die strukturellen und ökonomischen Umstände in der BRD wesentlichen Anteil daran, dass vor dem Hintergrund der ersten Konjunkturkrise und arbeitsplatzbedrohlicher Situationen die Auffangplanung nicht länger als primäres Planungswerkzeug funktionieren konnte. Eine Welle von neuem Planungswissen, hauptsächlich aus Übersee und dem Vereinigten Königreich mit Verspätung nach Deutschland transportiert, schuf den Rahmen für ein gänzlich neues Planungsverständnis. Die Rolle der Informationsverfügung und die Vorstellung davon, durch ihre mathematische und modellartige Erfassung auch dynamische Prozesse richtungsweisend zu beherrschen und im Rahmen der Entwicklungsplanung auszuweiten, war mit dafür verantwortlich, dass in Deutschland eben jene Planungsbegeisterung entstand.

In Folge dieser Prozesse kam es vor allem in den Großstädten zu der Erstellung großer Entwicklungspläne, wie am Beispiel Hamburg festgestellt. Diese waren langfristig ausgelegt und verfolgten eine nach rationalen Paradigmen proklamierte Zielorientierung, welcher i.d.R. eine

systematische Abfolge von Planungsschritten vorausging. Umsetzungsstrategien sollten zudem die Bindung an die Realisierungsvorstellung dieser Pläne sicherstellen. Insbesondere das Beispiel Hamburgs zeigt, dass hier auch wesentlich ältere Plandokumente eine Rolle spielten; die axiale Ausrichtung der Entwicklungsachsen ins Umland erfolgte auf Grundlage des Schumacher-Plans aus den 1920er Jahren.

Die Erwartung an eine rationalisierte Steuerung dynamischer Entwicklungen wurde allerdings schon bald getrübt. Die Starrheit jener Pläne und umfangreiche strukturelle Veränderungen, wiederum auf Ebene der Bundesrepublik, hatten ein breites Umdenken zur Folge und führten zum vorläufigen Scheitern dieser ersten Entwicklungsplanungsdimension. Veränderte Rahmenbedingungen und ein neues planungstheoretisches Schema, der Inkrementalismus, bilden den Inhalt des nächsten Themenblocks.

3 Übergänge in ein neues Planungsverständnis – das (vorläufige) Ende gesamtstädtischer Stadtentwicklungsplanung

3.1 Die Fehlbarkeit einer rationalen Planung – von der Euphorie zum Skeptizismus

Nachdem *„umfassende Planungsmodelle [...] sich als für die Praxis weitgehend irrelevant erwiesen (haben)“*, ist die Folge, *„dass der Inkrementalismus, zu Deutsch das Durchwursteln, wieder an Ansehen zugenommen hat“* (Sieverts, in: Rodenstein 1982, 22/23).

Ab Mitte der 1970er Jahre schlug die gerade erst erblühte Euphorie in einen gewissen „Planungsskeptizismus“ um. Die Gründe dafür sind vielfältig und liegen zum einen auf Seiten der externen Rahmenbedingungen, zum anderen in der internen Erkenntnis einer verfehlten Stadtentwicklungspolitik. War während der Euphorie noch generiertes Flächenwachstum und kontrollierbare Entwicklung das Thema gewesen, so zeigten neue Erkenntnisse in ökologischer (Folgeerscheinungen der Industrialisierung) und gesellschaftsstruktureller Hinsicht (Stichwort demographischer Wandel) die Grenzen staatlicher Entwicklungsplanung auf. Der Auffassung, die Stadtentwicklungsplanung auch durch Kontrolle der öffentlichen Akteure und ihrer Aufgaben steuern zu können, folgte alsbald die Erkenntnis, dass sich die Entwicklung im Raum und das Verhalten der zahlreichen öffentlichen wie nichtöffentlichen Akteure als zu komplex und eigendynamisch erwies, um, vor allem unter rationalen Gesichtspunkten einer öffentlichen Stadtentwicklungsplanung, gezielt gelenkt zu werden (Berding 2007, 74).

Wesentliches Merkmal für ein „Scheitern“ der rationalen Entwicklungsplanung stellt der soziale Aspekt dar. Die Grundauffassung, mit genügend Informationsmaterial versehen ließe sich ein zukunftsfähiger Zielzustand erreichen, ist schon deswegen illusorisch, als dass soziale Systeme rational

erfasst werden können. Da Stadtplanung seit jeher direkt und indirekt auf sozialer Ebene stattfindet, Belange berührt und sich insgesamt nahezu immer in sozialen Situationen bewegt, ist eine vollständige Informationsbeschaffung unrealistisch, schon aus dem Grund, da während der Zeit der Datenerfassung neue Daten entstehen, die ebenfalls wieder erfasst werden wollen. Die Folge wäre eine unendliche Informationsbeschaffung, die durch eine stetige Zeitverzögerung charakterisiert ist. Daneben sind soziale Systeme durch nicht-lineare Reaktionen und komplexe Wechselwirkungen gekennzeichnet, die eine vollständige Berechnung von Folgewirkungen planerischer Eingriffe unwahrscheinlich wirken lassen (Siebel 2006, 14). An dieser Stelle ist auch der Anspruch auf demokratische Konsensfindung verfehlt; eine hierarchisierte, öffentliche Planung lässt durch den starken Subjektbezug geringe Spielräume hinsichtlich Interessenvermittlung und Akteursaktivierung zu.

Dies hatte zur Folge, dass sich aus dem zunächst während der Euphorie manifestierten Machbarkeitsglauben eine „neue Unübersichtlichkeit“ ergab, die nach Habermas (1985, 144) folgendermaßen charakterisiert wird: *„Je komplexer die steuerungsbedürftigen Systeme werden, um so größer wird die Wahrscheinlichkeit dysfunktionaler Nebenfolgen. Wir erfahren täglich, dass sich Produktivkräfte in Destruktivkräfte, Planungskapazitäten in Störpotentiale verwandeln.“*

In der Praxis zeigte sich bald ein ähnliches Bild. Der Fokus verschiebt sich in planerischer Hinsicht von der Stadtentwicklung zum Um-, in besonderen Fällen gar zum Rückbau. Nach Lammert lässt sich jenes Phänomen unter einer „Neudimensionierung der Gesamtplanung“ zusammenfassen. In gewissem Maße kam es also zu einem „Zurückschreiben der Planung“, was sich insbesondere in dem Rückbau von Verkehrsinfrastruktur und Flächen widerspiegelte (in Köhler, Schäfers 1989, 47). Übergeordnete Begriffe wie Stadterneuerung, Wohnumfeldverbesserung und Verkehrsberuhigung prägen Ende der 1970er und Anfang der 1980er die Planungspraxis, die Vorstellung einer öffentlich gesteuerten, gesamtstädtisch ausgerichteten Stadtentwicklungsplanung ist nahezu nicht mehr anzutreffen und noch weniger angemessen. Dennoch führt gerade die Schwerpunktsetzung auf eine Erneuerung des Bestandes dazu, dass Stadtentwicklungsplanung eine räumliche Dimensionsänderung erfährt; aus der Stadtentwicklung wird Stadtteilentwicklung, eine auf Quartiere oder Stadtteile ausgerichtete Entwicklungsplanung, welche sich ähnlicher Methoden bedient (Heinz 1998, 239). Jene Erscheinungen auf Ebene der Praxis implizieren eine Verschiebung des gesamtstädtischen Augenmerks auf kleinteilige und punktuelle Interventionen, deren wesentlich komplexere Aufgabe darin lag, qualitative Änderungen an vorhandenen Strukturen vorzunehmen (Siebel 2006, 12).

Zusammenfassend lassen sich folgende Gründe für eine baldige „Ernüchterung“ herausstellen: (nach Ganser et.al 1993, 113/114)

Der *hohe Zeitaufwand*, verbunden mit Informationsbeschaffung, Konsensfindung und Zieldefinition beansprucht außerordentlich viele Ressourcen. Angesichts der komplexen Aufgabenstellung wandelt sich noch während der Zielkonkretisierung der Planungsgegenstand oder die einst beabsichtigte Aufgabe.

Eine *hohe Komplexität*, die auch aus den Motiven einer vollständigen Integration entsteht, lässt Planwerke wenig transparent und vermittelnd wirken.

Die *fehlende öffentliche Resonanz* resultiert in erster Linie daraus, dass die abstrakten Entwicklungspläne öffentlich nur schwierig zu kommunizieren sind. Daraus folgt, dass potentielle Konflikte zunächst nicht konkretisiert werden und daher auch keine Betroffenheit bei der Bevölkerung oder den Interessen der politischen Repräsentanten erzeugt wird.

Die Starrheit der Entwicklungspläne impliziert, dass eine Anpassung oder Korrektur nur in großen Abständen und mit sehr hohem Aufwand erfolgen kann. Die *schwierige Korrigierbarkeit* vollzieht sich demnach, wenn überhaupt, auf langfristige Sicht. Dagegen erfolgen kurzfristige Reaktionen auf Krisensituationen oder veränderte Bedingungen nur abseits des ursprünglichen Entwicklungsplans und erhalten in diesen lediglich als nachgeholt Einzelentscheidungen Eingang. Insofern wird Entwicklungsplanung „*im Laufe der Zeit immer mehr zur nachträglichen Buchhaltung von Einzelentscheidungen, die anderswo getroffen wurden.*“ (Ganser et.al 1993, 113)

Auf politischer Ebene zeigen ebenfalls eine Reihe von Faktoren Wirkung. Die fehlende Kenntnis davon, dass selbst kleine Ursachen zu großen und unerwarteten Wirkungen führen können, suggeriert eine *mangelhafte Prognostizierbarkeit* der Entwicklungsplanung.

Ebenso ist Entwicklungsplanung, wie sie in dem Sinne Wirtschafts- und Flächenwachstum fördern und generieren soll, an eine *stetige öffentliche Finanzpolitik* gebunden. Wie festgestellt wurde, sorgten die strukturellen Umbrüche auf Ebene der Bundesrepublik gerade zu, dass angesichts der Konjunkturkrise jene Finanzierung besonders unstetig und unflexibel reagierte.

In der zumeist nachrangigen Thematisierung von Umweltproblemen zur Zeit der großen Stadtentwicklungspläne zeigt sich eine *fehlerhafte Sensibilität* gegenüber ökologischen Problemen. Ein steigendes Umweltbewusstsein, insbesondere als Folgeerscheinung der Industrialisierung führt dazu, dass integrierte Entwicklungsplanungen konkurrierend durch integrierte Umweltplanungen übertrahmt werden. Hierin zeigt sich auch die Diskrepanz zwischen ökologischer Stabilität und wachstumsorientierter Entwicklung.

Der Phasenübergang lässt sich ca. 1975 markieren und sollte in seiner durch punktuelle und projektbezogene Charakteristik bis Ende der 1980er Jahre andauern. Fundament dieses Planungsverständnisses bildet der Inkrementalismus, welcher mithilfe eines zweiten planungstheoretischen Exkurses nachfolgend untersucht werden soll.

3.2 Exkurs 2 | Planungsskepsis in greifbarer Form – Inkrementalismus und das offene Modell

3.2.1 Grundlagen

Die seit Mitte der 1970er anschwellende Skepsis gegenüber hoheitlicher Planung lässt auch die planungstheoretische Diskussion, so zumindest in Deutschland, gewissermaßen einschlafen. Es kommt in diesem Zusammenhang zunächst nicht mehr zu einer Suche nach neuen Planungsparadigmen; zu groß ist die Unsicherheit und zu komplex die Herausforderungen, die sich in den Städten offenbaren. Planungstheoretisch gesehen kommt es zu einer Rückkehr des „offenen“ Modells, das sich in seinen Grundbausteinen komplett von dem geschlossenen, rationalen Ansatz unterscheidet. Entgegen einer gesamtstädtischen Entwicklungsmodellierung beschränkt sich die Planung auf einzelne Projekte, bedient sich privatrechtlicher Organisationsformen sowie informeller Verfahren und verzichtet auf hoheitliche und hierarchisierte Eingriffe zugunsten von Verhandlungslösungen. Im Gegensatz zum Vorläufermodell des Rationalismus, nach welchem ein souveränes Subjekt „plant“, ist Planung mittlerweile Tätigkeit „einer Vielzahl von privatwirtschaftlichen, staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren mit unterschiedlichen Ressourcen und teilweise gegensätzlichen Interessen“ (Siebel 2006, 13). Anstelle von Effizienz liegt das Erfolgskriterium nun in der Zustimmung der Beteiligten; der Gegenstand verschiebt sich in eine offene Richtung, nach welcher alle Akteure im Idealfall zu aktivieren sind.¹³

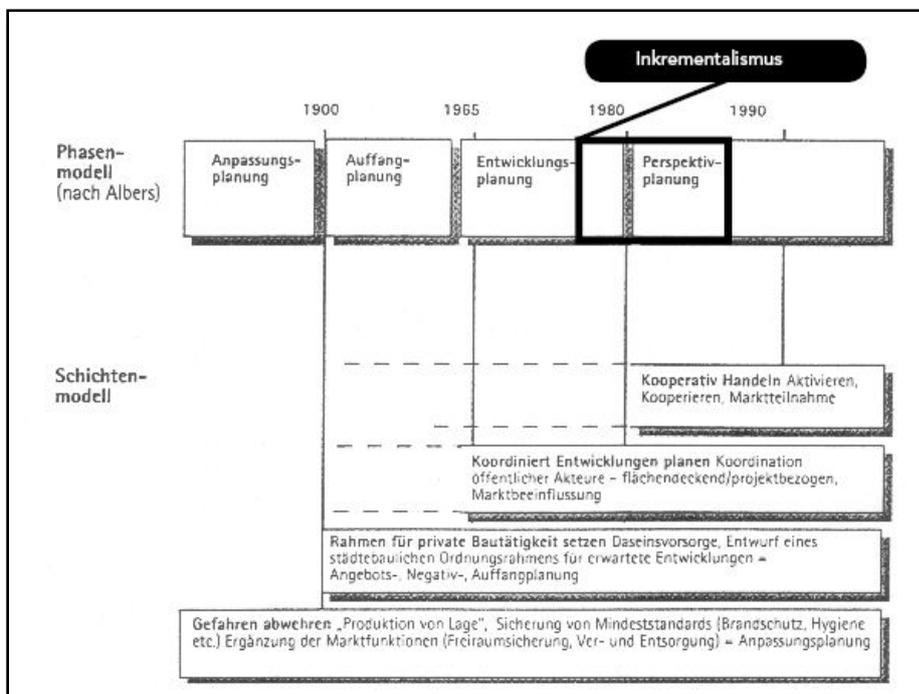


Abb. 7 Verortung Inkrementalismus

¹³ Vgl. Advokatenmodell nach Davidoff, (Anhang)

3.2.2 Merkmale

Die Strategie der kleinen Schritte, das „Durchwursteln“, resultiert aus dem englischen und seiner Bezeichnung des „muddling through“. Diese projektbezogene und auf punktuelle Maßnahmen ausgerichtete Vorgehensweise beinhaltet das, was im englischen als inkrementelle Strategie bezeichnet wird. Wie in Kap 3.1 festgestellt, ist der Inkrementalismus zudem eine Planungsmethode, „die sich aus der Kritik am rationalen Planungsmodell entwickelt hat“ (Rodenstein 1982, 23).

Rittel und Webber formulieren 1973 den wesentlichen Unterschied zwischen Planungsproblemen und wissenschaftlichen Problemen und erzeugen dadurch eine gewisse „Loslösung“ der Planung von der Wissenschaft. Stadtplanung ist demnach endgültig, Bestandteil von Politik und folgt einer gänzlich anderen Rationalität (Reuter in Altröck et al. 2004, 61). Die Möglichkeit einer potentiellen Bewertung produzierter Pläne besteht dann nicht mehr, ebenso wie sich der Planungsgegenstand aufgrund seiner Eigendynamik zu schnell und unübersichtlich entwickelt, als dass hier ein zeitlich zutreffender Zustand prognostiziert werden kann. Die Folge ist, dass selbst bei geringfügigen Raumentscheidungen neue Fakten und Ausgangssituationen geschaffen werden, die wiederum in komplexe und schwer zu erfassende Gesamtzusammenhänge eingebettet sind. Die Problematik dieser Unvorhersehbarkeit im Zuge von dynamischen Prozessen und ihre Auswirkungen auf das Gesamtkonstrukt bezeichnen Rittel und Webber als „inhärent bösartig“ („wicked problems“) (Berding 2007, 75 und Rittel, Webber 1973, 20).

Im Gegensatz zum rationalen Modell, welches dem Entscheidungsfindungsprozess auch eine politisch-rationale Entscheidung beimisst, liegt die Grundannahme des Inkrementalismus darin, dass planerische und politische Ziele aus dem Zwang einer Kompromissbildung und des Interessenausgleichs zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppen resultieren. Im Rahmen eines demokratischen und pluralistischen Systems wird Planung dann als gut angesehen, wenn es zu einem vertretbaren Kompromiss zwischen den unterschiedlichen Interessen kommt. Auch hier ist anzuzweifeln, inwiefern die Bundesrepublik dem Ideal einer pluralistischen Gesellschaft nahekommt. Rodenstein verneint diese Annahme dahingehend, dass nicht „alle artikulationsfähigen Interessen die gleiche Chance (haben), sich in den politischen Prozess einzubringen [...]“ (Rodenstein 1982, 25). Dies impliziert, dass bestimmte Erwartungen, die an die inkrementelle Strategie gestellt werden, als unrealistisch zu bewerten sind.

Es lassen sich folgende Hauptmerkmale einer inkrementellen Vorgehensweise herausstellen: (nach Rodenstein 1982, 24 und Braybrooke/Lindblom 1972, 142 ff.)

- Die eindeutige Zielsetzung ist durch Erwartungsniveaus ersetzt
- Die Entscheidungsvorbereitung ist durch wenige Alternativen gekennzeichnet. Es werden nur jene in Betracht gezogen, die aufgrund von Erfahrungen und Kenntnissen über das System (den Planungsgegenstand) am brauchbarsten erscheinen
- Die Suche nach Alternativen endet, sobald eine befriedigende Lösung gefunden ist

- Planung und Durchführung bilden keine aufeinanderfolgende Schritte mehr, sondern können in kleinen Schritten mit kurzfristigen Perspektiven auch parallel zueinander erfolgen

Die hier dargestellte Strategie ist auch deshalb so gehaltvoll, weil nach allgemeiner Übereinstimmung angenommen wird, dass sie einen entscheidenden Raum für die Demokratisierung der Planung eröffnet. Vor dem Hintergrund der Planungssituation in der BRD ab Mitte der 1970er war die Erfahrung mit demokratischer Konsensfindung in Planungsprozessen ziemlich gering, was vor dem Hintergrund einer regulativen Steuerung von Stadt- und raumplanerischen Interventionen durch die Bauleitplanung und Raumordnung nicht weiter verwunderlich ist. (Müller in Altrock et al. 2004, 125)

3.3 Zusammenfassung – Übergänge in ein neues Planungsverständnis

3.3.1 Externe Faktoren und interne Ausprägungen als Gründe und Anzeichen für den Planungskeptizismus

Externe Faktoren führten vor allem zu der Erkenntnis, dass das rationale Modell mit seinen Grundanforderungen, wie bspw. vollständiger Informationsverfügung und hierarchisierter Planung, nicht geeignet schien, in dem einem Sinne Entwicklungsplanung zu betreiben, wie es noch zu Zeiten der „Euphorie“ erwartet worden war. Vielmehr sorgt das Auftreten gesellschaftsstruktureller Veränderungen und erster ökologischer Folgeerscheinungen für die Auffassung, dass der Eigendynamik der Städte mit einer rational-umfassenden Entwicklungsplanung nicht beizukommen ist. Zu komplex sind dabei die sozialen, wirtschaftlichen und räumlichen Prozesse, die von einem starren, mathematisch geprägten Planungsmodell nicht gesteuert, geschweige denn vorausgesehen werden können.

Jene externen Rahmenbedingungen regten alsdann die interne planerische Diskussion an, die sich, wie in den vorherigen Kapiteln festgestellt werden konnte, vor allem in einer Art der Zurückhaltung präsentierte und eine Gegenstandsveränderung vornahm. Von flächenexpansiver Stadtentwicklungspolitik ging die Praxis nun dazu über, punktuell und kleinteilig zu agieren. Besonders deutlich zeigt sich diese Neudimensionierung der Gesamtplanung darin, dass der planerische Schwerpunkt auf der qualitativen Änderung am Bestand lag; die Entwicklungsplanung wick der Stadterneuerung, dem Stadtumbau und der Sanierung.

Externe Faktoren und interne Charakteristika lassen sich zusammenfassend folgendermaßen gegenüberstellen:

Externe Faktoren	Interne Ausprägungen
Demographischer Wandel (gesellschaftlich-strukturell)	von der Entwicklungsplanung zum Umbau/Rückbau
Ökologische Determinante (als Folge der Industrialisierung)	Neudimensionierung der Gesamtplanung (qualitative Änderungen am Bestand)
Konjunkturkrise (Arbeitslosigkeit)	Stadterneuerung und Sanierung
Eigendynamik der Städte nur schwer zu erfassen (sozial, wirtschaftlich, räumlich)	Anstatt gesamtstädtischer Stadtentwicklungsplanung : Stadtteilentwicklung
Phase der Suburbanisierung (Verlust der Qualität von Städten)	Punktuelle und kleinteilige Maßnahmen (Planung durch Projekte)

Tab. 2 Faktoren und Ausprägungen

Es wird darüber hinaus ersichtlich, dass sich der Planungsgegenstand entscheidend verschiebt; der Abkehr von der physischen Planung, welche Raum für die Kräfte des Wachstums schafft, folgt eine auf das Management des Bestandes ausgerichtete, auf institutionellen Regelungen und weichen Standortfaktoren basierende Organisationsplanung. „*Planung wird pädagogisch*“ (Siebel 2006, 7). Wie im nächsten Kapitel festgestellt wird, hat der „communicative turn“, die praxisnahe Anwendung kommunikativer und kooperativer Elemente in der Planung hier seinen Ursprung.

Planung ist Ende der 1980er gleichermaßen reduziert und erweitert: einerseits verzichtet sie auf einen hoheitlichen Anspruch in Hinblick auf eine umfassende und flächendeckende Entwicklungsplanung, andererseits ist der Aktionsraum erweitert, indem die klassische Arbeitssteilung zwischen rahmensetzender staatlicher Steuerung und privater Umsetzung überwunden wurde (Siebel 2006, 6).

3.3.2 Inkrementelle Strategien als Antwort auf rational-umfassende Planungsmodelle – ein Vergleich der Theorien

Zuletzt erfolgt die Gegenüberstellung beider bisher untersuchten Planungstheorien. Dies ist zum einen dahingehend sinnvoll, da sich im nächsten Kapitel zeigen wird, dass sich die nachfolgenden theoretischen Ansätze keinesfalls einheitlich zueinander bewegen, sondern verschiedene Weiterentwicklungen der rationalen und inkrementellen Grundlagen darstellen. Zum anderen sollen die wesentlichen Kernaussagen der jeweiligen Theorie anhand einer übersichtsartigen Gegenüberstellung abschließend verdeutlicht werden.

Bisher konnte festgehalten werden, dass sich das rational-umfassende Planungsmodell als geschlossenes und hierarchisiertes System von aufeinanderfolgenden Planungsschritten, öffentlich-

regulierter Planung und Effizienz darstellt. Die inkrementellen Strategien als Ausdruck der nachfolgenden „Planungskepsis“ zeigen ein grundsätzlich gegensätzliches Verständnis von Planung. Danach ist diese relativ unabhängig von einer vorausgegangenen Analyse, durch Konsensfindung der verschiedenen Akteure und Interessengruppen geprägt und durch diesen als notwendig angesehen Einbezug gesellschaftlicher Gruppen wesentlich offener ausgerichtet.

Der Betrachtungsmaßstab einer inkrementellen Planung ist weitaus enger zu ziehen und beschränkt sich in der Regel auf punktuelle und kleinteilige Maßnahmen; Ziel ist dabei nicht die höchstmögliche Effizienz, sondern viel mehr die Konsensherstellung und perspektivische Erwartung an zunächst schrittweise orientierten Veränderungen. Der Planungsprozess ist in diesem Zusammenhang durch eine entsprechende Vielzahl von Akteuren bestimmt. Das rationale Modell, so wurde am Beispiel Hamburg gezeigt, legt den Fokus auf eine gesamtmaßstäbliche Betrachtungsebene und umfassende Gesamt(entwicklungs-)planung, die sich durch Effizienz und wissenschaftlichen Grundgehalt auszeichnet. Der Einsatz mathematischer Modelle unterstützt dabei die essentielle Analyse und soll im Idealfall dazu beitragen, den Informationsgehalt vollständig zu erfassen.

Es wird deutlich, dass ein inkrementelles Vorgehen viel eher den Anspruch einer Demokratisierung von Planung erhebt und durch den Verzicht auf eine festgelegte Reihenfolge von Planungsschritten Fehlerevaluierungen zu gegebener Zeit zulässt. Wie entscheidend sich der demokratisierend wirkende Einfluss des Inkrementalismus im Zuge von Stadtsanierung und –umbau darstellt, bringt Müller auf den Punkt: *„Ein Auffangen gelang erst, so behauptete ich, mit dem inkrementalistischen Konzept, das offen genug war, Vielgestaltigkeit von städtischen Lebensentwürfen und Interessen politisch zuzulassen und Widerstände oder soziale Bewegungen gelegentlich als konstruktiv und richtig oder mindestens als interessant und intelligent zu akzeptieren“* (Müller in Altrock et.al. 2004, 126).

Auch die Rolle des Planers wird dabei relativ genau skizziert; dieser positioniert sich als Vermittler zwischen den Akteuren, Moderator des Planungsprozesses und begleitender Experte, welcher sich insbesondere jener Interessen annimmt, die prinzipiell keinen direkten Einfluss auf die Planung nehmen. Dies kommt dem Advokatenmodell von Davidoff sehr nah, wenngleich sich aus diesem Ansatz die Gefahr ergibt, dass Planer dann *„potentielle Manipulatoren, gerade der sozial schwachen Gruppen“* seien. (Reuter in Altrock et.al 2004, 60)

Abschließend sei noch auf zwei wesentliche Nachteile oder den situationsabhängig sinnvoll erscheinenden Einsatz der jeweiligen Planungsmodelle verwiesen. Das rationale Modell, so konnte bisher festgestellt werden, ist unangemessen in sozialen und politischen Situationen.¹⁴ Ähnlich verhält es sich mit dem offenen Modell des Inkrementalismus, wenngleich dieses eine wesentlich demokratischere Richtung impliziert. Der herausgestellte Interessenkonsens kann nur dann zustande kommen, wenn alle Akteure über annähernd gleiche Macht verfügen und im Gesamtbild kompromissfähige Interessen vertreten. Da dies den idealtypischen Zustand einer verwirklichten demokratischen Gesellschaft suggeriert, ist eine generelle Annahme von gleichmäßig verteilten

¹⁴ Vgl. der sozialen Determinante auch in Kap. 3.1

Machtbefugnissen im Planungsprozess höchst unwahrscheinlich. Jenes Phänomen zeigt sich dann auch in der Praxis: die punktuelle und projektorientierte Fokussierung des Inkrementalismus scheint prägend dafür, dass Planung, wann immer Interessen Gewicht entfalten, die auf Macht zurückgehen, zurückweicht und potentielle Interessenkonflikte meidet. Dies wird auch daran deutlich, dass der projektorientierte Ansatz gerade dazu neigt, konfliktreiche Planungsfelder zu meiden und dort anzusetzen, wo die „Akteure kooperationsbereit, die Flächen verfügbar und die Themen weniger kontrovers sind“ (Siebel 2006, 15).

Zwecks einer verbesserten Übersicht sind die Kernelemente beider Theorien abschließend gegenübergestellt:

Rationalismus	Inkrementalismus
Geschlossenes Modell	Offenes Modell
Gesamtmaßstäblich	Wesentlich kleinerer Betrachtungsmaßstab
Umfassende Gesamtplanung	Punktuelle und kleinteilige Interventionen
Frage nach Effizienz	Frage nach Interessenskonsens
Staatlich-hoheitliche Planung (Ein-Subjekt-Planung)	Planung durch eine Vielzahl von Akteuren und Interessengruppen
Rationaler Entscheidungsfindungsprozess, aufgebaut nach strikter Abfolge von Planungsschritten; Zielsetzung	Keine Hierarchisierung von Planungsschritten, im Zuge kurzfristiger Perspektiven auch parallel möglich; Erwartungsniveaus

Tab. 3 Rationalismus und Inkrementalismus im Vergleich

4 Die Renaissance der Stadtentwicklungsplanung ab Anfang der 1990er Jahre

4.1 Hintergrund: strukturelle Gegebenheiten – neue Herausforderungen für Stadtpolitik und Stadtplanung

Ab Ende der 1980er Jahre verdeutlichen sich die Anzeichen dafür, dass (Groß-)städte zukünftig wesentlich umfangreicheren Herausforderungen und Rahmenbedingungen ausgesetzt sind. Infolge veränderter Anforderungen wird ab Anfang der 1990er Jahre wieder verstärkt auf gesamtstädtischer Ebene planerisch interveniert, wenngleich dem Instrumentarium der Stadtentwicklungsplanung zahlreiche neue Formen, Ausprägungen und Merkmale zugerechnet werden.

„Umfassende Pläne werden tendenziell dann angestrebt, wenn einschneidende Veränderungen anstehen“ (Altrock et al. 2004, 229). Der hinter dieser Aussage stehende Verweis lässt sich ebenso auf die politischen und gesellschaftsstrukturellen Gegebenheiten Anfang der 1990er Jahre beziehen, denn es zeigt sich, dass sich nicht nur in der Bundesrepublik, sondern auf gesamteuropäischer Ebene eine gewisse Rückkehr großer Pläne vollzieht, die so vor allem von Großstädten genutzt werden. Beispiele sind in diesem Zusammenhang London (A strategic framework for London), Wien (Strategieplan), Helsinki (Zukunftsvisionen für Helsinki 1996), Barcelona (Stichwort Olympische Spiele 1992), Lissabon, Bilbao und Hamburg (Berding 2007, 77).

Der angedeutete Strukturwandel lässt sich durch eine Reihe von Merkmalen und Ausprägungen differenzieren, dessen Auswirkungen, abgesehen von lokalen und spezifischen Rahmenbedingungen, nahezu jede europäische Stadt betreffen; ihnen gemein sind die langfristigen Folgewirkungen.

Mit dem Begriff der *Globalisierung* wird der Prozess einer zunehmenden Abhängigkeit von Märkten und Produktion in verschiedenen Ländern beschrieben. Dies ist auf die Dynamik des Handels mit Gütern und Dienstleistungen, sowie der Bewegung von Kapital und Technologie zurückzuführen (OECD 2011).

Eine umfangreiche Untersuchung des Begriffs findet in dieser Arbeit nicht statt, sie verweist aber auf eine zentrale Charakteristik: Globalisierung wirkt sich seit Anfang der 1990er zunehmend auf stadtgesellschaftliche und –räumliche Entwicklungen aus. Die im Zuge der Nachhaltigkeitsdebatte angeregte Deindustrialisierung und Zunahme an wissensbasierten Dienstleistungsbranchen verändert auch die Nachfrage von Arbeitskräften dahingehend, dass eine erhöhte Anforderung an deren Qualität gestellt wird.¹⁵ Für (Groß-)Städte ergibt sich daraus nach außen eine erhöhte Standortkonkurrenz im internationalen Wettbewerb um Unternehmen und Arbeitsplätze. Innerhalb dieser entstehen Anforderungen dahingehend, die räumlichen und sozialen Folgen von ökonomischer Arbeitsmarktentwicklung angemessen zu steuern (BBSR 2009, 19). Globalisierung führt neben der erhöhten Standortkonkurrenz der Großstädte zu einer „Ent-Lokalisierung“ von sozialen und wirtschaftlichen Verflechtungen.

Der *demographische Wandel* zeichnet sich bereits seit Anfang der 1980er Jahre ab, wenn damals auch nicht mit derselben Berücksichtigung bedacht wie Anfang der 1990er Jahre.¹⁶ Mit dieser einschneidenden Veränderung der gesamtgesellschaftlichen Struktur ergeben sich für die nächsten Jahrzehnte immens wichtige Herausforderungen für die Stadt- und Regionalentwicklung, auch wenn sich jene Entwicklung nicht überall gleich stark zeigt, was gegenwärtig zum Teil am Nord-Süd und Ost-West-Gefälle deutlich wird.

Ein weiterer Ansatzpunkt stellt in diesem Zusammenhang die zunehmend deutlich werdende soziale Polarisierung und stadträumliche Fragmentierung dar. Da sich die Einkommensspanne zwischen Arm

¹⁵ Der Wandel von der Industrie zur Dienstleistungsgesellschaft wird auch als Tertiärisierung bezeichnet.

¹⁶ Mit dem Begriff "demographischer Wandel" wird die Veränderung der Zusammensetzung der Altersstruktur einer Gesellschaft bezeichnet (Foerderland 2011)

und Reich immer weiter dehnt, ändern sich die Konsummöglichkeiten und führen, neben anderen Faktoren, zu räumlichen Segregationsprozessen, die sich in Form einer sozialräumlichen Ungleichheit darstellen (BBSR 2009, 19). Pluralisierung, Individualisierung und letztlich die veränderte Altersstruktur prägen die gesellschaftliche Struktur auf langfristige Sicht¹⁷ (Berding 2007, 84).

Für die Stadtentwicklung ergeben sich daraus Anfang der 1990er je nach individueller kommunaler Situation schwerpunktmäßige Handlungs- und Aufgabenfelder, die sich dann u.a. auf die Wohnungsmarktentwicklung, Verkehr und Mobilitätsfragen, Wirtschaftsentwicklung und die Bereitstellung von technischer, sozialer und kultureller Infrastruktur beziehen (BBSR 2009, 20).

4.2 Gründe für eine Wiederkehr der Stadtentwicklungsplanung

Angesichts der schwierigen kommunalen Finanzlage, die sich Anfang der 1990er vor allem in der Widersprüchlichkeit zwischen wachsenden Anforderungen und reduzierten Mitteln, Planungsvermögen und begrenzter Planungskapazität zeigt, erscheint es zunächst paradox, dass sich insbesondere Großstädte wieder dem Instrumentarium der Stadtentwicklungsplanung zuwenden. *Berding* zufolge ist dies aber vielleicht auch die logische Konsequenz daraus, dass die oben beschriebenen strukturellen und kommunalen Restriktionen gerade dazu anregen, ein strategisches und steuerndes Handeln der Kommunen zu rechtfertigen¹⁸ (Berding 2007, 77). Ähnlich wie *Altrock* (s.o.) fasst auch *Hoffmann-Axthelm* jene Umbruchsituationen als Auslöser gesamtstädtischer Entwicklungsplanung zusammen: „*Stadtentwicklungspläne sind ohnehin bevorzugte Pläne für Krisen- und Umbruchzeiten*“ (Hoffmann-Axthelm 1997, 64).

Neben den strukturellen Gegebenheiten, die zahlreiche europäische Großstädte in eine verstärkt interregionale und zuweilen sogar internationale Konkurrenzsituation rücken, spielen auch Aspekte auf Seiten der Projektplanung eine entscheidende Rolle. Nach *Frey et al.* (2003, 15-16) ergibt sich aus innovativen und in der Vergangenheit erfolgreichen Einzel-, Groß- und Leuchtturmprojekten gerade die Notwendigkeit, diese in eine gesamtstädtische Strategie einzubinden. Projektorientierte Planung vermag genau das nicht zu leisten, wozu gesamtstädtische Entwicklungsplanung in der Lage ist: Orientierung durch einen gesamthaften Überblick herzustellen, Einzelprojekte und ihre Auswirkungen auf räumlicher, wirtschaftlicher und sozialer Ebene in einen Gesamtkontext einzubetten, die kooperative und kommunikative Vernetzung der Akteure zu fördern und mögliche Synergieeffekte herauszustellen.

¹⁷ *Pluralisierung* meint in diesem Zusammenhang vor allem die durch Zuwanderung begünstigte Vervielfältigung von Lebensstilen und Kulturen. *Individualisierung* beschreibt eine zunehmende Egozentrierung sowie den Verlust von Traditionen und Werten in der Gesellschaft.

¹⁸ Strategische Planung bildet ein wesentliches Merkmal gegenwärtiger Stadtentwicklungskonzepte und wird in Kap. 4.4 ausführlich dargestellt.

Im Kontext wirtschaftlicher Transformationsprozesse wie Deregulierung und Privatisierung steigt der Bedarf an Koordination und Kooperation.¹⁹ Um konsistente Ziele und Strategien für die Stadtentwicklung zu formulieren, bedarf es vor dem Hintergrund der Ausgliederung kommunaler Aufgaben (bspw. Ver- und Entsorgung, Wohnungswirtschaft) übersichtlicher Darstellungen der räumlichen und thematischen Gesamtzusammenhänge. Dies impliziert wiederum das Erfordernis von gesamtstädtischen *Leitbildern*, deren Anschauungs- und Verdeutlichungspotenzial eine verbesserte Identifikation und Transparenz erreichen kann.

Die Schwierigkeit einer eindeutigen Ursachendefinition resultiert neben den gesellschaftsstrukturellen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch daraus, dass die planungstheoretische Diskussion ab Anfang der 1990er keine lineare Abfolge von klar identifizierbaren Leitbegriffen oder Planungsparadigmen mehr darstellt, sondern sich vermehrt in viele, undeutlich zueinander stehenden Ableitungen bewegt, so dass an dieser Stelle ein dritter Exkurs erfolgt, der den Versuch unternimmt, die planungstheoretische Ausgangssituation und Fortentwicklung ab Anfang der 1990er darzustellen.

4.3 Exkurs 3 I Der planungstheoretische Stand – die Schwierigkeit einer eindeutigen Positionierung

4.3.1 Grundlagen

Für den dritten Exkurs werden folgende Ansätze in Betracht gezogen: der „communicative turn“ nach Healey (1992) und der „perspektivische Inkrementalismus“ nach Ganser et al. (1993).

Während der Ansatz Healeys darauf abzielt, die Notwendigkeit von kommunikativen und kooperativen Elementen in der Planungspraxis und im Planungsprozess zu betonen, kann die perspektivische Form als eine Weiterentwicklung des klassischen Inkrementalismus verstanden werden, bezieht sich dabei aber vor allem auf das Planungsverständnis in Deutschland. Wie schon angedeutet, stellen diese keine lineare Weiterfolge der planungstheoretischen Entwicklung dar, obgleich ihre Positionierung und Bedeutung dadurch nicht in Frage gestellt wird. Diese unstete Abfolge lässt sich vereinfacht wie folgt darstellen.

¹⁹ *Deregulierung*: Abbau von staatlichen Regelungen (Gesetzen, Verordnungen, Richtlinien) mit dem Ziel, mehr Entscheidungs- und Wahlfreiheiten zu eröffnen. Mit der Rücknahme zwingender Vorschriften oder verbindlicher Standards sollen technische, wirtschaftliche und soziale Innovationen angeregt und dazu beitragen, wirtschaftliche Entscheidungen schneller zu realisieren. (Bundeszentrale für politische Bildung)

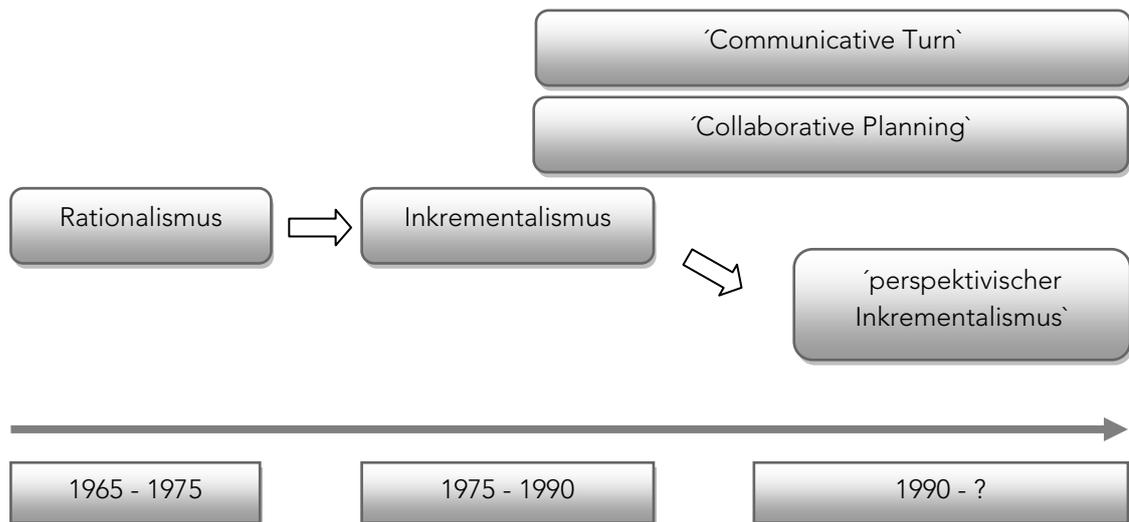


Abb. 8 Planungstheoretische Entwicklung

4.3.2 theoretische Ansätze

4.3.2.1 „Communicative Turn“

Die kommunikative Wende hat ihren Ursprung in der sich erhöht darstellenden Dynamik und Pluralität einer komplexen Gesellschaft, die es bezogen auf den Planungsprozess zunehmend seltener zulässt, eine rational-instrumentelle Zieldefinition zu finden, welche über einen mittel- bis langfristigen Zeitraum gültig bleibt. Die Planung stellt sich somit die Frage, wie jene Komplexität aus unterschiedlichen Interessen und Direktiven zusammengeführt werden kann, um aus ihr letztendlich einen Plan zu formulieren (Allmendinger 2002, 182).

Healey formuliert 1992 einen Ansatz, der Planung zum einen als kommunikativen Akt definiert und zum anderen auf die bisherige, wissenschaftlich-rationale Grundlage einer systematischen Schrittabfolge weitgehend zu verzichten versucht, ohne die Funktion der Planung gänzlich aufzugeben. Jener Ansatz trägt also wesentlich dazu bei, demokratische Potentiale der Planung unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen zu realisieren. Ihren Ursprung besitzt die kommunikative Planungstheorie in dem normativen Anspruch, durch eine gleichmäßige Einbeziehung sämtlicher Akteure einen gesellschaftlich legitimierten Planungsprozess zu verwirklichen und insgesamt auf eine vereinheitlichte Konsensbildung abzielen (Altrock et al. 2004, 194).

Dem Ansatz geht die Grundannahme einher, dass Wissen nicht vollständig vorformuliert vorliegt, sondern sich dieses in seiner Gesamtheit erst durch Kommunikation und gegenseitigen Austausch konkretisiert. Insofern werden Wissensgrundlagen, Sichtweisen und spezifische Ansichten durch den diskursiven Gehalt des Planungsprozesses generiert und besitzen zudem den Vorteil, jedem Teilnehmer zur Verfügung zu stehen (Healey 1992, 40). Der Planer begreift sich in diesem Konstrukt aus divergierenden Interessenslagen und Absichten zunehmend als Moderator, der zwischen den verschiedenen Gruppierungen vermittelt und die Dialogfähigkeit aller relevanten Wissensgrundlagen aufrecht erhält:

„In this context, the traditional spatial planner is in many cases being transformed into a kind of knowledge mediator and broker, using an understanding of the dynamics of the governance situation to draw in knowledge resources and work out how to make them available in a digestible fashion in the dialogical processes of policy development“ (Healey 1997, 309).

Die auf dem Habermaschen´ Modell der machtfreien Sprechsituation aufbauende kommunikative Sicht auf Planungsprozesse ist allerdings nicht vollständig frei von Widersprüchen und abweichenden Verhaltensweisen in der Praxis.²⁰ Zum einen sind Fragen der Organisation von Konsensbildungsprozessen, zeitliche, finanzielle und informative Verfügbarkeiten sowie die Reichweite der erarbeiteten Ergebnisse (speziell, wenn diese auf kleinräumlicher Ebene erarbeitet wurden und ihre Einbettung in größere räumliche Zusammenhänge bewertet werden soll) nicht abschließend geklärt. Zum anderen stellt sich in der Praxis oftmals ein abweichendes Bild von Verhaltensweisen ein, was sich darin zeigt, dass das kooperative Modell reale Machtverhältnisse vernachlässigt: (Altrock et al. 2004, 196)

„Habermas does not provide a detailed vocabulary of power, or a theory of its workings, which might facilitate the close understanding of how power shapes policy-making and implementation, and rationality itself. Healey..., like others, addresses the problem by emphasising the permeation of power into communication..., but then turns away from it, towards a preoccupation with the mechanics and dynamics of communication“ (Flyvbjerg/Richardson 2002, 57-58).

Die Notwendigkeit einer Konsensbildung kommt je nach entsprechender Ausgangslage beispielsweise nur dann in Betracht, wenn sich für machtvolle Akteure (z.B. Investoren) eine Verzögerung der Planung ausschließen lässt (Altrock et al. 2004, 196). Die Herstellung von Konsens begründet sich dann lediglich durch eine gewisse Sensibilisierung betroffener Akteure dahingehend, dass diese in ihren Belangen nicht allzu stark beeinträchtigt werden. Dem Ideal einer diskursiven Konsensfindung, bei welcher zusätzliches Wissen generiert wird, wäre dann nicht folgegeleistet.

4.3.2.2 Perspektivischer Inkrementalismus

Am Planungsbeispiel der IBA Emscher Park formulieren Ganser, Siebel und Sieverts 1993 ein planungstheoretisches Modell, das in Anlehnung an den klassischen Ursprung als „perspektivischer Inkrementalismus“ bezeichnet wird.²¹ *„Mit dem vorgestellten Adjektiv ist die Vielzahl der kleinen Schritte gemeint, die sich auf einen perspektivischen Weg machen“*

²⁰ Jenes Modell fordert eine Existenz von wenigstens vier Gegebenheiten, unter welchen eine Kommunikation erst ermöglicht wird: Wahrheitsgehalt von Vorschlägen („Truth“), Richtigkeit von zwischenmenschlicher Beziehung („Rightness“), Aufrichtigkeit der subjektiven Aussagen („Truthfulness“) und Verständlichkeit der gesprochenen Sprache („Comprehensibility“). (nach Allmendinger 2002, 188)

²¹ Die Internationale Bauausstellung Emscher Park stellte von 1989-1999 ein Zukunftsprogramm des Landes Nordrhein-Westfalen dar und war inhaltlich durch eine Vielzahl unterschiedlichster Projekte (120 an der Zahl) geprägt. (IBA-NRW 2011)

(Ganser et al. 1993, 114). Im Gegensatz zu früheren Leitvorstellungen erhebt jene Theorie nicht mehr den Anspruch eines „wirklichkeitsfernen Idealbildes“, sondern die realitätsnahe Herangehensweise an aktuelle Aufgaben (Berding 2007, 75). Das planerische Vorgehen ist demnach durch eine Reihe von methodischen Elementen gekennzeichnet: (nach Ganser et al. 1993, 114-115)

- Zielvorgaben bleiben auf dem Niveau von gesellschaftlichen Grundwerten
- Prinzipientreue im Einzelfall
- Projekte statt Programme
- Überschaubare Etappen
- Verzicht auf flächendeckende Realisierung
- Integration der Instrumente statt Integration der Programme
- Ökonomische statt rechtliche Intervention

Selle verweist in diesem Zusammenhang darauf, dass sich mit dem perspektivischen Inkrementalismus keine neue Planungstheorie ergibt, denn im Gegensatz zu den Idealvorstellungen der 1960er Jahre „bietet der (perspektivische) Inkrementalismus keine umfassende Theorie für räumliche Entwicklung. Er ist lediglich ein Modell für Teile von Planungs- und Entscheidungsprozessen, das den Vorzug hat, die Realität in einigen Grundzügen verlässlich abzubilden“ (Selle 2005, 70). Ebenso werden den sieben Grundelementen noch zwei weitere hinzugefügt. Zum einen die „Verschränkung von informeller mit regulativer Planung“ (Müller in Altröck et al. 2004, 130), zum anderen die „Intensivierung vertikaler und horizontaler Kommunikation und Kooperation im Zuge der gemeinsamen Arbeit an Projekten“ (Selle 2005, 70).

Mit Bezug auf den praktischen Ursprung konzentriert sich der perspektivische Inkrementalismus also darauf, Projekte im Rahmen einer Perspektive und damit verbundenen Qualitätskriterien umzusetzen.

Instrumentell lässt sich das Modell in der informellen Planung verorten, wie Ganser et al. selbst betonen. Trotz der allumfassenden Projektorientierung strebt auch der perspektivische Inkrementalismus nach einer systematischen Konkretisierung einzelner Beispiele, Projekte und Konstellationen im Zuge von genauen Zielsetzungen und „die einzelnen Projekte übergreifende(n) Themenstellungen“ (Ganser et al. 1993, 117). Inwiefern sich aus der Summe an Einzelprojekten jedoch Synergieeffekte ergeben, lässt das Modell relativ offen.

Die Ausrichtung der methodischen Elemente weist eine relativ klare Positionierung von Planungsschritten auf, die neben der ihr anhaftenden „deregulatorischen Komponente“ aber auch die Gefahr bergen, „destabilisierend für fordistische Regulationsweisen“ zu wirken. (Müller in Altröck et al. 2004, 130) Jenes, auch in Verbindung mit der kooperativen Prozessstruktur, hebt den Regulationsanspruch staatlicher Institutionen nahezu vollständig aus.

4.3.3 Fazit – Wie stellt sich (Entwicklungs-)planung Anfang der 1990er dar?

Wie also präsentiert sich Planung Anfang der 1990er Jahre? Planungstheoretisch gesehen suggerieren jeweils beide Ansätze eine Demokratisierung der Planung, die dadurch zustande kommt, dass Planung mittlerweile als ein Prozess verstanden wird, der sich durch Konsensfindung und gegenseitige Akzeptanz kennzeichnen lässt. Die veränderte politische Steuerung von Planung wird gegenwärtig durch den Begriff „Urban Governance“ beschrieben. Dieser beschreibt die Beteiligung der Bevölkerung an der politischen Steuerung, einen regelgebundenen und transparent verlaufenden Entscheidungsfindungsprozess und die Reaktion der politisch-administrativen Akteure auf Bürgerbelange²² (Fürst 2007, 5).

Insofern unterstützt dies den Verdacht, dass die Zeit einer öffentlich-regulierten Entwicklungsplanung vorbei zu sein scheint. Vielmehr fungiert der Planer im unübersichtlichen Geflecht aus Interessen und Akteuren vermittelnd und kooperativ; Planung ist wesentlich weniger an ein bestimmtes Subjekt gebunden und entsteht im Zuge einer gemeinsamen Entwicklung durch die Beteiligten. Ähnlich argumentiert auch Brech: „Die Zeit der sozial regulativen Planung (ist) vorbei (...), weil sich die Wirklichkeit schneller verändert als Regeln angepaßt werden können“ (Brech 1997, 19). Planung ist folglich wesentlich durch kooperative, kommunikative und diskursive Verfahren gekennzeichnet, wengleich diese keinem einheitlichen Schema folgen, sondern von den jeweils spezifischen Bedingungen abhängig sind.

Die Koppelung unterschiedlicher planungstheoretischer Ansätze lässt vermuten, dass es ab Anfang der 1990er nicht mehr um neue Planungsparadigmen geht, sondern vielmehr um die Notwendigkeit, mit den „aktuellen, komplexen und miteinander zusammenhängenden Herausforderungen umsetzungs- und lösungsorientiert“ umzugehen (BBSR 2009, 18-19). Auch die Stadtentwicklungsplanung richtet sich infolge dessen nicht mehr nach einheitlichen Planungsschemen, sondern findet ihre Anwendung in Form von unterschiedlichen Ansätzen und Konzepten, die je nach Zielabsicht mehr oder weniger von den beiden theoretischen Grundlagen Gebrauch machen. Es beschreibt das, was auch als „Entstandardisierung“ der Planung bezeichnet wird: „Es gibt nicht die eine Praxis, es gibt viele Praxen“ (Klotz, Frey 2005, 5).

4.4 Strategische Stadtentwicklungsplanung

Die sich in der Summe darstellenden Herausforderungen für Großstädte implizieren, dass Stadtentwicklungsplanung zunehmend in strategische Vorgehensweisen und Verfahren eingegliedert ist. Der Ansatz einer Strategieentwicklung zur Koordination und Durchführung langfristiger und grundsätzlicher Orientierungen ist dabei nicht völlig neu; er findet sich so auch bereits in der frühen

²² Auf eine Diskussion der Begrifflichkeit wird in dieser Arbeit nicht eingegangen. Weiterführende Literatur findet sich z.B. hier: Lang, Thilo; Tenz, Eric (2007) (Hrsg.): Urban Governance und Steuerungsformen (in) der Stadtentwicklung. Städte im Umbruch. Ausgabe 4/2007.

Phase der Stadtentwicklungsplanung, wenngleich sich der Begriff unter Berücksichtigung politischer und planerischer Paradigmen ab den 1990er Jahren anders darstellt.²³

Strategische Planung unternimmt den Versuch, Planung „durch einen querschnittsorientierten und synergiebildenden ‘Gesamtansatz’ von Stadtentwicklungsplanung neu zu orientieren“ (Klotz et al. 2005, 10) und ist durch folgende Kernmerkmale charakterisiert: (nach Hutter 2006, 210)

- Bezug auf externe Rahmenbedingungen von Städten und Regionen (demographischer Wandel, Globalisierung, interkommunale/interregionale Konkurrenzsituation).
- Einbettung in kooperative Akteursbeziehungen und Netzwerke.
- Fokus liegt auf einer schwerpunktartigen Entwicklung, die sich entgegen der früheren flächendeckenden Planung sowohl auf ausgewählte Themen als auch bestimmte Räume bezieht.
- Integrative Betrachtung der ausgewählten Schlüsselthemen und der Versuch einer Stabilisierung der kooperativen Akteursbezüge.
- Zielorientierung und enge Verbindung von Zielen und Handlungen. Zudem erfolgt oftmals eine Qualifizierung und Bündelung zahlreicher Projekte und ihre Eingliederung in einen räumlichen wie thematischen Gesamtzusammenhang.
- Schaffungsfunktion eines Bezugsrahmens für die zahlreichen Entscheidungen, welche die Stadt- und Regionalentwicklung beeinflussen.

Eine Strategie entsteht jedoch erst dann, wenn ihre Inhalte und Prozesse mit den externen und internen Kontextbedingungen der Stadtentwicklungsplanung abgestimmt sind. Insofern richtet sich der Blick auf die Gesamtheit von Kontext, Inhalt und Prozessen und bekräftigt damit im Rückschluss, dass strategische Planung im Gesamtzusammenhang gesehen werden muss. (Vgl. Abb. 9) Dabei ist nicht unbedingt zu erwarten, dass strategische Planung ausschließlich auf räumlicher Ebene stattfindet. Viel eher erfasst sie „strategisch relevante Entwicklungsfelder“ und zeigt innerhalb dieser Realisierungsszenarien beabsichtigter Handlungsschwerpunkte auf (Klotz et al. 2005, 32).

²³ An dieser Stelle erfolgt ein übersichtsartiger Einstieg in die Thematik. Für eine detaillierte Betrachtung empfiehlt sich folgende Literatur: Kühn; Fischer (2010): Strategische Stadtplanung – Strategiebildung in schrumpfenden Städte aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive; Hutter; Wiechmann (2010): Strategische Planung – Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen.

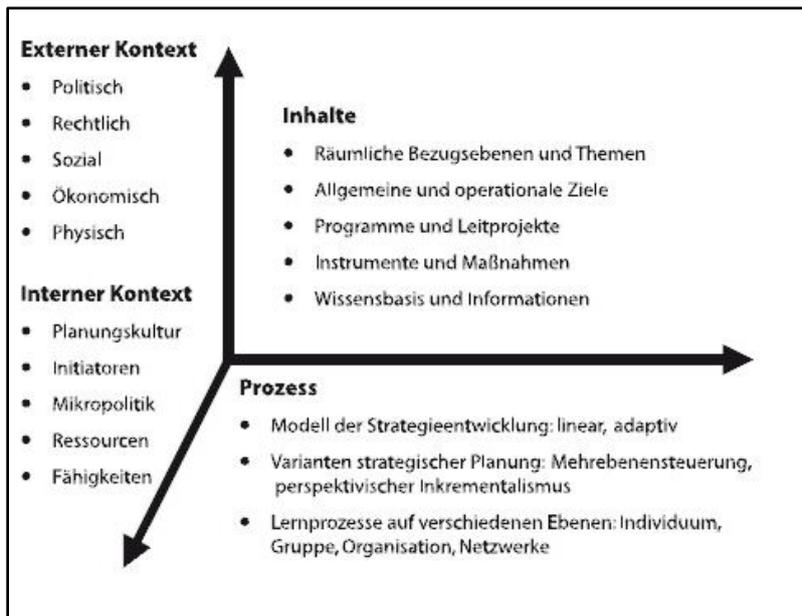


Abb. 9 Dimensionen der Strategieentwicklung

Aus der Abbildung geht hervor, dass sich zwei prozessuale Varianten der strategischen Planung herausstellen lassen. Zum einen ist die Vorgehensweise des *perspektivischen Inkrementalismus* hier explizit verortet, zum anderen suggeriert die Bezeichnung „Mehrebenensteuerung“ einen strategischen Ansatz, der sich mehr als *integrierter Prozess* versteht. Beide Planungsvarianten unterscheiden sich jeweils danach, was sie „auf der Zielebene der Strategieentwicklung festlegen und was sie offenhalten“ (Hutter 2006, 212).

In der wissenschaftlichen Debatte herrscht derweil Uneinigkeit darüber, wie sich strategische Planung im Zuge der beiden Modelle (perspektivischer Inkrementalismus und integrierte Entwicklungsplanung) bewegt. Kühn verweist darauf, dass strategische Planung als eine Synthese aus beiden Modellen gesehen werden kann, welche „die Anforderungen beider Modelle gleichwertig zu kombinieren versucht“ (Kühn 2008, 232). Man spricht dann auch von einem „dritten Weg“ zwischen großen Plänen im Sinne integrierter Entwicklungskonzepte und kleinen Schritten nach inkrementeller Vorgehensweise.

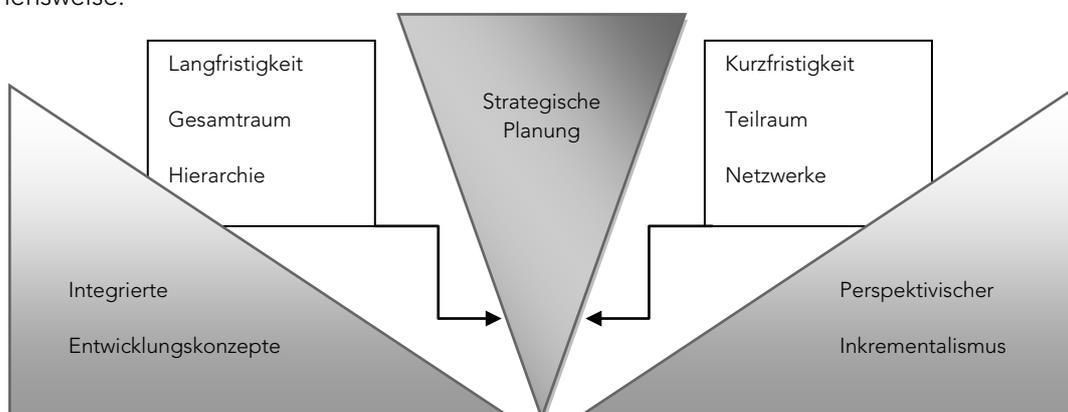


Abb. 10 Einordnung strategische Planung

Brake stellt in diesem Zusammenhang zudem ein konstitutives Merkmal strategischer Planung heraus; die Gleichzeitigkeit von Orientierung und Umsetzung: „*Wesentliches Merkmal der strategischen Entwicklungskonzepte ist die unbedingte Einheit von Orientierung und Umsetzung*“ (Brake 2000, 285). Dies impliziert, dass strategische Planung im zeitlichen Kontext („Gleichzeitigkeit“) auch als permanenter Lernprozess zu verstehen ist.²⁴ Im Wesentlichen lassen sich folgende Merkmale herausstellen: (nach Kühn 2008, 234-236)

- Stärken-Schwächen-Analyse
- Strategische Leitbilder und strategische Projekte als Ausdruck gesamtstädtischer „Visionen“ bzw. punktueller Entwicklungsmaßnahmen
- Erfolgskontrolle
- Orientierung und Umsetzung

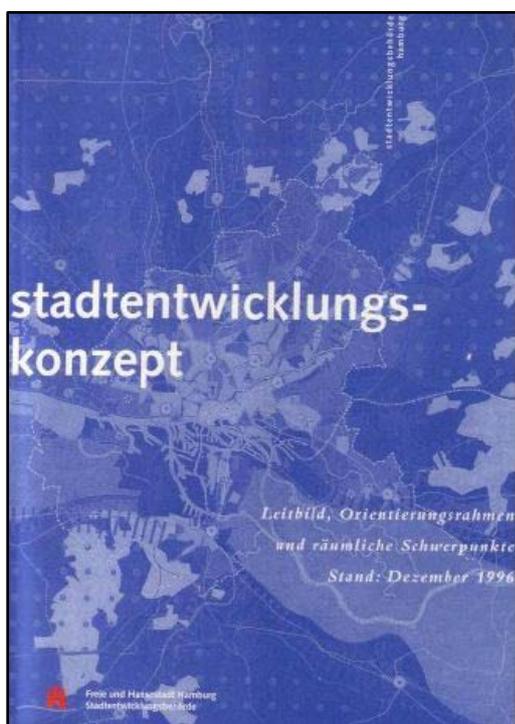
In der Praxis zeigt sich, dass einige Städte explizit auf die Methodik strategischer Planung verweisen und in bestimmten Fällen sogar die Bezeichnungen der Stadtentwicklungskonzepte danach ausrichten. (Bsp. „Strategieplan Wien“) Allerdings sollte durch die Positionierung strategischer Vorgehensweisen nicht der Eindruck entstehen, sie würden sie klar von den Modellen des perspektivischen Inkrementalismus und den klassischen integrierten Entwicklungskonzepten abgrenzen; vielmehr finden sich Überschneidungen und themenrelevante Schwerpunktsetzungen hinsichtlich Erarbeitungsprozess (top-down; bottom-up), projektorientierter oder teilräumlicher Planung und Art der Akteursaktivierung.

Die Anlehnung strategischer Merkmale an rationale Planungsschritte (v.a. Stärken-Schwächen-Analyse und Erfolgskontrolle) suggeriert, dass auch frühere Entwicklungskonzepte in begrenztem Maße bereits strategisch ausgelegt waren. Die wissenschaftliche Unterscheidung findet ihren Ausdruck in der Formulierung zweier sich „diametral gegenüberstehender Strategiemodelle“ (Wiechmann; Hutter 2008, 103). Demnach ist zwischen dem rational angelegten, linearen Modell und der adaptiven Strategieentwicklung zu unterscheiden. In der aktuellen Debatte spricht man daher auch häufiger von einer „*Renaissance großer Pläne*“ oder der „*Wiederkehr von strategischer Entwicklungsplanung*“ (bspw. Klotz et al. 2005, Ritter 2007 oder Altröck 2004).

²⁴ Für eine zyklische Betrachtung der „Strategieentwicklung“ siehe bspw. Ritter (2007): Strategieentwicklung heute-zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung) oder Bertelsmann-Stiftung (Hrsg.) (2006): Wegweiser Demographischer Wandel 2020. Analysen und Handlungskonzepte für Städte und Gemeinden.

4.5 Das Beispiel Hamburg – Stadtentwicklungskonzept 1996

4.5.1 Allgemeine Angaben



Stadt / Bundesland	Hamburg
Bezeichnung	Stadtentwicklungskonzept
Träger	Stadtentwicklungsbehörde
Veröffentlichung	Dezember 1996
Geltungsdauer	10-15 Jahre
Verfasser	27 Fachleute unterschiedlicher Fachdisziplinen
	Büro Baumgart-Pahl-Weber
	Büro Ohrt-von Seggern
	Büro Stahrplan

Abb. 11 Stadtentwicklungskonzept HH - Übersicht

4.5.2 Allgemeine Ziele

Das Stadtentwicklungskonzept konzentriert sich auf schwerpunktmäßige Aufgaben und Handlungsprioritäten, wobei insbesondere „raumwirksame und flächenbezogene Aussagen“ getroffen werden²⁵ (StEK HH, 6). Es soll dabei ein „Leitbild und einen Orientierungsrahmen für die längerfristige räumliche Entwicklung Hamburgs unter wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten bieten“ (ebd.). Grundlage der Konzipierung bilden nicht mehr umfassende Prognosedaten und Programmvorgaben für die politischen Handlungsbereiche, sondern die für einen Zeitraum von 10-15 Jahren erkennbaren Rahmenbedingungen auf wirtschaftlicher, sozialer und städtebaulicher Ebene. (ebd.) Das Stadtentwicklungskonzept weist sich selbst eine gewisse Steuerungsfunktion hinsichtlich Prioritätensetzung räumlicher und sachlicher Art zu. „Es definiert die Strategien, die Stadtentwicklungsplanung in den nächsten zehn Jahren einschlagen sollte, damit die gesetzten Ziele erreicht werden können“ (S. 10), verweist dabei aber auch auf die sich darstellende Restriktion, dass die personellen und finanziellen Ressourcen der Stadt zur Steuerung und Koordination von einzelnen Projekten begrenzt sind (ebd.).

²⁵ Alle Seitenangaben beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf das *Hamburger Stadtentwicklungskonzept (StEK HH)*

4.5.3 Inhalte und Aufbau

Das Stadtentwicklungskonzept dient unter Berücksichtigung formeller Bindungen dazu, einzelne Projekte und Themenstellungen in leitbildartiger Funktion räumlich zu verorten. Dies drückt sich hierin aus: „Es (StEK) kann und soll als Leitbild verstanden werden, dessen Steuerungsfunktion sich auf die Rahmensetzung für die einzelnen räumlich definierten Projektfelder beschränkt“ (S. 10). Auffällig ist dabei die enge Bindung an rechtlich-bindende Planwerke. So nimmt das „Regionale Entwicklungskonzept“ (REK) eine übergeordnete Rolle ein (S. 7). Auch der Flächennutzungsplan und das neue Landschaftsschutzprogramm stellen neben dem REK „die gesetzlich vorgeschriebenen Pläne für die Steuerung der Entwicklung des gesamten Staatsgebietes der FHH“ (S.8) dar. Die Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes erfolgte auf Basis mehrerer „Stadtdialoge“, welche unter Einbezug lokaler Experten verschiedener Fachressorts die Grundlage „zur Bestimmung des Handlungskorridors“ darstellen (S. 9/10).

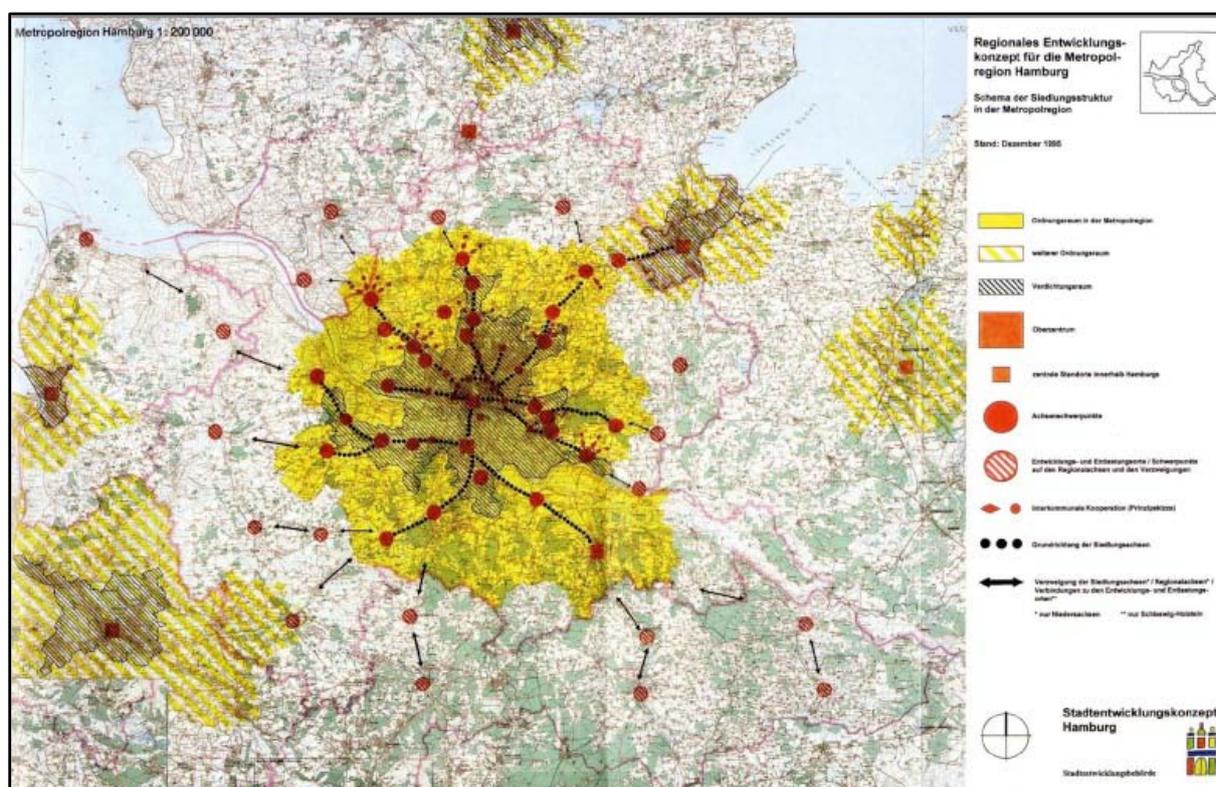


Abb. 12 Regionales Entwicklungskonzept für die Metropolregion Hamburg

Das Stadtentwicklungskonzept richtet sich in seinen Inhalten nicht flächendeckend an die Gesamtstadt, sondern benennt „Schwerpunktaufgaben in räumlicher und thematischer Hinsicht“ (S. 10). Lediglich die Leitziele, welche den Schwerpunktaufgaben vorstehen, verstehen sich als umfassend teilräumliche und gesamtstädtisch formulierte Entwicklungsleitlinien, die sich aus den Hintergründen und Merkmalen der aktuellen räumlichen, wirtschaftlichen und sozialen Situation ergeben. (ebd.)

Aus den Leitziele ergeben sich Leitbild und Schwerpunktsetzungen der Stadtentwicklung. Diese sind wie folgt betitelt: „flächenschonende Stadtentwicklung“, „Stadt des sozialen Ausgleichs“, „die Stadt

und ihre Entwicklungsräume“ und „Planen heißt Vorsorgen“ (S. 4/5). „Planen heißt Vorsorgen“ versucht einen Ausblick auf künftige Aufgaben der Stadtentwicklung in Hamburg vorzunehmen.

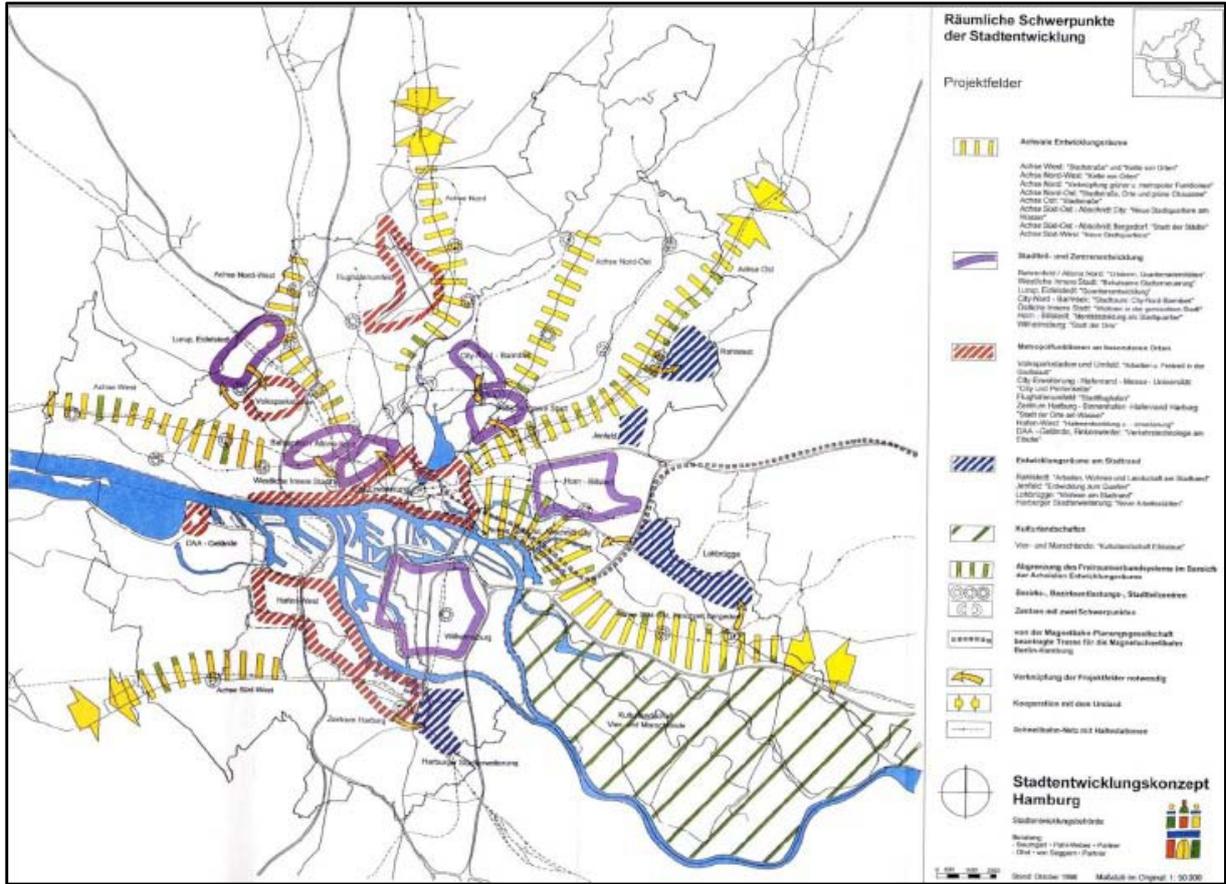


Abb. 13 Räumliche Schwerpunkte der Stadtentwicklung

Der Aufbau des Hamburger Stadtentwicklungskonzeptes lässt sich wie folgt darstellen.

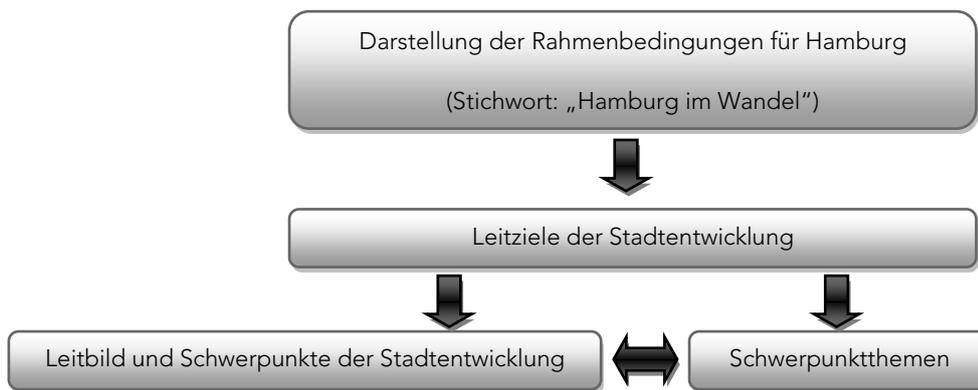


Abb. 14 Aufbau Stadtentwicklungskonzept HH

4.5.4 Fazit

Das Stadtentwicklungskonzept von 1996 lässt sich schon aufgrund der eigenständigen Definition den strategischen Leitbildern zuordnen. Es verfolgt den Anspruch einer Rahmensetzung für unterschiedliche Projekte räumlicher und thematischer Art und verortet diese unter Einsatz zahlreicher Kartendarstellungen im Stadtgefüge Hamburgs. Zum Teil finden sich in ihm auch Aspekte für eine sektorale Einordnung in den Stadtentwicklungskontext, denn der Analyseprozess der jeweiligen Schwerpunktfelder basiert auf sektoralen Plangrundlagen. Beispielhaft können hier planerische Darstellungen der Stadtgesellschaft (Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger), der Potentialräume (nach Dichte, Infrastruktur, Flächenreserven etc.) und angestrebter Quartiersentwicklung (Charakterisierung städtischer Räume) angeführt werden.

Die Besonderheit liegt zum einen darin, dass diese sektoralen Pläne nicht einer Voruntersuchung für die Flächennutzungsplanung dienen, sondern eine eigenständige Plangrundlage der Themenfelder darstellen. Zum anderen ist die Grenze zwischen sektoraler und leitbildähnlicher Ausrichtung der Pläne nicht immer klar zu ziehen. So basieren beispielsweise Plangrundlagen des Schwerpunktthemas „Stadt des sozialen Ausgleichs“ auf empirischen oder statistischen Annahmen/Daten darüber, wie sich die Stadtgesellschaft im Ist-Zustand darstellt, während die Darstellung der Projektfelder (Vgl. Abb. 13) einen Soll-Zustand skizziert, aber dennoch auf Analyseergebnisse vorangegangener sektoraler Betrachtungen Bezug nimmt.

Generell lässt sich feststellen, dass das Stadtentwicklungskonzept stark auf räumlicher Ebene argumentiert. Dies zeigt sich in der strikten Einbettung des Entwicklungskonzeptes in formellbindende Planungen und übergeordnete Regionalkonzepte (FNP, Landschafts- und Artenschutzprogramm, REK) und durch den Rückgriff auf zahlreiche Planwerke, die somit eine raumbezogene Darstellung der Entwicklungsziele implizieren.

Das Stadtentwicklungskonzept lässt weitgehend offen, welche Akteure in umsetzungsorientierter Hinsicht agieren. Die Entwicklungsziele benennen keinen entsprechenden Akteur, ebenso wie kein Verweis auf eine private oder kommunal-öffentliche Realsierung gegeben wird (Vgl. dazu auch Berding 2007, 156). Dadurch, dass sich das Stadtentwicklungskonzept eigenständig einer strategischen Entwicklung verschreibt, findet sich hier ein Widerspruch. Die Benennung der umsetzenden Akteure stellt in strategischer Hinsicht einen wesentlichen Aspekt zur Schaffung von optimalen Rahmenbedingungen dar.²⁶ Bei der Vielzahl sich bietender Themen- und Projektfelder muss angezweifelt werden, inwiefern dem Stadtentwicklungskonzept dann strategische Wirkung oder umsetzungsorientierte Rahmensetzung zukommt.

²⁶ Die Beschreibung einer idealtypischen Strategieentwicklung nach Ritter (2007) findet sich im Anhang.

4.6 Die Frage nach der Renaissance – Wiederauflage oder gänzlich neuer Ansatz von Stadtentwicklungsplanung?

Im abschließenden Kapitel der Analysephase erfolgt der Rückgriff auf die Leitfrage nach der Renaissance:

„Können die gegenwärtigen strategischen Stadtentwicklungskonzepte als eine Wiederauflage der großen Stadtentwicklungspläne der 60er/70er verstanden werden oder ergibt sich aus ihnen eine qualitativ neue Art, Stadtpolitik zu verstehen und anzugehen?“

Um auf diese Fragestellung angemessen antworten zu können, soll sich zunächst der entscheidenden Komponenten und Merkmale früherer und aktueller Stadtentwicklungskonzepte angenommen werden.

Stadtentwicklungskonzepte der 1970er Jahre entstanden im Sinne einer rational- umfassenden Planbarkeit meist aus Beweggründen einer Wachstumsvorstellung und analytischen „Vollerfassung“ relevanter Informationen, Trends und Prognosen. Ihnen lag die Auffassung zugrunde, dass sich mit einer mathematisch geprägten Erfassung aller relevanten Informationen die zukünftige Entwicklung gesamtstädtisch steuern ließe. In diesem Zusammenhang zeigen sich Charakteristika, die sich so auch in heutigen Entwicklungskonzepten feststellen lassen: Früheren und aktuellen STEKs ist gemein, dass sie eine mittel- bis längerfristige Ausrichtung verfolgen, bis zu einem gewissen Grad zielorientiert sind und für diese Entwicklungsstrategien aufzeigen, eine gesamtstädtische Sicht mit regionalen Bezug aufweisen und themenübergreifende Zusammenhänge im gesamtstädtischen Kontext darstellen zu versuchen. Der „Grundtypus“ der Stadtentwicklungsplanung ist dabei stets derselbe geblieben; der informelle Gehalt des Instruments verweist auf die nicht-bindende Wirkung von Stadtentwicklungskonzepten und ihre Anpassungsreaktion auf externe und interne Rahmenbedingungen.

Wie festgestellt werden konnte, weisen insbesondere die aktuellen Stadtentwicklungskonzepte eine Fülle von diversen Ausprägungen und Formen auf, die eine eindeutige Systematisierung zumeist nicht zulassen. Hier divergieren dann Ansätze, die trotz aller Unterschiedlichkeit dennoch unter dem Oberbegriff der Stadtentwicklungsplanung zusammengefasst werden.

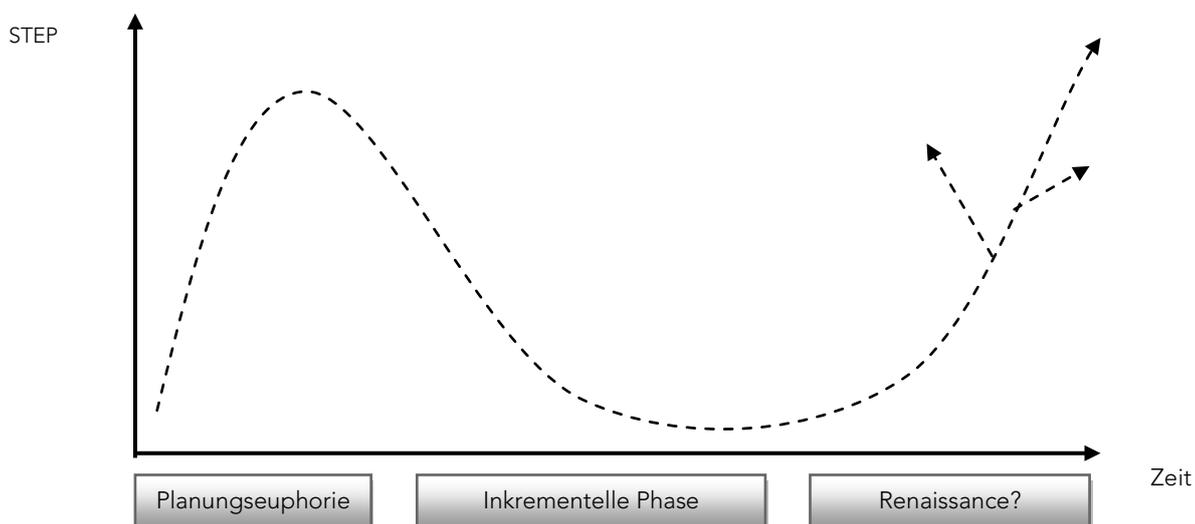


Abb. 15 Grad der STEP-Entwicklung (Graph)

Der planungsgeschichtliche Verlauf der Stadtentwicklungsplanung ließe sich gemäß Abb. 15 verdeutlichen. Die vermeintliche Phase der „Renaissance“ folgt damit zum einen keinem einheitlichen Planungsparadigma mehr, zum anderen erhalten verschiedenste Entwicklungsansätze (Leitbilder, Entwicklungsstrategien) Eingang in die Praxis.²⁷

Das Nebeneinander von theoretischen Ansätzen, die lokalspezifischen Herausforderungen, die sich vor allem zwischen West und Ost z.T. (wachsende und schrumpfende Städte) deutlich voneinander unterscheiden und strukturelle Gegebenheiten, die in Form des demographischen Wandels oder wirtschaftsstrukturellen Transformationsprozessen (Stichwort Privatisierung) auch Großstädte zunehmend in eine interkommunale Wettbewerbskonstellation zwingen, sind mit ausschlaggebend dafür, dass Stadtentwicklungskonzepte vor allem eins verfolgen: Sie sind gegenwärtig viel weniger auf einen detaillierten Steuerungsprozess ausgerichtet, sondern verfolgen eine gesamtstädtische Rahmgebung, die sich in Form von Entwicklungsszenarien und der Vermittlung von Intentionen zeigt. Die Steuerungsintensität der Stadtentwicklungsplanung kann dann als „dezentrale Kontextsteuerung“ (Ritter 2007, 7) bezeichnet werden, die sich vor allem dadurch zeigt, dass den entsprechenden Akteuren relativ weite Räume zur Eigeninitiative und Selbstverantwortung zur Verfügung stehen, was ebenso für den Einsatz von Finanzmitteln und privaten Ressourcen gilt (ebd.).

Die veränderte Steuerungsintensität resultiert aus zwei Gegebenheiten. Zum einen entstehen Stadtentwicklungskonzepte nicht mehr vollständig auf Basis staatlich-hoheitlicher Planung, sondern vielmehr im Zuge kooperativer und kommunikativer Elemente: Stadtentwicklungspolitik hat es demnach *„nicht länger mit einer relativ überschaubaren Zahl von Dienststellen der Kommunalverwaltung zu tun, sondern mit einem Konglomerat aus öffentlichen, halb-öffentlichen und privaten Akteuren“* (Heinz 2004, 14). Planungstheoretisch lässt sich dies in der seit Mitte der 1980er geführten Debatte um den „communicative turn“ oder „kollaborative Planungen“ verorten. Stadtentwicklungsplanung vollzieht sich gegenwärtig in prozessualer Sicht sowohl kommunikativ als auch kooperativ und ist durch Konsensfindungen der zahlreichen Akteure bestimmt. Damit wird die Steuerungswirkung meist erst durch Dialoge und gegenseitige Kooperation ermöglicht. In diesem Zusammenhang kommt es in der Regel zu mehr oder weniger breit angelegten Öffentlichkeitsbeteiligungen, wie am Beispiel Hamburg in Form der „Stadtdialoge“ festgestellt werden kann. Aus diesen Gründen verbleibt die aktuelle Stadtentwicklungsplanung auch nicht statisch, sondern unterliegt regelmäßigen Anpassungsverfahren, wodurch ihr eine wesentlich offenere Charakteristik zukommt.

Zum anderen stellt sich der inhaltliche Anspruch dieser Konzepte anders dar. Im Gegensatz zu einer früheren räumlich-umfassenden Gesamtplanung erfolgt mittlerweile eine räumliche und thematische Schwerpunktsetzung, die sich in einem gesamtstädtischen Zielrahmen bewegt. Die Art der Schwerpunktsetzung reicht dabei von einzelnen Leit- und Großprojekten über räumliche Entwicklungsräume bis hin zu übergeordneten Themen, die zwar eine Entwicklungsrichtung proklamieren, aber nicht unbedingt räumlich verortet werden. In der Praxis lässt sich dies durch den

²⁷ Bzgl. der Systematisierung unterschiedlicher Stadtentwicklungskonzepte siehe Anhang

Leitbildcharakter vieler STEKs verdeutlichen: sie stellen vielmehr zukunftsfähige Visionen dar, welche über die zusätzliche Funktion verfügen, der Bevölkerung „ein Bild von der Zukunft ihrer Stadt zu vermitteln“ (Klotz et al. 2005, 114).

Konkretisierten die ehemaligen Stadtentwicklungspläne und –konzepte räumliche Entwicklungsbereiche im Rahmen einer abstrakten Zielformulierung, so sind gegenwärtige STEKs vor allem darauf bedacht, Akteursnetzwerke anzuregen und in Form verschiedenster Kooperationsformen zusammenzuführen. Sie fungieren dann vielmehr als ein Orientierungsrahmen stadtpolitischer Entwicklungsvorstellungen und weniger als eine geschlossene Ziel-Mittel-Darstellung. Die Vorbereitungswirkung für nachfolgend verbindliche Planungen (bspw. Flächennutzungsplanung) ist gegenwärtig geringer einzuschätzen. Dennoch darf dabei nicht der Eindruck entstehen, Stadtentwicklungsplanung ersetze die kommunale Planungshoheit. Zum einen besteht die Gefahr, dass sich Verantwortlichkeiten durch die Kooperation mit Eigentümern und Projektentwicklern zugunsten dieser verschieben. Zum anderen kann die Akzeptanz und Qualität großer Stadtentwicklungsprojekte nur dann gesichert werden, wenn gleichzeitig ein rechtlich bindender Rahmen besteht (Vgl. dazu auch Reiß-Schmidt 2006, 16). Die Bedeutung hoheitlicher Planungsinstrumente ist also nach wie vor gegeben, was sich am Beispiel des Stadtentwicklungskonzept Hamburgs ebenfalls zeigt. Die inhaltliche Betonung schwerpunktmäßiger Ziele vollzieht sich in einem engen Zusammenhang zu übergeordneten und verbindlichen Planwerken (FNP, Landschaftsprogramm).

Lässt sich nun also von einer Renaissance gesamtstädtischer Stadtentwicklungskonzepte sprechen? Ihre „Wiederkehr“ mag unbestritten sein, zeigen doch Beobachtungen in zahlreichen europäischen Städten, dass auf das Instrument in breitem Maße erneut zurückgegriffen wird. Spricht man von einer „Renaissance“, so impliziert die Wortbedeutung aus dem französischen eine „Wiedergeburt“.²⁸ An dieser Stelle wird unterstellt, eine „Wiedergeburt“ adaptiere eben jene Attribute, die vorher in gleicher Form bestanden. Dann können die gegenwärtigen Stadtentwicklungskonzepte nur in Ansätzen als eine Renaissance verstanden werden.

Wie oben ausgeführt, unterscheiden sich die Stadtentwicklungskonzepte im Vergleich zu früheren Konzepten teilweise deutlich. Der Grundtypus des Instruments mag der gleiche geblieben sein, obgleich seine inhaltliche Schwerpunktsetzung auf sich völlig anders darstellenden Planungspadigmen und politischen Rahmenbedingungen basiert. Den Konzepten der 70er Jahre als Wachstumsszenarien und wohlfahrtsstaatliche Leitbilder vor dem Hintergrund einer abstrakten Definitions- und Entscheidungsmacht staatlich-hoheitlicher Prägung stehen gegenwärtige Ansätze gegenüber, die vielmehr auf kommunikativen, reflektierenden und offenen Prozessen basieren. Dies bringt Reuther in Klotz et al. (2005, 119) hervorragend auf den Punkt:

„Ging es in den 70er Jahren um das große Ganze, so kann man heute vielleicht eher vom Ganzheitlichen sprechen.“

²⁸ franz. „renaissance“ = Wiedergeburt (wortbedeutung.info)

Folglich kann die Behauptung angeführt werden, Stadtentwicklungskonzepte aktuellen Typs gelten nur solange als Renaissance, wie sie Eigenschaften früherer STEKs eins zu eins übernehmen. Diese Eigenschaften betreffen dann in der Regel die mittel- bis langfristige Perspektive, die Zielorientierung, Betrachtung von Stadt-Umland Beziehungen und in Ansätzen noch die Integrität der Konzepte. Unter Integrität im früheren Sinne wurde verstanden, alle an der Planung teilhabenden Fachressorts in den Prozess einzubinden, um so vor allem fachlichen Abstimmungsschwierigkeiten vorzubeugen. Der Integritätsgrad eines Konzeptes richtet sich gegenwärtig allerdings nach weitaus mehr Kriterien, wie eine Studie des BBSR unterstreicht.²⁹

Aktuelle STEKs sind dann vielmehr Weiterentwicklungen dessen, was zu Zeiten der Planungseuphorie als Stadtentwicklungsplanung aufgefasst wurde. Aufbauend auf den Eigenschaften des „Grundtypus“ der Stadtentwicklungsplanung versuchen aktuelle Ansätze, die Vorteile dieser zu nutzen, ohne die Nachteile zu übernehmen. Die Nachteile nicht zu übernehmen bedeutet, im Gegensatz zu früherer „Expertokratie“ und der Suche nach der „richtigen“ Lösung vielmehr durch „lernende“ Systeme und Rückkopplungsprozesse zu agieren (Reiß-Schmidt 2002, 13).

Das sich eine Renaissance der Stadtentwicklungsplanung abzeichnet, mag unbestritten sein. Vergegenwärtigt man sich allerdings die genaue Wortbedeutung, so würde dies eine Wiedergeburt implizieren, was wiederum bedeutet, dass jenes Instrumentarium irgendwann „ausgestorben“ sein muss. Im Verlauf dieser Analyse wurde bereits mehrfach festgestellt, dass *„strategische Steuerungsversuche auf gesamtstädtischer Ebene [...] seit Einführung der Stadtentwicklungsplanung immer existiert (haben), doch [...] sich stets in einem mehr oder minder feindlichen Umfeld (bewegt haben)“* (Altrock et al. 2004, 234). Insofern ist die Frage nach der Renaissance vielleicht sogar falsch gestellt; eine Wiederkehr von Stadtentwicklungskonzepten in veränderter Form gilt dagegen als unbestritten.

²⁹ Neben der Integration beteiligter Fachressorts sind insbesondere die Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder und Einbeziehung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung zu nennen. (BBSR 2009, 41).

C I Bausteine und Parameter gegenwärtiger Stadtentwicklungskonzepte eine Entwicklung am Beispiel des räumlichen Leitbildes Hamburg

1 Einleitung

Aufbauend auf den Ergebnissen der vorangegangenen Analyse erfolgt anschließend eine konzeptionelle Annäherung an mögliche Anforderungskriterien zukunftsfähiger Stadtentwicklungskonzepte. Als praktisches Beispiel und Orientierungspunkt dient dabei das *räumliche Leitbild Hamburg (RLB)*.

Zunächst geht es darum, das Leitbild analysierend zu untersuchen und aus ihm mögliche Vor- und Nachteile abzuleiten. In diesem Zusammenhang wird besonders auf die öffentliche Wahrnehmung und vereinzelte Stellungnahmen zurückgegriffen.

Anschließend erfolgt die konzeptionelle Annäherung an entsprechende Bausteine und Elemente, die so konkret im „Räumlichen Leitbild“ enthalten sind oder zumindest enthalten sein sollen. Dies schließt eine Untersuchung *planungstheoretischer Elemente, strategischer Planungsschritte* und den *räumlichen Kontext* in Form von Planwerken mit ein. Mittels der Formulierung von zentralen Thesen werden entsprechende Bausteine abgeleitet oder zusammengefasst.

Ziel ist es, diese Erkenntnisse sowohl im Sinne einer „Mindmap“ festzuhalten, als auch tabellarisch in Form eines übersichtlichen Bausteinkatalogs zu kategorisieren. Die abschließende Gegenüberstellung der in dieser Arbeit untersuchten Entwicklungskonzepte RLB, StEK 1996 und Entwicklungsmodell 1969 erlaubt einen Vergleich und eine evolutionäre Nachvollziehung, wie sich die Stadtentwicklungsplanung in Hamburg die letzten 40 Jahre gewandelt hat und aus welchen einzelnen Bausteinen deren Konzepte bestanden und bestehen.

Das konzeptionelle Vorgehen ist wie folgt zu skizzieren.

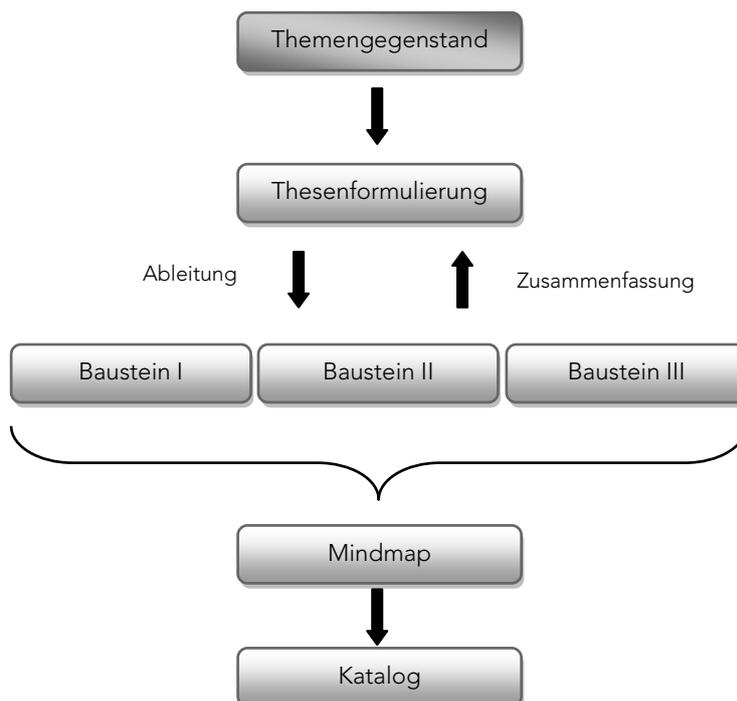
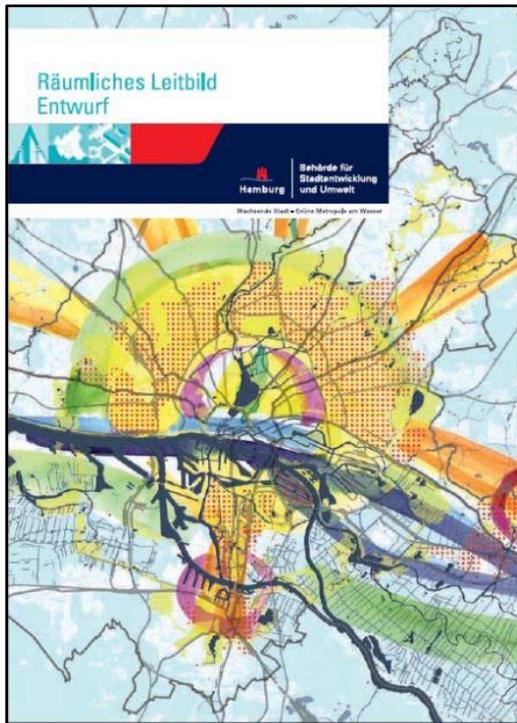


Abb. 16 methodisches Vorgehen – konzeptioneller Teil

2 Räumliches Leitbild Hamburg

2.1 Allgemeine Daten



Stadt / Bundesland	Hamburg
Bezeichnung	Räumliches Leitbild
Träger	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt
Veröffentlichung	Februar 2007
Geltungsdauer	bis 2020
Verfasser	Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt unter Beteiligung von: Arbeitsgemeinschaft Machleidt+Partner, FPB (Freie Planungsgruppe Berlin) GfK Prisma Institut diverse Ämter der Behörde

Abb. 17 Räumliches Leitbild HH - Übersicht

Das RLB stellt den gesamtstädtischen Entwicklungsrahmen Hamburgs ab 2007 dar und reagiert damit u.a. auf den zunächst fälschlicherweise angenommenen Bevölkerungsrückgang in der Hansestadt. Ging das Stadtentwicklungskonzept von 1996 noch davon aus, dass sich das „Bevölkerungswachstum der Hansestadt verlangsamen bzw. von 1,7 Millionen Einwohnern auf ca. 1,66 Millionen Einwohner bis zum Jahr 2010 zurückgehen würde“ (RLB, 30), thematisiert das RLB im Zuge positiver Wanderungssalden den Bevölkerungsanstieg.³⁰ Ebenso liegt die Betonung darauf, dass bestimmte stadtstrukturelle Zielsetzungen weiterhin ihre Gültigkeit besitzen und inhaltlich in das RLB einfließen.³¹

2.2 Allgemeine Ziele

Das RLB als politisches Leitbild der Hansestadt Hamburg definiert im Zuge der vier Hauptziele „Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum“, Erhöhung der Einwohnerzahl“, „Steigerung der internationalen Attraktivität“ und „Sicherung der Lebensqualität/Zukunftsfähigkeit der Stadt“ den verwaltungsinternen, verbindlichen Zielrahmen und schafft nach außen eine „Plattform zur Verständigung und Orientierung“ (S. 14). Dabei erhebt es nicht den Anspruch einer flächendeckenden Gesamtplanung, sondern entwirft vielmehr räumliche Zielvorstellungen und strategische Handlungsempfehlungen, die eine nachhaltige und wachstumsorientierte Entwicklung steuern und

³⁰ Alle Seitenangaben beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf das *Räumliche Leitbild HH* (RLB)

³¹ Inhaltlich sind dies u.a. das Modell der Siedlungs- und Landschaftsachsen, Erhalt und Stärkung der polyzentrischen Stadtstruktur, Innen- vor Außenentwicklung und kontinuierliche Modernisierung des Hafens. (RLB, 30)

planerisch begleiten. (ebd.) Ebenso sollen mit der „Bildung von räumlichen und thematischen Schwerpunkten eigendynamische Prozesse eingeleitet und die vorhandenen Ressourcen und Infrastrukturen effizienter genutzt werden“ (S. 15).

Zentrale Zieldefinition ist die Generierung von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum, welches im Kontext des internationalen Standortwettbewerbes insbesondere durch die Förderung von Kompetenzclustern im Bereich der Hafen- und Logistikwirtschaft, Luftfahrt, Medien und IT-Technologie verwirklicht werden soll (S. 17). Räumliche Entwicklungsschwerpunkte (Bsp. „Sprung über die Elbe“ mit Fokus der Stadtteilentwicklung Wilhelmsburg), demographische Entwicklungsprognosen (Wandel der Stadtgesellschaft und steigende Bevölkerungserwartung) und Flächenmobilisierung (Schaffen von Wohnangebot, Gewerbeflächenausweisung) ergänzen den übergeordneten Zielsetzungskatalog. Die Betonung liegt in diesem Zusammenhang auf einer Lösungsfindung im gesamtstädtischen Kontext (S. 20-26). Die zentralen Zielsetzungen für die zukünftige Entwicklung der Hansestadt sind schwerpunktartig unter folgenden Leitprojekten zusammengefasst: „Hamburg – Metropole des Wissens“, „Welcome to Hamburg“, „Kulturmetropole Hamburg“, „Sportstadt Hamburg“ und „Sprung über die Elbe“.

Für die Gewährleistung der Umsetzung angestrebter Entwicklungsziele wird auf den integrativen Gehalt des Leitbildes verwiesen; die Zieldiskussion ist danach auf die Einbeziehung aller Fachressorts und politisch benachbarter Felder wie Wirtschaftsförderung, Bildung und Wissenschaft ausgerichtet und verfolgt somit eine „Programmabstimmung der unterschiedlichen Ressorts“ (S. 28). Unter Berücksichtigung der räumlichen und stadtökonomischen Grenzen wird ebenso angestrebt, die Stadt-Umland-Beziehungen, auch im Zuge der Metropolregionentwicklung, weiter zu fördern. Eine Besonderheit ergibt sich in diesem Zusammenhang daraus, dass das RLB als „verwaltungsinterne Zielvorgabe [...] und Orientierungsrahmen für die räumliche Entwicklung der Stadt [...] durch Senatsbeschluss für verbindlich erklärt werden (soll).“ (ebd.) Es positioniert sich damit ähnlich dem Stadtentwicklungskonzept von 1996 zwischen den verbindlichen Instrumenten der Bauleit- und Landschaftsplanung sowie der Programmatik der „Wachsenden Stadt“ (Vgl. Abb. 18).³²



Abb. 18 Einordnung des räumlichen Leitbildes

³² Die Instrumente und Programme der räumlichen Planung dienen dazu, die im Leitbild festgelegten Zielkorridore und Entwicklungsschwerpunkte verbindlich umzusetzen. Die Programmatik „Wachsende Stadt“ umfasst vor allem die Steigerung des Bekanntheitsgrades und eine Profilschärfung im Sinne des Stadtmarketings.

2.3 Inhalte und Aufbau

Das RLB gliedert sich in den zentralen Leitplan (Abb. 19) und die fünf Zielbotschaften „Mehr Stadt in der Stadt“, „Auf Qualität bauen-familienfreundliche Wohnstatt Hamburg“, „Kompetenzen nutzen-Wirtschaftsraum stärken“, „Stadt erleben Hamburg“ und „Die Metropole ist Stadt und Region“. Die Zielbotschaften suggerieren bereits wesentliche Entwicklungsleitlinien, die sich in der konsequenten Innenentwicklung, der Wirtschaftsförderung und Stärkung der regionalen Verflechtungen mit dem Umland zeigen. Sie sind dabei „bewusst plakativ und quer zu den sektoralen Planungsthemen Wohnen, Arbeiten, Versorgung, Freiraum etc. angelegt“ und betrachten sektorale Überschneidungen entsprechend der jeweiligen Schwerpunktsetzung (S. 34). Insofern ergibt sich je nach Zielbotschaft und Fokussierung der Themen „ein neues Bild der zukünftigen Handlungsschwerpunkte und Aufgaben der Stadtentwicklung.“ (ebd.)

Die Zielbotschaften enthalten im Sinne von thematischen Handlungsschwerpunkten Angaben darüber, wo und mit welchen Mitteln diese durchgeführt werden sollen. Unter Rückgriff auf die Dokumentation „guter Beispiele“ sind am Ende jeder Zielbotschaft Schlüsselprojekte aufgeführt, die den zukünftigen Fokus der Zielumsetzung bilden. Jede Zielbotschaft verfügt von daher über strategische Ansätze, welche die Umsetzung der Ziele gewährleisten (S. 35).

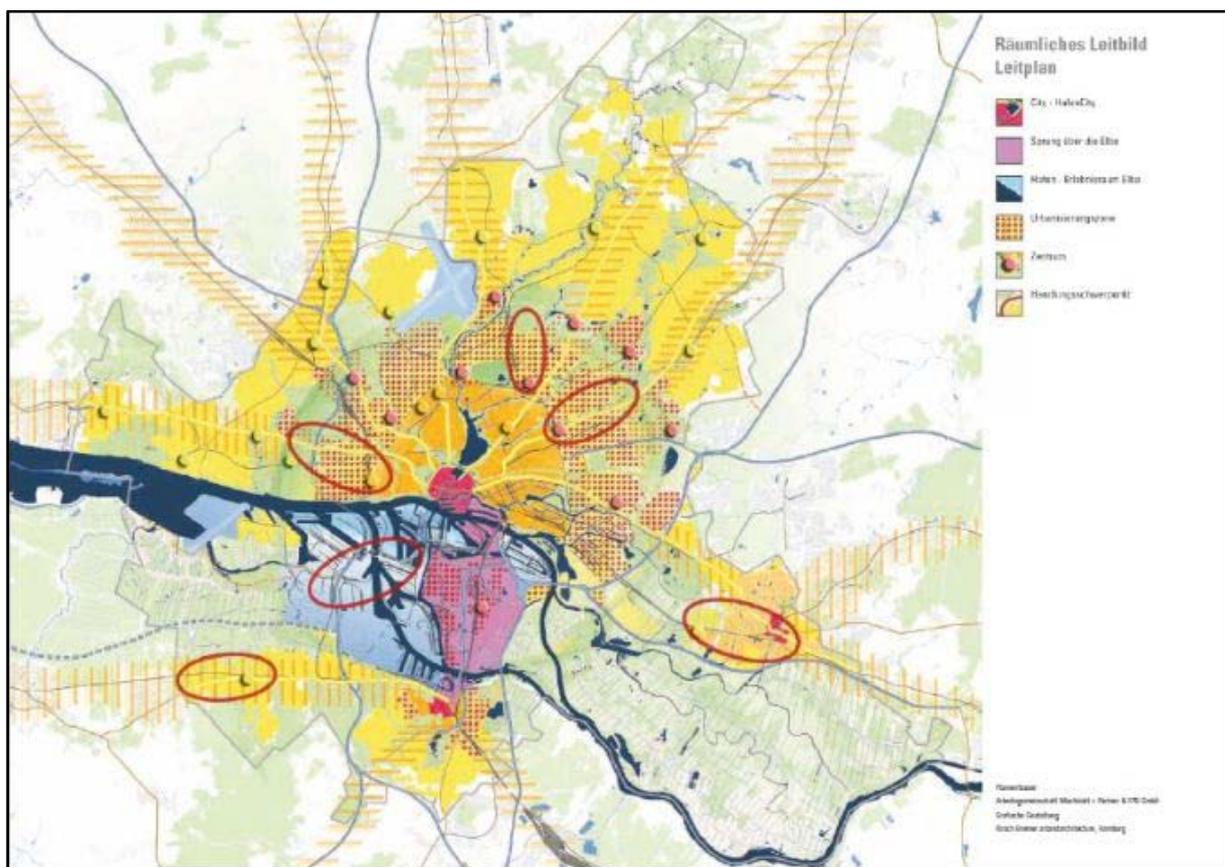


Abb. 19 Räumliches Leitbild - Leitplan

Mit dem zentralen Leitplan werden konzeptionelle Elemente der fünf Zielbotschaften zusammengefasst und in einem gesamtstädtischen Kontext räumlich verortet. Die Zielbotschaften verfügen jeweils über einen eigenen Konzeptplan und, je nach Erfordernis, ergänzende Analysepläne (Abb. 20).

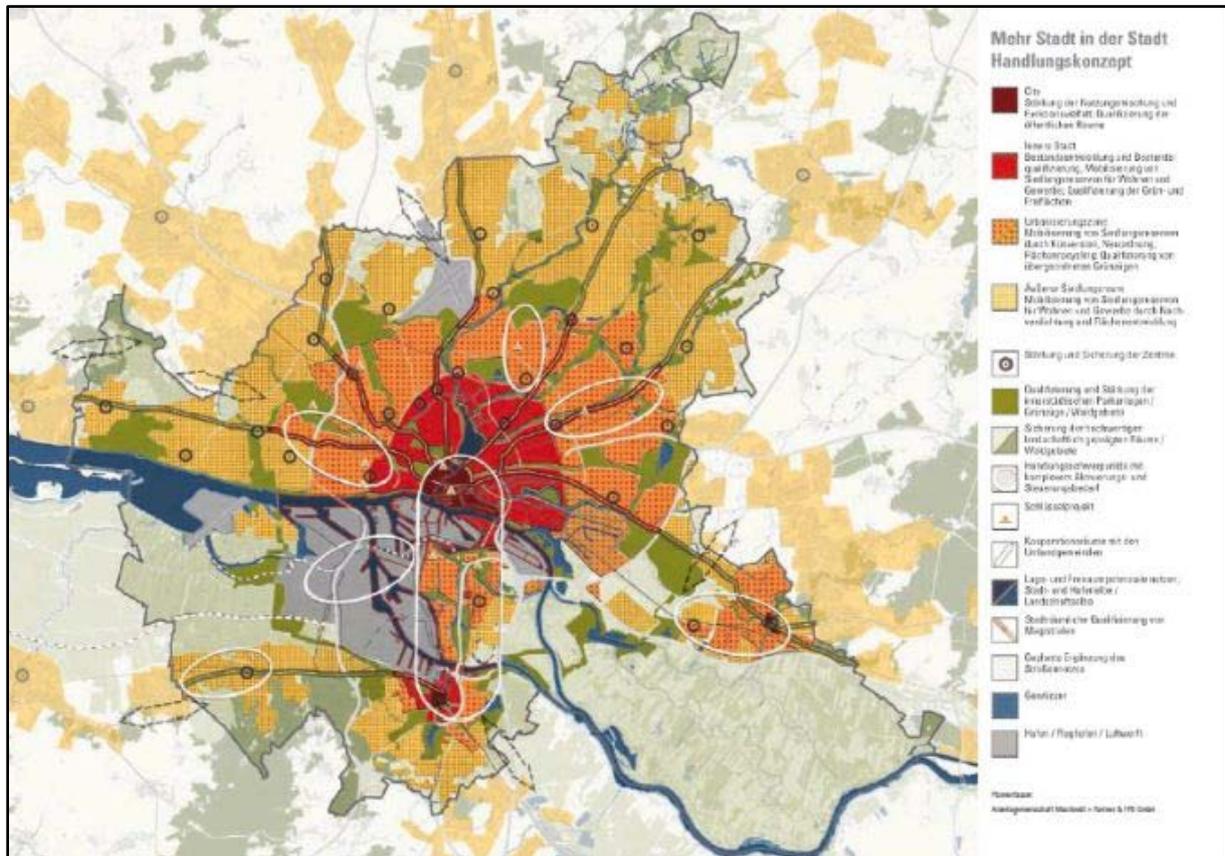


Abb. 20 Exemplarischer Konzeptplan (Zielbotschaft C1 – Mehr Stadt in der Stadt)

Der Aufbau des räumlichen Leitbildes lässt sich zusammenfassend wie folgt darstellen:



Abb. 21 Aufbau Räumliches Leitbild HH

2.4 Zwischenfazit

Das Räumliche Leitbild lässt sich den gesamtstädtischen Leitbildern zuordnen, wobei z.T. starke Überschneidungen zu weiteren Stadtentwicklungsansätzen bestehen.³³ So implizieren die konsequent betonte Entwicklung der Wirtschaftsräume und Erhöhung der Attraktivität nach Außen gleichermaßen wirtschaftlich motivierte Stadtentwicklungsstrategien und eine auf Stadtmarketing und ausgelegte Entwicklungsplanung. Ebenso finden sich in ihm deutliche Bezüge zu einer stadtteilbezogenen Entwicklung, wie die Benennung diverser Handlungsfelder mit konkreter räumlicher Verortung beweist.³⁴ Im Gegensatz zum Stadtentwicklungskonzept von 1996 findet sich keine isolierte Darstellung von sektoralen Gegebenheiten oder Ist-Zuständen; diese erfahren vielmehr „im Hintergrund“ Anwendung und wirken damit bezogen auf den jeweiligen thematischen Handlungsschwerpunkt (Zielbotschaft) unterstützend, beabsichtigte Zielsetzungen in Form von konzeptionellen Plänen zu formulieren.

Inhaltlich ist auffällig, dass das RLB eine stark projektorientierte Herangehensweise verfolgt. So ergibt sich der Handlungsrahmen der einzelnen Zielbotschaften vornehmlich über Einzelprojekte, die mehr oder weniger einen engen Quartiersbezug aufweisen. Konkrete Handlungsschritte und Realisierungsmöglichkeiten werden hingegen nur sehr oberflächlich benannt; zumeist finden sich Formulierungen, welche die Betonung auf den „Soll-Zustand“ legen. Insofern bleibt hier die genaue Akteursadresse, ähnlich dem StEK 1996, weitgehend unbekannt. Vergegenwärtigt man sich erneut das Steuerungsverständnis aktueller Stadtentwicklungskonzepte, so beanspruchen diese grundsätzlich keine verbindliche Steuerungsfähigkeit, sondern dienen im Zuge der Erstellung eines Orientierungsrahmens dazu, eine „Verständlichkeitsplattform“ für Akteure und Beteiligte zu schaffen. Die Fragestellung zielt dann in diesem Zusammenhang auch immer dahingehend ab, ob die umsetzenden Akteure überhaupt bekannt sein müssen, denn eine vorläufige Festlegung dieser führt zwangsweise schon zu einer Art Verbindlichkeit und hemmt darüber hinaus den offenen und auf Anpassungsfähigkeit ausgerichteten Charakter gegenwärtiger Stadtentwicklungskonzepte.

Ähnlich dem StEK 1996 finden sich auch im RLB zahlreiche Verweise, die einen auf Dialog und Öffentlichkeitsdebatten ausgelegten Planungsprozess proklamieren. Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass sich die Erarbeitung zunächst auf Fachexperten, Landesplanung, Bezirksverwaltung und Behördenleitung beschränkte. Erst nach der Veröffentlichung gegen Ende 2007 stand das Leitbild auch zur öffentlichen Debatte.³⁵

³³ Im Anhang findet sich der Versuch einer Systematisierung von Stadtentwicklungskonzepten.

³⁴ Dies lässt sich am Beispiel der Zielbotschaft „C2 – Auf Qualität bauen“ gut nachvollziehen. Handlungsschwerpunkte werden hier explizit räumlich verortet und betreffen dann je nach Ausgangslage Quartiere (Lettow-Vorbeck-Kaserne), Stadtteile (Neugraben-Fischbek) und Bezirke (Bergedorf). (RLP, 103)

³⁵ Eine Einsicht der unterschiedlichen Stellungnahmen aus Politik, Verbänden, Institutionen und Nachbarländern kann hier vorgenommen werden: <http://www.hamburg.de/stellungnahmen/154888/stellungnahmen-start.html>

2.5 Das Räumliche Leitbild in der öffentlichen Wahrnehmung – Fragestellungen, Anmerkungen und potentielle Vor- und Nachteile

Aufbauend auf der analytischen Betrachtung des Räumlichen Leitbildes ergänzt dieses Kapitel die in der Öffentlichkeit wahrnehmbaren Bedenken, Anmerkungen und Rückmeldungen zum vorgelegten Entwurf zu einer zusammenfassenden Vor- und Nachteildiskussion.

Besonders auffällig ist die inhaltliche Fokussierung auf 46 Schlüsselprojekte und ihre Verortung in 18 räumlichen Handlungsschwerpunkten, die wiederum in den jeweiligen Zielbotschaften enthalten sind. Öffentlich wird diesbezüglich die Frage aufgeworfen, ob das Leitbild zu viele Einzelprojekte enthalte. Bemängelt wird in diesem Zusammenhang insbesondere, dass der Anspruch an die Charakteristik eines Leitbildes, nämlich der Illustration einer gesamtstädtischen Vision, nicht mehr gegeben ist.³⁶ Dies kollidiert auch mit der inhaltlichen Betonung von bereits umgesetzten Projekten, die aus argumentativen Zwecken als „gute Beispiele“ angeführt werden. Insofern stellt sich dann einerseits die Frage, ob durch die Vielzahl realisierter Projekte überhaupt die Notwendigkeit besteht, erneut bestimmte Schlüsselprojekte im Zuge der fünf Zielbotschaften zu proklamieren. Andererseits schafft die umsetzungsorientierte Projektsicht bereits eine Verbindlichkeit; nämlich dadurch, dass die Umsetzung der Zielbotschaften durch eben diese Schlüsselprojekte bekannt ist. Dies birgt die Gefahr, dass sich öffentliche Debatten mit den konkreten Aussagen zu Projekten und Handlungsfeldern bereits im Voraus erübrigen und der ergebnisoffene und diskursive Charakter des Leitbildes verfehlt ist.³⁷ Die Problematik liegt also darin, dass die Auseinandersetzung über künftige Projekte bereits dadurch eingeschränkt ist, dass diese in ihrer „Schlüsselfunktion“ explizit genannt und als handlungsorientierte Entwicklungsstrategien den jeweiligen Themenfeldern zugeordnet sind.

Ein weiterer Anknüpfungspunkt ist die reflexive Ausrichtung des Leitbildes. Zum einen nimmt das RLB für sich in Anspruch, auf Basis von Dialogen, Kooperation und möglichen statistischen Fehlannahmen (Stichwort Bevölkerungswachstum) reagierend und offen entsprechenden Handlungs- und Änderungsvorschlägen gegenüberzustehen. Andererseits legt es die Betonung darauf, dass „auch die Politikfelder anderer Fachressorts [...] sich die Ziele des Räumlichen Leitbildes zu eigen machen müssen“ (RLB, 28). Dies impliziert viel mehr, dass sich das Leitbild als „eine abschließende Top-Down-Vorgabe für diejenigen Behörden(teile) dar(stellt), die mit der räumlichen Weiterentwicklung für Hamburg befasst sind“ (Zukunftsrat Hamburg 2007, 1). Der erkannte Widerspruch hinsichtlich der Anpassungsfähigkeit ist sicherlich nicht völlig unbegründet, allerdings kann die zitierte Aussage im Leitbild ebenso als Aufruf für eine integrative Beteiligung der Fachressorts beurteilt werden. Dennoch nimmt das Leitbild für sich eine bindende Aussagekraft in Anspruch, die sich auch in dem Bestreben ausdrückt, die Zielvorstellungen durch Senatsbeschluss für verbindlich zu erklären (RLB, 28). Ob unter diesen Voraussetzungen kooperative und kommunikative Prozesse ihre volle Geltung entfalten können, bleibt zunächst dahingestellt.

³⁶ <http://www.hamburg.de/zusammenfassung/155034/6-projekte-raeumliches-leitbild-start.html>

³⁷ Vgl. dazu auch Stellungnahme des Zukunftsrates Hamburg, <http://www.hamburg.de/contentblob/154956/data/hi-zukunftsrat-hamburg.pdf>

Vor dem Hintergrund des Leitzieles einer „wachsenden Stadt“ muss bedacht werden, dass die strategische Einordnung der Handlungs- und Realisierungsprojekte in einem räumlichen Kontext erfolgen sollte. Einerseits schärft dies das Verständnis für mögliche Raum- und Nutzungskonflikte, andererseits wäre neben der Illustration einer räumlichen Verortung auch die Einordnung in eine räumliche Gesamtplanung gegeben.³⁸ Die Kritik zielt darauf ab, eine Darstellung von zu entwickelbaren oder zu wahren Räumen vorzunehmen, womit sich in Folge einer räumlichen Analyse Qualitäten und Konfliktpotenziale herausstellen ließen. Wie festgestellt wurde, erhebt das Leitbild ausdrücklich nicht den Anspruch einer „flächendeckenden Gesamtentwicklungsplanung“, (RLB, 15) allerdings zeigt die nur rudimentär vorgenommene Bewertung von Flächenpotenzialen auch, dass der Blick für mögliche Konflikte weitgehend ausgeblendet ist. Dies drückt sich ferner darin aus, dass nahezu alle Projekte eine positive Entwicklung proklamieren, ohne auf Schwachstellen und Risiken einzugehen. In räumlicher Hinsicht erfolgt zwar zumeist eine Positionierung der einzelnen Projekte, ihre Einordnung in den übergeordneten Gesamtzusammenhang ist aber schon aus Gründen des Leitbildaufbaus (Stichwort Zielbotschaften) nur gering gegeben. Vielmehr besteht das Risiko, dass aufgrund der sektoralübergreifenden Betrachtung der Zielbotschaften eine Überschneidung von Nutzungsansprüchen der Handlungsschwerpunkte entsteht. Dies lässt sich am Beispiel der Zielbotschaften „C2 - Auf Qualität bauen“ (RLB, 84 ff.) und „C3 - Wirtschaftsraum stärken“ (RLB, 118 ff.) nachvollziehen: Eine Gegenüberstellung beider Konzeptpläne zeigt, dass unterschiedliche Handlungsfelder in Abhängigkeit ihrer thematischen Zugehörigkeit jeweils den gleichen Raum beanspruchen und somit divergierende Nutzungsansprüche erheben, ohne dass diese ausreichend thematisiert werden.³⁹

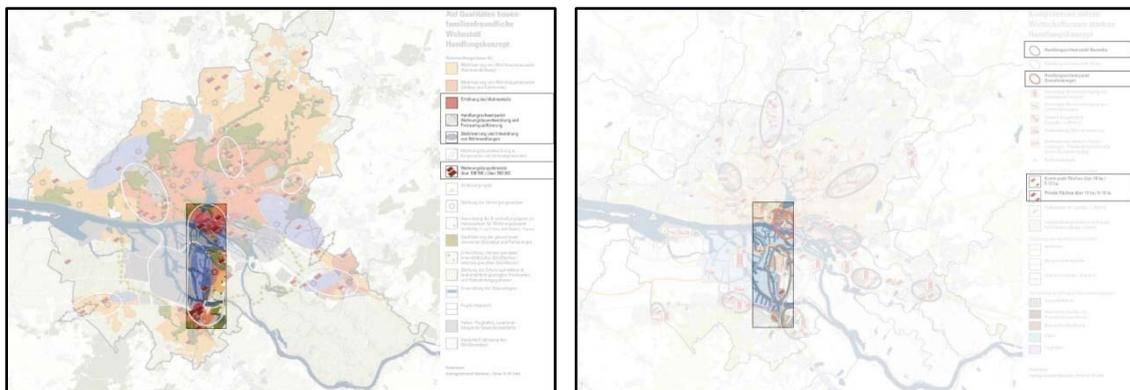


Abb. 22 Gegenüberstellung der Zielbotschaften C2 (links) und C3 (rechts) im räumlichen Kontext

Mit Blick auf die Wahl der Entwicklungsschwerpunkte und Ziele ist auffällig, dass inhaltlich wichtige Kernthemen einer nachhaltigen Stadtentwicklung nicht oder nur in Ansätzen aufgegriffen werden. So finden sich bspw. keine konkreten Aussagen zum Klimaschutz. Zwar wird im Rahmen der Zielbotschaft „C1 – Mehr Stadt in der Stadt“ auf eine optimale Flächenausnutzung, dem Neubau in bereits besiedelten Bereichen der Stadt, der Schonung von Landschaftsräumen und eine

³⁸ So argumentiert bspw. der Bund deutscher Landschaftsarchitekten (BDLA). Siehe auch http://www.hh.bdla.de/assets/intern/bdla_hh_stellungn_raeuml_leitbild.pdf

³⁹ In diesem Fall Handlungsschwerpunkte Wohnen (C2) und Gewerbe/Dienstleistungen (C3)

Freiflächenaufwertung (RLB, 77 ff.) hingewiesen, jedoch bewegen sich diese in einem zunächst unklaren Verhältnis zueinander. Auch die inhaltliche Aufarbeitung verkehrsinfrastruktureller Konsequenzen infolge der geplanten Hafenerweiterung fehlt nahezu vollständig. Die Bedeutung des ÖPNVs und eine potentielle Stärkung der Anbindung an den Hamburger Süden sind ebenfalls nur gering thematisiert worden. Laut BSU verfügt das „Räumliche Leitbild“ nicht über die fachliche Tiefe, ein integriertes Verkehrsentwicklungskonzept zu ersetzen. Dennoch ist unbestritten, dass zumindest Aussagen und zentrale Fragestellungen eines zukünftigen Verkehrskonzeptes Eingang in den Leitbildprozess finden sollten.⁴⁰

Die Beurteilung der inhaltlichen Tiefe eines strategischen Leitbildes kann nicht verallgemeinert erfolgen. Vielmehr richtet sich diese nach den lokal-spezifischen Gegebenheiten und Ambitionen, welche aus gesamtstädtischer Entwicklungssicht erreicht werden wollen. Richtet sich das Augenmerk wie am Beispiel Hamburg auf Wachstumsprozesse und Flächenmobilisierung, so sind auch infrastrukturelle, soziale und ökologische Folgewirkungen, Synergien und Risiken zu thematisieren. Die Frage stellt sich in diesem Zusammenhang dann immer dahingehend, wie tief Entwicklungskonzepte inhaltliche Aussagen vornehmen „dürfen“, ohne im Endeffekt zu verbindend oder umfassend zu wirken.

Im Kontrast zu der oben erhobenen Skepsis einer zu positivistischen Ausrichtung des Leitbildes ist sicherlich hervorzuheben, dass der programmatische Anspruch im Sinne eines „guten“ Stadtmarketings gewahrt bleibt. Die Betonung von Wachstum, Qualität und zukunftsfähigen Schlüsselprojekten im Zuge der fünf Zielbotschaften vermittelt vor allem eine wirtschaftlich geprägte Stadtentwicklung, die sich als international, offen und dynamisch charakterisieren lässt. Hier spielen auch regionale Bezüge eine wichtige Rolle: Hamburg verfügt als Metropolregion über zahlreiche Potenziale, seinen internationalen Stellenwert als norddeutsches Wirtschaftszentrum weiter auszubauen. Je nach Auslegung kann die durchweg positive Inhaltsformulierung also sowohl negativ im Zuge nicht ausformulierter Schwächen/Risiken/Konflikte, als auch positiv im Sinne eines leitbildorientierten Stadtmarketings bewertet werden.

Wie festzustellen ist, unterliegen potentielle Vor- und Nachteile eines Stadtentwicklungskonzeptes je nach Interessenslage und Akteursadressat unterschiedlichen Bewertungsmaßstäben. Stellen inhaltliche Schwerpunkte für den einen Akteur eine berechtigte Thematisierung dar, so vermissen andere wiederum Thematisierungen, die im Zuge der Leitbilderstellung zu wenig ausdifferenziert behandelt wurden.⁴¹

⁴⁰ Siehe <http://www.hamburg.de/zusammenfassung/154990/1-erste-reaktionen-start.html>

⁴¹ Das zeigt sich insbesondere bei inhaltlichen Aspekten der Landschafts- und Freiraumpflege. Siehe dazu Stellungnahme des BDLA, http://www.hh.bdl.de/assets/intern/bdla_hh_stellungn_raeuml_leitbild.pdf

3 Bausteine und Parameter aktueller Stadtentwicklungskonzepte

Infolge der bisher nicht konkretisierten Elemente soll in diesem Kapitel der Versuch unternommen werden, eine katalogisierbare Übersicht zu entwickeln, aus welchen Elementen sich aktuelle Stadtentwicklungskonzepte zusammensetzen. Die Erarbeitung erfolgt durch eine thesenartige Annäherung an den jeweiligen Baustein. Als Referenz dient nach wie vor das Räumliche Leitbild Hamburg.⁴²

3.1 Das Räumliche Leitbild in planungstheoretischer Hinsicht – Stadtentwicklungskonzepte unter rationalen und inkrementellen Gesichtspunkten

Mit der Analyse des Planungsverständnisses ließ sich bisher eine schrittweise Entwicklung feststellen: der rationalen Planbarkeit folgte die „Ernüchterung“ in Form des Inkrementalismus; der Fokus verschob sich von einer umfassenden Gesamtsicht auf punktuelle und kurzfristige Projekte, die mehr oder weniger im gesamtstädtischen Zusammenhang gesehen wurden. Als bald manifestierten sich kooperative und kommunikative Elemente im Planungsgeschehen, die Vorstellung einer hoheitlichen „Ein-Subjekt-Planung“ wurde durch Partizipation und Beteiligung ersetzt. Ebenso konnte in diesem Zusammenhang festgehalten werden, dass sich das gegenwärtige Planungsverständnis nicht mehr durch *das* eine Paradigma erfassen lässt, sondern eine Vielzahl unterschiedlicher Einflüsse, Ausprägungen und Formen in der Praxis Fuß gefasst haben. In diesem Unterkapitel erfolgt die konzeptionelle Herleitung planungstheoretischer Elemente, die sich konkret am Räumlichen Leitbild ablesen lassen.

3.1.1 Rationale Elemente

Das Räumliche Leitbild weist hinsichtlich seiner Erstellung und Struktur selbst nach 40 Jahren Planungswandel noch immer rationale Elemente auf, die sich allerdings in der Gesamtheit anders darstellen. So lassen sich nur bedingt typisch rationale Planungskennzeichen herauslesen; die früher umgreifend technokratische Planung kommt hierin in ihrer Gesamtheit nicht zum Ausdruck.

Das Räumliche Leitbild verzichtet auf einen durch Fortschritt und Effizienz geprägten Planungs- und Entwicklungsprozess, ebenso wie es nicht umfassend in dem Sinne ist, dass die systematische Erfassung von Daten ausreicht, einen vorübergehenden Ist-Zustand als Ausgangspunkt konzeptioneller Ziel- und Entwicklungshorizonte zu erfassen. Es greift jedoch in rationaler Tradition auf einen Zielfindungsprozess zurück, der ein bestimmtes Endziel (in diesem Fall das der „wachsenden Stadt“) konkret benennt. Schwierig zu bewerten bleibt, inwieweit Zweck und Mittel im Sinne einer rationalen Planung mit den Herausforderungen der Hansestadt (interkommunaler Städtewettbewerb, Einwohnerzuwachs als Synonyme von „Zweck“) und deren strategischer Leitbildformulierung

⁴² Wenn in diesem konzeptionellen Teil vom RLB allgemein auf Stadtentwicklungskonzepte geschlossen wird, sind Unterschiede im Detail nicht auszuschließen.

(Strategien und Zielkorridore als „Mittel“) gleichzusetzen sind. Zum einen ist die Zweck-Mittel-Relation nur bedingt gegeben, da es sich eben nicht um detaillierte Ziel- und Maßnahmenkataloge handelt, sondern lediglich Entwicklungsleitlinien in Form einer Vision aufgezeigt werden. Die Zielsetzung („der Zweck“) misst sich dann weniger an seinen Mitteln bzw. der aufzubringenden Ressourcen. Zum anderen erfolgt die Darstellung einer gesamtstädtischen Vision unter Gesichtspunkten des Marketings, der Akzeptanz und gegenseitigen Weiterentwicklung und ist somit wesentlich offener, was nicht zuletzt eine konkrete Beurteilung von Mitteln, die den Zweck rechtfertigen, nahezu überflüssig macht. Dennoch darf nicht verkannt werden, dass sich Entwicklungskonzepte in der Darstellung ihrer Zielperspektiven auf eine reelle Einschätzung der verfügbaren Ressourcen (personell, infrastrukturell, finanziell, materiell etc.) stützen. Die Orientierung der Akteure erfolgt somit nicht über einen als umfassend und abschließend geltenden Ziel- und Maßnahmenkatalog, sondern durch eine offen gestaltete Rahmensetzung.

Die Bedeutung und Notwendigkeit rationaler Analyseschritte, insbesondere die Ermittlung von Ist-Zuständen als Ausgangspunkt jeder Analyse, ist nach wie vor gegeben. So lassen sich im RLB Zielbotschaften unter Annahme einer positiven Bevölkerungsentwicklung ableiten bzw. richten sich ganz nach dieser Prognose aus. Die Prognose ergibt sich dabei aus zu erwartenden positiven Wanderungssalden und basiert auf rational-mathematischen Berechnungs- und Zahlenwerten. Analysematerial in Kartenform (bspw. die Ermittlung der Haushaltsentwicklung; RLB, 90/91) ergänzt diese rationale Vorgehensweise. Ein wichtiger Unterschied ist jedoch hinsichtlich des „Rationalisierungsgrades“ anzumerken: Im Gegensatz zu einer Planung, welche vollständig auf die systematische Erfassung statistischer Daten angewiesen ist, kommt dem rationalen Analysegut heutzutage nur unterstützende Funktion bei.

3.1.2 Inkrementelle Elemente

Wesentliches Merkmal inkrementeller Vorgehensweisen ist die punktuelle Fixierung von Einzelprojekten, die sich im Sinne der „Ganserschen-Weiterentwicklung“ im Rahmen einer Perspektive bewegen und somit in einem städtischen Gesamtzusammenhang entwickelt werden.

Am Räumlichen Leitbild lässt sich durch die Vielzahl an Einzelprojekten gut erkennen, dass der inkrementelle Grundgedanke einer Realisierung in kleinen Schritten gewahrt ist. Allerdings lässt sich dieses Merkmal eher dem perspektivischen Modell zuordnen, da die projektorientierte Planung einerseits für Schlüsselthemen (Zielbotschaften) gedacht ist, sich andererseits im Rahmen einer gesamtstädtischen Perspektive („wachsende Stadt“) bewegt und somit auf dieses Hauptziel und seine Unterziele ausgerichtet ist.⁴³ Der Umsetzungsaspekt unterliegt damit einer Bündelung des Planungsfortschrittes in einer überschaubaren Anzahl von Schritten und Projekten.

Ein weiterer Aspekt, welcher durch inkrementelle Merkmale bestimmt wird, ist jener der Erwartungshaltung. Demnach erfolgt die projektbasierte Umsetzung nicht im Kontext einer „von

⁴³ Mit Blick auf das RLB sind als Unterziele insbesondere zu benennen: Leitprojekte, zentrale Zielsetzungen, Zielbotschaften. Vgl. dazu Abb. 21 in Kap. 2.3

oben“ vorgebenden Zielsetzung, sondern misst sich an dem qualitativen Erwartungsniveau. Das bedeutet, dass mit den vorgeschlagenen Schlüsselprojekten erwartet wird, den entsprechenden thematischen Handlungsrahmen erfolgreich umzusetzen. Sie bilden aber keine abschließende „Realisierungsnorm“, sondern stellen lediglich zur Diskussion gestellte Projektansätze dar, unter welchen eine umsetzungsorientierte Annäherung gelingen kann.

3.1.3 Fazit

Die nach wie vor mehr oder weniger gegebene Präsenz von planungstheoretischen Elementen im Räumlichen Leitbild verdeutlicht, dass der Paradigmenwechsel nicht vollständig an seinen in der wissenschaftlichen Literatur angebenen Grenzen halt gemacht haben kann. Rationale wie inkrementelle Charakteristika besitzen noch immer Relevanz und stellen z.T. eine Notwendigkeit für Zwecke der Analyse oder Umsetzungsempfehlungen dar. Die Fokussierung auf Projekte, die sich so übrigens auch in vielen anderen Stadtentwicklungskonzepten feststellen lässt, lässt vermuten, dass diese einem perspektivisch-inkrementell-geprägten Pfad folgen. Die in diesem Kapitel erzielten Erkenntnisse berechtigen zu der Formulierung folgender These:

These I: „Stadtentwicklungskonzepte verfügen nach wie vor über rationale und inkrementelle Elemente. Der Wandel des Planungsverständnisses macht demnach nicht vollständig an seinen zeitlichen Grenzen oder Paradigmenwechseln halt, sondern besitzt in Hinblick auf aktuelle Stadtentwicklungskonzepte noch immer Relevanz.“

Aus der These gehen infolge der planungstheoretischen Relevanz zwei zentrale Bausteine hervor; zum einen implizieren rationale Analyseschritte, dass die Erhebung von Beständen und Prognostizierbarkeit zukünftiger Entwicklungstrends einer vorausgehenden *Bestandsanalyse* zugerechnet werden können, auf denen aufbauend die anschließende Zielformulierung, übergeordnete Leitbildvision und angestrebte Ausrichtung der Stadtentwicklung definiert wird. Das Beispiel des Räumlichen Leitbildes zeigt, dass die Prognose der Bevölkerungsentwicklung u.a. zentraler Ausgangspunkt dafür ist, die Richtung der zukünftigen Stadtentwicklung vorzugeben. Zum anderen eröffnet die inkrementelle Schwerpunktsetzung einer *projektorientierten Planung*, dass sich Handlungsempfehlungen und Realisierungsstrategien an Schlüsselprojekten messen, deren Eingliederung in programmatische Themenfelder erfolgt.

Die Bestandsanalyse besteht aus folgenden Schritten, wobei die Gesamtheit dieser nicht in jeden Fall gegeben sein muss.

- Statistische Indikatoren
 - Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, Haushaltsstrukturen etc.
- Prognosen
- Erfassung von Ist-Zuständen
 - multisektorale Analysen (Verkehrssituation, Wohnungsmarkt, Grün- und Erholungsflächen)
- Räumliche Betrachtungsebenen
 - Region-Umlandstädte-Gesamtstadt-Stadtteile

- Eingliederung der Stadtentwicklung in übergeordnete und verbindliche Planungen
 - Landes- und Regionalplanung, Flächennutzungsplanung

Eine Vielzahl an (unübersichtlichen) Projekten ist kritisch zu sehen.⁴⁴ Allerdings liegen die Vorteile auf der Hand: Projekte und ihr Management regen den kooperativen Prozess zwischen öffentlichen und privaten Akteuren an, entstehen im Idealfall im Zuge frühzeitiger Informations- und Beteiligungsangebote und erzielen darüber hinaus je nach Größe und Umfang marketingwirksame Ausstrahlung. Ferner sind diese umsetzungsorientiert und erlauben ein „experimentelles Erproben von Neuerungen (und) exemplarisches Realisieren bestimmter Ziele und Qualitäten“ (Buchmüller et al. 2000, 57).

Am Beispiel der „Perspektive München“ wird z.B. deutlich, dass die Struktur des Projektmanagements entscheidend dafür sein kann, inwieweit die strategische Steuerung parallel laufender Projekte gegeben ist. *Reiß-Schmidt* merkt in diesem Zusammenhang an, dass sich eine „reine bzw. matrixförmige Projektorganisation, die aus der Hierarchie und der sachlich und/oder räumlich aufgeteilten Verantwortungsstruktur herausgelöst wäre, [...] in München nicht als sinnvoll erwiesen (hat).“ (Reiß-Schmidt 2006, 10) Für Hamburg bedeutet dies nicht anderes, als dass die Umsetzung der Schlüsselprojekte einem Organisationsschema folgen sollte, welches die hierarchisierten und ressortbedingten Zuständigkeiten nicht ausschließlich in der Projektleitung bündelt, sondern diese unter Berücksichtigung kooperativer Wirkung in den Projektgruppen integriert. Politische Ämter und Behörden sind je nach thematischer Ausrichtung unter Einsatz einer Lenkungsgruppe in die Steuerung der Projektarbeit einzubeziehen. Im Falle von privater Projektentwicklung ist an eine „doppelgleisige Struktur“ zu denken. (ebd.) Einerseits erfolgt die Koordination zwischen Stadt und Privaten durch eine gesonderte Lenkungsgruppe, andererseits ist die interne, ressortübergreifende Entscheidungsvorbereitung in der Verwaltung (am Beispiel Hamburg die Behörden, Ämter, Verbände) zu koordinieren.

Die Bündelung von Akteuren suggeriert, dass für eine strategische Umsetzung der im Leitbild verorteten Schlüsselprojekte zum einen ein effizientes und wohl strukturiertes Projektmanagement erforderlich ist, zum anderen die Erfordernis von Netzwerken gegeben ist.⁴⁵ Dies berechtigt zusammenfassend zu einer weiteren These.

These II: „Stadtentwicklungskonzepte sind gegenwärtig maßgeblich durch eine projektorientierte Sicht und Umsetzung charakterisiert, deren Einordnung im Zuge von thematischen Zielsetzungen erfolgt. Projektmanagement und netzwerkähnliche Akteursstrukturen müssen zwangsweise gegeben sein oder hergestellt werden, um eine erfolgreiche Umsetzung einzelnen Projekte zu gewährleisten.“

⁴⁴ Vgl. dazu Kap. 2.5

⁴⁵ In planungstheoretischer Hinsicht haben sich eine Reihe von Autoren mit der Thematik der Netzwerkbildung in kooperativen Planungsprozessen auseinandergesetzt. Zu empfehlen ist in diesem Zusammenhang bspw. Booher; Innes (2002): *Networkpower in collaborative planning*. Die Autoren betonen in ihrem Aufsatz das Erfordernis von Akteursvielfalt, Kommunikation und gegenseitigem Kompetenzerwerb durch Netzwerke.

Aus beiden bisher aufgestellten Thesen lassen sich zwecks einer besseren Übersicht folgende Bausteine herausstellen:

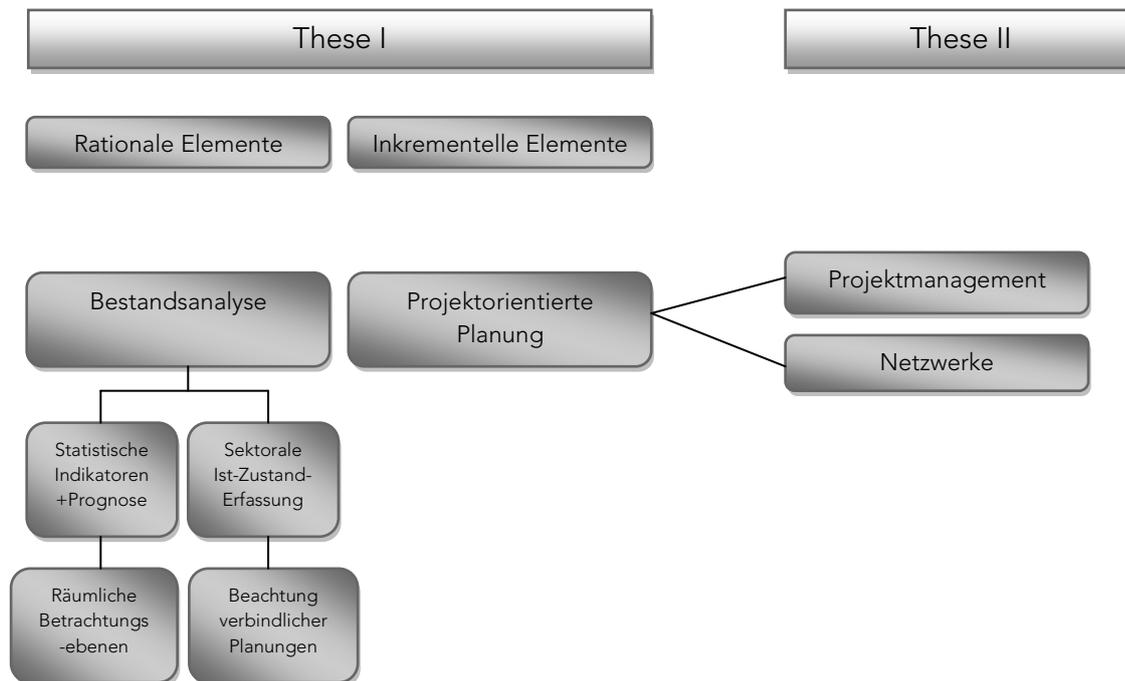


Abb. 23 These I+II: Bausteine STEK

3.2 Das Räumliche Leitbild und die Frage nach der Strategie – Integrierter Prozess oder perspektivischer Inkrementalismus?

Die Analyse in Oberkapitel B hat bisher ergeben, dass von strategischen Ansätzen in der Stadt- und Regionalplanung rege Gebrauch gemacht wird. Auch das Räumliche Leitbild unternimmt zumindest den Versuch, strategische Handlungsempfehlungen zu entwerfen. Ungeklärt ist dagegen noch die Frage, welche Strategieansätze gewählt wurden und welche weiteren Bausteine daraus ableitbar sind.

3.2.1 Stärken-Schwächen-Analyse

Die primär erfolgende Stärken-Schwächen-Analyse ist elementare Grundvoraussetzung für die Strategiebestimmung. Diese ist im Idealfall unter kooperativen und kommunikativen Gesichtspunkten zu gestalten und konkretisiert sowohl interne Stärken und Schwächen, als auch externe Chancen und Risiken der Umwelt (Kühn 2008, 234). Mit Einsatz des Instrumentariums der SWOT-Analyse lassen sich diese in Form einer Matrix gegenüberstellen, wodurch bereits eine erhöhte Transparenz der Problemlage zu Anfang erreicht wird.⁴⁶Andererseits kann die im Diskussionsprozess erfolgte Analyse unter optimalen Bedingungen dafür sorgen, dass die Herstellung eines Interessenskonsenses, etwa zwischen privaten und öffentlichen Akteuren, frühzeitig erfolgt.

⁴⁶ SWOT ist ein Akronym für Strengths (Stärken), Weaknesses (Schwächen), Opportunities (Chancen) und Threats (Risiken).

Die Stärken-Schwächen-Analyse lässt sich unter Vorbehalt ihres strategischen Hintergrundes der Bestandsanalyse zuordnen. Sie ist ebenso durch einen verstärkt rationalen Gehalt gekennzeichnet, der sich in der möglichst umfassenden Erfassung interner und externer Sachinformation zeigt. Inwieweit die vorläufige Erfassung und Thematisierung aller relevanten Aspekte möglich ist, bleibt zu bezweifeln. Für den Einsatz dieses Analyseverfahrens spricht vielmehr, dass unter Einbezug von Experten, Bürgern, Politik und privaten Schlüsselakteuren im voraus Tendenzen abgelesen werden können, wo Stärken, Schwächen, Potenziale und Engpässe der zukünftigen Stadtentwicklung zu erwarten sind.

Die im Räumlichen Leitbild festzustellende Ausblendung von Schwachstellen impliziert nicht zwangsweise den Ausfall dieses Analyseschrittes, gibt aber sehr wohl Hinweise darauf, dass womöglich erkannte Schwachstellen nicht eindeutig sichtbar gemacht sind. Zurückzuführen ist dies sicherlich darauf, dass das Leitbildergebnis neben der imagewirksamen Inszenierung von Räumen und Standortprofilierung darauf abzielt, eine Ansiedelung neuer Unternehmen, Arbeitskräfte und Bewohner zu bewirken. Das RLB Leitbild benennt unter dem Aspekt einer „wachsenden Stadt“ explizit die wirtschaftliche Entwicklung als Ziel. Kühn fasst die Funktion von Leitbildergebnissen, also jene der Öffentlichkeit vorgelegten Dokumente, als Marketing- und Werbeinstrumente zusammen, deren Aufgabe darin besteht, „die Aufmerksamkeit von Medien, Investoren und Bürgern zu wecken“ (Kühn 2008, 235). Strategien zielen in diesem Zusammenhang immer darauf ab, Stärken und Schwächen Interessensfeldes sichtbar zu machen. Insofern sind sie unter Bedingungen der imageorientierten Vermarktung und Präsentation einer zukünftigen Stadtentwicklung „lokalpolitisch unpopulär, vor allem dort, wo die Fähigkeit zur Selbstkritik wenig ausgebildet ist“ (Gütter 1993, 59).

Der Einsatz einer Stärken-Schwächen-Analyse fordert also einen Kompromiss: Im Sinne einer umfassenden Analyse kann sie wertvolle Informationen über Interessenslagen der Akteure, räumliche Entwicklungsvorstellungen und zukünftige Risikofelder liefern. Sie wird aber dann zu einem unpopulären Instrument, sofern die Darstellung der stadtpolitischen Ziele auf Imagewirkung und öffentliche Akzeptanz abzielt. Hamburg hat mit dem Räumlichen Leitbild offensichtlich einen Weg eingeschlagen, welcher die Stadtentwicklung unter marketingorientierten Gesichtspunkten thematisiert.

3.2.2 Strategische Leitbild- und Zielentwicklung

Die erfolgte Zuordnung des RLB zu den strategischen Leitbildern und sein festgestellter Aufbau implizieren, dass die Leitbild- und Zielentwicklung einer vertikalen Struktur folgt. Das Leitbild als Produkt selbst visualisiert und kommuniziert dabei die angestrebte Entwicklung, was sich an der grafischen Aufarbeitung des Leitplanes zeigt. Es erhebt dabei nicht den Anspruch einer konkreten Zielangabe, sondern fungiert vielmehr als „verbales Produkt“, welches die Gesamtziele der Stadtentwicklung programmatisch-abstrakt darzustellen versucht. Der Slogan „Wachsende Stadt“ ist in Bezug auf das RLB ein typisches Beispiel jener Kommunikationsfunktion.

Die Konkretisierung der angestrebten Ziele erfolgt erst in einem weiteren Schritt, der Formulierung von thematischen und räumlichen Entwicklungszielen. Das RLB fasst diese als Zielbotschaften zusammen, mit der Besonderheit, dass die Zielbotschaften eher einer thematisch-plakativen Aussagekraft folgen. Die räumliche Betrachtung der Entwicklungsziele erfolgt erst innerhalb der Zielbotschaften.

Ein letzter Konkretisierungsgrad betrifft die sich aus den Entwicklungszielen abzuleitenden Maßnahmen und Projekte, mit denen die Umsetzungsorientierung gewährleistet werden soll. Das RLB realisiert diesen Schritt durch die exemplarische Darstellung von Schlüsselprojekten, die je nach Gegenstand punktuell (bspw. Großprojekte) oder quartiersmaßstäblich ausgerichtet sind.

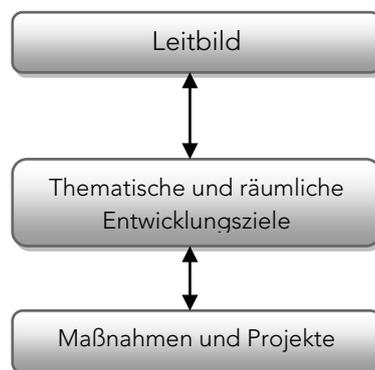


Abb. 24 Leitbild- und Zielentwicklung

Die beidseitige Richtung der Pfeile veranschaulicht, dass die vertikale Struktur der Leitbildentwicklung keinesfalls hierarchisch von oben nach unten verläuft, sondern auch von unten durch Einzelmaßnahmen bestimmt sein kann, nach welchen sich erst Handlungsfelder und ein abschließendes Leitbild ergeben. Die strategische Zielentwicklung ist also davon abhängig, ob der Leitbildprozess als eine „top-down“ Vorgabe von oben (etwa durch politischen Auftrag oder Beschluss) oder im Sinne eines „Bottom-Up-Prozesses“ von unten verstanden wird. Die Kritik am RLB, eine durch Senatsbeschluss erwirkbare Verbindlichkeit der Entwicklungsziele herzustellen, kann bei zusätzlicher Berücksichtigung der Entstehung (im Auftrag der Stadtentwicklungsbehörde) durchaus dahingehend verstanden werden, dass es sich hier um eine Leitbildentwicklung nach dem „Top-Down-Prinzip“ handelt. Im strategischen Vokabular spricht man dann von einer „strategischen Planung als integrierter Managementprozess“, die sich durch konkrete Zielvorgaben „von oben“ und ein geschlossenes Zielsystem charakterisieren lässt (z.B. Hutter 2006, 212). Das Modell der Leitbild- und Zielentwicklung stellt einen weiteren Baustein gegenwärtiger Stadtentwicklungskonzepte dar.

3.2.3 Integrierter Prozess oder perspektivischer Inkrementalismus?

In Kap. 3.1.2 wurde zunächst festgestellt, dass das RLB aufgrund der projektorientierten Handlungssicht eher einem auf Erwartungsniveaus im Sinne des perspektivischen Inkrementalismus basierenden Planungsmodelles folgt. Die hier erhobene Behauptung, die Leitbildentwicklung folge einer hierarchischen „Top-Down“ Vorgabe, würde die obige Aussage widersprüchlich erscheinen lassen. In der Tat lassen sich aber beiderseits Indizien und Hinweise dafür finden, dass das Räumliche Leitbild sowohl integrative, als auch perspektivisch-inkrementelle Ansätze aufweist.

Für einen integrativen Prozess sprechen folgende Aspekte:

- Zielvorgaben „von oben“ (Prämisse der wachsenden Stadt, wirtschaftliche Entwicklung)
- Erwirkung einer Verbindlichkeit der angestrebten Entwicklungsziele durch Senatsbeschluss
- Gesamtstädtische Zielorientierung (Top-Down der Leitbild- und Zielentwicklung)

Im Sinne des perspektivischen Inkrementalismus lassen sich entsprechende Punkte nennen:

- Fokus auf Schlüsselprojekte und somit projektorientierte Umsetzung
- Einbindung der Projekte in thematische Entwicklungszusammenhänge (Themen- und Qualitätsbezug)
- Rahmen der Perspektive

Unklar ist, welcher der beiden Ansätze zu bevorzugen ist. Mit Blick auf die lokalen Rahmenbedingungen der jeweiligen Stadt setzen beide jeweils bestimmte Aspekte voraus, um eine erfolgreiche Umsetzung der Entwicklungsziele zu gewährleisten. Integrierte Prozesse setzen bspw. „einen hohen Rückhalt in Politik und Bevölkerung voraus“, ebenso wie ihnen politische Konfliktherde abträglich gegenüberstehen können (Hutter 2006, 213). Stadtentwicklung im Sinne des perspektivischen Inkrementalismus ist strukturell gesehen wesentlich offener und erlaubt etwa dann ein gewisses Maß an „Experimentierfreudigkeit“, wenn lokal bisher wenig Erfahrung mit Bestandsentwicklungen gemacht worden sind. Nach Hutter stellt gerade der Umgang mit dem demographischen Wandel die argumentative Basis dafür da, dass Städte dann, unter der Bedingung eines lokalen Grundkonsens über die demographische Entwicklung und der sich daraus ergebenden Notwendigkeit einer Strategie, auf einen integrativen Prozess zurückgreifen sollten. Dies entspricht aber keinesfalls einer qualitativen Bevorzugung eines der beiden Strategieansätze. (ebd.)

Für die konzeptionelle Arbeit ist vielmehr von Relevanz, dass beide Ansätze so auch nebeneinander bestehen und Grundelemente dieser mit unterschiedlichem Gewicht in das jeweilige Stadtentwicklungskonzept einfließen.⁴⁷

⁴⁷ Eine planungstheoretische Auseinandersetzung findet sich diesbezüglich in Etzioni (1967): Mixed Scanning – A „Third“ Approach to Decision-Making. Etzioni entwirft dabei ein Modell, das sich sowohl rationaler, als auch inkrementeller Elemente bedient. Die Synthese beider Paradigmen bedeutet dann, dass sich die Entscheidungsfindung durch zwei Gegebenheiten erleichtert darstellen lässt: Einerseits erfolgt die Rahmensetzung „von oben“, andererseits erfolgt die Umsetzung der dort getroffenen Entscheidungen punktuell und auf inkrementelle Weise. Entscheidendes Kriterium stellt die Trennung von Rahmen- und Detailentscheidungen dar.

These III: „Stadtentwicklungskonzepte enthalten immer strategische Elemente. Die Wahl des Strategieansatzes stellt hinsichtlich der Erarbeitung eines Stadtentwicklungskonzeptes keine abschließende Charakterisierung dar. Vielmehr finden sich Überschneidungen und Überlagerungen, nach denen entsprechende Strategieelemente in den Leitbild-, Konzepterarbeitungs- oder Stadtentwicklungsprozess Einzug erhalten.“

3.2.4 Monitoring und Controlling

Monitoring und Controlling, nachfolgend als Erfolgskontrolle bezeichnet, stellen im Rahmen der strategischen Planung einen begleitenden Prozess dar, der über die Wechselbeziehungen zwischen Projekt und Leitbild Aussagen zu treffen versucht. „Begleitend“ bedeutet dann nicht, dass eine nachfolgende Wirkungsanalyse stattfindet, die ein zeitliches Nacheinander voraussetzt, sondern eine laufende Kontrolle gegeben ist, die „eine Anpassung der Leitbilder und Projekte an veränderte Rahmenbedingungen ermöglicht“ (Kühn 2008, 236). Insofern ist dieser stetige Kontrollprozess auch dadurch charakterisiert, dass er im optimalen Fall die richtige Balance zwischen Kontinuität und Flexibilität zu finden versucht. Nicht zuletzt ergeben sich durch den langfristigen Charakter der Leitbilder Voraussetzungen, die durch eine Kontinuität der Akteure und der gemeinsamen Handlungsorientierungen gekennzeichnet sind. Andererseits erfordert dies vom Projektmanagement eine flexible Anpassungsfähigkeit, sofern veränderte Umsetzungsbedingungen gegeben sind. (ebd.) Die Erfolgskontrolle ist also durch Rückkopplungen zwischen beiden Determinanten gekennzeichnet und wird aus diesem Grund als „permanenter Lernprozess“ bezeichnet.

In der Praxis lassen sich in vielen Stadtentwicklungskonzepten oftmals keine genauen Angaben über Methodik, Rahmen und Breite der Erfolgskontrolle finden. Auch das Räumliche Leitbild konkretisiert nicht vollständig, auf welche Weise die Nachsteuerung in den verschiedenen Handlungsfeldern (bspw. RLB, 198) durchgeführt oder erkannt werden soll. So bedarf das Räumliche Leitbild „zur Überprüfung der Zielumsetzung eines kontinuierlichen Monitorings und einer ständigen Zielkontrolle.“ (RLB, 51) Die Betonung liegt vor allem auf dem Einsatz eines quantitativen Monitorings, das „der Überprüfung (dient), ob die beabsichtigten stadtentwicklungspolitischen Effekte [...] erreicht worden sind.“ (ebd.) Mit Blick auf Hamburg bietet es sich an, auch auf qualitativer Ebene zu agieren. Im Gegensatz zur quantitativen Erfassung von Daten und Entwicklungsstatistiken ist die Anwendung qualitativer Methoden in der Stadtentwicklung noch relativ unerforscht. Anzusetzen wäre bspw. mit einer Bürgerbefragung hinsichtlich städtebaulicher Qualitäten entsprechender Quartiere, Frei- und Grünraumpotenzialen oder der gebietsbezogenen Versorgung mit Einzelhandelsbranchen. (Schreiner 2007, 84) Die subjektive Betrachtung von städtebaulichen Standards kann neben der rein statistisch vorgenommenen quantitativen Erfassung wertvolle Informationen darüber liefern, wo zusätzlicher Handlungsbedarf besteht oder wo von Einwohnern wahrgenommene Problemfaktoren zu erwarten sind. Dies zeigt ebenso erneut die Grenze rational vorgenommener Datenerfassung auf, die eine qualitative Sicht der Dinge nicht erlaubt.

Im Sinne einer strategischen Planung unerlässlich, aber auch generell zu befürworten, stellt die Erfolgskontrolle ein wertvolles Instrument dar, städtische Entwicklungstendenzen hinsichtlich der leitbildorientierten Umsetzung, dem Einsatz finanzieller Mittel, informativer Grundlagen für politische Entscheidungsprozesse, Evaluation von Programmen und Maßnahmen sowie einer Erhöhung der Transparenz offenzulegen und überprüfbar zu machen. Es sollte von daher als wichtiger Baustein betrachtet werden, dessen Einsatz sowohl inhaltliche Erwähnung finden kann, als auch als „im Hintergrund“ laufender Prozess einer leitbildorientierten Erfolgskontrolle durchgeführt werden sollte.⁴⁸

3.2.5 Fazit

Die Untersuchung strategischer Elemente in der Stadtentwicklungsplanung zeigt, dass Stadtentwicklungskonzepte i.d.R. reichlich Gebrauch von diesen machen. Der Einsatz von strategischen Methoden variiert dabei jedoch im Detail und ist insbesondere dann prekär, wenn mit Blick auf eine marketingorientierte und nach Außen abzielende Leitbild- und Stadtentwicklung entscheidende Schwachstellen schonungslos sichtbar gemacht werden. Der Einsatz von Stärken-Schwächen-Analysen ist dabei mit Bedacht zu wählen, vor allem dann, wenn eine Verträglichkeit mit stadtpolitischen Zielen und plakativen Darstellungen (am Beispiel Hamburg die „wachsende Stadt“) nicht vollständig gewährleistet ist.

Mit Blick auf eine Leitbildentwicklung nach dem „Top-Down-Prinzip“ ergeben sich umsetzungsorientierte Projekte, die dann von Anfang an über Themenfelder in einen gesamtstädtischen Rahmen- und Zielkatalog eingebunden sind. Dem gegenüber steht die im Sinne des perspektivischen Inkrementalismus vollziehbare Projektentwicklung, die nach Prinzipien einer „Bottom-Up-Entwicklung“ in der Summe ihrer Einzelprojekte nach und nach auf einen perspektivischen Weg gebracht werden, der sich idealerweise als ein gesamtstädtisch ausgerichtetes Entwicklungskonzept darstellt, in welchem diese einen räumlichen und thematischen Zusammenhang aufweisen. Die Untersuchung des RLB zeigt, dass beide Strategieansätze nebeneinander bestehen können und eine eindeutige Grenzziehung zwischen beiden oftmals nicht möglich ist. Dahingehend gilt es dann entsprechend der lokalspezifischen Bedingungen (demographische Situation, stadtpolitisches Klima und Akteursinteressen) abzuwägen, ob die Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes eher einer geschlossenen, integrierten Struktur folgt, die sicherlich weniger Spielräume der Akteure aufgrund der Ziel-Mittel-Kopplung aufweist, oder aber auf die offene und zunächst geringer steuerbare perspektivische Projektentwicklung im Sinne eines Mittel-Ziel-Prozesses zurückgegriffen wird.

Abb. 23 wird von daher durch folgende, rot markierte Bausteine ergänzt: *Stärken-Schwächen-Analyse, strategische Leitbild- und Zielentwicklung sowie Monitoring und Controlling.*

⁴⁸ Die Entwicklung eines solchen Monitoring- und Controllingssystems wird in Schreiner (2007) explizit am Beispiel der Stadt Saarbrücken vorgenommen.

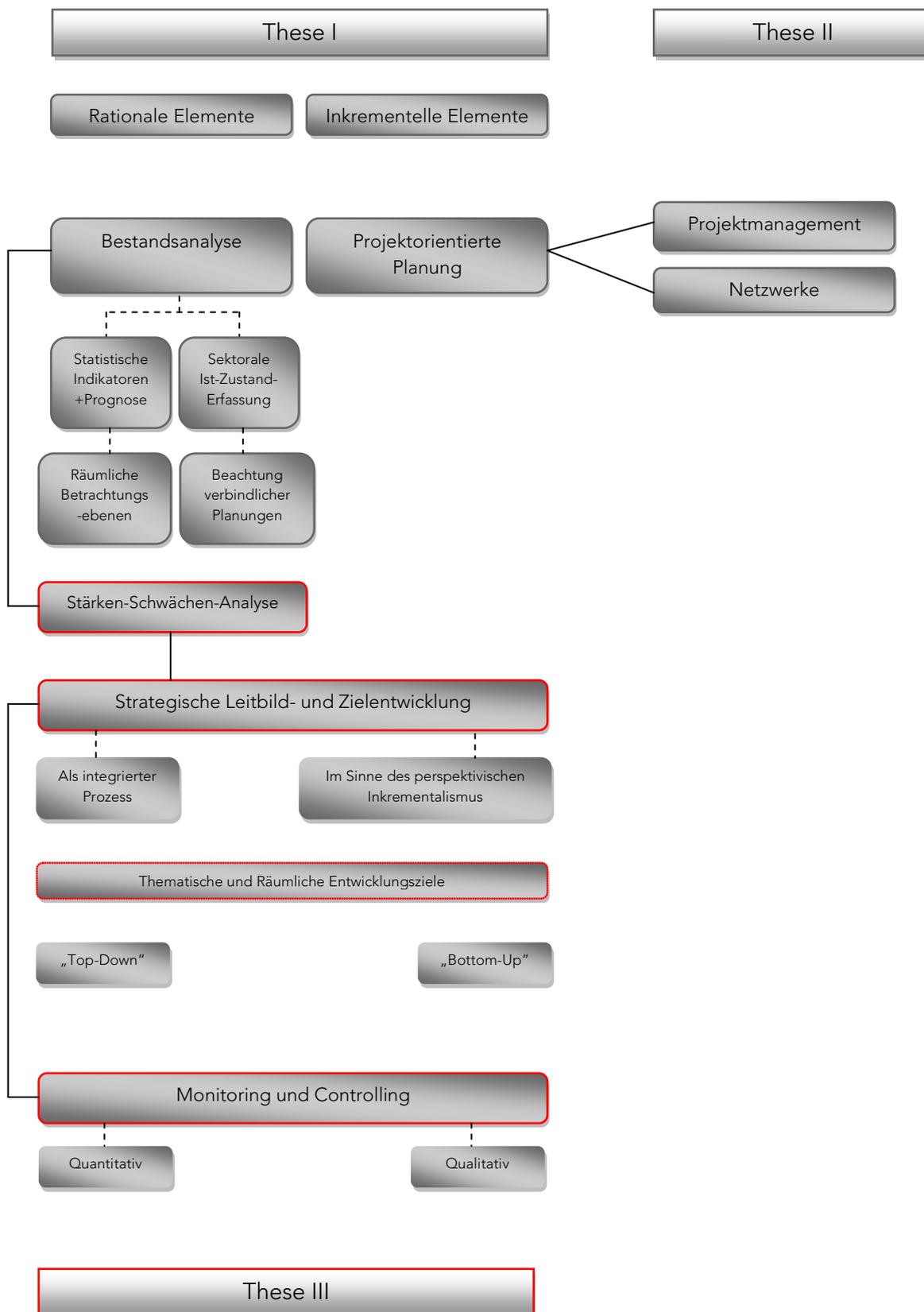


Abb. 25 Thesen I,II+III: Bausteine STEK

3.3 Plandarstellungen und räumlicher Bezug

Das Hamburger Stadtentwicklungskonzept von 1996 und weniger das Räumliche Leitbild machen jeweils Gebrauch von Plandarstellungen, die einerseits für Analysezwecke unterstützenden Darstellungscharakter besitzen, andererseits in konzeptioneller Hinsicht Entwicklungsabsichten illustrieren. In Hinblick auf die Visualisierung von beabsichtigten Entwicklungszuständen und der Formulierung von Ziel-, Handlungs- und Maßnahmenvorschlägen ist es ihre elementare Funktion, diese in einem räumlichen Kontext darzustellen.

Plandarstellungen übernehmen also zweierlei Funktion: Einerseits lassen sich durch konzeptionelle Darstellungen räumliche Verflechtungen darstellen. Der illustrative Gebietsbezug schafft darüber hinaus Anschauungsmaterial, was hinsichtlich der Verdeutlichung von Zielvorstellungen gerade mit Blick auf die Bevölkerung durchaus hilfreich sein kann. Gerade die Erfahrung zeigt, dass Stadtentwicklungskonzepte oftmals nicht gelesen werden, sondern die persönliche Auseinandersetzung zuallererst mit einer Einsicht der planerischen Darstellungen beginnt. Andererseits erfüllen Pläne im Sinne einer umfassenden Bestandsanalyse eine wichtige Orientierungsfunktion. Der Rückgriff auf die räumliche Verortung von sektoralen Gegebenheiten (im RLB, 142/143 bspw. Abb. 32-34, Übergeordnetes Straßennetz, Schienennetz oder RLB, 106, Analyseplan „Gebietscharakter und Entwicklungspotenziale“) kann Ausgangspunkt für nachfolgende Ziel- und Maßnahmenformulierungen sein, aus denen sich räumliche Entwicklungsschwerpunkte ergeben.

Die Analyse mithilfe von Plänen schafft ein verbessertes Verständnis davon, wo räumliche Schwerpunkte zu setzen sind. Daraus können dann Prioritätszuweisungen entstehen, die wiederum bestimmte Gebiete mit Handlungsbedarf konkret benennen. Die räumliche Schwerpunktsetzung auf konkrete Gebiete mit Handlungsbedarf oder gesamtstädtischen Potenzialen stellt ferner einen wichtigen Baustein gegenwärtiger Stadtentwicklungskonzepte dar.⁴⁹ Ebenso sind in diesem Zusammenhang die räumlichen Betrachtungsebenen *Region*, *Gesamtstadt* und *Stadtteile* und die zwischen ihnen bestehenden Wechselwirkungen hervorzuheben. Die Analyse des Entwicklungsmodells von 1969 hat ergeben, dass schon damals räumliche Ebenenverflechtungen ein Grundkriterium der Entwicklungsplanung darstellen. Heute dürfte die Bedeutung dieser maßstabsabhängigen Raumsicht wesentlich höher liegen, wenn man sich am Beispiel des Räumlichen Leitbildes vor Augen führt, dass die Zielbotschaft „C 5 – Die Metropole ist Stadt und Region“ explizit auf metropolregionale Verflechtungen eingeht.⁵⁰ Nicht minder entscheidend ist ferner die räumliche Rückkopplung zu verbindlichen Planwerken (FNP, Regionalplanung, Landesplanung), obgleich sich diese neben dem räumlichen Bezug auch auf thematische Inhalte beziehen.⁵¹

⁴⁹ Dies lässt sich inhaltlich bspw. am „Sprung über die Elbe“ nachvollziehen.

⁵⁰ Vgl. dazu auch Oberkapitel B, Kap. 2.3.3

⁵¹ In Hamburg bietet sich zugleich die Besonderheit, dass der Flächennutzungsplan nach § 8 (1) ROG den landesweiten Raumordnungsplan ersetzen kann.

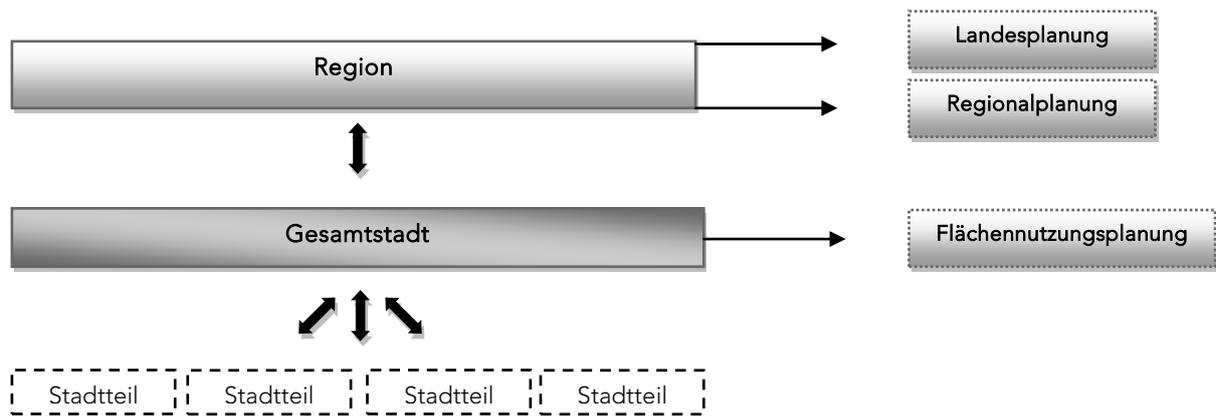


Abb. 26 Räumliche Ebenen und übergeordnete Planungen

Kritisch zu sehen ist, dass die Wahl von Plandarstellungen immer einen gewissen „Finalcharakter“ aufweist. „Pläne beschreiben einen idealen Endzustand.“ (Gütter 1993, 58) Abhängig ist der jeweilige Endzustand aber dennoch davon, wie tief und umfassend der konkrete Plan Aussagen darüber macht, wie die räumliche Entwicklung umzusetzen oder anzustreben ist. Die Gefahr einer konkreten räumlichen Verortung von Entwicklungsmaßnahmen mit hohem Detailgrad liegt darin, dass der potentiell umsetzende Akteur in seinen Optionen eingeschränkt ist. Ebenso können zu vage formulierte Planwerke dahin führen, dass ihnen ihre Steuerungswirkung bis auf weiteres verloren geht. Im schlimmsten Fall führt dies zu einer Reihe von Einzelprojekten, die sich im Endeffekt gegen die Grundaussage des Plans richtet. Daraus kann unter Umständen eine Kettenreaktion resultieren, so dass es zu einer „verschärften Anwendung Raumnutzung steuernder Instrumente“ kommt. (Altrock et al. 2004, 236) Der informelle Gehalt der Stadtentwicklungsplanung wäre dann weitgehend verfehlt.

Es zeigt sich, dass Pläne mit Bedacht einzusetzen sind. Das Räumliche Leitbild schlägt in dieser Hinsicht einen guten Weg ein; der Rückgriff auf Konzeptpläne und den zusammenfassenden Leitplan verorten räumliche Entwicklungsbereiche, ohne gleichzeitig zu starr und bindend zu wirken. Pläne, die im Zuge von Stadtentwicklungskonzepten zum Einsatz kommen, sollten somit eine weitere Charakteristik aufweisen: Neben der nicht abschließenden Darstellung von räumlichen Entwicklungsschwerpunkten und Handlungsbereichen müssen sie offen genug sein, eine Eigendynamik soweit zuzulassen, dass die Kernaussagen des jeweiligen Plans zwar gewahrt bleiben, aber dennoch nicht restriktiv wirken.

These IV: „Pläne dienen als Veranschaulichung von Entwicklungszielen im räumlichen Kontext. Der Einsatz von Plänen eignet sich sowohl in analytischer Hinsicht, als auch zur Verdeutlichung und Illustration von räumlichen Entwicklungsschwerpunkten. Plandarstellungen im Rahmen eines Stadtentwicklungskonzeptes sollten dabei hinsichtlich des Detaillierungsgrades weder vollständig und abschließend, noch zu vage formuliert sein. Nach wie vor sollten sie informellen Gehalt besitzen, der durch Offenheit gegenüber Änderungen, Anregungen und Eigendynamik gekennzeichnet ist.“

Wiederum sollen folgende Bausteine in die Gesamtabbildung eingefügt werden: *Plandarstellungen, Räumliche Betrachtungsebenen, Rückkopplung zu verbindlichen und übergeordneten Planwerken, Räumliche Schwerpunktsetzung.*

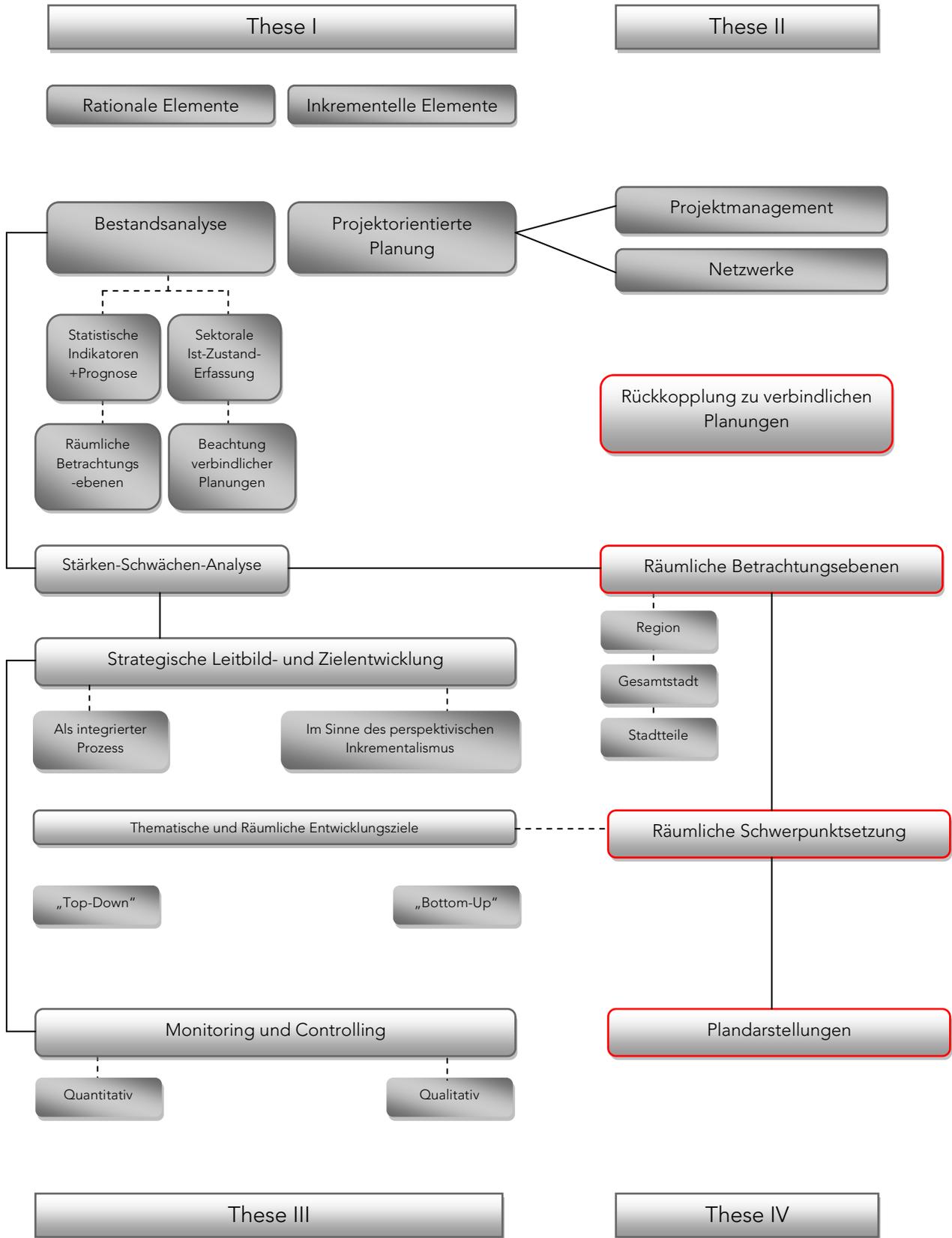


Abb. 27 Thesen I,II,III+IV: Bausteine STEK

3.4 Aspekte der Beteiligung, Kommunikation und Kooperation

Kommunikative und kooperative Elemente der Beteiligung und Einbindung stellen eine Grundvoraussetzung jeder planerischen Praxis dar. Sie werden deshalb auch nicht konkret in der Bausteinübersicht verortet, sondern sind vielmehr bei nahezu jedem Baustein mehr oder weniger intensiv einzusetzen.

Ähnlich dem gesamten Instrumentarium der Stadtentwicklungsplanung findet sich auch hier gesetzlich keine Regelung, die Angaben über Art und Form der Beteiligung oder Einbindung von Akteuren macht. Die Kooperation ist ebenso informell und situationsabhängig, wie es das jeweils spezifische Stadtentwicklungskonzept ist. Das Räumliche Leitbild greift jene Elemente in Schriftform auf, ohne konkretere Angaben über Ablauf oder Struktur zu machen. Der Einsatz von Diskussionsforen und –veranstaltungen, öffentlicher Präsentation und moderierten Events ist sicherlich sinnvoll, um Transparenz und Akzeptanz zu schaffen. Dennoch muss hier angemerkt werden, dass Leitbilder (und das RLB macht da keine Ausnahme) oftmals einen Kompromisscharakter aufweisen, der hitzige Diskussionen und Grundsatzdebatten weitgehend auszublenden versucht. Die Abhängigkeit bestimmter Projekte von externen Akteuren führt dann insbesondere dazu, dass Leitbilder keine verbindlich erscheinenden Vorgaben darüber machen, wie und wann diese umzusetzen sind.

Um eine langfristig erfolgreiche Kooperation zu gewährleisten, ist wiederum an netzwerkähnliche Strukturen zu denken, die sowohl externe Akteure aus Wirtschaft, Verbänden und Institutionen, als auch interne der Verwaltung gleichermaßen einbinden und bündeln. Politik und Bürger sind ebenso zu integrieren. Die Integration ist demnach auszudehnen; neben der Einbindung der unterschiedlichen Fachressorts und ihrer Wechselwirkungen sind alle stadtentwicklungspolitisch relevanten Akteure zu aktivieren und in einen Interessensausgleich zu bringen. Die Funktion von Stadtplanern kann dann vor allem darin gesehen werden, diese z.T. höchst heterogenen Gruppen sinnvoll an einen Tisch zu führen und über längere Zeit dort zu konzentrieren, was eine Mediation mit einschließt. Wichtig ist das Verständnis davon, dass Stadtentwicklungsplanung nicht ausschließlich die vertikale Ebene (also Leitbildprozess, Formulierung von Zielen, Themenfeldern und Maßnahmen etc.) bedient, sondern auch horizontal entscheidende Aufgaben einer sinnvollen Akteursbündelung und –zusammenführung vornimmt.

Die Qualität einer Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren kann von folgenden Erfolgsfaktoren abhängen: (Vgl. Reiß-Schmidt 2006, 17)

- Politisch verbindliche und langfristige Entwicklungsleitlinien der Stadtentwicklung
- Breiter Grundkonsens in Politik und Gesellschaft über die grundsätzlichen Ziele der Stadtentwicklung
- Transparente und einheitliche Verfahren der Beteiligung
- Gegebene Dialogbereitschaft auf beiden Seiten
- Offenheit für Änderungen, Evaluierung und kontrolliertes Experimentieren

3.5 Katalogisierung der Bausteine

Ausgehend von der abschließenden Bausteinbetrachtung (Abb. 27) erfolgt die Erstellung eines Kataloges, der alle erzielten Erkenntnisse und Bausteine in tabellarischer Form zusammenführt. Mit Bezug zum Räumlichen Leitbild, StEK 1996 und dem Entwicklungsmodell von 1969 erfolgt die übersichtliche Bewertung, inwieweit diese jeweilige Bausteine enthalten.

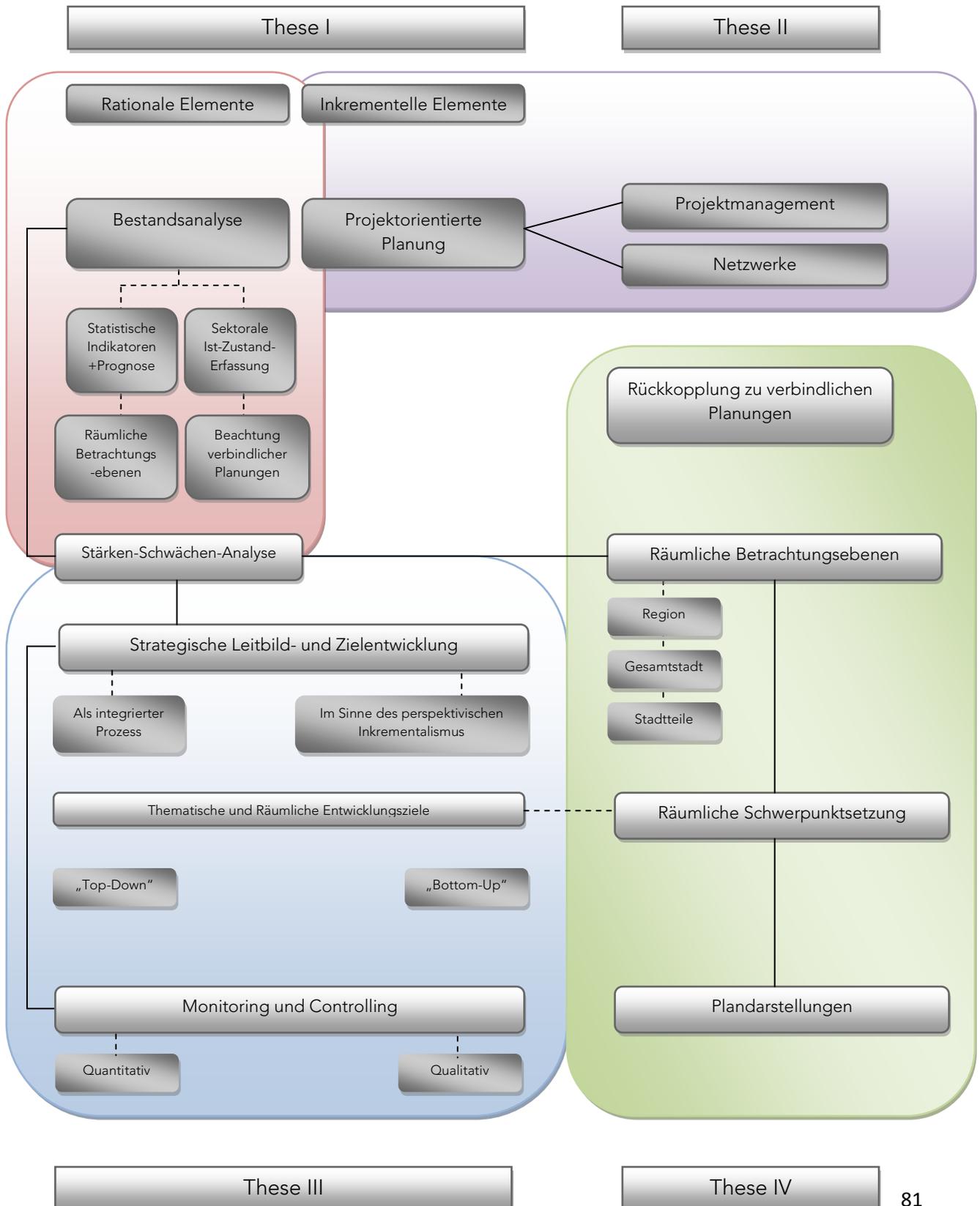


Abb. 28 abschließende Betrachtung - Bausteine STEK

Bausteine / STEKs	RLB	StEK 1996	Entwicklungsmodell 1969
Rationale Elemente			
Inkrementelle Elemente			
Bestandsanalyse			
statistische Indikatoren			
multisektorale Ist-Zustand-Erfassung			
räumliche Betrachtungsebenen			
Beachtung verbindlicher Planungen			
Stärken-Schwächen-Analyse			
Projektorientierte Planung			
Projektmanagement			
Netzwerke			
strategische Leitbild- und Zielentwicklung			
integrierter Prozess			
perspektivischer Inkrementalismus			
thematische / räumliche Entwicklungsziele			
Monitoring und Controlling			
quantitativ			
qualitativ			
Plandarstellungen			
Schwerpunktsetzungen			
thematisch			
räumlich			
Räumliche Ebenenbetrachtung			
Region			
Gesamtstadt			
Stadtteile			
Einbindung verbindlicher Planungen			
Flächennutzungsplanung			
Regionalplanung			
Landesplanung			
Aussagen zu Kooperation / Kommunikation			

Tab. 4 Katalog - Bausteine STEK



vorhanden



nicht vorhanden / keine Angabe



in Ansätzen gegeben

4 Fazit

Der konzeptionelle Teil dieser Arbeit schließt mit der tabellarischen Gegenüberstellung der verschiedenen Entwicklungskonzepte Hamburgs. Die Einordnung und Bewertung der Bausteingegebenheit beruht auf persönlichem Ermessen und Auswertung der Konzepte und ist von daher weder verbindlich, noch als abschließend anzusehen. Auch darf mit dem hier erzielten Anforderungskatalog nicht suggeriert werden, eine Vollständigkeit aller Bausteine garantiere höchstmögliche Transparenz oder Akzeptanz der jeweiligen Stadtentwicklungskonzepte. Der Erfolg dieser misst sich langfristig durch stetige Anpassung und Offenheit gegenüber Neuerungen, veränderten Rahmenbedingungen und akteursspezifischen Handlungsweisen. Der entwickelte Anforderungskatalog liefert viel eher einen ersten Überblick darüber, aus welchen Bausteinen STEKs bestehen können, welche Elemente und Anforderungen ihnen zugetragen werden und wie sich ihre Entwicklung über die letzten 40 Jahre vollzogen hat. Aufbauend auf der Analyse aus Kapitelblock B zeigt sich, dass planungstheoretische Paradigmenvorstellungen nach wie vor Relevanz besitzen und auf unterschiedliche Weise in den jeweiligen Entwicklungskonzepten Anwendung erfahren. Rationale Ziel-Mittel-Koppelung existiert im Rahmen strategischer Planungsweisen ebenso fort wie eine inkrementelle, auf punktuelle Projekte fokussierte Realisierung der einzelnen Handlungsschritte.

Mit Blick auf die hamburgische Evolution der Stadtentwicklungsplanung wird ebenso deutlich, dass sich diese konstant weiterentwickelt hat. Sie versucht mittlerweile jedoch nicht, umfassend in dem Sinne zu sein, dass ein auf analytischen Prognosen basierender Ziel- und Maßnahmenkatalog abstrakte stadtpolitische Ziele darstellt, sondern vielmehr die Ganzheitlichkeit der Stadtentwicklungspolitik zu thematisieren und marketingorientiert „nach Außen“ darzustellen. Ein verständlicher Orientierungsrahmen schafft dabei mehr Transparenz hinsichtlich der angestrebten Entwicklung, als eine in sich geschlossene Zielformulierung, die weniger Spielräume der Anpassung zulassen würde. Wie festgestellt wurde, weist auch das Räumliche Leitbild nach wie vor Schwachstellen oder zumindest Unklarheiten auf. Es ist aber genau das, was zumindest Ansatzpunkt für ein „gutes“ Stadtentwicklungskonzept sein kann: Die Offenheit für Lernprozesse und eine damit verbundene dauerhafte Anpassung, die auf horizontaler Ebene unter Beteiligung aller stadtpolitisch relevanten Akteure erarbeitet und umgesetzt wird.

Zuletzt ist die Bedeutung eines solchen Katalogs hervorzuheben. In Hinblick auf eine bestimmte Stadt können diese in ausgestalteter Form wertvolle Informationen darüber liefern, inwieweit die zeitnahe Überarbeitung eines bestimmten Entwicklungskonzeptes als fehlend erachtete Bausteine ergänzt oder ausgemachte Schwachstellen inhaltlich überarbeitet. Fehlen dem RLB beispielweise noch konkrete Aussagen zu Art und Umfang der Kooperation, kann eine Überarbeitung mithilfe eines solchen Katalogs konkret erfolgen. Allerdings ist auch dies Abwägungssache, inwieweit dadurch der Kompromisscharakter eines typischen Leitbildes gehemmt wird. Im Rahmen eines gut durchdachten Monitorings und Controlling wäre sicherlich interessant, wie ein derartiger Bausteinkatalog eingesetzt werden kann.

Unklar bleibt zunächst, wie umfassend ein derartiger Katalog sein muss, um einen vollständigen und angemessenen Vergleich zu gewährleisten. Auch die Tiefe der Bausteinbewertung ist zukünftig genauer auszugestalten: Oftmals ist die Einordnung des jeweiligen Bausteins mit Bezug zum entsprechenden Entwicklungskonzept dadurch erschwert, dass die Grenze zwischen Bewertungskriterien (bspw. „vorhanden“ / „in Ansätzen gegeben“) nicht eindeutig zu ziehen ist.

Die Leitfrage *„Lassen sich Parameter und Bausteine herausstellen, die einen bewertenden Vergleich zwischen und innerhalb von Stadtentwicklungskonzepten ermöglichen?“* ist dennoch entsprechend zu bejahen. Ein Bausteinkatalog erlaubt den Vergleich einer „evolutionären“ Nachvollziehung von Stadtentwicklungskonzepten einer Stadt ebenso wie eine konzeptinterne Überprüfung berücksichtigter Schritte, Angaben und Strategieelemente. Auch die Frage nach einer Renaissance der Stadtentwicklungsplanung lässt sich dadurch illustrativ ablesen. Die tabellarische Sicht auf das RLB/StEK 1996 und Entwicklungsmodell von 1969 veranschaulicht, welche zusätzlichen Elemente der Stadtentwicklungsplanung gegenwärtig beigemessen werden können.

D | Gesamtfazit und Ausblick

Stadtentwicklungsplanung hat sich in den letzten 40 Jahren mehr als nur gewandelt. Der Wandel des Planungsverständnisses beweist eindrucksvoll, wie sich mit ihm auch die Stadtentwicklungsplanung immer wieder angepasst, verändert oder neugestaltet hat, ohne dabei eindeutige Grenzen zu bestimmten Planungsparadigmen aufzuweisen. Die Entwicklung der Stadtentwicklungsplanung ist somit gezwungenermaßen im Gesamtzusammenhang zwischen Planungstheorie und Planungs begriff zu betrachten. Nur eine wechselseitige Betrachtung dieser für sich eigenen Themenblöcke schärft das Verständnis einer entwicklungsorientierten Nachvollziehung.

Das Instrument STEP stellt heutzutage keine „Insider-Information für Fachleute“ dar (Klotz et al. 2005, 180), sondern zieht seinen Wirkungskreis im Sinne einer kommunikativen Ausrichtung soweit, der Öffentlichkeit veranschaulicht und verständlich vorzuliegen. Anhand der Hamburger Beispiele konnte deutlich gemacht werden, dass sich Stadtentwicklungskonzepte in jeweiliger Abhängigkeit ihres gegenwärtigen oder historischen Ursprungs differenziert darstellen und je nach planungstheoretischem Hintergrund mehr auf Imagewirkung oder geschlossene Zielformulierung ausgerichtet sind. Dabei enthalten selbst gegenwärtige Entwicklungskonzepte nach wie vor Elemente der klassischen Stadtentwicklungsplanung.

Auch zukünftig wird für die Stadtentwicklungsplanung wegweisend sein, wie sich kommunale Herausforderungen, Rahmenbedingungen und Planungspraxen in der Summe darstellen. Art und Umfang der Entwicklungsplanung werden dabei nach wie vor maßgeblich von politischen, sozialen und ökonomischen Determinanten abhängig sein. Mit Blick auf Hamburg bieten sich unter Bedingungen des Wachstums optimale Voraussetzungen einer durch Kommunikation getragenen Entwicklungsplanung. Die hier vorhandenen „Win-Win-Situationen“, wonach gegenseitiger Nutzen der Akteure durch Kooperation entsteht, bieten sich allerdings nicht zwangsweise in jeder Situation. In Zukunft muss abgewartet werden, wie weit der prognostizierbare Bevölkerungszuwachs realistisch und öffentlich kommunizierbar bleibt und wirtschaftliches Wachstum tatsächlich entwicklungsplanerisch auf den Weg gebracht werden kann. Unter Bedingungen des Schrumpfens oder mittel- bis langfristiger Stagnation wird sich auch die Form der jeweiligen Entwicklungskonzepte lokalspezifisch anpassen müssen. Zu vermuten sind dann vermehrt hierarchische Strukturen, die die Existenz einer politisch legitimierten Planungsinstanz rechtfertigen können. Es ist das, was Siebel als „Rehierarchisierung der Planung“ unter Schrumpfungsbedingungen bezeichnet (Siebel 2006, 11). Was für Hamburg nicht zwingend in absehbarer Zukunft eintreten muss, ist heute anderswo Hauptgegenstand entsprechender Entwicklungsperspektiven. Zu einem vergleichbaren Schluss kommt so auch Siebel (ebd.):

„Das Pendel der Planungsdiskussion wird wieder einmal zurückschwingen, diesmal von Projekt und Moderation zu Hierarchie und integrierten Entwicklungsmaßnahmen. Und was an diesen Planungen ‚Entwicklung‘ heißt, wird stärker sozial-, bildungs- und kulturpolitische Aufgaben beinhalten.“

E I Literatur- und Quellenverzeichnis

1 Literaturverzeichnis

- Albers, Gerd (1993): Über den Wandel im Planungsverständnis, in: Wentz, M. (Hrsg.): Wohn-Stadt. Frankfurt/M., New York. S. 45-55
- Allmendinger, Philip (2002): Planning Theory. PALGRAVE. Houndmills, Basingstoke, Hampshire.
- Altrock, Uwe (2004): Anzeichen für eine Renaissance der strategischen Planung?, in: Altrock, Güntner, Huning, Peters (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Leue Verlag. Berlin. S.221-238
- Brake, K. (2000): Strategische Entwicklungskonzepte für Großstädte - mehr als eine Renaissance der „Stadtentwicklungspläne“? In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 2. S.269-288
- Braybrooke, D.; Lindblom, C.E. (1972): Zur Strategie der unkoordinierten kleinen Schritte (Disjointed Incrementalism). In: Fehl, G.; Fester, M.; Kuhnert, N. (Hrsg.): Planung und Information. Materialien zur Planungsforschung. Gütersloh. S. 139-166
- Berding, Ulrich (2007): Migration – ein Thema der Stadtentwicklungspolitik?. Dissertation an der Universität Aachen. Aachen
- BMVBS/BBSR (Hrsg.): Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen. Projektabschlussbericht. BBSR-Online-Publikation
37/2009. http://www.bbsr.bund.de/cIn_032/nn_21890/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BBSROnline/2009/ON372009.html (zuletzt aufgerufen am 02.08.2011)
- Booher, David; Innes, Judith (2002): Networkpower in Collaborative Planning. In: Journal of Planning Education and Research. Ausgabe 21, Nr.3 März 2002. Sage Publications. Thousand Oaks. S. 221-236
- Brech, Joachim (1997): Migration – Stadt im Wandel. Und die Planung? In: Brech, Joachim; Vanhué, Laura (Hrsg.): Migration – Stadt im Wandel. Darmstadt. S. 16-19
- Buchmüller, L.; Keller, D.; Koch, M.; Schumacher, F.; Selle, K. (2000): Planen Projekte Stadt? Weitere Verständigungen über den Wandel in der Planung. In: DISP 141. Zürich. S. 55-59
www.nsl.ethz.ch/index.php/content/download/332/2063/file/ (zuletzt aufgerufen am 08.09.2011)
- Davidoff, Paul (1965): Advocacy and Pluralism in Planning, in: Campbell, S. und Fainstein, S. (2003): Readings in Planning Theory. Blackwell Publishing. Malden, Oxford, Victoria. S. 210-244
- Davidoff, Paul und Reiner, Thomas (1973): A Choice Theory of Planning, in: Andreas Faludi (1973): A Reader in Planning Theory. Oxford. S. 11-39

- Etzioni, Amitai (1967): Mixed Scanning – A „Third“ Approach to Decision-Making. In: Public Administration Review, Vol. 27 No. 5 (Dezember 1967). S. 385-392
- Faludi, Andreas (1973): The Rationale of Planning Theory. In: Faludi (1973): A Reader in Planning Theory. Oxford: Pergamon Press. S. 35-53
- Faßbinder, Helga (1972): Bürgerinitiativen und Planungsbeteiligung im Kontext kapitalistischer Regionalpolitik, in: Kursbuch 27.
- Flyvbjerg, Bent / Richardson, Tim (2002): Planning and Foucault, in: Allmendinger, Philip / Tewdwr-Jones, Mark (Hrsg.) (2002): Planning Futures – New Directions for Planning Theory. London. Routledge. S. 44-62
- Frey, Otto et al. (2003): Rückkehr der großen Pläne? Ergebnisse eines internationalen Workshops in Wien. In: DISP 153. Zürich. S. 13-17. www.nsl.ethz.ch/index.php/de/content/download/173/851/file. (zuletzt aufgerufen am 16.08.2011)
- Fürst, Dietrich (2007): Urban Governance – Einblicke in die Diskussion. In: Lang;Tenz (Hrsg.): Urban Governance und Steuerungsformen (in) der Stadtentwicklung. Magazin Städte im Umbruch. Ausgabe 4/2007. Online <http://schrumpfende-stadt.de/magazin.htm> (zuletzt aufgerufen am 25.08.2011)
- Ganser, Karl; Siebel, Walter; Sieverts, Thomas (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park – Eine Annäherung. In: RaumPlanung 61. S. 112–118
- Grüttner, Michael (1976): Wem die Stadt gehört – Stadtplanung und Stadtentwicklung in Hamburg 1965-1975. Association Verlag. Hamburg
- Gütter, Reinhold (1993): Pläne oder Projekte. In: Raumplanung 60. 1993. S. 56-62
- Habermas, Jürgen (1985): Neue Unübersichtlichkeit. Kleine politische Schriften V. Frankfurt/M.
- Harlander, Tilman (1998): Gerhard Fehl und 25 Jahre Planungstheorie in Aachen, in: Stadt im Wandel – Planung im Umbruch. Kohlhammer Verlag. Stuttgart, Berlin, Köln. S.17-35
- Healey, Patsy (1992): Planning Through Debate. The Communicative Turn in Planning Theory. In: Planning Review. Vol. 63, No.2, S. 143-162
- Healey, Patsy (1997): Collaborative Planning – Shaping Places in Fragmented Societies, London: Macmillan.
- Heinz, Werner (1998): Stadtentwicklungsplanung, in: Häußermann, H. (Hrsg.): Großstadt – Soziologische Stichworte. Leske+Budrich. Opladen. S. 234-245

Heinz, Werner (2004): Integrierte Konzepte der Stadtentwicklungsplanung - Ein Workshop-Bericht. In: difu-Berichte 1/2004. S. 12–15

Hoffmann-Axthelm, Dieter (1997): Über Stadtentwicklungsplanung. In: Magistrat der Stadt Frankfurt am Main (Hrsg.): Stadt-Pläne. Stadtentwicklungsplanung im Vergleich. Frankfurt/M. S. 63–64

Hutter, Gérard (2006): Strategische Planung - Ein wiederentdeckter Planungsansatz zur Bestandsentwicklung von Städten. In: RaumPlanung 128, Oktober 2006. S. 210-214. Online verfügbar unter: http://tudresden.de/die_tu_dresden/zentrale_einrichtungen/zdw/publikationen/09-hutter_strategische-planung.pdf (zuletzt aufgerufen am 16.08.2011)

Hutter, Gérard; Wiechmann, Thorsten (Hrsg.) (2010): Strategische Planung – Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Reihe Planungsrundschau, Ausgabe 18. Berlin.

Koelle, H.H. (1972): Seminare Systemtechnik. Technische Universität Berlin. Berlin.

Kühn, Manfred (2008): Strategische Stadt- und Regionalplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 3/2008, Bonn, S. 230-243

Kühn, Manfred; Fischer, Susen (2010): Strategische Stadtplanung – Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive. Rohn Verlag. Detmold.

Lindblom, Charles (1959): The Science of „Muddling Through“, in: Campbell, S. und Fainstein, S. (2003): Readings in Planning Theory. Blackwell Publishing. Malden, Oxford, Victoria. S. 196-209

McLoughlin, J.B. (1969): Urban and regional planning: A systems approach. London.

Müller, Sebastian (2004): Internationale Einflüsse auf die Planungstheoriedebatte in Deutschland nach 1945, oder: Die Perspektiven der Planungsdemokratie, in: Altröck, Güntner, Hünig, Peters (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Leue Verlag. Berlin. S. 123-140

Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt Hamburg (Hrsg.) (2007): Räumliches Leitbild-Entwurf. Wachsende Stadt-Grüne Metropole am Wasser. Stand: Februar 2007. Hamburg.

Reiß-Schmidt, Stephan (2002): Renaissance „Integrierter Konzepte“ in der Stadtentwicklung? Vortrag im 440. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Integrierte Konzepte in der Stadtentwicklung“ vom 4. bis 6. November 2002 in Berlin.

Reiß-Schmidt, Stephan (2006): Von der Stadtentwicklungsplanung zum Stadtentwicklungsmanagement. In: PND Online 4/2006. <http://www.planung-neu-denken.de> (zuletzt aufgerufen am 23.08.2011)

- Reuter, Wolf (2004): Planung und Macht – Positionen im theoretischen Diskurs und ein pragmatistisches Modell von Planung. In: Altröck, Güntner, Hünig, Peters (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Leue Verlag, Berlin. S. 57-79
- Rittel, H und Webber, M. (1973): Dilemmas in a General Theory of Planning, in: *Policy Sciences*, Vol. 4 (1973) , S. 155-169.
- Ritter, Ernst-Hasso (2007): Strategieentwicklung heute-zum integrativen Management konzeptioneller Politik (am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung). In: PND Online 1/2007. <http://www.planung-neu-denken.de> (zuletzt aufgerufen am 22.08.2011)
- Rodenstein, Marianne (1982): Diskussionen zum Stand der Theorie in der Stadt- und Regionalplanung. Institut für Stadt- und Raumforschung der technischen Universität Berlin. Berlin.
- Schäfers, B.; Köhler, Gabriele (1989): Leitbilder der Stadtentwicklung – Wandel und jetzige Bedeutung im Expertenurteil. Beiträge zur gesellschaftlichen Forschung-Band 7. Centaurus-Verlag. Pfaffenweiler
- Schreiner, Christian (2007): Monitoring und Controlling integrierter Stadtentwicklungskonzepte – Exemplarische Entwicklung eines Monitoring- und Controllingkonzeptes am Beispiel der Landeshauptstadt Saarbrücken. Diplomarbeit an der Technischen Universität Kaiserslautern.
- Selle, Klaus (1998): Alte und neue Planungskulturen, in: Harlander, T. (Hrsg.): Stadt im Wandel – Planung im Umbruch. Kohlhammer Verlag. Stuttgart, Berlin, Köln. S. 49-67
- Selle, Klaus (2005): Planen. Steuern. Entwickeln. Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.
- Siebel, Walter (2006): Wandel, Rationalität und Dilemmata der Planung. In: PND Online 4/2006. <http://www.planung-neu-denken.de> (zuletzt aufgerufen am 01.08.2011)
- Spiegel, Erika (2005): Große Pläne – in den 70er Jahren und heute. In: Ludwig Boltzmann Institut für interdisziplinäre Stadtforschung (Hrsg.): Verständigungsversuche zum Wandel der Stadtplanung. Springer Verlag. Wien. S.113-117
- StEK HH – Stadtentwicklungsbehörde Hamburg (Hrsg.) (1999): Stadtentwicklungskonzept. Leitbild, Orientierungsrahmen und räumliche Schwerpunkte. Stand: Dezember 1996. 2. unveränderte Auflage. Hamburg.
- Taylor, Nigel (1998): Urban Planning Theory – since 1945. Sage Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi.

Wiechmann, Thorsten; Hutter, Gérard (2008): Die Planung des Unplanbaren – Was kann die Raumplanung von der Strategieforschung lernen? In: Frey; Hamedinger; Dangschat; Breitfuss (Hrsg.): Strategieorientierte Planung im kooperativen Staat. VS Verlag für Sozialwissenschaften. Wiesbaden. S. 102-121

Weichmann, Herbert (1969): Für Hamburgs Zukunft-Ansprache von Bürgermeister Dr. Weichmann vor der Bürgerschaft bei der Bekanntgabe des Entwicklungsmodells am 2. Juli 1969; das Entwicklungsmodell für Hamburg und sein Umland. Staatliche Pressestelle Hamburg. Hamburg.

Weidner, Silke (2004): Stadtentwicklung unter Schrumpfbedingungen – Leitfaden zur Erfassung dieses veränderten Entwicklungsmodus von Stadt und zum Umgang damit in der Stadtentwicklungsplanung. Dissertation an der Universität Leipzig. Leipzig.

Wermker, Klaus; Zierold, Horst (1999): Aufgaben, Methodik, Verfahren, Organisation von Stadtentwicklung im Rahmen der strategischen Steuerung. Denkmodell einer deutschen Stadt. In: Deutscher Städtetag (Hrsg.): Stadt der Zukunft – Verwaltung der Zukunft – Aufgaben der Stadtentwicklung. Fachtagung der Fachkommission „Stadtentwicklungsplanung“ des Deutschen Städtetages am 23.6.1998 in der Landeshauptstadt Hannover. (DST-Beiträge zur Stadtentwicklung und zum Umweltschutz. Reihe E. Heft 28). Köln, Berlin. S. 49–65

2 Internet

Freie und Hansestadt Hamburg: Die Entwicklung des Freiraumverbundsystems für Hamburg,
URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/154156/data/stadtplanung-vom-achsenkonzept-zum-gruenen-netz.pdf>. (zuletzt aufgerufen am 02.08.2011)

Juraforum: Public-Private-Partnership, URL: <http://www.juraforum.de/lexikon/public-private-partnership> (zuletzt aufgerufen am 02.08.2011)

Foerderland: Demographischer Wandel, URL: <http://www.foerderland.de/1066.0.html> (zuletzt aufgerufen am 11.08.2011)

OECD: Glossary of statistical terms – Globalisation,
URL: <http://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=1121> (zuletzt aufgerufen am 11.08.2011)

IBA-NRW: Die Internationale Bauausstellung – Emscher Park 1989-1999,
URL: <http://www.iba.nrw.de/iba/daten.htm> (zuletzt aufgerufen am 14.08.2011)

Lexikon der Bundeszentrale für politische Bildung (bpb): Deregulierung,
URL: http://www.bpb.de/popup/popup_lemmata.html?guid=R67NXL (zuletzt aufgerufen am 16.08.2011)

Wortbedeutung.info: Begriff Renaissance, URL: <http://www.wortbedeutung.info/Renaissance/> (zuletzt aufgerufen am 23.08.2011)

Offizielles Stadtportal Hamburg: Stellungnahmen zum räumlichen Leitbild,
URL: <http://www.hamburg.de/stellungnahmen/154888/stellungnahmen-start.html> (zuletzt aufgerufen am 31.08.2011)

Zukunftsrat Hamburg (2007): Stellungnahme zum Räumlichen Leitbild,
URL: <http://www.hamburg.de/contentblob/154956/data/hi-zukunftsrat-hamburg.pdf> (zuletzt aufgerufen am 01.09.2011)

Offizielles Stadtportal Hamburg: Erste Reaktionen auf den Entwurf Räumliches Leitbild,
URL: <http://www.hamburg.de/zusammenfassung/154990/1-erste-reaktionen-start.html> (zuletzt aufgerufen am 01.09.2011)

Bund deutscher Landschaftsarchitekten: Stellungnahme zum Räumlichen Leitbild,
URL: http://www.hh.bdla.de/assets/intern/bdla_hh_stellung_raeuml_leitbild.pdf (zuletzt aufgerufen am 03.09.2011)

F | Anhang

1 Theoretische Ansätze – Rationales Planungsverständnis

An dieser Stelle sollen wesentliche Beiträge im Kontext rationaler Planbarkeit in Kurzform dargestellt werden. Sie sollen verdeutlichen, wie weit die Grenzen der „Rationalität“ und „rationalen Planbarkeit“ zu ziehen sind und welche unterschiedlichen Schlüsse daraus gezogen werden können. Beide Ansätze aus dem anglosächsischen Raum eröffnen jeweils eine weitere Sicht auf Rationalität, wie sie dem Planungsprozess und –gegenstand zugemessen werden können.

1.1 The „Systems View“ of Planning

Jene planungstheoretischen Ansätze gehen von einer objektiven Betrachtung der Umwelt und seiner gebauten Struktur aus. In diesem Kontext geht es also nicht um den Planungsprozess selbst, sondern um das Verständnis der (Stadt-)planung im Geflecht von Quartieren, Städten und Regionen, die als „Systeme“ zusammengefasst werden. Dieser „systems view of planning“ wurde so insbesondere von *McLoughlin* (1969) proklamiert und untersucht vor dem Hintergrund einer interdependenten Anordnung von unterschiedlichen Systemen vor allem interdisziplinäre Beziehungen innerhalb und zwischen diesen. Grundlage dieser Untersuchung ist die Annahme, dass jedes System, beispielsweise eine verdichtete Stadtregion, aus vielen untereinander verknüpften Eigenschaften und Teilen besteht („parts“), die zueinander hochgradig interdependent sind. (Taylor 1998, 61 und *McLoughlin* 1969, 77-80) *Allmendinger* (2002, 44) verweist in diesem Zusammenhang zudem auf die Dynamik, welche derartigen Systemen angehaftet ist. Interventionen in einem System haben Auswirkungen auf andere Individuen und die Beziehungen zwischen diesen.

Die Ausrichtung dieses Ansatzes ist demnach objektiv und richtet sich nach dem Gegenstand der Planung oder jener typologischen Fläche (Stadt, Stadtteil, Viertel, Stadtregion etc.), die es zu beplanen gilt. Damit impliziert die systematische Sicht auf die Stadt zugleich eine disziplinübergreifende Betrachtung, da neben ästhetischen und physischen Gegebenheiten auch solche wirtschaftlicher und sozialer Dimensionen zu erfasst versucht werden. Die Folge ist eine komplexere Betrachtung von Stadt und eine somit höhere Anforderung an die Planung, was sich in erster Linie durch neue strukturelle Ansätze („new structure plans“), später dann durch Pläne ausdrückte, die man heute als strategische Pläne bezeichnen würde. Die strategische Ausrichtung misst sich dann nach dem umfangreichen Betrachtungsmaßstab des Plans, welcher folgende Eigenschaften beinhaltet: „these plans were specifically intended to be strategic planning documents and their purposes were considered to be as much economic and social as physical.“ (Taylor 1998, 63) Die systematische Sicht eröffnet demnach insofern neue Blickwinkel, als dass sich neben physischen auch wirtschaftliche und soziale Betrachtungsräume ergeben.

Wie im Hauptteil der Arbeit erläutert, nehmen planerische Werkzeuge mathematischen Ursprungs auch hier eine bedeutsame Rolle ein. Die einzelnen Bezeichnungen reichen dann von „Modellierung“ über „Mathematik“ zu „Wissenschaft“ und umschreiben die vom rationalen Fortschrittgedanken geprägte junge Planungskultur der späten 60er Jahre. (Taylor 1998, 66)

1.2 Advocacy and Pluralism in Planning

Dieser Ansatz widmet sich eher einer Klassifizierung des Planers, welcher im Konstrukt politischer, ökonomischer und sozialer Interessen als Advokat, also vergleichsweise als Anwalt tätig ist und eine vermittelnde Position bezieht. Insofern geht es hier neben dem Planungsprozess auch um die Konkretisierung möglicher Vorteile, die sich im Zuge einer rationalen Planung durch Vielfalt („pluralism“) ergeben. Jene Theorie wurde so vor allem von *Paul Davidoff* vertreten.

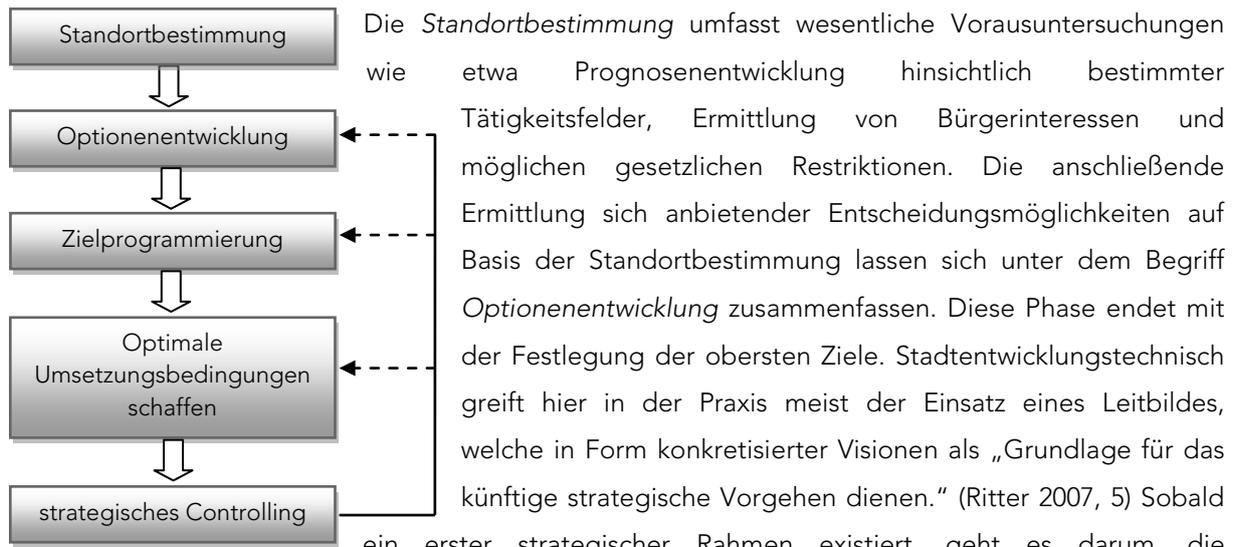
Die Rolle des „Advokatenplaners“ lässt sich wie folgt beschreiben: „planners should be able to engage in the political process as advocates of the interests both of government and of such other groups, organizations or individuals who are concerned with proposing policies for the future development of the community.“ (Campbell, Fainstein 2003, 211) Insofern lässt sich die Funktion des Planers dadurch charakterisieren, dass er als Vertreter von Interessengruppen im politischen Diskurs agiert und nach Möglichkeit Vorschläge und Anliegen dieser in den Prozess einfließen lässt. Durch die erhöhte Anzahl von unterschiedlichen Interessen wird im Planungsprozess eine verbesserte Analyse durch erhöhten Informationsgehalt erwartet, die sich in der Erstellung mehrerer Pläne („plural plans“) zeigt. Das suggeriert wiederum eine erhöhte Rationalität des Planungsprozesses und führt im optimalen Fall zu einem zusammengefassten Plan, der die entsprechenden Informationen vereint. (Campbell, Fainstein 2003, 213)

Der Sinn dieser theoretischen Annahme liegt in einer Verbesserung des demokratischen Entscheidungsprozesses durch die vermittelnde Funktion des Planers und der Vielzahl ermittelter Interessen und Informationen, die Einfluss auf den Planungsprozess nehmen können. „pluralism and advocacy are means for stimulating consideration of future condition by all groups in society.“ (Campbell, Fainstein 2003, 215)

Dieser Ansatz verdeutlicht bereits das aufstrebende Verständnis einer möglicherweise transparenteren Planung, sofern diese unter partizipatorischen Bedingungen ausgeführt wird. Wenngleich der Ansatz einer Erhöhung der Rationalität dient, lassen sich in ihm grobe Umriss einer kooperativen Planung erkennen, auf welche später noch eingegangen wird. Dieser Ansatz findet seinen Platz auch deshalb in dem hier vorgenommenen Exkurs, da sein Erscheinungsdatum (1965) in die Phase des Rationalismus fällt.

2 Idealtypischer Prozess der Strategieentwicklung

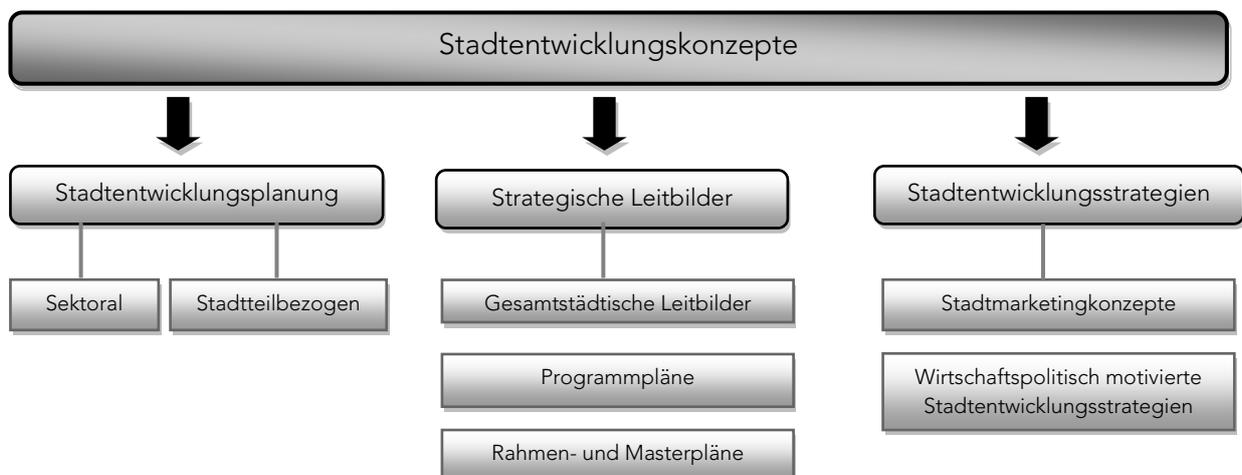
Der Prozess einer Strategieentwicklung lässt sich ähnlich der Planungsschritte durch einen idealtypischen Zyklus beschreiben, welcher ebenso keine lineare Abfolge von einzelnen Verfahrensschritten darstellt, sondern im Ansatz flexibel und durch Rückkopplungsprozesse gekennzeichnet ist.



Die *Standortbestimmung* umfasst wesentliche Vorausuntersuchungen wie etwa Prognosenentwicklung hinsichtlich bestimmter Tätigkeitsfelder, Ermittlung von Bürgerinteressen und möglichen gesetzlichen Restriktionen. Die anschließende Ermittlung sich anbietender Entscheidungsmöglichkeiten auf Basis der Standortbestimmung lassen sich unter dem Begriff *Optionenentwicklung* zusammenfassen. Diese Phase endet mit der Festlegung der obersten Ziele. Stadtentwicklungstechnisch greift hier in der Praxis meist der Einsatz eines Leitbildes, welche in Form konkretisierter Visionen als „Grundlage für das künftige strategische Vorgehen dienen.“ (Ritter 2007, 5) Sobald ein erster strategischer Rahmen existiert, geht es darum, die verschiedenen Oberziele zu „Maßnahmenbündeln“ zusammenzufügen, was insbesondere die Vernetzung von Schwerpunktthemen und Benennung der für die Umsetzung verantwortlichen Akteure beinhaltet. Aus der *Zielprogrammierung* ergibt sich, dass die entwickelte Strategie auf einen umsetzungsorientierten Weg gebracht werden muss. Dafür sind *optimale Rahmenbedingungen* zu schaffen, die so beispielsweise in der Beteiligung der „operativen Instanzen“, also der ausführenden Akteure, liegen. Dies betont zugleich, dass Strategieentwicklungen auch immer Elemente sogenannter „Bottom-up“ Prozesse beinhalten. (Ritter 2007, 6) Abschließend erfolgt die *strategische Kontrolle* oder das „Controlling“, welche im Sinne von Lernprozessen „Rückmeldungen der Ergebnisse und Wirkungen“ evaluiert. Auf diese Art und Weise lassen sich Planungen nachsteuern. In der Stadtentwicklungsplanung zeigt sich dies z.B. in der Fortschreibung von Stadtentwicklungsplänen.

3 Systematisierung von Stadtentwicklungskonzepten

In Anlehnung an *Altrock et al. (2004, 226-233)* lässt sich der unübersichtliche Pool aus Stadtentwicklungsplanung und strategischen Steuerungsansätzen wie folgt darstellen:⁵²



⁵² Alle Seitenangaben beziehen sich, wenn nicht anders angegeben, auf Altrock et al. (2004)

3.1 Weiterentwicklungen der Stadtentwicklungsplanung

Sektorale Stadtentwicklungsplanung geht der Flächennutzungsplanung voraus und unterstützt diese, indem Voruntersuchungen und Nutzungskonkretisierungen getroffen werden. Der Vorteil liegt in der Informationsverfügbarkeit über Kernindikatoren der Stadtentwicklung. Dies können je nach sektoraler Ausrichtung bspw. Versorgungsgrade, verfügbare Flächen oder spezifische Nutzungen sein; ebenso erhalten sektorale Stadtentwicklungspläne oftmals Eingang in stadtentwicklungspolitische Abstimmungsverfahren. Nachteile ergeben sich dadurch, dass sektoralen Plänen geringe programmatische Aussagekraft zugrunde liegt und sich diese zumeist nur jeweils auf die Darstellung einzelner Sektoren beschränken. Damit bleibt die zusammenfassende Vernetzung und Verhältnismäßigkeit aller anderen Sektoren und ihre räumliche Wechselbeziehung weitgehend unklar. (S. 227)

Stadtteilentwicklungsplanung als kleinräumliche Betrachtungsebene von Stadtentwicklungsplanung vollzieht sich auf Quartiers- und Stadtteilebene und verfügt, je nach spezifischem Gesamtstadtkonzept, über mehr oder weniger Einflussnahme. Im Zuge sich unübersichtlich darstellender Stadtentwicklungskonzepte weist *Altrock* diesen nur noch eine geringe Bedeutung zu. (S. 228) Allerdings stellen derartige Dokumente auch über Legislaturperioden hinweg bezirkliches und stadtteilbezogenes Selbstverständnis dar und können der lokalen Politik somit wichtiges „Know-how“ bieten. Inwiefern die planerischen Absichten in Abwägungsprozesse eingehen, mag ortsabhängig sein, sie entfalten aber allemal Diskussions- und Fragestellungskraft.

3.2 Strategische Leitbilder

Gesamtstädtische Leitbilder sind umfangreiche Ergebnisse öffentlich-initiiertes „Selbstverständigungsprozesse der Stadtgesellschaft.“ (S.229) Sie resultieren aus der geringen Steuerfähigkeit, die mit der formell-administrativen Flächennutzungsplanung einhergeht. In ihnen sind zumeist strategisch erarbeitete Themenfelder vernetzt und je nach Notwendigkeit in räumliche Bezüge eingebettet. Der Aktionsspielraum dieser Prozesse kann u.U. weit über Wirtschafts-, Flächen- und Förderpolitik hinausgehen und im idealen Fall Identität stiften. Oftmals bleiben diese unspezifisch und abstrakt und bieten Akteuren damit entsprechend große Interpretationsspielräume. Hierin zeigt sich auch, dass Leitbilder auf eine gemeinsame Zukunftsvision abzielen, die einen starken Kompromisscharakter aufweist. (Kühn 2008, 238)

Programmpläne formulieren dagegen verbalisierte Prinzipien und Maßnahmen (im Sonderfall sogar ohne Plandarstellung), die nach Möglichkeit Eingang in den Abwägungsprozess der Bauleitplanung erhalten. Obwohl sie keine allgemeinverbindlichen Aussagen treffen, ist die Wirkung auf Einzelentscheidungen unbestritten. Die formulierten Prinzipien gehen zumeist über die räumliche Steuerung der Stadtentwicklung hinaus, weshalb eine enge Verwandtschaft zu den oben beschriebenen Leitbildern besteht. (S. 230)

Rahmen- und Masterpläne werden in der Praxis meist als flexibles informelles Planungsinstrument auf Quartiersebene genutzt und formulieren, oft resultierend aus städtebaulichen Wettbewerben, vor allem räumliche Entwicklungsziele. Das zeigt, dass diesen Plänen oftmals keine „umfassende“ Wirkung zugeschrieben werden kann; die räumliche Darstellung von Planungszielen verfehlt beispielsweise eine Verknüpfung von programmatischen mit wirtschaftlichen Aussagen. Dadurch, dass die in den Plänen formulierten Aussagen zur Raum- und Flächennutzung oftmals eine längerfristige Diskussionsgrundlage darstellen, kann ihnen eine entsprechende Steuerungswirkung zugeschrieben werden. Sie wirken dahingehend bis zu einem gewissen Grad strategisch, als dass ihnen bei gegebener Flexibilität eine wichtige Bedeutung bei der „Stabilisierung von konsensualen Einigungen unter wechselnden Rahmenbedingungen als Argumentationsgrundlage zukommt.“ (S. 231)

3.3 Stadtentwicklungsstrategien

Stadtmarketingkonzepte richten die Ziele der gesamtstädtischen Entwicklung auf die „Nachfrager“ von Planungsleistungen aus, den Markt. Ihr strategischer Gehalt besteht darin, dass sich die Konzepte zumeist verschiedener Verfahren wie „Stärken-Schwächen-Analysen“ bedienen und auf Basis intensiver Kommunikation und Kooperation der Beteiligten entstehen. Der Unterschied zur integrativen Stadtentwicklungsplanung liegt darin, dass hier die „Ausrichtung auf ein bestimmtes Ziel (erfolgt), das nicht etwa im Rahmen eines induktiven Leitbildprozesses erarbeitet wird, sondern bereits zu Beginn des Prozesses feststeht.“ (S. 232)

Wirtschaftspolitisch motivierte Stadtentwicklungsstrategien werden vor allem von jenen Städten erarbeitet, die sich selbst in einem verschärften Städtewettbewerb verorten. Inhaltlich lässt sich der deutliche Bezug zur Wirtschaftsförderung und -entwicklung feststellen, der zudem räumlichen Entwicklungen übergeordnet sein kann. (S.233) Insofern erfolgt durch wirtschaftliche Stadtentwicklungsstrategien zwar keine Aushebelung der formellen Raumplanung, sie kann jedoch deutliche stadtpolitische Schwerpunkte setzen und erhebliche Steuerungswirkung entfalten. Dies zeigt sich in der Praxis zumeist in der Lenkung von öffentlichen Investitionen und der wirtschaftlichen Ausrichtung von Flächenpolitik. Der Nachteil mag darin liegen, dass sich die durch Großprojekte, Infrastruktur und Flächenaufbereitung verschlungenen Mittel unverhältnismäßig zur Änderung der Standortqualitäten bewegen.