

4. Wissensläufe

4.1 Unser Drang, die Dinge auf den Begriff zu bringen

In Wissenschaft und Berufsverbänden, in Ministerien, Landratsämtern und Rathäusern, vor allem aber auch in Pilotprojekten hat sich in jüngerer Zeit viel getan: es mehren sich Best Practice-Beispiele, welche Stadt- und Regionalentwicklung innovativ und kommunikationsstark vollziehen. Ein europaweiter Schrittmacher auf diesem Weg ist die 2007 veröffentlichte und inzwischen aktualisierte (2020) Leipzig Charta¹, welche Handlungsfelder integrierter Stadtentwicklungspolitik staatenübergreifend befördert. Bereits für die Erstfassung ist bemerkenswert, dass die besonders verdichteten Räume des Zusammenlebens, die Städte, explizit nicht mehr mit der Zielstellung der baulichen Effizienzoptimierung beschrieben worden sind, sondern im umfassenden Sinne als Lebensräume begriffen sind. Als Zielstellungen in ihren Erläuterungen zur Leipzig Charta des Jahres 2007 zählen Markus Eltges und Oliver Weigel, die der Charta von deutscher Seite den Weg mit bereitet haben, drei Kernanliegen auf: »die soziale Balance innerhalb und zwischen den Städten aufrecht zu erhalten, ihre kulturelle Vielfalt zu stärken und eine hohe gestalterische, bauliche und Umweltqualität zu schaffen«². Ausdrücklich wird »gutes Regieren in der Stadt«³ an die Einbeziehung unter anderem von Wirt-

1 <https://www.bmi.und.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/bauen/wohnen/leipzig-charta.pdf> (abgerufen am 30.9.2020, 11:14 Uhr).

2 Eltges, Markus/Weigel, Oliver: »Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Charta der Stadtentwicklung«, in: Die New Urban Agenda. Konsequenzen für die Stadtentwicklung (Informationen zur Raumentwicklung), Heft 3/2017, hg. v. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 28.

3 Eltges, Markus/Weigel, Oliver: »Auf dem Weg zu einer neuen europäischen Charta der Stadtentwicklung«, in: Die New Urban Agenda. Konsequenzen für die Stadtent-

schaft und Zivilgesellschaft geknüpft. Hier ist also intersektorales Arbeiten eingefordert und das Grundprinzip von »governance« eingeführt. Der Top-down-Prozess, wie er in einer ausschließlich durch Politik und Verwaltung betriebenen Stadtentwicklung vorherrschend ist (»government«), ist durchbrochen. Mit der weiterentwickelten Leipzig-Charta aus dem Jahr 2020 wird der Anspruch an die Nachhaltigkeit nochmals erhöht. Weigel erkennt in der Charta von 2007 eine eher noch städtebauliche Orientierung, während es in der aktualisierten Charta von 2020 nun vor allem um »die ›just‹, ›green‹ und ›productive‹ City«⁴ ginge. Weitere Abkommen und Handlungsempfehlungen, die – wenn auch in seinem sehr weiten Kontext – eine neue Kulisse für nachhaltige Raumentwicklungen bieten, sind die Sustainable Development Goals sowie die New Urban Agenda der UN, außerdem das Klimaabkommen von Paris und der European Green Deal.⁵

»Governance«, d.h. neue Teilhabermodelle in öffentlicher Prozessgestaltung, und die Komplexität der integrierten und agil zu betreibenden Abstimmungsprozesse bringen aber auch eine gewisse Unübersichtlichkeit mit sich. Sie führen zu neuen Fragen in Politik und Verwaltung angesichts nun komplexer Steuerungserfordernisse, können hier in Überforderung und Unsicherheit münden. Sie können bei neuen Teilhabenden übersteigerte Erwartungshaltungen über Einflussmöglichkeiten auslösen und zu Enttäuschungen führen, wenn sie ihre Interessen nicht hinreichend berücksichtigt sehen. Grundsätzlich bedeutet »governance« (im Gegensatz zu »government«) ein gesteigertes Risiko des organisatorischen Scheiterns von Prozessen, dies vor allem in der Phase der nun erforderlichen Einübung neuer Dialogformen und Entscheidungswege. Die langgediente, in der Bauplanung durchaus kompetente Ingenieurin einer Stadtverwaltung ist möglicherweise zu jüngst aufkommen den Fragen der Nachhaltigkeit von Baustoffen, eingebracht durch Bürger_innen, nicht auskunftsfähig. Ein Bürger, der anbietet, sich nach Fertigstellung eines neuen Bauprojektes (zum Beispiel eines Parks, eines Museums) ehrenamtlich einzubringen (Grünpflege, Aufsicht), kann Hürden im Verwaltungs-

wicklung (Informationen zur Raumentwicklung), Heft 3/2017, hg. v. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, S. 28.

4 »Transformative Kraft. Leipzig-Charta alt und neu«, Interview mit Markus Eltges und Oliver Weigel, S. 6, in: stadt:pilot. Magazin zu den Pilotprojekten der Nationalen Stadtentwicklungspolitik, hg. v. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Nr. 18, Dezember 2020, S. 4–7.

5 Ebd., S. 5.

ablauf nicht nachvollziehen, wenn eine solche Tätigkeit aus verwaltungstechnischem Gründen (z. B. Versicherungen, Tarifwerk öffentlicher Dienst) scheitert. Eine Landrätin, die politische Entscheidungen für gewöhnlich im Bauausschuss vorbereitet und hier darüber abstimmen lässt, nun aber einen erweiterten Kreis der Teilhabenden – zum Beispiel Anwohner_innen – aktiv mit Stimmrecht einbeziehen möchte, steht vor der Frage, wie sich ein neues Entscheidungsmodell aufstellen lässt.

Die Medaille hat also zwei Seiten: der großen Chance, durch neue und erweiterte Dialogsituationen, durch mehr Teilhabende die Qualität von Stadt- und Regionalplanung zu verbessern, steht die Komplexität von Organisations- und Kommunikationsprozessen, stehen offene Fragen der Mandatsbestimmung und der Legitimierung von Entscheidungen gegenüber.

In dieser Situation ist es sehr wahrscheinlich kein Zufall, dass in jüngster Zeit verschiedene Glossare und Leitfäden zu innovativen Weisen des Arbeitens in Stadt- und Regionalplanung entstanden sind, von denen einige auch online verfügbar sind. Sie wollen Orientierung geben und sind ebenso Ausdruck, wie dringlich eine weitere Verständigung über »governance« in Stadt- und Regionalentwicklung ist. Zu diesen Veröffentlichungen gehören:

- Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung, hg. v. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)⁶
- Freiraumfibel. Wissenswertes über die selbstgemachte Stadt!, hg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung⁷

6 Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung, hg. v. Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn 2020; auch online (abgerufen am 7.5.2021, 15:34 Uhr): <https://www.nationale-stadtentwicklungspolitik.de/NSPWeb/SharedDocs/Publikationen/DE/Publikation/en/glossar-zur-gemeinwohlorientierten-stadtentwicklung.html>.

7 Freiraumfibel. Wissenswertes über die selbstgemachte Stadt!, hg. vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, 3. Auflage, Bonn Juli 2016; auch online (abgerufen am 7.5.2021, 8:03 Uhr): <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/sonderveroeffentlichungen/2016/freiraum-fibel-dl.pdf>.

- Werkzeuge der Mitgestaltung. Zusammengetragen von der Urbanen Liga⁸
- Organisiert Euch! Zusammen die Stadt verändern, hg. v. Urban Equipe und Kollektiv Raumstation⁹
- Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure der Stadtentwicklung, hg. v. Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.¹⁰
- Vom Wert der Planung. Qualität im Städtebau und dafür erforderliche Leistungen, hg. v. Bund Deutscher Architektinnen und Architekten¹¹
- Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, hg. v. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover 2018.

Vor dem Hintergrund, dass Stadt- und Regionalentwicklung in dieser Untersuchung als Teil neu entstehender Öffentlichkeiten betrachtet sind, sind an dieser Stelle zwei literatur- und editionswissenschaftliche Einordnungen einen knappen Exkurs wert. Erstens handelt es sich bei der Mehrzahl der oben genannten Veröffentlichungen um so genannte »graue Literatur«. Es handelt sich nicht um wissenschaftliche Literatur, welche aus mitunter millionenschweren Forschungsprogrammen hervorgegangen wäre, welche mit den personellen Kapazitäten universitärer Lehrstühle vorangetrieben und welche durch einschlägige Verlage publiziert worden wäre (beispielsweise als Aufsatzsammlungen oder Tagungsbände der Urbanistik, der Raumforschung, der Soziologie oder Geographie). Als »graue Literatur« handelt es sich vielmehr um Publikationen mit kleinen Auflagen, für deren Erarbeitung und Veröffentlichung von bestimmten Interessen geleitete Personen und Gruppen

-
- 8 Werkzeuge der Mitgestaltung, zusammengetragen von der Urbanen Liga (Projekt des Bundesministeriums des Innern, für Bau und Heimat (BMI), betreut vom Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)), 2019; auch online (abgerufen am 7.5.2021, 10:34 Uhr) https://urbane-liga.de/wpfiles/wp-content/uploads/2019/10/190829_Faecher_SSS_web.pdf.
- 9 Organisiert Euch! Zusammen die Stadt verändern, hg. v. Urban Equipe und Kollektiv Raumstation, Wien 2020; auch online (abgerufen am 7.5.2021, 8:09 Uhr): <https://www.organisiert-euch.org>.
- 10 Beck, Sebastian/Schnur, Olaf: Mittler, Macher, Protestierer. Intermediäre Akteure in der Stadtentwicklung, Berlin 2016.
- 11 Vom Wert der Planung. Qualität im Städtebau und dafür erforderliche Leistungen, hg. v. Bund Deutscher Architektinnen und Architekten, Berlin 2021, auch online (abgerufen am 28.5.2021, 17:59 Uhr): https://www.bda-bund.de/wp-content/uploads/2021/05/Wert-der-Planung_Publikation.pdf

angetreten sind, ohne dass diese Publikationen ein Baustein von Forschungsprogrammen mächtiger Förderer (private Stiftungen, Deutsche Forschungsgemeinschaft etc.) oder von der langfristigen, profitablen Programmplanung im kommerziellen Verlagswesen wären. Die Veröffentlichungen erfolgten digital und in Printauflagen, welche direkt bei den Verfasser_innen und den Vereinigungen, in denen sie tätig sind, anzufordern sind. Nur in Ausnahmen sind Verlage für die Veröffentlichung hinzugetreten. Gewissermaßen lässt sich, dies ist die erste Erkenntnis, in diesen Publikationen eine »Hilfe zur Selbsthilfe«, eine Form der Ermächtigung erkennen: Akteursgruppen stellen sich der neuen Unübersichtlichkeit in der Gestaltung öffentlicher Prozesse von Stadt- und Regionalplanung entgegen, indem sie zentrale Begriffe, vor allem Begriffsverständnisse, aber auch Handlungswerkzeuge für Konzeptionen und Entscheidungsfindungen beschreiben und diese Beschreibungen einer Fachöffentlichkeit (und potenziell auch der gesamten Öffentlichkeit, wenngleich der noch breitere Dialogprozess durch die begrenzte Sichtbarkeit der Werke gehemmt ist) vorstellen.

Zweitens fällt, rhetorisch betrachtet, das explizite Bemühen um Begriffsklärungen auf. Gleich ob der Begriff des Glossars dem Titel wörtlich eingeschrieben ist (»Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung«), dem Sinne nach aufgenommen ist (»Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung«), wörtlich in einer Kapitelüberschrift auftaucht (»Glossar: formelle Planungen, informelle Planungen«, in: Vom Wert der Planung, S. 51–57): alle der oben genannten Veröffentlichungen liefern Stichwortlisten – im Fachjargon: Lemmata –, entlang derer Fachfragen erörtert werden. Es handelt sich also nicht um Essays, langatmige Kapitel oder ausgewachsene Monografien, sondern es handelt sich dem rhetorischen Prinzip nach um lexikalische Werke. Diese Glossare lassen sich als »erklärendes Verzeichnis schwer verständl. (fremdsprachiger, altertüml., mundartl.) Wörter«¹² verstehen. Die hier vorliegende lexikalische Grundlagenarbeit, welche Innovationstreiber von Stadt- und Regionalentwicklung mit der Identifizierung von Lemmata und ihrer Erläuterung vornehmen, besitzt eine interessante historische Parallele: Sind doch die berühmten – heute mitunter bereits vergessenen – Nachschlagewerke von Diderot, Brockhaus, Meyer und Pierer in einer Zeit entstanden, die von politischen Umbrüchen und Revolutionen geprägt war. Diskussionen über neue Gesellschaftsmodelle beschleunigten sich zum Ende des 18.

12 »Glossar«, in : Meyers enzyklopädisches Lexikon in 25. Bänden, Band 10, Mannheim 1974, S. 490.

und im frühen 19. Jahrhundert rasant. Französische Revolution, napoleonischer Furor (einschließlich des Code civil) und schließlich auch Restaurations auf Seite der Ideengeschichte, aber auch die Industrialisierung auf Seite der Wirtschafts- und Sozialgeschichte zeigen die gewaltige Spannweite gesellschaftlicher Umbrüche in dieser Zeit an. Die in dieser Zeit entstehenden Lexika reagierten auf eine allgemeine Nachfrage, sich in einer politisch, sozial und technologisch rapide ändernden Gesellschaft »konversationsfähig« zu halten. Diese Lexika, welche einige Verleger zu finanziell wohlhabenden Menschen machten, wurden in der zeitgenössischen Umgangssprache als »Konversationslexika« bezeichnet.¹³ Man benötigte sie also, um auf dem gesellschaftlichen Parkett wie zum Beispiel in den damals populären Salons zu bestehen und »mitreden« zu können. Die mehrbändigen, dickleibigen Publikationen sind Ausdruck der von Habermas beschriebenen bürgerlichen Öffentlichkeit. Die Lexika waren zuvorderst nicht als »Wissensdatenbanken« von Relevanz, sondern sollten Menschen in ihrer Kommunikationsfähigkeit stärken. Sie sind ein starkes Indiz, wie wichtig die Rolle der Kommunikation in Umbruchsituationen ist und wie begehrt Informationen sind, welche Orientierungen in neuen Umgebungen gesellschaftlicher Organisation erlauben.¹⁴ Auch die oben genannten Glossare zur »governance« in Stadt- und Regionalentwicklung spiegeln ein solches Bemühen.

Niemand der Autor_innen dieser Glossare und wohl niemand unter den erfahrenen Stadt- und Regionalentwickler_innen wird indes je behaupten, dass sich der neuen Unübersichtlichkeit komplexer öffentlicher Gestaltungsprozesse je Herr werden ließe. Möglicherweise besteht die Lösung eher darin, diese Unübersichtlichkeit als eine gar nicht unübliche Situation, als Ausdruck aller komplexen, womöglich kontingenten Prozesse zu begreifen. Der Flughafen Berlin-Schönefeld ist sicherlich kein Innovationsprojekt – das Bauen von Flughäfen gehört für Industrienationen zur Routine. Für den Flughafen

13 Vgl. Monika Schmitz-Emans: Enzyklopädische Phantasien, Hildesheim/Zürich/New York 2019, S. 431ff.

14 An dieser Stelle ergibt sich eine rekursive Beobachtung auch zum Aufbau dieser Untersuchung: Der Entschluss, welcher sich bereits in der Einleitung erläutert findet, mit einem zweiten Kapitel der »Schlüsselbegriffe« bestimmte Begriffe und Begriffsverständnisse zumindest bis auf Weiteres zu setzen, ohne bereits in die vertiefende Diskursbetrachtung von Methodologie (Kapitel 3) und Wissenständen (dieses Kapitel) hinabgestiegen zu sein, kann als ein Reflex gedeutet werden, sich auf unübersichtlichem Terrain zunächst einzelne feste Ausgangspunkte zu suchen und gedankliche Schneisen zu schlagen.

Berlin-Schönefeld waren die klassischen Bauphasen definiert und das Projekt war, auch wenn in der Entwicklungs- und Bausteuerung äußerst anspruchsvoll, grundsätzlich kein bautechnisches Neuland. Auch dieses Projekt ist aber vom Gleis gegangen – und es war nicht einmal Teil eines noch ungleich komplexeren Governance-Prozesses, sondern top-down durch Politik und Verwaltung (»government«) aufgesetzt. Es wurde öffentliches Geld in Größenordnungen nachgeschossen, die sich nur vor dem Hintergrund erklären, dass dieses Projekt nicht scheitern durfte (»too big to fail«). Die hehre Vorstellung, kontingente Wirklichkeiten in den Griff zu kriegen, ist also selbst bei derart exponierten Projekten, die sich in den vermeintlich »sicheren« Händen von Politik und Verwaltung befinden, in die Schranken verwiesen.

In dem oben erwähnten »Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung« ist zwei Begriffen mehr Platz als allen anderen Begriffen eingeräumt: »Narrativ« und »Gerechtigkeit«. Diesem Impuls folgend, soll das »Narrativ« als ein wesentlicher Schlüsselbegriff dieser Untersuchung nun vertiefend betrachtet sein.

4.2 Narrativ ist nicht gleich Geschichte

Die Begriffe »Narrativ« und – als weiteren Schlüsselbegriff dieser Untersuchung – »Geschichte« eint, dass sie Erzählungen bezeichnen. Sie sind in dem zweiten Abschnitt der »Schlüsselbegriffe« als sinnstiftend für einzelne Handlungskontexte ausgewiesen. Bereits hier ist, definitorisch, darauf verwiesen, dass Narrative in folgenden Geschichten auserzählt werden. Während Narrative eine verknappte Darstellung eines sinnstiftenden Sachverhaltes bilden, führt eine Geschichte diesen Sinn, einschließlich möglicher Widersprüche, weiter aus.¹⁵ Im Begriff des Narrativ findet sich also immer eine (Ver-)Kür-

15 Eine Abgrenzung des Begriffs Narrativ vom konkreten Prozess des Erzählens nimmt auch Nina Tecklenburg in »Performing Stories« vor: »Als ‚ein Narrativ‘ hingegen bezeichne ich ein kulturell internalisiertes Grundmuster, das in narrativen Prozessen gegebenenfalls abgerufen und reaktiviert wird.« (2014, S. 40). Unbenommen der für diese Untersuchung gültigen Abgrenzung von »Narrativ« und »Geschichte« ist zu beobachten: »Die Bedeutung von Begriffen wie *story*, *Fabel*, *plot*, *Erzählung*, *Narration* und *Narrativ* differiert ganz offenkundig und von Beschreibungsmodell zu Beschreibungsmodell« (Müller-Funk, Wolfgang: *Die Kultur und ihre Narrative*, Wien 2008, S. 54).