



Zwischen Wissenschaft und Praxis

Planung auf dem Prüfstand

Eine Zeitschrift des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung

© filo / Getty Images (verändert)

Kooperation: Lücken
schließen, Themen
gemeinsam entwickeln

Politikberatung in der
Planung: Arbeit an der
Schnittstelle

Perspektive Praxis:
Statements, Interviews,
Berichte



Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Impressum

Herausgeber

Bundesinstitut für Bau-, Stadt-
und Raumforschung (BBSR)
im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung (BBR)
Deichmanns Aue 31–37
53179 Bonn

Schriftleitung

Markus Eltges
Robert Kaltenbrunner
Peter Jakubowski

Redaktion

Andrea Jonas
andrea.jonas@bbr.bund.de

Daniel Regnery
daniel.regnery@bbr.bund.de

Friederike Vogel
friederike.vogel@bbr.bund.de

Redaktionsschluss

15. Mai 2020

Satz und Gestaltung

Marion Kickartz
Katrin Heimersheim

Druck

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Bonn

Verlag und Vertrieb

Franz Steiner Verlag
Birkenwaldstraße 44
70191 Stuttgart
Telefon +49 711 2582-314
Telefax +49 711 2582-390
www.steiner-verlag.de/izr

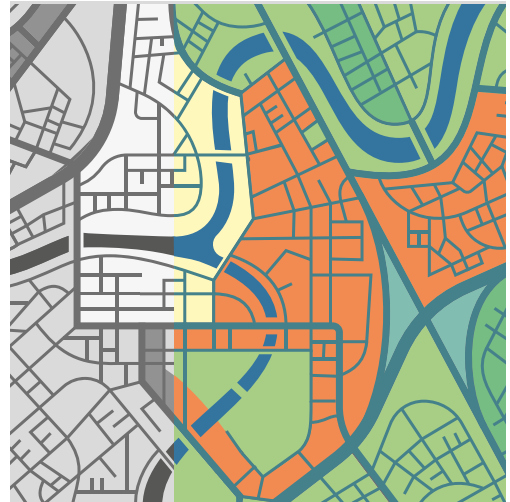


Die Beiträge werden von der Schriftleitung/
Redaktion gezielt akquiriert. Der Herausgeber
übernimmt keine Haftung für unaufgefordert
eingesandte Manuskripte. Die von den Autorinnen
und Autoren vertretene Auffassung ist nicht
unbedingt mit der des Herausgebers identisch.

Bezugsbedingungen: Jahresabonnement
Print 48,00 € (4 Hefte) zzgl. Versandkosten
(Inland: 11,80 €, Ausland: 16,80 €);
Jahresabonnement Online 48,00 € (4 Hefte);
Jahresabonnement Print und Online 62,00 €
(4 Hefte) zzgl. Versandkosten (Inland: 11,80 €,
Ausland: 16,80 €); Einzelheft Print 19,00 €
(versandkostenfrei); Einzelheft Online 19,00 €;
Einzelheft Print und Online 23,00 €
(versandkostenfrei) – Preise inkl. MwSt.
Ihr Abonnement der Informationen zur
Raumentwicklung hat eine Laufzeit von
12 aufeinander folgenden Monaten. Es verlängert
sich um jeweils weitere 12 Monate, wenn es
nicht spätestens 6 Wochen vor Ende der Laufzeit
schriftlich beim Verlag gekündigt wird.

Weitere Informationen

www.bbsr.bund.de/izr



© flo / Getty Images (verändert)

Liebe Leserin, lieber Leser,

Wissen ist nicht „einfach da“. Für Forschung ist die Abstraktion eine wesentliche Voraussetzung, um valide Ergebnisse zu erzielen. Was aber, wenn einem Forschungsfeld direkt ein gesellschaftliches Handlungsfeld gegenübersteht?

Transformative Forschung kann Veränderung anstoßen, ihre Erkenntnisse fließen dann in die Politikberatung ein. Andersherum setzt die Politik mit Förderprogrammen Anreize für Forschungsthemen. Das bedeutet Verantwortung auf beiden Seiten, damit Wissenschaft ihre Autonomie behält und gleichzeitig die drängenden Fragen in den Blick nimmt. Universitäten stehen dabei zunehmend im Wettbewerb, national wie international. Internationalisierung und Exzellenzstrategie sollen den Wissenschaftsstandort Deutschland stärken und Spitzenforschung an deutschen Hochschulen sichtbar machen.

Anders als, sagen wir, in der biochemischen Grundlagenforschung steht die Forschung bei Fragen der Stadt- und Raumentwicklung unmittelbar zwischen Theoriebildung und Lebenswelt. Die raum- und planungswissenschaftlichen Fakultäten bilden wissenschaftlichen Nachwuchs aus. Ebenso bilden die Hochschulen aber auch Fachleute für die Praxis aus. Planerinnen und Planer können auf ein breites Fundament theoretischer Erkenntnisse zurückgreifen – und erkennen, dass sich in der Praxis oft ganz andere Fragen stellen.

Zwar sind die beruflichen Arbeitsfelder und Aufgaben in Wissenschaft und Praxis über den Gegenstand aufeinander bezogen, aber die realen beruflichen Tätigkeiten unterscheiden sich nicht nur, sondern erfordern unterschiedliches Wissen und Können. So kann es passieren, dass die Praxis Fragen stellt, die die Forschung nicht beantwortet. Und die Forschung Antworten auf Fragen gibt, die in der Praxis nicht relevant sind.

Die Autorinnen und Autoren dieses Heftes beleuchten diese Lücke, die immer wieder zwischen Wissenschaft und Praxis beklagt wird – und zeigen, dass sie wohl kleiner ist, als gemeinhin postuliert. Sie zeigen auch auf, wie sich diese Lücke schließen lässt, denn Theorie und Praxis brauchen sich und profitieren voneinander. Damit das funktioniert, ist ein Dialog auf Augenhöhe nötig, trans- und interdisziplinär. Nur so lassen sich komplexe Zusammenhänge erkennen, verstehen und lösen. Manche wünschen sich dafür mehr Mut, Vision und Kreativität.

Friederike Vogel
für das Redaktionsteam IzR

Inhalt

4



Urheber (Fotograf): Philipp Naderer-Puit,
Bildrechte: TU Wien/Projekt OPENhauswirtschaft

38



© Westend61 / Getty Images

4

Planungswissenschaft und praktische Notwendigkeiten

Planungswissenschaft und Planungspraxis stehen sich oft spannungsvoll gegenüber. Wie lassen sich die Spannungen vermeiden oder überwinden? Die Autoren plädieren für mehr Verständnis bei der Zusammenarbeit.

Christian Lamker, Christian Peer, Martin Sondermann

14

Sie können nicht mit- und nicht ohneinander

Zum komplexen Verhältnis von Planungswissenschaft und Planungspraxis: Für eine bessere Verständigung müssen alle Akteure vorhandene Beziehungen und Funktionsweisen berücksichtigen.

Andreas Gravert, Marian Günzel, Thorsten Wiechmann

26

Wahrheitssuche, realweltliche Problemlösung und Autonomie

Wie lässt sich eine Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis gestalten, die sich zugleich an wissenschaftlichen Zielen orientiert und eine nachhaltigkeitsorientierte Transformation unterstützt?

Stefan Siedentop, Ralf Zimmer-Hegmann

38

Zwischen Theorie und Praxis – Die Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung

Wissenschaftliche Politikberater müssen sich mit den Problemen der Praxis befassen, die Erkenntnisse praxisbezogen interpretieren und den Adressaten zugänglich machen. Nur so lassen sich Zukunftsaufgaben lösen.

Karsten Zimmermann, Patricia Feiertag

48

Wissenschaftliche Politikberatung in der Stadtentwicklung – Ein Erfahrungsbericht

Wer die Stadtentwicklungspraxis mit wissenschaftlich basierten Zukunftsentwürfen auf neue Wege führen will, muss wohl auch einkalkulieren, dass die Politik unter rückläufigen Wählerbindungen und unsicheren Mehrheiten „leidet“.

Bernhard Faller

56



© Guy Lambrechts / Getty Images

56 Theorie trifft Praxis – Wie tragen die Planungswissenschaften zur Problemlösung vor Ort bei?

Der Beitrag untersucht das Verhältnis von Wissenschaft und Praxis in den Planungswissenschaften. Wie helfen letztere dabei, aktuelle Herausforderungen für Stadtplanung und Stadtentwicklung zu lösen?

Theo Kötter

70 Planungskommunikation – Zwischen universitärer Forschungspraxis und der Umsetzung vor Ort vermitteln

Was hemmt die erfolgreiche Transformation von Forschungsergebnissen in die Praxis? Der Autor gibt dazu eine Einschätzung aus der Schnittstellen-Perspektive zwischen transformativer Forschung und der lokalen Planungspraxis.

Rüdiger Wagner

76 Planungswissenschaft und Planungspraxis – Eine echte Liebe?!

Die Autorinnen beschreiben das Verhältnis zwischen Planungswissenschaft und -praxis an Beispielen aus der Berliner Stadtentwicklungsplanung.

Elke Plate, Cordelia Polinna

76



© Republica / Pixabay (verändert)

90 Zum Verhältnis von Planungspraxis und Planungstheorie

Wissenschaft und Praxis brauchen den Dialog auf Augenhöhe. Gemeinsam entwickeln sie eine Vision von dem, was in Zukunft möglich und nötig ist. Wir brauchen mehr Mut, Begeisterung und unkonventionelle Ideen.

Im Gespräch mit Sigurd Trommer

96 Implementing the New Jersey State Plan – A Retrospective with Lessons Learned

The article demonstrates that “how” government implements plans and policies may be at least as important as “what” those policies and plans may be.

Martin A. Bierbaum



PLANUNGSWISSENSCHAFT UND PRAKTISCHE NOTWENDIGKEITEN



Urheber (Fotograf): Philipp Naderer-Puiu, Bildrechte: TU Wien/Projekt OPENhauswirtschaft

Planungswissenschaft und Planungspraxis stehen sich oft spannungsvoll gegenüber. In beiden Feldern leisten Menschen gesellschaftlich relevante Arbeit und versuchen, räumliche Bedingungen zu verstehen und zu verbessern. Dieser Beitrag lenkt den Blick auf mögliche Ursachen für bestehende Spannungen. Auf welche Weise lassen sich diese vermeiden oder überwinden? Die Autoren plädieren für mehr Verständnis: in der Kooperation und für Gleichberechtigung und Ergebnisoffenheit.

Dr. Christian Lamker

ist Raumplaner und als Assistant Professor für Sustainable Transformation & Regional Planning an der Universität Groningen (Niederlande) tätig. Er forscht und lehrt zu Rollen in der Planung, Postwachstumsplanung, Planungstheorie, Regionalplanung und Leadership in nachhaltiger Transformation und koordiniert den Masterstudiengang Socio-Spatial Planning.

c.w.lamker@rug.nl

Twitter: @raumplaner

Dr. Christian Peer

ist Kulturanthropologe, Bauingenieur, Umwelt- und Raumplaner und arbeitet als wissenschaftlicher Projektleiter an der TU Wien. Im Mittelpunkt seiner Tätigkeit stehen Mensch und Natur in ihrer Vielfalt und in ihrer vielfältigen Vernetzung in der Stadt- und Regionalentwicklung, das gemeinsame Lernen und damit verknüpfte Perspektiven der Science and Technology Studies.

christian.peer@tuwien.ac.at

Dr.-Ing. Martin Sondermann

ist Geograf und Leiter des Wissenschaftlichen Referats „Gesellschaft und Kultur“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Seine Arbeitsschwerpunkte liegen in der Erforschung von Planungskulturen, kooperativer Stadtentwicklung und -planung.

sondermann@arl-net.de

Planungswissenschaft steht seit Etablierung als Disziplin in einem spannungsreichen Verhältnis zur Planungspraxis und in einer Debatte über entsprechend unterschiedliche Bezugssysteme, Qualitätskriterien und Verwertungslogiken. Dabei gibt es durchaus gemeinsame Ziele: Sowohl Wissenschaft als auch Praxis beschäftigen sich unter anderem damit, raumbezogene Planung zu verstehen und zu verbessern. Um mehr Klarheit über Kooperationspotenziale zu

gewinnen, stellt sich neben einer Betrachtung von Wissenschaft und Praxis in getrennten Sphären die Frage nach gemeinsamen Perspektiven und Rollen. Daher beschäftigt sich dieser Beitrag mit der aktuellen Verfasstheit von Planungspraxis und Planungspraxis als zwei Felder einer gemeinsamen Debatte über die Organisation und Gestaltung von Orten und Räumen.

Wissenschaft und Praxis – eine Annäherung

Zur Planungswissenschaft zählen zumeist diejenigen Akteurinnen und Akteure, die an einer Hochschule oder einer Forschungseinrichtung arbeiten. Im Umkehrschluss wären dann all jene, die in der öffentlichen Verwaltung oder in Planungsbüros tätig sind, der Planungspraxis zuzuordnen. Diese Abgrenzung mag für eine Reihe funktionaler Belange wie die Umsetzung von Förderinstrumenten oder für eine einfache öffentliche Kommunikation hilfreich sein. Sie verdeckt aber die Komplexität beider Felder und deren Schnittmengen. Kommunen oder Regionen bezeichnen einzelne Mitarbeitende als wissenschaftliches Personal. Planungsbüros arbeiten mit Hochschulen und Verwaltungen gleichermaßen zusammen, nicht selten auch mit personellen Überschneidungen. Hochschulen haben nicht nur Praxiskontakte, ihre Mitarbeitenden und Studierenden sind nebenbei häufig auch in der Praxis beschäftigt. Innerhalb der Hochschulen herrscht ebenfalls eine notwendig große Bandbreite zwischen konkreter anwendungsorientierter Forschung und Grundlagenforschung. Darüber hinaus zählt zur Wissenschaft nicht nur die Forschung, sondern auch die Lehre sowie die Verflechtung von Forschung und Lehre und deren Einbettung in den gesellschaftlichen Kontext. Fachdebatten über vermeintliche Lücken zwischen Theorie und Praxis täuschen hingegen darüber hinweg, dass Theoriebildung kein Alleinstellungsmerkmal von Wissenschaft ist – und auch keinesfalls die alleinige Kernaufgabe von Wis-

senschaft darstellen kann. Wissenschaft und Praxis grenzen vielmehr zwei Felder ab, die sich nicht eng an eine formelle Organisation binden. Akteurinnen und Akteure aus beiden Feldern sind vielfältig in Netzwerke und Prozesse eingebunden, in denen Planungswissen generiert wird.

Planungspraxis und Planungswissenschaft stehen vor der Herausforderung, Planungswissen aktuell zu halten. Die gesellschaftlichen und naturräumlichen Gegebenheiten und Veränderungen sind dynamisch und komplex, was nicht zuletzt in einem erhöhten Innovationsdruck in der räumlichen Planung mündet. Das führt zur Erwartungshaltung, ein möglichst anpassungsfähiges, zielsicheres und zugleich vielseitiges Planungswissen zu entwickeln. Die enge Verknüpfung verschiedener Wissensarten und Wissensansprüche in der räumlichen Planung gehört zwar zu deren Selbstverständnis als integrale, querschnittsorientierte Materie. Eine einander stärkende Kooperation von Wissenschaft und Praxis könnte jedoch aufgrund der sich schnell verändernden Rahmenbedingungen sehr entscheidend sein. Das folgende Kapitel ruft daher die Bandbreite an Spannungen zwischen diesen Feldern ins Bewusstsein. Erst die genauere Betrachtung der Spannungen verdeutlicht, inwiefern diese vermeidbar sind oder als eine Notwendigkeit der Kooperation akzeptiert werden sollten und sogar einen Mehrwert darstellen.

Spannungen zwischen Wissenschaft und Praxis

Ein spannungsreiches Verhältnis von Wissenschaft und Praxis kann aus verschiedensten Gründen entstehen. Zunächst gibt es zahlreiche unterschiedliche Wissensansprüche in der Zusammenarbeit, die ein hohes Maß an Empathie für Ko-

operationspartnerinnen und -partner sowie deren jeweilige Anforderungen und Zwänge erfordern. Mangelnde Ressourcen, sowohl Zeit wie Geld, und die notwendige Einbindung weiterer Akteurinnen und Akteure steigern die Komplexität

für beide Felder, insbesondere im Fall von längerfristigen Projekten oder Kooperationen. Durch den Anspruch, den gesellschaftlichen Erwartungen an das Tandem aus Wissenschaft und Praxis zu entsprechen, sind Reibungen an den Schnittstellen und Überlagerungen dieser Felder möglich. Genau hier liegen aber auch konstruktive Potenziale für eine Zusammenarbeit.

Verstetigung und Wissensansprüche

Die Gestaltung von Zukunft gilt heutzutage als eine Aufgabe, die einem hohen gesellschaftlichen Innovationsdruck ausgesetzt ist. Kritische Beobachterinnen und Beobachter attestieren einer derart verfassten „Innovationsgesellschaft“ gar einen Zwang zur ständigen Erneuerung, also eine Art von Innovationsimperativ in mehrfachen Ausweitungen (Rammert et al. 2016: 3–5). Auf die daraus resultierende Notwendigkeit einer umfassenderen Auseinandersetzung mit diesem Phänomen lässt sich hier nur verweisen. Beispielsweise drängt sich in Wissenschaft wie Praxis die Frage auf, warum es so schwierig ist, neue Erkenntnisse in der Praxis zu verstetigen. So naheliegend und vertraut diese Frage klingen mag, so verschieden können ihre inne liegenden Wissensansprüche sein. Eine Überleitung von Forschung in Praxis gelingt schwer, wenn die beiden Bereiche nicht miteinander verbunden sind oder prinzipiell in getrennten Sphären gedacht werden. Für die Wissenschaft und ihre Lehre gilt die grundsätzliche Freiheit ihres Schaffens. In Grundlagenforschung und Ausbildung geht diese mit Qualitätsansprüchen einher, die eine Entkoppelung vom Zwang einer unmittelbaren Anwendung des erarbeiteten Wissens erforderlich machen. Zugleich gibt es in der Wissenschaft intensive Bestrebungen, sehr wohl Schnittstellen zur Praxis zu etablieren.

In diesen anwendungsorientierten Bereichen ist eine Überleitung von Forschungs- oder Lehrergebnissen in die Praxis kein Selbstläufer. Sie ist eine Leistung, die im Idealfall sorgfältig geplant und behutsam umgesetzt wird. Angesichts dynamischer Veränderungen der Planungsumgebung gilt es zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Auffassungen dazu entstehen können, was Verstetigung programmatischer Maßnahmen (beispielsweise der Städtebauförderung) bedeutet oder wann diese erfolgreich ist. Experimentelle Ansätze sind sehr wertvoll für alle Beteiligten, wenn sie neue Perspektiven eröffnen, die über die langfristige Implementierung beispielsweise eines Instruments hinausgehen. Ergebnisse der Kooperation zwischen Forschung und Planungspraxis werden nicht immer als Erfolg wahrgenommen. Solche Mechanismen bleiben oft unbeachtet und undokumentiert. Das ist bedauernd, weil damit erfolgreiche Teilergebnisse einer Kooperation mit der Praxis nicht

gewürdigt werden (können). In der begleitenden Forschung lassen sich Fehlentwicklungen abwenden, wenn alle Beteiligten frühzeitig über das relevante Wissen verfügen und entsprechende Korrekturen vornehmen. Beide Seiten sollten jedoch reflektive Adaptierungsprozesse als Lernpotenziale erschließen.

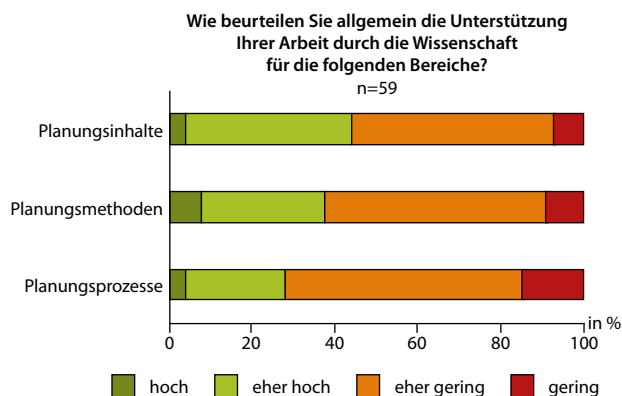
Ressourcen und gemeinsame Projekte

Wissenschaft und Praxis arbeiten jeweils mit begrenzten Ressourcen, sowohl bei punktuellen Kontakten, in projektbezogener Zusammenarbeit als auch in langfristigen Kooperationen. Stadt- und Raumplanung sind mit ihrer unmittelbaren Ausrichtung auf die Veränderung realer räumlicher Umgebung anfällig für politischen und gesellschaftlichen Druck, der auf beide Felder wirkt: Die Planungswissenschaft ist abhängig von zeitlich begrenzten Projekten, der Förderung durch Drittmittel und der Orientierung an sogenannter wissenschaftlicher Exzellenz. Die Planungspraxis ist ein enger Bestandteil komplexer konfliktreicher politischer und gesellschaftlicher Aushandlungsprozesse, die mitunter sprunghaft auf die verfolgte Agenda wirken. Dieser Spagat ist in beiden Feldern anspruchsvoll.

Eine grundlegende Spannung liegt darin, dass nicht ausreichend Ressourcen darauf verwendet werden, eine gemeinsame und gut funktionierende Kommunikationsbasis aufzubauen. Verständnis und Empathie sind wichtige Faktoren, um gemeinsame Ziele wie die nachhaltige räumliche Entwicklung zu verfolgen und diese gemeinsam mit den jeweils unterschiedlichen Möglichkeiten der eigenen Felder zu bearbeiten. Für die Wissenschaft können Praxiskooperati-

1

Nicht-repräsentative Umfrage: Unterstützung der Praxis durch die Wissenschaft



onen in befristeten Projekten – sowohl geförderte Drittmittelprojekte wie auch Qualifikationsarbeiten (Bachelor- und Masterarbeiten, Promotionen, Habilitationen) – an sich erfolgreich sein. In der konkreten Umsetzung finden sich gute Ansätze, in denen gemeinsam gehandelt wird. Gerade aus der Planungspraxis gibt es aber wesentliche Kritik an reiner Projektlogik (vgl. auch Lamker et al. 2017: 19).

Eine komplexe und dynamische Welt erfordert demnach zum Beispiel für fortlaufende Alltagspraktiken eine vertrauenswürdige Zusammenarbeit, die abseits der Projektlogiken funktioniert. Dafür braucht es dauerhafte Foren. Sie ermöglichen flexiblere Reaktionen und eine Bearbeitung von vermeintlichen Routineaufgaben, die einen wesentlichen Kern der Arbeitszeit in der Planungspraxis ausmachen (Lamker/Hellmich/Lange 2017: 18). Dieser Alltag ist in Projekten, die eine Frage oder ein Problem über eine definierte Zeit bearbeiten, ein Nebenschauplatz. Das gilt ebenso für unerwartete Veränderungen der politischen und gesellschaftlichen Agenda, die sich erst mit Verzögerung in neuen Projekten angehen lassen und dafür sorgen, dass bereits laufende Projekte aufkommende drängende Fragen auslassen. Das erklärt auch, warum die Mehrheit von 59 befragten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der Praxis der Regionalplanung die Unterstützung ihrer Arbeit als eher gering oder gering einschätzt (vgl. Abb. 1). Vor allem für die erfolgreiche Gestaltung von Planungsprozessen mit den darin enthaltenen Routineaufgaben fehlt Unterstützung.

Zur wissenschaftlichen Forschungsagenda zählen das Analysieren und Hinterfragen der Planungspraxis, etwa hinsichtlich gesellschaftlicher Aufgaben und Herausforderungen, politisch-administrativer Systeme, Instrumente und Verfahrensweisen, Problemen und Wirkungen. Doch wer kümmert sich um die unerwünschten Nebenwirkungen? Die Suche nach Hintergründen und neuen Erkenntnissen ist für alle Beteiligten wichtig, aber im jeweiligen Moment nicht immer ein geteiltes Interesse. Eine umsichtige Interessenabwägung zu Beginn und während einer Kooperation ist umso herausfordernder, je ungewisser der Ausgang des Kooperationsvorhabens ist. Entsprechende Vereinbarungen zeichnen sich nicht zuletzt durch einen gewissen Abstraktionsgrad und ein angemessenes wechselseitiges Vertrauen aus.

Wie gut verständigen sich Wissenschaft und Praxis insgesamt über Wege zur Erkenntnis? Planungswissenschaft folgt methodologischen Ansprüchen an empirisches Arbeiten, die aus einem ausdifferenzierten und zugleich begrenzten wissenschaftlichen Feld auf Erkenntnis zielen. Baum (2005) hebt hervor, dass die Planungspraxis ebenso systematische Methoden verwendet: von der Problemdefinition über die Identifikation von Alternativen und die Entscheidung bis

hin zur Umsetzung. Systematisches und methodisch fundiertes Vorgehen kennzeichnet demnach beide Felder, was in der Ausbildung stärker abgebildet werden sollte (Baum 2005: 125). Ein verstärkter Fokus auf Methodologie könnte auch praktische Fort- und Weiterbildungen bereichern. Diller (2010) unterstreicht in einer empirischen Untersuchung die Vielfalt und Systematik des Methodeneinsatzes in der deutschen Planungspraxis. Die Anwendung kontextbezogen zu untersuchen und die Einbettung in Macht- und Interessensverhältnisse zu beleuchten, ist eine wichtige wissenschaftliche Aufgabe (Diller 2010: 48). Davon würden Wissenschaft und Praxis auch in der vermehrten niedrigschwelligen Vermittlung von wissenschaftlichen Ergebnissen gleichermaßen profitieren.

Gesellschaftliche Erwartungen und Selbstverständnisse

Planungswissenschaft und Planungspraxis stehen in der Erwartung und der gesellschaftlichen Verantwortung, zu einer sozial gerechten und ökologischen Raumentwicklung beizutragen. Diese Anforderungen finden sich in Gesetzeswerken (beispielsweise Baugesetzbuch und Raumordnungsgesetz in Deutschland) ebenso wie in Förderrichtlinien. Wissenschaftliche Arbeit soll in geförderten Projekten in der angewandten Forschung explizit einen definierten Bereich der Praxis unterstützen, zugleich aber in die Wissenschaft oder wenn möglich in andere Praxiszusammenhänge transferierbare Erkenntnisse gewinnen und zur wissenschaftlichen Diskussion beitragen.

Hier muss die Situiertheit beider Felder betrachtet werden. Die Planungspraxis ist so vielfältig, dass Förderprojekte sogar wenig hilfreiche Parallelstrukturen begünstigen oder verfestigen können, da raumbezogene Förderung viele Ressorts betrifft (Mackrodt/Lerch 2017: 27 ff.). Hierzu gehören beispielsweise die Sozialpolitik, die Agrarpolitik oder die Strukturpolitik. Eine hohe disziplinäre Vielfalt kennzeichnet ebenfalls die begleitende Wissenschaft. Projekte mit einem dezidierten Raum- und Planungsbezug können in den Ingenieurwissenschaften, den Sozial- und Gesellschaftswissenschaften, der Geografie oder anderen Disziplinen angelegt sein. Dementsprechend unterschiedlich sind die Forschungsmethoden, quantitative oder qualitative Zugänge und die Einstellung zu den Möglichkeiten planvoller Veränderungen und Aktionen im Raum. Aus der Vielfalt beider Fälle entstehen Spannungen, die mit einem Verweis auf eine Lücke zwischen Wissenschaft und Praxis nicht zielführend adressiert sind.

Zum Selbstverständnis der Planungswissenschaft gehört es, ergebnisoffen zu forschen und sich kritisch mit den Systemen und Praktiken räumlichen Planens auseinanderzusetzen.

zen, beispielsweise in Bezug auf demokratische Verfahrensweisen und räumliche Ungleichheiten. So beschäftigten sich Planungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler mit dem Scheitern rationalistischer Modelle und zeigten Gegenbilder in Form kommunikativer und kooperativer Ansätze auf (Innes 1995; Healey 1997). Diese planungstheoretischen Debatten beeinflussen die heutige Planungspraxis stark (Lelong et al. 2016). Die Grundlage heutiger kommunikativer Planungsmethoden und Planungsinstrumente konnte wiederum nicht ohne einen engen Bezug zur Planungspraxis und der Beobachtung von Veränderungen entstehen (so beispielsweise bei Innes 1995). Die Abstraktionsebene, für die im Planungsalltag nicht immer die notwendigen Ressourcen zur Verfügung stehen, hat auf längere Sicht das Selbstverständnis von Planenden geprägt. Nicht zuletzt unterscheiden sich auch bezüglich der Zeithorizonte die Erwartungen an Wissenschaft und Praxis. Veränderungen, die sich über eine längere Zeit vollziehen, sind aus wissenschaftlicher Perspektive sehr spannend und diese Erkenntnis wiederum kann langfristig – wie im Beispiel kommunikativer Planung – einen hohen Einfluss auf die Praxis haben.

Prozesse der Theoriebildung

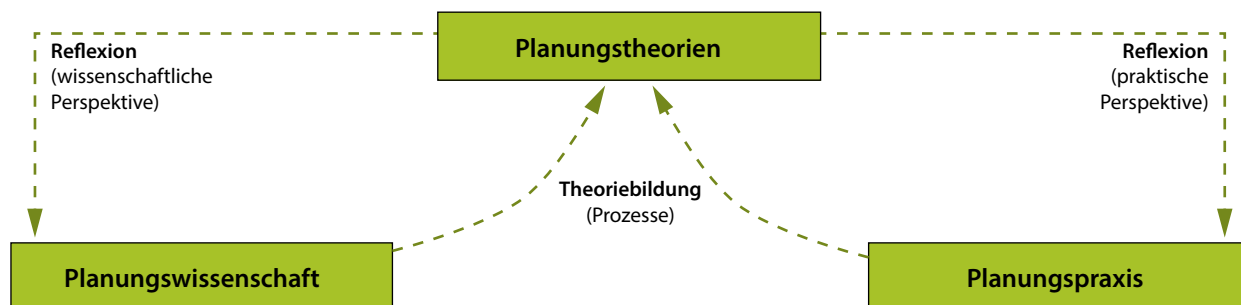
Zu oft wird Planungswissenschaft mit Planungstheorie gleichgesetzt. Konstruktiver für die Erarbeitung einer guten Kooperationsbasis ist es, Planungspraxis, Planungswissenschaft und Planungstheorie in einer wechselseitigen Dreiecksbeziehung zu sehen (vgl. Abb. 2). Implizit vollziehen sich in Praxis und Wissenschaft gleichermaßen Prozesse, in denen Praxis abstrahiert gedacht und für andere Fälle nutzbar gemacht wird – der erste Schritt zur Theoriebildung. Es wäre demnach falsch, zwischen einer Wissenschaft, die nachdenkt und theoretisiert, und einer Praxis, die handelt, zu unterscheiden.

Planungswissenschaft und Planungspraxis können andere Perspektiven entwickeln, wenn sie auf die gleiche konkrete Planungsaufgabe blicken. Sie sind unterschiedlich positioniert, insofern als sich die Planungspraxis inmitten dieser Aufgabe befindet, während Planungswissenschaft unterstützend und/oder lernend begleitet. Planerinnen und Planer in der Praxis stehen vor hohen Anforderungen von Gesellschaft und Politik und fokussieren ihre Arbeit vor allem auf das unmittelbare Handeln in ihrem Arbeitsbereich – im Fall der öffentlichen Verwaltung den jeweiligen administrativen Zuschnitten und zugeteilten Aufgabenbereichen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind aus ihrer Rolle heraus – hierzu gehört auch ihre gesellschaftliche und politische Einbettung – an der gleichen Planungsaufgabe interessiert. Wissenschaft sucht aber über den Einzelfall hinaus nach Erkenntnissen, Gemeinsamkeiten oder Unterschieden, bis hin zur Formulierung von Planungstheorien nach wissenschaftlichen Regeln (vgl. Abb. 2). Solche Theorien wiederum können in der Planungspraxis zum Verständnis und zur Reflexion von Handlungsmöglichkeiten beitragen.

Viele beschriebene Spannungen zwischen Planungstheorie und Planungspraxis folgen aus einem eingeschränkten Verständnis, das Theorie als eine Anleitung zum konkreten Handeln versteht. Dieses Verständnis ist in der Stadt- und Raumplanung zwar verbreitet, geht aber am Kern vorbei. Wissenschaftliche Theoriebildung dient in erster Linie dazu, über einzelne Projekte und individuelle Kontexte hinweg Abstraktionsebenen zu schaffen. Planungstheorien sind nicht losgelöst von konkreten Planungspraktiken. Planungstheorien – verstanden als „verdichtete Praxis oder explizit formuliert“ (Wiechmann 2018: 1771) – sollten nicht als pauschale Handlungsempfehlung für eine pluralistische Planungspraxis verstanden werden. Angefangen von unterschiedlichen Handlungsfeldern auf den verschiedenen Maßstabsebenen,

2

Konstruktive Dreiecksbeziehung: Planungstheorie, Planungswissenschaft, Planungspraxis



Quelle: angepasste Darstellung nach Lamker 2016: 209

über die zahlreichen formellen und noch mehr informellen Instrumente bis hin zu ganz konkreten Anwendungsmöglichkeiten von Methoden: Das Spektrum ist breit. Hochgerechnet auf die unterschiedlichen regionalen und lokalen Planungskulturen, -institutionen, -akteurinnen und -akteure ist die Vielfalt konkreter Praktiken unüberschaubar.

In der planungsbezogenen Theoriebildung entstehen notwendige Widersprüche zwischen theoretischen Idealen und praktischen Realitäten (Forester 2020: 118; Pissourios 2013: 89). Das ist auch auf die Dominanz bestimmter Planungstheorien innerhalb der Wissenschafts-Community zurückzuführen. Zudem gibt es immer blinde Flecken, also Bereiche der Planungspraxis, die gar nicht oder nur wenig untersucht werden. Das gilt zum Beispiel für solche Bereiche, die (noch) kaum Bedeutung im wissenschaftlichen Diskurs erlangt haben oder methodisch schwierig zu untersuchen sind und daher „Schwachpunkte der Theoriebildung“ (Fürst 2004: 243 f.) darstellen. Hierzu gehören laut Fürst (ebd.) beispielsweise planerische Abwägungsprozesse, die in der empirischen Planungswissenschaft eine Blackbox darstellen. Das real beziehungsweise auch das metaphorisch Unsichtbare stellen eine Herausforderung für die Beziehung von Wissenschaft und Praxis dar. Selle (2018: 18) lenkt den Blick auf das

Unsichtbare der Planung, indem er meint, Planungswissenschaft und Planungspraxis sind auf der Suche nach Antworten auf die Frage: „Was geschieht bevor das geschieht, was man sieht?“. Allgemein führt der Prozess der voranschreitenden akademischen Spezialisierung zu immer neuen Perspektiven auf unsichtbare Aspekte der Planung, wie etwa der Diskurs über die Handlungsmacht nichtmenschlicher Artefakte (Kurath/Bürgin 2019).

Vorherrschende Paradigmen ändern sich zum einen nur langsam. Zum anderen braucht es Ressourcen, um entsprechende empirische Untersuchungen durchzuführen. Planungstheorien bieten (neue) Denkooptionen an und liefern Verständnismuster, die jeweils angepasst und interpretiert werden müssen. Planungstheorien sollten auch in Formen vorliegen, die für Praktikerinnen und Praktiker zugänglich sind, aber die Vielfalt der Gesellschaft und die Dynamik räumlicher Entwicklung nicht mit einer einfachen Blaupause bearbeiten. Die Beschreibung und Erläuterung einer Planungstheorie gewinnt an Klarheit, wenn sie gedanklich mit dem jeweiligen (Planungs-)Alltag in Verbindung gebracht und mit möglichen Handlungswegen angereichert wird.

Transdisziplinäre Konstellationen

Die große Hoffnung darauf, konstruktive Kooperationen zwischen Wissenschaft und Praxis zu verstärken, liegt dementsprechend in konzeptualisierten transdisziplinären Ansätzen. In der Idealform arbeiten Wissenschaft und Praxis in ihrer jeweiligen Vielfalt in aufeinander abgestimmten Bereichen gleichberechtigt und ergebnisoffen zusammen und können das gemeinsam erarbeitete Wissen in ihren Teilbereichen gewinnbringend verwenden. Eine Schlüsselrolle übernehmen dabei die involvierten Personen selbst: die Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie Praktikerinnen und Praktiker. In gemeinsam gestalteten Ansätzen sind mögliche Spannungen von Beginn an zu bedenken. Das Ko-Design von Forschungsansätzen hilft, die tatsächlich gesellschaftlich relevanten Fragen zu erkennen und zu bearbeiten. Im realen Experiment können alle Beteiligten einander unterstützen und gemeinsam lernen.

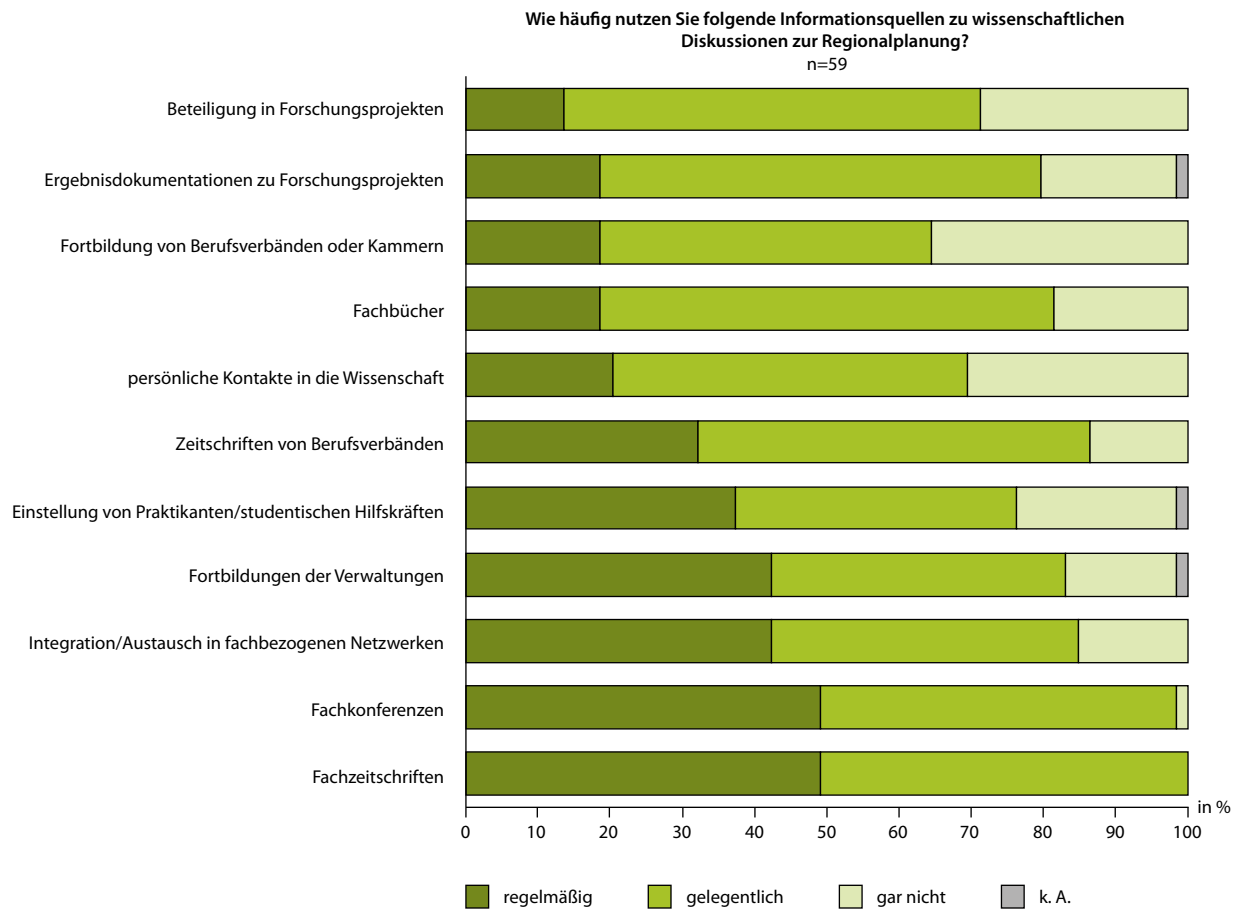
Aus einer Befragung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in der deutschen Regionalplanung im Jahr 2015 lassen sich zentrale Anknüpfungspunkte ableiten. Vor allem die aktive Beteiligung in Forschungsprojekten und die Ergebnisdoku-

mentation solcher Projekte nutzen sie nur selten regelmäßig als Informationsquelle (weniger als 20 %, vgl. Abb. 3; siehe auch Hellmich/Lamker/Lange 2017). Das macht deutlich, dass Forschungsprojekte für viele eine Ausnahmesituation und nicht alltäglich sind. Es stellt aber auch Fragen danach, welche Funktion umfangreiche Ergebnisdokumentationen solcher Projekte haben können. Regelmäßig nutzen die Planerinnen und Planer hingegen Fachzeitschriften und Fachkonferenzen (jeweils fast 50 %), aber auch fachbezogene Netzwerke (mehr als 40 %). Viele befragte Personen wünschen sich mehr Unterstützung und eine bessere Passfähigkeit bearbeiteter Themen an ihren Alltag (Lamker/Hellmich/Lange 2017: 18). Potenzial besteht also vor allem in der aktiven gemeinsamen Arbeit, die über punktuelle Kontakte auf Fachkonferenzen hinausgeht.

Grundvoraussetzung der zukünftigen Ausgestaltung sind die gegenseitige Wertschätzung aller Beteiligten und die Förderung eines mehrschichtigen Zugangs. Angewandte Forschung gehört bedarfsgerecht und zeitgemäß gefördert und kann durchaus Schnittstellen zur Grundlagenforschung

3

So nutzen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Regionalplanung wissenschaftliche Informationsquellen



Quelle: eigene Darstellung (Datensatz siehe auch Hellmich/Lamker/Lange 2017)

aufweisen und hieraus Synergien hervorbringen. Umgrenzte Probleme lassen sich in umrissenen Zeithorizonten mit einer klaren Agenda bearbeiten. Sie müssen aber in einen Kontext eingebettet sein, der offen für neue und unerwartete Themen ist und zeitlich begrenzte Projekte nicht mit Erwartungen überfordert. Dazu braucht es sowohl langfristige Bearbeitungshorizonte als auch mittel- bis kurzfristige Interventionen, sofern eine angemessene räumliche Zuordnung des Vorhabens gewährleistet ist. Das gelingt sicher nicht immer, aber stetige Arbeit und Mut aller Beteiligten sind umso wichtiger. Über die Aufgabenverteilung der angesprochenen Felder Wissenschaft und Praxis sollte Klarheit vorliegen. Spezifische Rollen im Rahmen einer Zusammenarbeit müssen die handelnden Akteurinnen und Akteure aber

immer wieder themen-, fall- und ortsspezifisch aushandeln und anpassen. Auch das braucht Vertrauen und Zeit.

Der transdisziplinäre Ansatz birgt jedoch auch Risiken. Zuvorderst gibt es bisher kaum klare Kriterien, nach denen sich erfolgreiche transdisziplinäre Arbeit bewerten lässt (Weingart 2010: 12). Das ist vor allem für Forschungseinrichtungen problematisch, für die wissenschaftliche Evaluationskriterien angepasst werden müssten (Blotevogel/Wiegand 2015: 164). Zweitens sind Konflikte möglich und müssen offen und transparent sein. Gemeinsame Arbeitsweisen bringen nicht immer einen Konsens. Unterschiedliche Ideen und Positionen müssen auch benannt und begründet werden dürfen, um demokratische und politische Entscheidungsfindung zu

ermöglichen. Drittens sind aktuelle Megatrends so umfassend, dass es auch Momente geben sollte, die sich von den unmittelbaren praktischen Notwendigkeiten lösen und größere Ideen weiterdenken – um durchaus im Anschluss mit dieser Hilfe wieder Veränderungen in eine neue Richtung

anzustoßen. Oder, um angelehnt an Klaus Selle (2018: 435) zu sprechen: einen Schritt zurückzutreten, um die Beziehung zwischen dem Ganzen und seinen Teilen zu erkennen. Kurz gesagt: Transdisziplinarität ist kein Ziel an sich, Wissenschaft und Praxis müssen es gestalten und leben.

Fazit und Ausblick

Positiv in der Gesellschaft und mit der Gesellschaft zu wirken, bedeutet ein beständiges Hinterfragen und Reflektieren in Wissenschaft und Praxis. Gegenseitiges Verständnis und Vertrauen bleiben herausfordernd. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler müssen in der Lage sein, ihre forschenden und lehrenden Tätigkeiten zu erklären, auf aktuelle gesellschaftliche Fragen zu beziehen und öffentlich zu kommunizieren. Forschung und Lehre in gesellschaftlicher Verantwortung heißt, gesellschaftliche Vielfalt und Realitäten anzuerkennen und kein Wissensprimat und keine Deutungshoheit in der Wissenschaft zu suchen. In der Planungspraxis und der Öffentlichkeit liegt die Verantwortung darin, die unterschiedliche Situiertheit anzuerkennen und gerade daraus kritische Diskussionen zu führen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sollten den Freiraum erhalten, sich mit ihren Ergebnissen und Ideen in öffentlichen Diskussionen zu engagieren und eigene Positionen zu besetzen. Der demokratische Austausch über räumliche Veränderungen und planerische Handlungsoptionen braucht wissenschaftlich begründete Meinungen und Alternativen, die mit ihren Argumenten verständlich und diskussionsfähig sind. Planungstheorien sind für Wissenschaft und Praxis wichtig, um über tagesaktuelle Diskussionen hinaus grundlegender zu

reflektieren, langfristige Entwicklungen im Blick zu behalten und jenseits von Einzelbeispielen einen Referenzrahmen zu bilden.

Wissenschaft in der Gesellschaft heißt also auch: über die reine Kommunikation hinaus Teil der schwierigen demokratischen Aushandlungsprozesse sein. Dieser Mut zu Engagement und Unsicherheit braucht eine stärkere Unterstützung in der Politik und in der Förderlandschaft – aber auch in der Öffentlichkeit. Förderpolitik begründet oft ein Ungleichgewicht bearbeiteter Themen, das die tatsächliche Bedeutung für die Gesellschaft und die planerische Praxis besser widerspiegeln muss. Förderung ist manchmal langsamer als die tatsächliche Entwicklung und braucht mehr offene Formate. Unsere heutige Dynamik fordert jede verantwortungsvolle und langfristige Forschung täglich mit neuen Ereignissen heraus. Es wird immer schwieriger, die in drei oder fünf Jahren erwarteten Ergebnisse zu benennen. Dieser Komplexität müssen alle Akteurinnen und Akteure in Wissenschaft und Praxis mit dem beständigen Mut zur Erkenntnis begegnen und sich Bereiche von Gleichberechtigung und Ergebnisoffenheit schaffen und ausgestalten.

Die Autoren greifen in diesem Beitrag auf gemeinsame theoretische und empirische Vorarbeiten innerhalb des Arbeitskreises „Mind the Gap – Kooperationen und Selbstverständnisse in der räumlichen Planung“ der Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (ARL) zwischen 2013 und 2017 sowie auf ihre darüber hinausreichenden Erfahrungen in Wissenschaft und Praxis zurück. Der deutschsprachige Arbeitskreis bestand aus insgesamt 13 Mitgliedern, sowohl aus der Planungswissenschaft als auch aus der Planungspraxis. In der Arbeit haben sich die Mitglieder in komplementären Bausteinen dem Zusammenwirken von Wissenschaft, Theorie und Praxis gewidmet und das Feld mit Befragungen, Workshops, Beobachtungen und Interviews erschlossen (siehe ARL 2017).

Literatur

- ARL** – Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 2017: Mind the Gap! – Zum Verhältnis von Theorien und Praktiken räumlicher Planung. Hannover. Zugriff: <https://www.arl-net.de/de/projekte/mind-gap-%E2%80%93-zum-verh%C3%A4ltnis-von-theorien-und-praktiken-r%C3%A4umlicher-planung> [abgerufen am 07.04.2020].
- Baum**, Howell S., 2005: Research and Planning Both Have Methods, but Research Is Not Planning. *Journal of Architectural & Planning Research*, 22. Jg. (2): 121–128.
- Blotevogel**, Hans Heinrich; Wiegand, Timm Sebastian, 2015: Zur Evaluation von Wissensgenerierung und Wissenstransfer in der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 73. Jg. (3): 155–165.
- Diller**, Christian, 2010: Methoden in der Praxis der deutschen Raumplanung. Überlegungen zur Systematisierung und Ergebnisse einer bundesweiten Umfrage in Raumplanungsinstitutionen. *disP – The Planning Review*, 46. Jg. (182): 36–49.
- Forester**, John, 2020: Five generations of theory–practice tensions: enriching socio-ecological practice research. *Perspective Essay. Socio-Ecological Practice Research*, 2. Jg. (1): 111–119.
- Fürst**, Dietrich, 2004: Planungstheorie - die offenen Stellen. In: Altröck, Uwe; Peters, Deike; Güntner, Simon; Huning, Sandra (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie. Planungsrundschau*, Bd. 10. Berlin: 239–255.
- Hellmich**, Meike; Lamker, Christian Wilhelm; Lange, Linda, 2017: Planungstheorie und Planungswissenschaft im Praxistest. Arbeitsalltag und Perspektiven von Regionalplanern in Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, 75. Jg. (1): 7–17.
- Healey**, Patsy, 1997: Collaborative planning. *Shaping places in fragmented societies*. Vancouver.
- Innes**, Judith Eleanor, 1995: Planning Theory's Emerging Paradigm: Communicative Action and Interactive Practice – Closing the Theory-Practice-Gap. *Journal of Planning Education and Research*, 14. Jg. (3): 183–189.
- Kurath**, Monika; Bürgin, Reto (Hrsg.), 2019: Planung ist unsichtbar. Stadtplanung zwischen relationaler Designtheorie und Akteur-Netzwerk-Theorie. *Sozialtheorie*. Bielefeld.
- Lamker**, Christian Wilhelm; Hellmich, Meike; Lange, Linda, 2017: Regionalplanung heute. Instrumente, Tätigkeiten und Anknüpfungspunkte für die raumbezogene Forschung. *ARL Nachrichten*, 47. Jg. (1): 17–20.
- Lamker**, Christian Wilhelm, 2016: Unsicherheit und Komplexität in Planungsprozessen. *Planungstheoretische Perspektiven auf Regionalplanung und Klimaanpassung. Planungswissenschaftliche Studien zu Raumordnung und Regionalentwicklung*, Bd. 6. Lemgo.
- Lelong**, Bettina; Levin-Keitel, Meike; Knapstein, Yvonne; Gustedt, Evelyn Gustedt, 2016: Theorie im Praxistest. Zwischen sozialen Raumkonstruktionen und Planungsalltag. Dortmund, Veranstaltungsdokumentation.
- Mackrodt**, Ulrike; Lerch, Marlene, 2017: Planung ist, was Planer tun? Ein Plädoyer für die verstärkte Beachtung von förderbasierter Planungspraxis jenseits des Planungsressorts. *Raumforschung und Raumordnung | Spatial Research and Planning*, (1): 19–29.
- Pissourios**, Ioannis A., 2013: Whither the Planning Theory-Practice Gap? A Case Study on the Relationship between Urban Indicators and Planning Theories. *Theoretical and Empirical Researches in Urban Management*, 8. Jg. (2): 80–92.
- Rammert**, Werner; Windeler, Arnold; Knoblauch, Hubert; Hutter, Michael, 2016: Die Ausweitung der Innovationszone. In: dies. (Hrsg.): *Innovationsgesellschaft heute. Perspektiven, Felder und Fälle*. Wiesbaden: 3–13.
- Selle**, Klaus, 2018: Stadt entwickeln: Arbeit an einer Gemeinschaftsaufgabe. *Texte aus Forschung und Praxis. Edition Stadt-Entwicklung*. Lemgo.
- Weingart**, Peter, 2010: A Short History of Knowledge Formations. In: Frodeman, Robert; Klein, Julie Thompson (Hrsg.): *The Oxford handbook of interdisciplinarity*. Oxford: 3–14.
- Wiechmann**, Thorsten, 2018: Planungstheorie. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung*. 4 Bände. Hannover: 1771–1784.



SIE KÖNNEN NICHT MIT- UND NICHT OHNE EINANDER

Zum komplexen Verhältnis von Planungswissenschaft
und Planungspraxis



© Westend61 / Getty Images

Die Planungswissenschaft und die Raumplanung sind eng und vielfältig miteinander verbunden. Unter anderem durch den Austausch von Expertenwissen, die akademische Ausbildung von Praktikerinnen und Praktikern sowie die Förderung angewandter Forschung ergeben sich zahlreiche Verbindungen. Dennoch klafft zwischen Planungswissenschaft und -praxis eine „Lücke“. Für eine bessere Verständigung müssen alle Akteure die vorhandenen Beziehungen und Funktionsweisen berücksichtigen.

**Andreas Gravert,
Dr. Marian Günzel und
Prof. Dr. Thorsten Wiechmann**

gehören zum Fachgebiet Raumordnung und Planungstheorie der Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund. Sie haben zwischen 2014 und 2018 gemeinsam das DFG-Forschungsprojekt „Themenkarrieren in der Planungswissenschaft“ durchgeführt.

andreas.gravert@tu-dortmund.de

marian.guenzel@tu-dortmund.de

thorsten.wiechmann@tu-dortmund.de

Welche Lücke? Wissenschaft und Praxis der Raumplanung in einer sich dynamisch verändernden Welt

Der Vorwurf, es gebe in der räumlichen Planung eine „Lücke“ zwischen Theorie und Praxis, ist nicht neu. Peter Hall stellte bereits 1988 fest, dass es zu einer Entfremdung gekommen sei: Die akademischen Planungstheoretikerinnen und -theoretiker hätten in den 1960er- und 1970er-Jahren noch eng mit den Planungspraktikerinnen und -praktikern zusammengearbeitet. Später allerdings hätten sie sich zurückgezogen, während die Praktikerinnen und Praktiker immer weniger theoretisch, strategisch und intellektuell geworden seien (Hall 1988; vgl. Selle 1996 und Selle/Sutter-Schurr/Zalas 2010). Auch jüngere Arbeiten befassen sich mit der vermeintlichen Theorie-Praxis-Lücke (Levin-Keitel/Sondermann 2017).

Tatsächlich ist das Verhältnis von Planungstheorie und Planungspraxis nicht unproblematisch (Wiechmann 2019a). Die meisten praktisch Planenden schenken der Planungstheorie wenig Beachtung. Sie erinnern sich auch nur ungern an das Seminar zur Planungstheorie, das sie im Studium absolvieren mussten. Raumplanung ist ein angewandtes Fach: Die meisten Planungsstudierenden werden zu Praktikerinnen und Praktikern – und nicht zu akademischen Forscherinnen und Forschern.

Absolventinnen und Absolventen der Geografie, der Wirtschafts- oder Sozialwissenschaften werden für theoretische Beiträge in der Regel honoriert. In der Stadt- und Regionalplanung geht es hingegen in erster Linie um die praktische Anwendung. Auch dies verlangt vorausschauendes Denken. Abzuschätzen, wie sich Planungsinterventionen künftig auswirken, erfordert ein theoretisches Verständnis der Prozesse, die Räume und Orte prägen. Daher sind Theorien für Planerinnen und Planer unentbehrlich, auch wenn diese möglicherweise intuitiv, implizit und nicht hinterfragt sind. Planungspraxis basiert oftmals eher auf Intuition als auf expliziten Theorien: „Yet this intuition may in fact be assimilated theory. In this light, theory represents cumulative professional knowledge“ (Fainstein/Campbell 2012: 3). Jedes intentionale Handeln in der Praxis setzt letztlich Theorien voraus – ob nun als verdichtete Praxis oder explizit formuliert. „There is no planning practice without a theory about how it ought to be practiced. That theory may or may not be named or present in consciousness, but it is there all the same“ (Friedmann 2003: 8).

Es wäre daher für die Verständigung zielführender, anstelle von einer vermeintlichen „Lücke“ zwischen Theorie und Praxis vielmehr von einer Lücke zwischen Planungswissenschaft und Planungspraxis zu sprechen. Tatsächlich hat sich dieses Verhältnis seit Gründung der ersten Planungsfakultäten vor fünfzig Jahren erheblich verändert (Wiechmann 2019b). Forschung im heutigen Sinne fand in den Aufbaujahren der Planungswissenschaft selten statt. Der Fokus lag auf der Ausbildung von Planerinnen und Planern für die Planungspraxis. Daneben übernahmen lediglich einige Professoren, die überwiegend selbst der Planungspraxis entstammten, Auftragsarbeiten für die Planungspraxis.

Die heutige Generation von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sieht sich einer völlig veränderten Lage an den deutschen Universitäten gegenüber. Die Wissenschaftspolitik erhöht nicht erst seit der 2004 ins Leben gerufenen Exzellenzinitiative den Druck, messbaren Forschungoutput in den Mittelpunkt der Anstrengungen zu rücken. Das Publizieren in referierten, möglichst englischsprachigen Fachzeitschriften und das Einwerben von Drittmitteln haben sich nicht nur zum Leistungsmaßstab der eigenen Forschung, sondern auch zum Schlüsselkriterium für die Zuweisung von Haushaltsmitteln entwickelt. Der Abstand zwischen Planungswissenschaften und Planungspraxis ist damit zweifellos gewachsen. Das musste er aber auch, wenn die Planungswissenschaft ihre universitäre Verankerung bewahren will. Wie aber hat sich dies nun auf das Verhältnis beider Seiten ausgewirkt? Welche Themen greift die Planungswissenschaft auf und warum? Sind ihre Erkenntnisse heute noch von praktischem Wert?

Im Vergleich mit anderen Disziplinen sind Planungswissenschaft und Planungspraxis immer noch eng miteinander verknüpft. Kann es sein, dass der Vorwurf einer zu großen Distanz von jenen erhoben wird, die die notwendigerweise unterschiedlichen Anreizsysteme und Handlungslogiken verkennen? Oder haben sich Hochschulpolitik und Forschungsförderung von den Problemen der Planungspraxis zu weit entkoppelt und führen ein Eigenleben mit geringem gesellschaftlichem Nutzen? Sprechen Wissenschaft und Praxis noch dieselbe Sprache? Oder gibt es zumindest Übersetzer, die eine Verständigung ermöglichen?

Zum Verhältnis von Planungswissenschaft und Planungspraxis

Strukturelle Kopplungen

Um das Verhältnis zwischen Planungswissenschaft und Planungspraxis zu analysieren, bietet sich eine systemtheoretische Perspektive an. Darin werden Systemen auf der Makro-Ebene bestimmte Funktionen analytisch zugeordnet, die sie für die Gesellschaft erfüllen. Zusätzlich stehen strukturelle Kopplungen zwischen den Systemen im Fokus, das heißt Kanäle der wechselseitigen Beeinflussung. Mit ihnen kann ein System Veränderungen in einem anderen System auslösen (Luhmann 2005: 33; Zierhofer 2008: 125). In diesem Beitrag interessiert danach die Arbeitsteilung und Interdependenz zwischen Planungswissenschaft und Planungspraxis.

Die Planungspraxis lässt sich verstehen als Gesamtheit der Handlungen, „die auf zukünftige räumliche Entwicklungen gerichtet sind und die Gestaltung und Nutzung von Räumen steuernd beeinflussen“ (Lamker/Peer/Sondermann 2017: 10). Sie ist eine Arena, in der Akteurinnen und Akteure unterschiedlicher institutioneller Hintergründe in verschiedenen Konstellationen interagieren. Neben Akteurinnen und Akteuren aus Politik und Verwaltung sind dies insbesondere private Planungsbüros, Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft.

Die Wissenschaft befasst sich hingegen damit, neue und für gesichert erachtete Erkenntnisse zu gewinnen. Der Staat stellt ihr finanzielle Ressourcen und Organisationsstrukturen bereit. Dafür erwartet er, dass sie Innovationen und Problemlösungen hervorbringt und als Dienstleisterin in der Berufsausbildung fungiert. Grundsätzlich wird der Wissenschaft ein hohes Maß an Autonomie zugesprochen, weil sie über ein abgegrenztes Aufmerksamkeitsregime verfügt. Das heißt, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind nicht primär an systemexternen Kundinnen und Kunden oder Leserinnen und Lesern orientiert, sondern sie sind in erster Linie ihr eigenes Publikum (Bourdieu 1975: 23). Schließlich können nur die Fachkolleginnen und -kollegen die wissenschaftliche Qualität neuer Erkenntnisse bewerten und auf dieser Basis die Urheberinnen und Urheber belohnen oder sanktionieren, beispielsweise im Zuge von Peer-Review-Verfahren oder durch gegenseitiges Zitieren.

Bezüglich dieser Autonomie sind für die Disziplin der Planungswissenschaft in besonderem Maße Einschränkungen vorzunehmen. Sie befasst sich mit der empirischen und theoretischen Erforschung räumlicher Entwicklung und Planung. Damit liegt ein direkt korrespondierendes gesell-



© skynesher / Getty Images

Die Ausbildung von Planungspraktikerinnen und -praktikern verbindet Wissenschaft und Praxis

schaftliches Handlungsfeld vor (Levin-Keitel/Sondermann 2017: 3). Das führt dazu, dass die Planungswissenschaft in hohem Maß und auf vielfältige Weise strukturell mit der Praxis gekoppelt ist.

Verglichen mit anderen wissenschaftlichen Disziplinen ist das Netzwerk der Planungswissenschaft relativ eng mit jenem der Planungspraxis verwoben. Die nur an wenigen Standorten angesiedelte universitäre Ausbildung ist auf ein relativ eng abgegrenztes Berufsfeld ausgerichtet. Daraus ergibt sich, dass ein hoher Anteil der Akteurinnen und Akteure aus der Planungswissenschaft mit jenen aus der Praxis persönliche Beziehungen unterhält. Planungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler sind aber nicht nur im Rahmen von persönlichen Bekanntschaften, formellen Netzwerken, Kooperationen oder Austauschgeschäften eng mit Akteurinnen und Akteuren der Praxis verknüpft. Oft sind Wissenschaft und Praxis in einer Person vereint, beispielsweise durch das parallele Innehaben eines Lehrstuhls und eines Planungsbüros.

Ein weiteres Charakteristikum der Planungswissenschaft ist ihre Anwendungsnähe. Die Auseinandersetzung mit raumwirksamen, gesellschaftlichen Entwicklungen – etwa in den Bereichen Demografie, Mobilität oder Arbeitsmarkt – ist



© RICOWde / Getty Images

Die Planungswissenschaft beschäftigt sich mit gesellschaftlichen Entwicklungen – zum Beispiel im Bereich Mobilität

eine ihrer zentralen Aufgaben. Diese Entwicklungen ergeben sich aus technologischen Errungenschaften, politischen Entscheidungen oder gerichtlichen Verfügungen. Auch die Institutionen der Planung – von Gesetzen über Leitbilder bis hin zu Werten und Normen – unterliegen angesichts der sich verändernden Rahmenbedingungen einer ständigen Aktualisierung. Als Folge dieser gesellschaftlichen Transformationen verändern sich auch die wissenschaftlichen Relevanzkriterien und Bewertungsmaßstäbe.

Auch die verhältnismäßig starke normative Ausrichtung der Planungswissenschaft setzt eine starke Kopplung mit anderen gesellschaftlichen Bereichen voraus. Wiederkehrende planungswissenschaftliche Fragen – beispielsweise: Was ist schön? Was ist gerecht? Was ist nachhaltig? – lassen sich nicht in disziplinärer Isolation diskutieren. Nicht nur ihre Forschungsgegenstände kann die Planungswissenschaft also kaum autonom auswählen. Auch die Bewertung empirischer Befunde oder die Ableitung von Handlungsoptionen ist stets vor dem Hintergrund eines gesellschaftlichen Diskurses zu sehen.

Die Ausbildung von Planungspraktikerinnen und -praktikern ist eine weitere zentrale Verknüpfung zwischen Wissenschaft und Praxis. An Universitäten und Fachhochschulen vermitteln Planungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler Wissen, Fähigkeiten und normative Orientierungen an zukünftige Planungspraktikerinnen und -praktiker. Dass die Nachfrage nach Absolventinnen und Absolventen der Planungsfakultäten in der Planungspraxis sehr hoch ist, zeigt, wie praxisrelevant diese Kompetenzen sind. Nicht nur in der Berufsausübung, sondern auch im Rahmen der gesellschaftlichen Teilhabe finden die Kompetenzen und Bewertungsmaßstäbe der Absolventinnen und Absolventen ihren Niederschlag.

Die Ausbildung von Planungspraktikerinnen und -praktikern ist eine weitere zentrale Verknüpfung zwischen Wissenschaft und Praxis. An Universitäten und Fachhochschulen vermitteln Planungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler Wissen, Fähigkeiten und normative Orientierungen an zukünftige Planungspraktikerinnen und -praktiker. Dass die Nachfrage nach Absolventinnen und Absolventen der Planungsfakultäten in der Planungspraxis sehr hoch ist, zeigt, wie praxisrelevant diese Kompetenzen sind. Nicht nur in der Berufsausübung, sondern auch im Rahmen der gesellschaftlichen Teilhabe finden die Kompetenzen und Bewertungsmaßstäbe der Absolventinnen und Absolventen ihren Niederschlag.

Nicht zuletzt die Vermittlung von Wissen verknüpft Wissenschaft und Praxis. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler benötigen Praxiswissen und sind diesbezüglich auf die Informationen von Praktikerinnen und Praktikern sowie gegebenenfalls eigene Praxiserfahrungen angewiesen. Umgekehrt braucht es als Entscheidungsgrundlage und Legitimationsressource nicht nur in der Stadt- und Raumplanung planungswissenschaftliches Wissen – beispielsweise zu möglichen Trends der Raumentwicklung und zukünftigen Herausforderungen (Feiertag 2018). Neben ausgebildeten Planerinnen und Planern treten zahlreiche aktive Planungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler als Expertinnen und Experten in der Praxis auf – beispielsweise im Zuge systematischer Evaluierungen, Strategieentwicklungen oder städtebaulicher Wettbewerbe. Bei derartigen Dienstleistungen müssen sich Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler nicht nur an den disziplinären Qualitätskriterien orientieren. Stattdessen ist insbesondere auch die gesellschaftliche Relevanz und Nützlichkeit von Wissensbeständen zu bemessen, um angesichts mehrerer möglicher Interpretationen oder Optionen Urteilssicherheit herstellen zu können (Weingart et al. 2015: 45 f.).

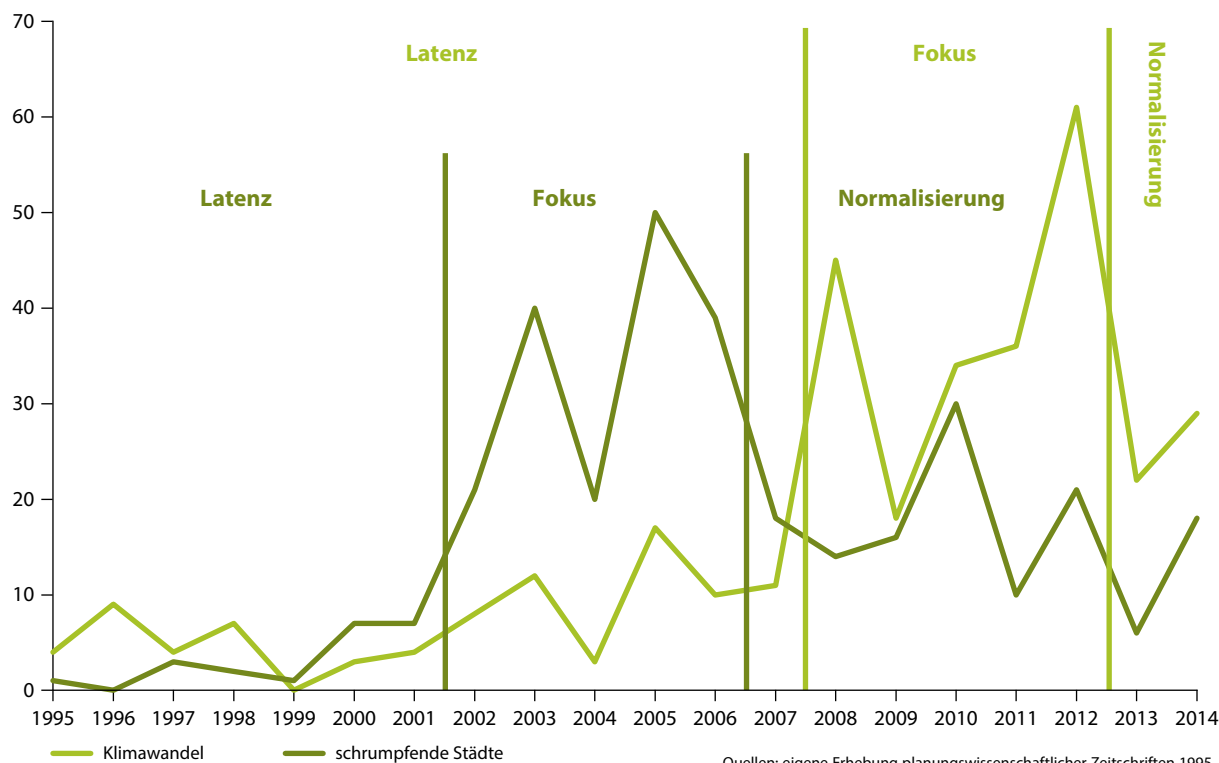
Themenkarrieren: Zwei Beispiele

In der wissenschaftstheoretischen Konzeption nach Kuhn (1962) besteht die Aufgabe der Wissenschaft darin, Probleme nach den Regeln disziplinimmanenter Paradigmen zu lösen: Danach würde das wissenschaftliche Handeln ab dem Zeitpunkt, an dem bestimmte Ist-Zustände als nicht wünschenswert gelten, dem Ziel unterworfen, dieses erkannte Problem systematisch zu lösen. Wenn sich aber Forschung an Problemen ausrichtet, nach welchen Mechanismen erfolgt ihre Bestimmung? Warum erhalten einige Themen temporär eine deutlich stärkere Aufmerksamkeit als andere? Und wie erklärt sich, dass Themen häufig signifikant zeitversetzt zur eigentlichen Problembestimmung eine erhöhte Aufmerksamkeit erhalten (Gravert et al. 2013)?

Anhand zweier planungswissenschaftlicher Debatten – der Diskussion um schrumpfende Städte sowie um die Anpassung an den Klimawandel – analysiert der Beitrag, warum bestimmte Themen zu einem konkreten Zeitpunkt einen deutlichen Popularitätsschub erhalten und welche Fragen die Planungswissenschaft dabei thematisiert. Dabei greifen die Autorinnen und Autoren auf das Prozessmodell des

1

Anzahl veröffentlichter planungswissenschaftlicher Fachbeiträge zu den Themen „Klimawandel“ und „schrumpfende Städte“ in den Phasen der jeweiligen Themenkarriere



Phasenverlaufes von Themenkarrieren in der Planungswissenschaft von Gravert/Günzel/Wiechmann (2019) zurück. Es unterteilt eine Themenkarriere idealtypisch in eine Abfolge von Latenz-, Fokus- sowie Normalisierungsphase (vgl. Abb. 1). In der Darstellung der Themenkarrieren wird auf die wesentlichen Ereignisse fokussiert, die die jeweiligen Phasenübergänge kennzeichnen. Zugleich geht es um die daran anknüpfenden Fragen, die die Argumentation für die jeweiligen Handlungserfordernisse anleiten. Die Ergebnisse der Betrachtung erlauben eine Antwort auf die Frage, wo die Impulse für die intensive Auseinandersetzung mit bestimmten Themen in der Planungswissenschaft ihren Ursprung nehmen.

Schrumpfende Städte

Latenzphase: Probleme (potenziell) schrumpfender Städte und Gemeinden thematisierte die Planungswissenschaft vereinzelt bereits in den 1970er- und 1980er-Jahren. Das fand allerdings geringe Resonanz in Politik, Praxis und Wissenschaft. Nachdem das Thema im Zuge der „Einheitseuphorie“ zunächst in Vergessenheit geriet, setzte ab Mitte der 1990er-Jahre eine bis zur Jahrtausendwende zunächst zögerliche fachöffentliche Auseinandersetzung mit schrumpfenden Städten ein. Auslöser waren die zu diesem Zeitpunkt unübersehbar gewordenen demografischen Begleiterscheinungen der deutschen Wiedervereinigung, insbesondere in den urbanen Zentren. Eine wahrnehmbare politische Diskussion insbesondere zur Akzeptanz und den Folgen von Schrumpfung für Städte und Regionen entstand jedoch nach wie vor nicht und auch die Planungswissenschaft fügte sich scheinbar einem entsprechenden „Denkverbot“ (Hanemann 2004: 75), belegbar anhand der unverändert sehr niedrigen Zahlen einschlägiger Veröffentlichungen (vgl. Abb. 1). Gleichwohl stellte sich ab dieser Zeit die auf dem Gebiet der ehemaligen DDR neu aufgebaute Landes- und Regionalplanung nicht zuletzt auch mit planungswissenschaftlicher Begleitung die Frage, wie diesen weithin als neuartig wahrgenommenen Herausforderungen zu begegnen sei (Günzel/Gravert/Wiechmann 2018). Primäres Ziel war es, die als temporäre Erscheinung verstandenen Schrumpfungstendenzen zu überwinden.

Fokusphase: Nach der Jahrtausendwende steigt die Aufmerksamkeit für die Schrumpfungsthematik auffallend zügig. Das lässt sich aufgrund des bisherigen Verlaufes der Debatte nicht allein durch interne Mechanismen der Planungswissenschaft erklären. Vielmehr gilt der Bericht der Expertenkommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ als wesentlicher Impuls, häufig auch als „Lehman-Grube-Kommission“ bezeichnet. Im Zuge der mit der Schrumpfung einhergehenden zunehmenden wohnungswirtschaftlichen Krise stieg das politische Interes-

se an dieser Problematik – das resultierte unter anderem im Programm „Stadtumbau Ost“. Der Bericht erkannte erstmals die (anhaltende) Schrumpfung vieler Kommunen an, zunächst insbesondere in Ostdeutschland, um daraus Leitfragen für die kommenden Jahre zu entwickeln: Wie lässt sich mit dem Überangebot von Wohnungen umgehen? Wie und wo sollte der Wohnungsbestand zurückgebaut werden? Und welche Maßnahmen einer sukzessiven Aufwertung der betroffenen Gebiete können damit Hand in Hand gehen?

Ein wesentlicher Kern des Programms war die gezielte finanzielle Förderung entsprechender Maßnahmen. Damit verbunden war also eine sowohl direkte als auch indirekte Unterstützung wohnungswirtschaftlicher Interessen, weniger ein genuin planungswissenschaftlich formuliertes Handlungserfordernis. Letzteres formulierten die zu dieser Zeit vielfältigen Veröffentlichungen zwar wiederholt. Viele der Publikationen orientierten sich thematisch jedoch am Stadtumbau-Programm und besaßen damit induziert durch politische Agenden einen klaren wohnungswirtschaftlichen Fokus. Ab der Mitte der 2000er-Jahre galt der Stadtumbau zwar weiterhin als wesentlicher Bezugsrahmen der Auseinandersetzung. Die Fragen nach den Auswirkungen der Schrumpfung sowie den Möglichkeiten einer adäquaten Reaktion darauf fokussierten jedoch zunehmend auf (fach)planerische Teilbereiche wie Verkehr, Gesundheit oder Tourismus (vgl. Gravert/Günzel/Wiechmann 2019: 7). Zusätzlich bildete sich unter dem Stichwort der Daseinsvorsorge ein weiterer thematischer Schwerpunkt heraus, der die Problematik der beobachteten Prozesse im Zusammenhang mit der Leistungsfähigkeit von insbesondere technischen Infrastrukturen hervorhob. Zunehmend eng mit der Daseinsvorsorge verknüpft wurden darüber hinaus Fragen nach den Folgen der Schrumpfung auf die kommunalen Finanzhaushalte und die siedlungsstrukturelle Integrität betroffener Kommunen.

Normalisierungsphase: Seit 2010 zeichnet sich eine wellenförmige, aber kontinuierliche Reifung und anschließende Ermüdung der Debatte rund um die Schrumpfung ab. Mit der Ausdifferenzierung des Diskurses ziehen andere Themen größere Aufmerksamkeit auf sich, zum Beispiel die Daseinsvorsorge oder auch Fragen der Reurbanisierung mit einem Fokus auf dynamisch wachsende Zentren und der zunehmenden Verknappung preiswerten Wohnraums in diesen Teilräumen. Forschungsergebnisse im semantischen Feld der Schrumpfung erscheinen weiterhin, verlieren aber an Aufmerksamkeit.

Klimawandelanpassung

Latenzphase: Das Thema Klimawandelanpassung behandelt die Planungswissenschaft ab Mitte der 1990er-Jahre, wenn

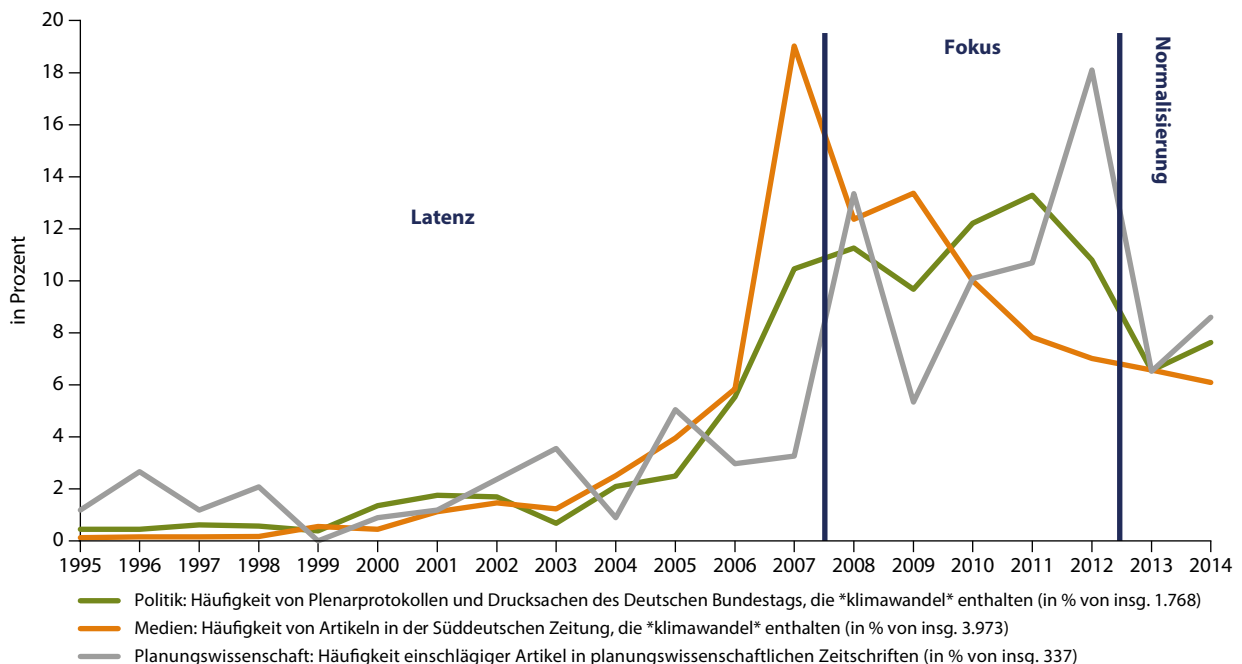
auch zunächst häufig unter anderen Schlagwörtern. Nach ersten Vorstößen des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung erlangt es zunächst im Fahrwasser des Katastrophenvorsorge-Diskurses nennenswerte Aufmerksamkeit. Auf Basis vereinzelter Drittmittelprojekte entsteht eine kleine Fachgemeinschaft, die sich gegenseitig informiert und motiviert. Allerdings reagieren planungswissenschaftliche und -politische Akteurinnen und Akteure verbreitet desinteressiert und widerstrebend auf die Arbeiten der Pionierinnen und Pioniere. Auch die von den bedeutenden Hochwassern an Rhein (1993 und 1995), Oder (1997) und Donau (1997) ausgelösten planungswissenschaftlichen Studien zu einem verbesserten Hochwasserschutz reihten sich in die Debatten zur Katastrophenvorsorge ein, nicht jedoch unter dem Aspekt einer Anpassung an langfristige Klimaänderungen (Bahlburg 2003: 144). Klimawandel gilt bis Mitte der 2000er-Jahre als ein Umweltthema, weshalb unter anderem das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung die Relevanz für den eigenen Wirkungsbereich zunächst nicht erkennt. Doch selbst für etablierte Akteurinnen und Akteure aus dem Umweltbereich, die sich bislang für Nachhaltigkeit und Klimaschutz eingesetzt haben, ist das Thema Klimawandelanpassung gewöhnungsbedürftig. Es bedeutet für sie das Eingeständnis gescheiterter Umweltpolitik.

Fokusphase: Für den Durchbruch des Themas in Planungspraxis und -wissenschaft im Jahr 2007 spielt die gesamtgesellschaftliche Themenkonjunktur eine wichtige Rolle. Auslöser sind unter anderem der im Auftrag der britischen Regierung erstellte Stern-Report (Stern 2006), der ebenfalls im Oktober 2006 erschienene Dokumentarfilm „An Inconvenient Truth“ mit Al Gore sowie die 2007 in mehreren Abschnitten veröffentlichten Ergebnisse des Vierten Sachstandsberichts des IPCC. Auch das zunehmende Framing von Naturkatastrophen wie dem Orkan „Kyrill“ im Januar 2007 als Folge des Klimawandels verstärkt die öffentliche Aufmerksamkeit. Der sprunghafte Anstieg der Aufmerksamkeit gegenüber dem Thema innerhalb der Planungswissenschaft folgt also auch hier nicht disziplininternen Erkenntnissen, sondern überwiegend externen Impulsen.

Abbildung 2 zeigt die Aufmerksamkeitsentwicklung des Themas Klimawandel in Medien, Politik und Planungswissenschaft. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Reaktionszeiten der drei Systeme ist ein nahezu zeitgleicher Durchbruch des Themas festzustellen. Während die Medienartikel im Jahr 2007 ein Allzeithoch erreichen, auf das eine „Ermüdung“ im Sinne Luhmanns (1970) folgt, ist der Durchbruch in den Systemen Politik und Planungswissenschaft

2

Karriere des Themas Klimawandel in Medien, Politik und Planungswissenschaft zwischen 1995 und 2014



Quellen: eigene Darstellung auf Grundlage von Abfragen im elektronischen Archiv des Deutschen Bundestags (2020), im Deutschen Referenzkorpus des Leibniz-Instituts für Deutsche Sprache (2020) sowie der eigenen Erhebung planungswissenschaftlicher Zeitschriften 1995-2014

der Auftakt einer mindestens fünf- bis sechsjährigen Fokussierung.

Der Wissens- und Handlungsbedarf in Planungspolitik und -praxis steigt im Jahr 2007 schlagartig an. Die Zuständigkeit für das Thema ist nun mit einem Bedeutungsgewinn verknüpft. Das führt dazu, dass Akteurinnen und Akteure – beispielsweise in der Fördermittelvergabe – in Konkurrenz zueinander treten. Nach der Bekanntgabe des BMBF-Programms „Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten“ im März, folgt die erste Fachtagung zur Vorbereitung des Modellvorhabens der Raumordnung „Raumentwicklungsstrategien zum Klimawandel“ im Oktober 2007. Im Januar 2008 gründet die Leibniz-Gemeinschaft das Verbundvorhaben „KLIMA-PAKT“, im Januar 2009 folgt das ExWoSt-Programm „Urbane Strategien zum Klimawandel“.

Planungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, die bereits über einschlägige Kenntnisse und Beziehungen verfügen, werden nun zu gefragten Ansprechpartnerinnen und -partnern. Sie übernehmen führende Funktionen in der fachgemeinschaftlichen Wissensproduktion, in den einschlägigen formellen Netzwerken sowie in der Fördermittelvergabe. Mit dem Anlaufen der Förderprogramme einher geht die Etablierung des Themas aus der Nische in das Zentrum der planungswissenschaftlichen Diskussion. Planungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler verschiedener Spezialisierungen analysieren nun maßgeblich angeleitet von den Zielen der öffentlichen Förderprogramme, wie sich das globale Phänomen des Klimawandels auf lokaler und regionaler Ebene auswirkt. Sie erarbeiten, implementieren und evaluieren zudem Anpassungsstrategien.

Ab dem Jahr 2008 ist die Anpassung an den Klimawandel eines der dominierenden Themen in den planungswissenschaftlichen Zeitschriften. Als Anfang der 2010er-Jahre die erwähnten Förderprogramme auslaufen und die Projekte ihre Ergebnisse veröffentlichen, erreicht der einschlägige wissenschaftliche Output ein Allzeithoch im Jahr 2012. Bemerkenswert ist, dass in diesem Jahr die Aufmerksamkeit in der Politik bereits nachgelassen hat (vgl. Abb. 2): Die Wissenschaft liefert jetzt die von den Fördermittelgebern intendierten Erkenntnisse, allerdings könnte sich das Politikfenster für deren Anwendung bereits vorübergehend geschlossen haben.

Normalisierungsphase: Nach 2012 wenden sich die Vorhabenträger neuen Programmen zu. Damit verlagern sich die Debatten in thematische Nachbargelände wie „Resilienz“ (Gravert/Günzel/Wiechmann 2019: 234). Es entstehen zahlreiche Fachbeiträge, die, obgleich sie mittelbar dem Diskurs zum Klimawandel entspringen, keinen expliziten Bezug dazu

mehr herstellen. Gleichwohl werden Inhalte verhandelt, die erst im Zuge der Klimawandeldebatte eine entsprechende gesellschaftliche Aufmerksamkeit erhalten konnten. War diese Thematik zu Beginn der Klimawandeldebatte in vorab etablierte Diskurse wie Nachhaltigkeit oder Katastrophenschutz eingebettet, so ist die Anpassung an den Klimawandel nun selbst Ausgangspunkt und Kontext nachfolgender Debatten.

Zur Rolle der Förderpolitik

Die beiden beispielhaft dargestellten Fachdiskurse belegen eine zentrale Kopplung zwischen Praxis und Wissenschaft, die sich aus der zweckgebundenen Allokation finanzieller Ressourcen ergibt. Insbesondere im Rahmen von Auftragsforschungen, politisch beeinflusster Mittelvergabe oder Ressortforschung modifizieren Politik, Verwaltung oder Wirtschaft die planungswissenschaftliche Wissensproduktion auf der Basis ihrer jeweiligen Relevanzkriterien. In der Planungswissenschaft haben politische Fördermittelgeber (insb. BMI, BMBF, BMU) und die Ressortforschung (insb. des BBSR, UBA) eine verhältnismäßig hohe Bedeutung. Ihre Einflussnahme verringert die Autonomie der Planungswissenschaft in der Frage, welche wichtigen und dringlichen Forschungsprobleme sie angehen will.

Auf Seiten der Planungspraxis ist die Mittelvergabe mit konkreten Nutzenerwartungen verknüpft. Der inhaltliche Fokus der Planungswissenschaft soll vorübergehend modifiziert werden, damit eine bestimmte Leistung erbracht wird – beispielsweise die Analyse, Bewertung und Lösung eines gesellschaftlichen Problems. Den Forschungsbedarf formulieren teilweise Expertengremien mit planungswissenschaftlicher Beteiligung. Oftmals ergeben sich die Verteilungsentscheidungen aber auch vollkommen unabhängig von Erkenntnissen und Prioritäten der Wissenschaft – beispielsweise im Zuge von Regierungswechseln, erforderlichen Gesetzesänderungen oder der veränderten öffentlichen Wahrnehmung von Problemen.

Fördermittelgeber verändern aber nicht nur inhaltliche Schwerpunktsetzungen, sondern – vermittelt über die Bevorzugung bestimmter Kompetenzfelder – auch die wissenschaftliche Sozialstruktur. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die etwas zu einem geförderten Thema beitragen können, haben bessere Chancen auf Ressourcen und Reputation als solche, die mit ihrer jeweiligen Expertise nicht daran anknüpfen können. Analog dazu schaffen thematisch fokussierte Förderprogramme nicht nur (extern) benötigte Expertise, sondern auch Expertinnen und Experten. Die Forschungsbiografien zahlreicher Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler werden demnach nachhaltig in eine

bestimmte Richtung modifiziert. Das gilt insbesondere für Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler, deren Forschungsportfolio noch wenig ausdifferenziert ist, so dass die drittmittelfinanzierte Forschung einen besonders prägenden Einfluss auf die Karrieren nehmen kann.

Die strukturelle Kopplung zwischen Wissenschaft und Praxis im Zuge der Fördermittelvergabe lässt sich anhand der bereits dargestellten Entwicklung des Themas „Schrumpfende Städte“ beispielhaft illustrieren. Lange Zeit erhielt das Thema nur geringe wissenschaftliche Aufmerksamkeit, auch wenn die Problematik bereits seit den 1970er-Jahren grundsätzlich erkannt war. Nachdem sie einige Erkenntnisse zu Dimensionen und potenziellen Lösungsansätzen der Schrumpfung gewonnen hatten, erkannten die einschlägig forschenden Planungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler allerdings, dass Wissenschaft, Öffentlichkeit und Politik dem Phänomen noch „ziemlich apathisch“ gegenüberstanden (Göb 1977: 154). Ähnliches erleben die wenigen damit befassten Planungswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler in den 1980er- und 1990er-Jahren. Eine schlagartige Etablierung erlangte das Thema erst, als die Wohnungswirtschaft und die Politik auf die Problematik aufmerksam wurden. Zwar spielte das Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) Erchner als planungswissenschaftlicher Begleiter eine wichtige Rolle bei der Stadtumbau-Debatte. Die durchaus vorhandenen Aktivitäten des IRS (bzw. der Planungswissen-

schaft insgesamt) im Vorfeld der Lehman-Grube-Kommission beeinflussten die initiale politische Problemwahrnehmung und das Agenda-Setting allerdings kaum. Umgekehrt lässt sich dagegen der planungswissenschaftliche Durchbruch des Themas – zu erkennen an den vielen einschlägigen Publikationen und Konferenzen (Gravert/Günzel/Wiechmann 2019: 230) – eindeutig auf das plötzliche politische Interesse zurückführen.

Eine vergleichbar hohe Bedeutung der Fördermittelvergabe für die strukturelle Kopplung zwischen Wissenschaft und Praxis lässt sich auch anhand der Karriere des Themas Klimawandelanpassung aufzeigen. Erst mit dem Aufkommen von Förderprogrammen etablierte sich die Debatte weitreichend in den verschiedenen Fachbereichen der Planungswissenschaft. Dabei darf jedoch nicht übersehen werden, dass wichtige – auch politisch und planungspraktisch relevante – Erkenntnisse bereits vor dieser Etablierung gewonnen wurden. Dieses in der Nische produzierte Wissen spielt eine wichtige Rolle, als das Thema im Zuge einer gesamtgesellschaftlichen Aufmerksamkeitswelle auf die Agenda der Fördermittelgeber gelangt. Als innerhalb kurzer Zeit ein großer Handlungs- und Wissensbedarf im Feld der Raumplanung erkannt wird, lässt sich für die Problemdefinition und Politikformulierung auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie Akteurinnen und Akteure dieser Nische zurückgreifen.

Fazit: Verständigung(sprobleme) zwischen Wissenschaft und Praxis

Es wäre eine zu grobe Vereinfachung, von einer direkten Steuerung der Wissenschaft durch Politik und Praxis auszugehen. Im Sinne von Luhmanns Konzept der strukturellen Kopplung ist ein direkter Durchgriff von außen auf systeminterne Prozesse und Ergebnisse ausgeschlossen. Die gesellschaftliche Umwelt kann das System Wissenschaft gar nicht unmittelbar steuern. Stattdessen können bestimmte Rahmenbedingungen modifiziert werden, auf Grundlage derer die Wissenschaft eine eigenständige Reaktion entwickelt, die nur bedingt steuer- und vorhersehbar ist.

Die Kopplung zwischen Wissenschaft und Praxis ist eng und vielfältig. Verknüpfungen ergeben sich aus der systemübergreifenden Vernetzung, Anwendungsnähe, normativen Ausrichtung, Vermittlung von Expertenwissen sowie der Fördermittelvergabe. Genauso wie sich gesellschaftliche und

planungspraktische Transformationen in der Planungswissenschaft niederschlagen, wirken planungswissenschaftliche Impulse auf planungspolitische Vorgaben und Institutionen, auf planungspraktische Handlungsoptionen und Strategien sowie letztendlich auf die Gestaltung und Entwicklung von Räumen. Die Planungswissenschaft ist also einerseits durch die Planungspraxis bestimmt, andererseits entfaltet die Planungswissenschaft planungspraktische und gesellschaftliche Wirkung.

Aus den unterschiedlichen Handlungslogiken ergibt sich jedoch ein grundsätzliches Verständigungsproblem zwischen Wissenschaft und Praxis: Auf der einen Seite benötigt die Praxis kurzfristig konkrete, umsetzbare Lösungen. Die Wissenschaft dagegen strebt auf methodisch kontrollierte Weise nach langfristig gültigen Erkenntnissen, die sich in

eine Forschungstradition einfügen müssen. Während also das Gelegenheitsfenster für politische, legislative oder planungspraktische Veränderungen zum Zeitpunkt der politischen Förderentscheidung am größten ist, ist die anvisierte Expertise – wenn überhaupt – erst nach Ende der Förderperiode einige Jahre später vorhanden. Zudem beantwortet die Planungswissenschaft mitunter Fragen, die die Praxis nicht gestellt hat. Gestellte Fragen werden aus Sicht der Praxis wiederum häufig „zu akademisiert“ beantwortet.

Allerdings ist dies Ausdruck der Autonomie der Planungswissenschaft, die wiederum die Grundlage ihrer Existenzberechtigung als wissenschaftliche Disziplin ist. Für die Planungswissenschaft ist es wie für jede andere Disziplin von großer Bedeutung, dass wissenschaftlichen Relevanz- und Qualitätskriterien oberste Priorität eingeräumt wird. Wissenschaftliche Erkenntnisse müssen überprüfbar sein und sich in den disziplinären Wissenskanon einfügen. Dieser ist schon allein aufgrund seiner Langfristigkeit und inhaltlichen Ausdifferenzierung nicht auf die schnell wechselnden Anforderungen der Systemumwelt ausgerichtet. Welchen Forschungsproblemen die größte Priorität beigemessen wird, entscheidet – so zumindest das Ideal der Wissenschaft – die Fachgemeinschaft, also jene Forschenden, die den Wissenskanon pflegen und erweitern. Sie sind primär daran interessiert, ihre wissenschaftliche Autorität – nicht ihre politische Macht oder ihre öffentliche Bekanntheit – zu steigern. Die Vermehrung und Vertiefung von Kompetenzen, finanziellen Ressourcen, sozialen Beziehungen, Reputation und Einfluss innerhalb der Wissenschaft hat demnach Vorrang vor systemexternen Nutzenerwartungen (Gravert 2020).

Dennoch hat dieser Beitrag aufgezeigt, dass die planungswissenschaftliche Wissensproduktion keinesfalls abgekoppelt ist von der Gesellschaft. Nicht nur macht der Forschungsgegenstand – räumliche und gesellschaftliche Entwicklungen sowie deren politische und praktische Gestaltung – einen Rückzug in den Elfenbeinturm unmöglich. Auch ist die Praxisrelevanz produzierter Erkenntnisse ein zentrales, systemimmanentes Kriterium für die Allokation von Reputation. Die Dimension und Expliztheit dieser Praxisorientierung zeichnet die Planungswissenschaft gegenüber anderen, weniger anwendungsorientierten Disziplinen aus.

Vielleicht sollte der Blick auch weniger darauf liegen, welche Verständigungsprobleme es zwischen Wissenschaft und Praxis gibt, sondern auf Bereichen, in denen die Kommunikation gut funktioniert. Noch nie war die Nachfrage nach universitär ausgebildeten Raumplanerinnen und Raumplanern so groß wie in den vergangenen Jahren. Im Zuge von Gesetzesänderungen wie der Ergänzung der Umweltprüfung um Aspekte des Klimawandels wird regelmäßig auf akade-

misches Wissen zurückgegriffen. Wissenschaftliche Expertise ist im Rahmen von Planungs- und Beratungsdienstleistungen von Ländern, Kommunen sowie anderen Akteurinnen und Akteuren in hohem Maße gefragt. Drittmittelforschung ist heute umfangreicher denn je. Es dürfte auch Kritikern schwerfallen, akademische Disziplinen zu benennen, die stärker mit der gesellschaftlichen Praxis verbunden sind als die Planungswissenschaft.

Dennoch ist es im Interesse beider Seiten, die Verständigung zwischen Planungswissenschaft und Planungspraxis zu verbessern. Dabei sollte sich auch die Politik ihre Verantwortung für die Anreizsysteme in der Wissenschaft bewusstmachen. Das hohe Maß an Autonomie, das der Wissenschaft inhärent sein sollte, verringern in der anwendungsnahen Planungsdisziplin die von politischen Fördermittelgebern gesetzten Themen erheblich. Die Tendenz zu kurzfristigen, gut ausgestatteten, thematisch einseitigen Programmen erschwert langfristige Forschungsstrategien und das ergebnisoffene Aushandeln von Forschungsthemen zwischen Planungswissenschaft und Planungspraxis. Aber auch die Planungswissenschaft sollte stärker ihre Verantwortung erkennen, sich nicht nur an aktuellen Trends oder Ausschreibungen auszurichten, sondern Wissensbestände langfristig zu akkumulieren und für Gelegenheitsfenster abrufbar zu halten. Themenkarrieren sollten als normaler Bestandteil der Planungswissenschaft stärker akzeptiert, verstanden, genutzt und – soweit möglich – antizipiert werden. So waren das Aufkommen neuerer Themen wie die Digitalisierung oder die Renaissance gleichwertiger Lebensverhältnisse frühzeitig abzusehen. Diese Themen haben Akteurinnen und Akteure in der Planung schon lange diskutiert, nicht aber systematisch in Angriff genommen. Es bedurfte auch hier erst externer Impulse. Eine Planungswissenschaft, die gesellschaftlich ernst genommen werden will, darf sich weder auf externe Impulse verlassen noch auf Publikationsindizes oder Drittmittelbilanzen reduzieren lassen. Sie muss die Relevanz neuartiger Herausforderungen frühzeitig erkennen, den Mut haben, deren Beantwortung konsequent zu verfolgen und selbst Themen im öffentlichen Diskurs wahrnehmbar besetzen.

Last but not least, erscheint es auf beiden Seiten – in Wissenschaft und Praxis – eine vordringliche Aufgabe, für die Akzeptanz der in diesem Beitrag aufgezeigten unterschiedlichen Anreizsysteme und Handlungslogiken zu werben und das Verständnis der Mechanismen gegenseitiger Einflussnahme zu erhöhen. Ja, es gibt eine Lücke zwischen Planungswissenschaft und Planungspraxis. Diese Lücke ist ebenso unvermeidlich wie jene zwischen der Politikwissenschaft und politischer Praxis. Wissenschaft und Planungspraxis erfüllen in unserer Gesellschaft verschiedene Rollen

und sprechen verschiedene Fachsprachen. Daher bedarf es auch intermediärer Akteure, die beide Sprachen verstehen und Übersetzungsleistungen erbringen können. Planungswissenschaft und Planungspraxis sind gleichwohl eng miteinander verbunden und durch vielfältige Interdependenzen gekennzeichnet. So wenig wie Wissenschaft Forschung

losgelöst von ihrem Forschungsgegenstand, der Planungspraxis, betreiben kann, so wenig kann die Praxis ohne wissenschaftliche Expertise räumliche Entwicklungstrends und die Optionen planerischer Gestaltung im erforderlichen Maß erkennen. Dafür sind moderne Gesellschaften zu komplex.

Literatur


- Bahlburg, Cord H., 2003:** Klimaänderungen und die Aufgaben der räumlichen Planung. Welchen Beitrag kann die räumliche Planung zu einem raumorientierten Risikomanagement in Technik und Umwelt, insbesondere im Hinblick auf eine Klimaänderung leisten? Erfahrungen aus Berlin-Brandenburg. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Raumorientiertes Risikomanagement in Technik und Umwelt. Hannover.
- Bourdieu, Pierre, 1975:** The Specificity of the Scientific Field and the Social Conditions of the Progress of Reason. *Social Science Information*, 14. Jg. (6): 19–47.
- Deutscher Bundestag, 2020:** Drucksachen und Plenarprotokolle des Bundestages – ab 1949.
- Fainstein, Susan S.; Campbell, Scott, 2012:** Readings in planning theory. Oxford.
- Feiertag, Patricia, 2018:** Politikrelevantes Wissen in der Raumplanung. Grenzarbeit zwischen Wissenschaft und Politik in Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz. Lemgo.
- Friedmann, John, 2003:** Why do planning theory? *Planning Theory* 2. Jg. (1): 7–10.
- Göb, Rüdiger, 1977:** Die schrumpfende Stadt. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, 16. Jg. (2): 149–177.
- Gravert, Andreas; Günzel, Marian; Volkmann, Anne; Wiechmann, Thorsten, 2013:** Agenda Setting in der Planung. Zur Karriere von stadtplanerischen Modethemen. *Raumplanung* (167): 27–32.
- Gravert, Andreas; Günzel, Marian; Wiechmann, Thorsten, 2019:** Wie entstehen Themen in der Planungswissenschaft? *Raumforschung und Raumordnung*, 77. Jg. (3): 225–240.
- Gravert, Andreas, 2020:** Themenkarrieren in der Wissenschaft: Die Entstehung von Aufmerksamkeit für die Themen „Klimawandel“ und „Schrumpfende Städte“ in der Planungswissenschaft. (In Vorbereitung, Dissertation an der TU Dortmund).
- Günzel, Marian; Gravert, Andreas; Wiechmann, Thorsten, 2018:** Bleibt alles anders? „Schrumpfung“ als planungswissenschaftliche Repräsentation des Niedergangsdiskurses der Städte. In: *Le déclin dans le monde germanique: mots, discours et représentations (1914-2014)*. Reims: 209–241.
- Hall, Peter, 1988:** *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Oxford.
- Hannemann, Christine, 2004:** *Marginalisierte Städte. Probleme, Differenzierungen und Chancen ostdeutscher Kleinstädte im Schrumpfungsprozess*. München.
- Kuhn, Thomas S., 1962:** *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago.
- Lamker, Christian; Peer, Christian; Sondermann, Martin, 2017:** Zum Verhältnis von Planungswissenschaft und -praxis. *Nachrichten der ARL* 1: 10–13.
- Leibniz-Institut für Deutsche Sprache, 2020:** Archiv der geschriebenen Sprache. Zugriff über Web-Anwendung COSMAS II.
- Levin-Keitel, Meike; Sondermann, Martin, 2017:** Räumliches Plane in Wissenschaft und Praxis – von „Mind the Gap“ zu „Finding Gaps“. *Raumforschung und Raumordnung* 75. Jg. (1): 1–5.
- Luhmann, Niklas, 1970:** Öffentliche Meinung. *Politische Vierteljahresschrift* 11 (1): 2–28.
- Luhmann, Niklas, 2005:** *Soziologische Aufklärung 6. Die Soziologie und der Mensch*. 2. Auflage. Wiesbaden.
- Selle, Klaus, 1996:** *Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln*. Ein Werkbuch. Dortmund.
- Selle, Klaus; Sutter-Schurr, Heide; Zalas, Lucyna, 2010:** Theorie für die Praxis? Untersuchungen zu einer schwierigen Beziehung. In: Harth A., Scheller G. (Hg.): *Soziologie in der Stadt- und Freiraumplanung*. Wiesbaden: 151–168.
- Stern, Nicolas, 2006:** *The Economics of Climate Change*. Cambridge.
- Wiechmann, Thorsten, 2019a:** Einleitung – Zum Stand der deutschsprachigen Planungstheorie. In: Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): *ARL Reader Planungstheorie, Band 1: Kommunikative Planung – Neoinstitutionalismus und Governance*. Heidelberg: 1–11.
- Wiechmann, Thorsten, 2019b:** Zur Geschichte der Dortmunder Fakultät Raumplanung. In: Gruehn, Dietwald; Reicher, Christa; Wiechmann, Thorsten (Hrsg.): *50 Jahre Dortmunder Raumplanung*. Berlin: 18–32.
- Weingart, Peter; Lentsch, Justus; Ash, Mitchell G., 2015:** *Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland*. 2. Auflage. Weilerswist.
- Zierhofer, Wolfgang, 2008:** Strukturelle Kopplung und die „Autonomie“ des Sozialen. In: Egner, Heike; Ratter, Beate M.W.; Dikau, Richard (Hg.): *Umwelt als System – System als Umwelt? Systemtheorien auf dem Prüfstand*. München: 119–133.

Dieser Beitrag basiert auf den Ergebnissen des von 2014 bis 2018 von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Forschungsprojekts „Themenkarrieren in der Planungswissenschaft“ (Projektnummer 249373398) (Gravert/Günzel/Wiechmann 2019).

WAHRHEITSSUCHE, REALWELTLICHE PROBLEMLÖSUNG UND AUTONOMIE

Erkundungen an der Schnittstelle zwischen
Wissenschaft und Politik





Wie lässt sich eine Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis gestalten, die sich zugleich an wissenschaftlichen Zielen orientiert und eine nachhaltigkeitsorientierte Transformation unterstützt? Dieser Frage gehen die Autoren in diesem Beitrag am Beispiel des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und zwei ausgewählten Themengebieten seiner Arbeit nach: Der Weiterentwicklung der Städtebauförderung und der Berücksichtigung von Infrastrukturfolgekosten.

Prof. Dr.-Ing. Stefan Siedentop

ist Wissenschaftlicher Direktor des Instituts für Landes- und Stadtentwicklungsforschung (ILS) und Leiter des Fachgebiets Stadtentwicklung an der TU Dortmund, Fakultät Raumplanung. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit Grundfragen der Raum- und Stadtentwicklung sowie mit Strategien und Instrumenten nachhaltiger Siedlungsentwicklung.
stefan.siedentop@ils-forschung.de

Ralf Zimmer-Hegmann

leitet die Stabsstelle „Transfer und Transformation“ im ILS, in der der Wissenstransfer sowie transformative Forschungsformate koordiniert und verantwortet werden. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich sozialräumlicher Disparitäten, Quartiers- und Stadtentwicklung sowie der Evaluation von Förderprogrammen.
ralf.zimmer-hegmann@ils-forschung.de

Das Verhältnis von Wissenschaft, Politik und Gesellschaft ist hochdynamisch. Es verändert sich im Kontext von gesellschaftlicher Ausdifferenzierung, institutionellem Wandel, der Ausweitung der Staatsfunktionen und globalen Systemkrisen permanent. In den vergangenen Jahren haben nationale wie internationale Diskurse das Selbstverständnis von wissenschaftlichen Einrichtungen und Forschenden nachhaltig überformt. Im Fokus standen unter anderem die „transdisziplinäre“ (Krohn et al. 2017) und „transformative“ Wissenschaft (Schneidewind 2015; WBGU 2011), die „verantwortungsvolle“ Forschung (Lindner et al. 2016) und eine „dritte Mission“ von Hochschulen jenseits von Forschung und Lehre (Trencher et al. 2014). Diese Ansätze sind eingebettet in breitere gesellschaftliche Diskurse über „nachhaltige Entwicklung“ und „Gemeinwohlorientierung“, die auch in den Wissenschaften normative Kraft entfaltet haben (Krohn et al. 2017).

Gemein ist den Ansätzen eine Abkehr von Vorstellungen einer linearen Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik, wie sie dem klassischen Verständnis von „evidenzbasierter Politikberatung“ (Davoudi 2006) zugrunde liegt. Lineare Modelle unterstellen, dass sich Entscheidungen von rational handelnden politischen Akteuren auf wissenschaftliches Wissen stützen, das apolitische Expertinnen und Experten mit wertfreien Methoden und Techniken erzeugt haben (Davoudi 2006). Schon in den 1990er- und 2000er-Jahren wurde einem solchen eher positivistischen Verständnis von Wissenschaft das Bild einer „politisierten“ Wissenschaft gegenübergestellt (Weingart 2001). Letzteres lässt sich einer konstruktivistisch-kulturalistischen Strömung zuordnen (Feiertag 2008). Es betont die prinzipielle Unsicherheit von Wissen und die Diversität im Problemverständnis der Akteure. Nach dieser Vorstellung sind die zu lösenden Probleme der Realwelt nicht vorgegeben. Vielmehr lassen sie sich nur in enger Interaktion von Akteuren aus Wissenschaft und Gesellschaft definieren und bearbeiten.

Das Konzept der transdisziplinären Forschung knüpft hier an. Es fordert eine Kopplung von eher wissenschaftlichem „Systemwissen“ und einem vor allem in der Praxis zu findenden kontext- und akteurspezifischen „Transformationswissen“ ein. Dafür schlägt es neue – experimentelle und interventionistische – Formate der Wissenschaft-Politik-Interaktion wie Realexperimente und Reallabore vor (Schneidewind 2014). Transdisziplinäre Ansätze kennzeichnet nach Pohl/Hirsch/Hadorn (2008: 7), dass sie einen „wissenschaftlichen Erkenntnisprozess“ und einen „lebensweltlichen Problemlösungsprozess“ integrieren. Im Sinne einer „Synthese“ beteiligen sich dabei Forschende und Akteure aus Politik und Verwaltung gleichermaßen am Forschungsprozess. Letztere sind damit nicht mehr nur Untersuchungsgegenstände, Adressaten

oder „Echoraum“ der Forschung, sondern gleichberechtigte Mitwirkende (Defila/Di Giulio 2019: 3). Zwangsläufig gerät die Forschung damit in einen bislang ausschließlich der Politik zugestandenen normativen Denk- und Handlungsraum.

Noch weitgehender reicht das Verständnis von „transformativer“ Wissenschaft, die gesellschaftliche Transformationsprozesse „selber mit anstößt und katalysiert und damit als Akteur von Transformationsprozessen über diese Veränderungen lernt“ (Schneidewind 2015: 88). Für die Forschenden hat ein solches Verständnis weitreichende Konsequenzen: Die Rolle als „Akteur“ in Transformationsprozessen erfordert andersartige Kompetenzen und Handlungsweisen, als sie in der Grundlagenforschung oder traditionellen Politikberatung verlangt werden.

Es überrascht kaum, dass solche Vorstellungen auf wissenschaftlicher Seite auch auf Skepsis stoßen. Strohschneider (2014) weist auf mögliche Gefahren hin, wenn Wissenschaft nicht mehr allein den Prinzipien von Wahrheitssuche und Neuheit unterworfen ist, sondern auch nach ihrer Nützlichkeit im Hinblick auf normative Ziele bewertet wird. Ein weiterer Einwand Strohschneiders bezieht sich auf eine mögliche „Entgrenzung“ von Wissenschaft und Politik, die sich sowohl in einer Schwächung des Politischen als auch einem Autonomieverlust der Wissenschaften äußern könnte (siehe hierzu auch Kocka 2019).

Im Fokus stehen auch immer wieder die unterschiedlichen Eigenlogiken des Wissenschafts- und Politiksystems, die transdisziplinäre Forschungszugänge erschweren. So lässt sich ein kurzfristig orientierter Beratungs- und Informationsbedarf der Politik nur schwerlich mit einem meist längerfristig angelegten wissenschaftlichen Erkenntnisprozess synchronisieren. Weingart (2006: 36) konstatiert, dass die Produktion wissenschaftlichen Wissens grundsätzlich „anderen Rationalitäten und Funktionslogiken [folge] als demokratische Entscheidungs- und Legitimationsprozesse“. Während die Politik an Macht(erhalt) orientiert sei, gehe es der Wissenschaft um Wahrheit und korrektes Wissen (siehe auch Mayntz 1996).

Auch Wolf (2015: 2) relativiert die politische Nachfrage nach forschungsbasiertem Wissen. Es bestünde weniger ein Interesse an „Fakten, sondern vielmehr an Angeboten zu deren Deutung, Interpretationen, an Geschichten“. Politik erwarte häufig lediglich „Rechtfertigungswissen“ und weniger „irritierendes, radikales, die Systemfrage stellendes“ Wissen (Wolf 2015: 10). Davoudi (2006: 19) beobachtet eine Praxis des „Cherry Picking“. Demnach gehen politische Akteure eher selektiv mit wissenschaftlichen Erkenntnissen um und blenden unbequeme, den eigenen Zielen zuwiderlaufende

Evidenz aus oder marginalisieren sie. Wissenschaftliches Wissen sei eben nur ein Faktor, der politische Entscheidungen beeinflusst. Daneben spielen Ideologien, Eigeninteressen von Institutionen und Individuen, institutionelle Normen sowie verfestigte soziale Praktiken eine ebenso große Rolle (ebd.).

Eine weitergehende Öffnung der Wissenschaft im Sinne transdisziplinärer und transformativer Forschungsformate bremst aber auch das in der Wissenschaft dominante Anerkennungssystem (Wolf 2015). Es orientiert sich stark an innerwissenschaftlichen Exzellenzkriterien. Gerade Nachwuchswissenschaftlerinnen und -wissenschaftler unterliegen einem Konflikt: zwischen den Anliegen von Sichtbarkeit in hochrangigen wissenschaftlichen Medien und der Praxisorientierung. Letztere werde in Berufungsverfahren

und Evaluationen nur wenig gewürdigt. Hinzu kommt, dass das meiste in Fachzeitschriften und Büchern publizierte wissenschaftliche Wissen für Praktikerinnen und Praktiker kaum zugänglich ist. Sei es, weil es hinter den Bezahlschranken profitorientierter Großverlage verborgen ist, weil es in einer wissenschaftlichen Sprache und/oder Fremdsprache verfasst ist oder die schiere Länge wissenschaftlicher Texte abschreckend wirkt.

Wo steht in diesem Kontext die Forschung zur Raum- und Stadtentwicklung, die einen immanenten Gesellschafts-, Politik- und Planungsbezug aufweist, aber ebenso wie andere Wissenschaftsdisziplinen mit widerstreitenden Anforderungen konfrontiert ist? Wie positioniert sich eine wissenschaftliche Einrichtung, die nach epistemischer und politischer Robustheit ihrer Erkenntnisse strebt?

Selbstverortung: Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

Das ILS – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung betreibt anwendungsorientierte Grundlagenforschung und Beratung zur Raum- und Stadtentwicklung auf verschiedenen räumlichen Ebenen. Arbeitsgebiete sind eng an gesellschaftlichen Problemlagen ausgerichtet und behandeln zentrale Fragen einer nachhaltigen Entwicklung von Städten und Gemeinden (ILS 2020).

Eine Prämisse der forschungsstrategischen Positionierung des Instituts ist dabei, dass sich theoriegeleitete Grundlagenforschung – im Sinne von Wissensproduktion – und anwendungsorientierte Forschungsformate – im Sinne von Transdisziplinarität und lebensweltlicher Problemlösung – wechselseitig bedingen. Um für Politik, Verwaltung und Wirtschaft verwertbares Handlungswissen bereitzustellen, ist eine auf wissenschaftlich anerkannten Methoden basierende empirische Auseinandersetzung mit den Wirkungszusammenhängen der Raum- und Stadtentwicklung sowie den Wirkungsweisen von Stadtpolitik und -planung unerlässlich. Helbrecht (2009: 16) hat zu Recht darauf hingewiesen, dass Wissen nicht „einfach da ist“ und die Wissenschaft sich entsprechend nur um dessen Verbreitung, Vernetzung und Verwendung kümmern müsse.

In diesem Sinne verpflichtet sich das ILS zunächst dazu, neues Wissen zu schaffen. Dafür ist ein innerer Kern von Grundlagenforschung vor politischem Verwertungsdruck und Nützlichkeitsnachweisen zu schützen. Die wichtige andere Seite der Medaille sind das Ko-Design und die Ko-Produktion in der Herleitung von Forschungsfragen und der Durchführung von lösungsorientierten Forschungsvorhaben. Diese Koexistenz von Grundlagenforschung und transdisziplinärer Problemlösung kann das Spannungsverhältnis zwischen wissenschaftlicher Reputation einerseits und der gesellschaftlichen Relevanz sowie der Vermittlung von Forschung andererseits aufbrechen. Die Arbeit des ILS prägen in den vergangenen Jahren zunehmend ineinandergreifende, dialogische und kollaborative Formate der Forschung. Hier knüpft das Institut an seine Erfahrungen mit „traditionellen“ Formen der Begleitforschung von (Förder-)Programmen der Stadt- und Regionalentwicklung an.

In Anlehnung an Froese et al. (2014) versteht das ILS Wissenstransfer daher als interaktiven, wechselseitigen und rückgekoppelten Prozess zwischen Wissenschaft und Praxis. Es strebt eine evidenz-informierende Interaktion mit Akteuren der Fachpraxis an. Das bedeutet, dass Forschende keine „fertigen Lösungen“ anbieten. Sie nehmen vielmehr eine informatorische Rolle ein, aus der heraus sie reflexive Prozesse in Politik und Gesellschaft unterstützen (Davoudi 2006). Dies erfolgt auch über transdisziplinäre Forschungsformate, in denen Akteuren der Fachpraxis eine weitaus aktivere Rolle zugewiesen wird. Voraussetzung ist ein Austausch von Wissenschaft und Praxis über zu lösende Pro-



Foto: JRF

Das Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung

bleme und Forschungsfragen sowie ein Ko-Design und eine Ko-Produktion in der Entwicklung von Lösungsansätzen. Insbesondere durch die Förderprogramme des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) haben transdisziplinäre Forschungsformate wie Reallabore oder Social-Labs zunehmend Eingang in die Forschungspraxis des ILS gefunden. Der intensive institutsinterne Austausch über die Chancen, aber auch Herausforderungen und Begrenzungen dieser neuen Forschungsansätze brachte diesbezüglich

wertvolle Erfahrungen und half dabei, Kompetenzen weiterzuentwickeln.

Das Konzept einer evidenz-informierenden Forschung schließt dabei ein, Grenzen des Wissens und Unsicherheiten über zukünftige Entwicklungen konsequent offenzulegen. Weingart/Lentsch (2008: 13) machen deutlich, dass sich wissenschaftlicher Rat nicht mehr mit sicheren Prognosen gleichsetzen lässt. Häufig lasse sich nur mit Aussagen zu Wahrscheinlichkeiten operieren. Für die sozialwissenschaftlich geprägte Stadtforschung gilt das in besonderem Maße. Die häufig anzutreffende Widersprüchlichkeit wissenschaftlicher Bewertungen („Expertise und Gegenexpertise“) ist in diesem Zusammenhang aber kein Autoritätsverlust der Forschenden. Stattdessen ist sie Ausdruck einer pluralen Wissenschaft und eines angemessenen Umgangs mit Komplexität, Kontingenz und Ungewissheit (Mayntz 1996).

Das Bekenntnis zu transdisziplinärer Forschung im ILS ist auch mit der Weiterentwicklung von wissenschaftlichen Anerkennungssystemen verbunden. Das Institut setzt sich dafür ein, dass Leistungen in transdisziplinären Projekten in Evaluierungen zukünftig in gleichem Maße anerkannt werden wie solche, die traditionell als Ausweis von „Exzellenz“ gelten. Beispiele sind transferorientierte Publikationen, Vorträge in politischen oder politiknahen Gremien oder angebotene Fortbildungs- und Schulungsmaßnahmen für Praktikerinnen und Praktiker. Das setzt voraus, solche Leistungen neben dem klassischen wissenschaftlichen „Output“ (wie der Anzahl von Zeitschriftenbeiträgen oder dem Umfang von Drittmittelerträgen) systematisch zu erfassen und ihre Transferwirkungen mit Kriterien transparent zu bewerten.

Zwei Beispiele für Wissenschaft-Praxis-Interaktionen

Zwei Beispiele zeigen, welche Erfahrungen das ILS mit transferorientierten Forschungen gemacht hat – und welche Schlüsse sich daraus für die Weiterentwicklung von transdisziplinären Konzepten der Wissenschaft-Praxis-Interaktion ziehen lassen.

Weiterentwicklung der Städtebauförderung

Die Städtebauförderung hat in Deutschland eine lange Tradition. Gemeinsam mit Ländern und Kommunen finanziert der Bund seit fünf Jahrzehnten Maßnahmen zur städtebaulichen Erneuerung und Stabilisierung der Städte und

Gemeinden. Dabei wurde dieses zentrale Instrument der Stadtentwicklung in Deutschland immer wieder an die aktuellen Herausforderungen angepasst: Der Wandel vollzog sich von der Flächensanierung der 1970er-Jahre hin zu einer behutsamen und erhaltenden Stadterneuerung in den 1980er-Jahren, die sich dann zur integrierten Stadterneuerung weiterentwickelte. Diese „Philosophie“ der integrierten Stadtentwicklung machte die Leipzig-Charta im Jahre 2007 zu einem europäischen Paradigma.

Die Leipzig-Charta hat in den vergangenen Jahren zudem zu einem besseren Verständnis von integrierter Stadtentwick-

lung in den Kommunen beigetragen, indem sie die „nachhaltige vertikale und horizontale Vernetzung von Akteuren, Strukturen und Politiken“ beförderte (BBSR 2017a: 88). Im Kern der Leipzig-Charta stehen die Themen Integration und Nachhaltigkeit: Es geht um die Integration und Zusammenführung von Themen, Akteuren und Instrumenten, die eine inklusive und nachhaltige Stadt schaffen sollen. Seit der Initiierung der Leipzig-Charta haben die Herausforderungen für die Städte weiter zugenommen und sind zunehmend komplexer geworden. Neue Themen landeten auf der Agenda (z. B. Digitalisierung), andere gewannen an Bedeutung (z. B. Umwelt, soziale Spaltung).

Schon seit längerem kritisierten insbesondere die Kommunen die Aufspaltung der Städtebauförderung in zu viele Teilprogramme und den zu hohen Verwaltungsaufwand. Das zeigen unter anderem die verschiedenen Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände und eine Befragung durch das Deutsche Institut für Urbanistik (MHKBG 2018). Auch das ILS formulierte schon früher in einer Stellungnahme für eine Enquetekommission des NRW-Landtags zur Zukunft der Städte Vorschläge, wie sich das Förderinstrumentarium grundlegend verändern lässt (Zimmer-Hegmann et al. 2005). Es erschien daher insgesamt immer drängender, die Städtebauförderung an die Bedarfe und neuen Herausforderungen anzupassen und weiterzuentwickeln.

Das zuständige Bundesministerium entschied sich dazu, auf dem 11. Bundeskongress zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik in Hamburg über die Zukunft der Städtebauförderung in Deutschland zu diskutieren. In einem separaten Teilkongress diskutierten rund 1.000 Akteure aus der Praxis wie den Kommunen und Ländern sowie aus der Wissenschaft in Deutschland über unterschiedliche inhaltliche und instrumentelle Fragen. Das ILS bereitete dieses dialogische Verfahren konzeptionell vor, führte es durch und erarbeitete eine Ergebnisdokumentation (BBSR 2017b). Aufbauend auf einer Analyse der bisherigen Fachdiskussionen über neue Herausforderungen der Stadtentwicklungspolitik schlugen wir in Vorbereitung des Kongresses zunächst zentrale Diskussionsthemen vor, die schließlich in sechs Foren mit Kurzvorträgen und Kommentaren aus der Wissenschaft und vor allem aus den Kommunen diskutiert wurden. Die Diskussionsergebnisse zur Veränderung und Weiterentwicklung der Städtebauförderung finden sich verdichtet in einem Thesenpapier wieder (Zimmer-Hegmann et al. 2017).

Somit konnte das zuständige Bundesministerium wesentliche Ergebnisse der Diskussionen auf dem Bundeskongress aufgreifen, um das Förderprogramm weiterzuentwickeln. Dazu gehörten unter anderem eine höhere Flexibilität der

Städtebauförderung, die Reduzierung von zu vielen Teilprogrammen und eine Konzentration auf wichtige Leitthemen. Neue Herausforderungen (z. B. Digitalisierung, Klimawandel) sollte das Ministerium als Querschnittsthemen deutlich stärker verankern, die interkommunale Kooperation durch den Anreiz höherer Förderquoten ausbauen.

Die Koalitionsvereinbarung der neuen Bundesregierung aus dem Jahr 2018 hielt diese wesentlichen Eckpunkte einer Weiterentwicklung der Stadtentwicklungspolitik programmatisch fest. Die Bundesregierung und der Bundestag setzten sie in Beschlüsse um. Schließlich setzten der Bund und die Länder die wesentlichen Punkte der Reform der Städtebauförderung nach einer Anhörung der Verbände im Rahmen einer neuen Verwaltungsvereinbarung für das Jahr 2020 um.

Forschungen zur Städtebauförderung – unter anderem durch das ILS – sind ein gutes Beispiel für die Interaktion von Wissenschaft und Politik. „Informierende Evidenz“ ließ sich durch ein offenes und dialogisches Verfahren mit umfassenden Erkenntnissen aus Wissenschaft und Praxis erreichen. Voraussetzung dazu war der entsprechende Problemdruck sowie die Bereitschaft der für die Städtebauförderung fachlich Zuständigen im Fachministerium, sich auf ein solches Verfahren einzulassen. Dazu bedurfte es der Überwindung von Bedenken der Verwaltungsebene im eigenen Hause (Referate), die um ihre Zuständigkeiten fürchteten. Es bedurfte ferner der Rückendeckung durch die übergeordneten Verwaltungshierarchien (Abteilungsleitung, Staatssekretäre bis hin zum Minister) sowie der Absicherung im parlamentarischen (Bundestag) und föderalen (Fachressorts der Länder) Raum. Ohne diese „politische Vorfeldarbeit“ wären die Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis wahrscheinlich nicht durchgedrungen und umgesetzt worden. Sie flossen zudem in einen Sammelband zur Programmatik der Stadterneuerung ein (Zimmer-Hegmann et al. 2019).

Allerdings ließen sich auch nicht alle Forderungen und Wünsche aus dem dialogischen Verfahren umsetzen. Letztlich handelt es sich um ein gesetzesähnliches, äußerst komplexes Abstimmungsverfahren verschiedener föderaler Zuständigkeiten und Interessen (in Gestalt einer Verwaltungsvereinbarung). Kompromisse, politische Mehrheiten, Opportunitäten sowie Durchsetzungs- und Überzeugungskraft entscheiden immer mit. In diesem äußerst komplexen politischen Abwägungs- und Entscheidungsprozess spielte Wissenschaft keine Rolle mehr. Sie konnte sich indes zugutehalten, richtungsgebende Anstöße geleistet zu haben. Dazu bedurfte es allerdings der genannten politischen Voraussetzungen und Diskussionsbereitschaft.



Foto: Milena Schlösser

Sozialen Zusammenhalt stärken: Eins der Diskussionsthemen auf dem 11. Bundeskongress zur Nationalen Stadtentwicklungspolitik in Hamburg

Berücksichtigung von Infrastrukturfolgekosten

Ein zweites Beispiel für transferorientierte Forschung im ILSt ist die Entwicklung von Methoden zur Berücksichtigung von Infrastrukturfolgekosten in der Raumplanung – nachfolgend auch „Werkzeuge“ genannt. Das ILSt entwickelte gemeinsam mit der HafenCity Universität Hamburg und Gertz Gutsche Rünenapp beispielsweise das IT-gestützte Planungswerkzeug „Projekt-Check“. Es unterstützt eine Vorprüfung von Flächenplanungen in verschiedenen Wirkungsdimensionen (Dittrich-Wesbuer et al. 2015; Gutsche 2017). Seine Entwicklung basierte auf Erfahrungen mit einem früheren Ansatz (LEANKom), der im Gegensatz zu „Projekt-Check“ allein auf die Folgekosten ausgerichtet war (Beilein et al. 2015).

Die Grundidee des vom BMBF geförderten Werkzeugs „Projekt-Check“ ist so einfach wie einleuchtend: Es soll dazu beitragen, fiskalische Auswirkungen von Gebietsentwicklungen möglichst frühzeitig offenzulegen, um eine sachgerechte Abwägung in bauleitplanerischen Verfahren zu unterstützen und unrentable Planungen zu vermeiden (Dittrich-Wesbuer

et al. 2008). Ausgangspunkt war die Erkenntnis, dass sich die Ziele nachhaltiger Siedlungsentwicklung nicht allein mit ökologischen Argumenten begründen lassen. Die explizite Erwartung der beteiligten Forschenden: Gelänge es, kommunale Entscheidungsträger über die finanziellen Folgen von Gebietsentwicklungen aufzuklären, würde auf manches Vorhaben im Außenbereich verzichtet und die Innenentwicklung gestärkt. Zahlreiche empirische Studien legten die wissenschaftlichen Grundlagen der Entwicklung von Folgekostenrechnern. Sie identifizierten kostentreibende Faktoren und zeigten elementare Prinzipien kostensparsamer Siedlungsentwicklung auf (siehe z. B. Schiller/Gutsche 2009; Siedentop et al. 2006 mit weiteren Nachweisen).

Mittlerweile können Kommunen auf zahlreiche Arbeitshilfen und Werkzeuge zur Erfassung von Infrastrukturkosten zurückgreifen (einen Überblick geben Preuß/Floeting 2009). 15 Jahre nach dem Beginn der Debatte über Infrastrukturfolgekosten fällt eine Bilanz über das Erreichte dennoch eher ernüchternd aus. Zwar gibt es keine genauen empirischen Erkenntnisse darüber, in welchem Maße Kommu-

1

Das IT-Werkzeug „Projekt-Check“ soll unrentable Planungen vermeiden

Wirkungsbereiche		Wohnen	Gewerbe	Einzelhandel
Web-Check	1 Bewohner und Arbeitsplätze	✓	✓	☐
	2 Erreichbarkeit	✓	✓	✓
	3 Verkehr im Umfeld	✓	✓	✓
	4 Fläche und Ökologie	✓	✓	✓
	5 Infrastrukturfolgekosten	✓	✓	☐
Profi-Check	6 Kommunale Steuereinnahmen	✓	✓	☐
	7 Standortkonkurrenz von Supermärkten	☐	☐	✓

Quelle: eigene Darstellung

nen baugebietsbezogene Kosten und Einnahmen in ihrer Bauleitplanung systematisch erfassen. Dennoch besteht Anlass zur Annahme, dass sie eine dezidiert fiskalische Bewertung nur selten vornehmen. Insbesondere in kleineren und mittleren Kommunen dominieren nach subjektiver Einschätzung der Autoren weiterhin konventionelle Praktiken der Abwägung, die längerfristige Kostenfolgen von Gebietsentwicklungen für den Kommunalhaushalt unterschätzen oder gar ausblenden. Planungsunterstützende Werkzeuge wie „Projekt-Check“ sind damit zwar nicht gescheitert; die anfangs nahezu euphorischen Hoffnungen auf die Herstellung einer „Kosten- und Planungswahrheit“ (Rat für Nachhaltige Entwicklung 2004) haben sich aber bislang noch nicht erfüllt.

Die Frage nach möglichen Ursachen einer stockenden Implementation der Folgekostenbilanzierung erscheint im Kontext dieses Beitrages besonders relevant. Offenkundig ist, dass der Transfer von wissenschaftlich abgesichertem Wissen („Was sind Folgekosten und wie ermittle ich sie?“) in die Planungspraxis („Wie betreibe ich eine kosteninformierte

Abwägung?“) nur bedingt gelungen ist. Ursachen dafür lassen sich sowohl auf Seiten der Wissenschaft als auch in der Praxis vermuten.

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler haben die Komplexität von kommunalpolitischen Entscheidungsprozessen und die Persistenz von Denkmustern und Handlungsrou-tinen zu wenig berücksichtigt. Sie unterschätzten beispielsweise, dass Folgekosten in der Realität in die Verantwortlichkeit verschiedener kommunaler Fachämter und Regiebetriebe fallen. In einer wissenschaftlichen Modellwelt ist eine „synoptische“ Kostenbetrachtung vergleichsweise einfach durchzuführen – in der Realität akteurspezifischer Kostenbewertungen existiert sie dagegen kaum (Siedentop 2010). Ein kritisches Kostenbewusstsein kann sich unter diesen Bedingungen bei den Gemeinden nur schwerlich entfalten. Die Problematik der enormen fachlichen Komplexität von Untersuchungen zu Folgekosten in Kommunen beachtete die Wissenschaft ebenfalls zu wenig. Insbesondere kleinere Kommunen verfügen nur über begrenzte Verwaltungskapazitäten. Ein systematischer Einsatz von Folgekos-

tenrechnungen bleibt demnach möglicherweise auf größere Städte beschränkt.

Auf der Seite der Praxis lässt sich vermuten, dass die unbedingte Motivation, sich mit dem komplexen Thema der Folgekosten auseinanderzusetzen und diesbezügliche Forschungsergebnisse in Wert zu setzen, häufig klein ist. Die Erfahrungen mit Reallaboren verdeutlichen in diesem Zusammenhang auch das Problem von „Vetoplayern“: Sie können als machtvolle Akteure Vorhaben wie die Implementation von Folgekostenrechnern blockieren (Gonser et al. 2019). So ist unsere Erfahrung, dass politische Akteure manchmal die Handlungsmotivation der Verwaltung ausbremsen. Teilweise werden auch innerhalb der fachlich aufgefächerten Verwaltung Bremskräfte wirksam. Von entscheidender Bedeutung ist beispielsweise eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Stadtkämmerei mit den Fachverwaltungen, die aber nicht immer gegeben ist.

Fazit

Was lernen wir aus beiden Beispielen? Und welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus für die Effektivierung einer problemlösungsorientierten Raum- und Stadtforschung ziehen? Klar ist, dass die Politik weiterhin abhängig von wissenschaftlichem Wissen ist. Das Vertrauen in die Wissenschaft erscheint zudem krisenfest – trotz aller Besorgnis über „postfaktische Kommunikation“ und die offen zutage tretende Skepsis in rechtspopulistischen Parteien und Bewegungen. Die Wissenschaft bleibt eine wichtige Legitimationsressource der Politik. Das gilt auch für die Raum- und Stadtentwicklung.

Ein zentraler Erfolgsfaktor ist in diesem Zusammenhang die Offenheit der Politik für – auch unbequeme – wissenschaftliche Erkenntnisse. Der Wissenschaft wird immer wieder eine „Bringschuld“ unterstellt, wenn sie vermeintlich zu theoretisch und zu wenig lebensweltlich relevant agiert. Es gibt aber auch eine „Holschuld“ der Praxis (Wolf 2015: 12; Mayntz 1996), die an der Entwicklung von neuen Formaten der Interaktion von Wissenschaft und Politik aktiv mitwirken muss. Bei der Weiterentwicklung der Städtebauförderung ist dies exemplarisch gelungen. In diesem Zusammenhang sind auch ältere (wie ExWoSt – Experimenteller Wohnungs- und Städtebau oder MORO – Modellvorhaben der Raumordnung) und neue Förderprogramme wie „Kommune innovativ“ oder die „sozial-ökologische Forschung“ des BMBF zu würdigen. Sie fordern solche Formatierungen nicht nur ein,

Eine weitere – möglicherweise entscheidende – Ursache liegt schließlich in der Art der Interaktion von Wissenschaft und Praxis. Insbesondere die erste Generation von Folgekostenrechtern folgte noch einem tradierten Verständnis von Politikberatung, wie die Autoren es einleitend in diesem Beitrag beschrieben haben. Kommunale Akteure galten danach als passive Rezeptoren, die ein in der Forschung entwickeltes Planungswerkzeug anwenden sollen, ohne an der Entwicklung selbst intensiver beteiligt gewesen zu sein. Zwar wurden Verwaltungsakteure im Entwicklungsprozess punktuell eingebunden, grundsätzliche Fragen des Designs von Werkzeugen und ihrer Einbindung im Verwaltungsalltag wurden aber nicht ausreichend erörtert. In neueren Fördermaßnahmen hat das BMBF darauf reagiert. So wurde das Werkzeug „Projekt-Check“ in weitaus engerer Interaktion mit kommunalen Praxispartnern entwickelt und auch die Roll-out-Phase in geförderten Projekten begleitet.

sondern fördern sie auch finanziell. Die in transdisziplinären Projekten mögliche eigenständige Budgetierung für Personalmaßnahmen in Kommunen ist hier besonders hervorzuheben. Dies mindert das Problem der defizitären kommunalen Personalausstattung, das einer aktiven Mitwirkung in Forschungsvorhaben nicht selten entgegensteht.

Beide Beispiele veranschaulichen – zweitens – die Bedeutung eines Ko-Designs in der Programmierung von Forschung. Bei der Städtebauförderung gab es konkrete Impulse für eine Weiterentwicklung aus der Wissenschaft und der Praxis. Das Aufzeigen und Bewerten von Infrastrukturfolgekosten war zunächst eine genuin wissenschaftliche Leistung. Das BMBF, das BBSR, das UBA und auch einige Länderministerien haben Forschungen zur Entwicklung entscheidungsunterstützender Werkzeuge mit Förderungen aber nachhaltig unterstützt.

Ein dritter Punkt bezieht sich auf die Grenze zwischen Wissenschaft und Politik. Wolf (2015: 2) hat treffend festgehalten, dass „Berater [...] in gewissem Maß der Welt des Ratsuchenden fremd bleiben [müssen]“. Das „Abstand halten“ sei zentral, „um ‚out of the box‘ denken zu können“. Voraussetzung dafür ist unter anderem die finanzielle und inhaltliche Unabhängigkeit der beratenden Forschungseinrichtungen. Das bedeutet aber nicht, dass Akteure der Forschung und Praxis in transdisziplinären Projekten nicht gemeinsam über

Forschungsdesiderate und Forschungsfragen befinden und entscheiden können. Das Beispiel der Infrastrukturfolgekosten zeigt exemplarisch, dass der wissenschaftliche Nachweis eines Phänomens – hier der Existenz von Folgekosten und fiskalischen Fehlallokationen – allein nicht ausreicht, eine als defizitär empfundene planerische Praxis zu verändern. Problemlösungen lassen sich erst dann erwarten, wenn die Entwicklung von Planungswerkzeugen in einer Ko-Produktion von Wissenschaft und Praxis erfolgt, basierend auf einer sorgfältigen Analyse der Informationsbedarfe, Akteursstrukturen und politischen Entscheidungskulturen in Kommunen. Eine rote Linie für die Wissenschaft ist dabei aber das Politische selbst: Wissenschaft ist nicht legitimiert, politische Entscheidungen zu treffen.

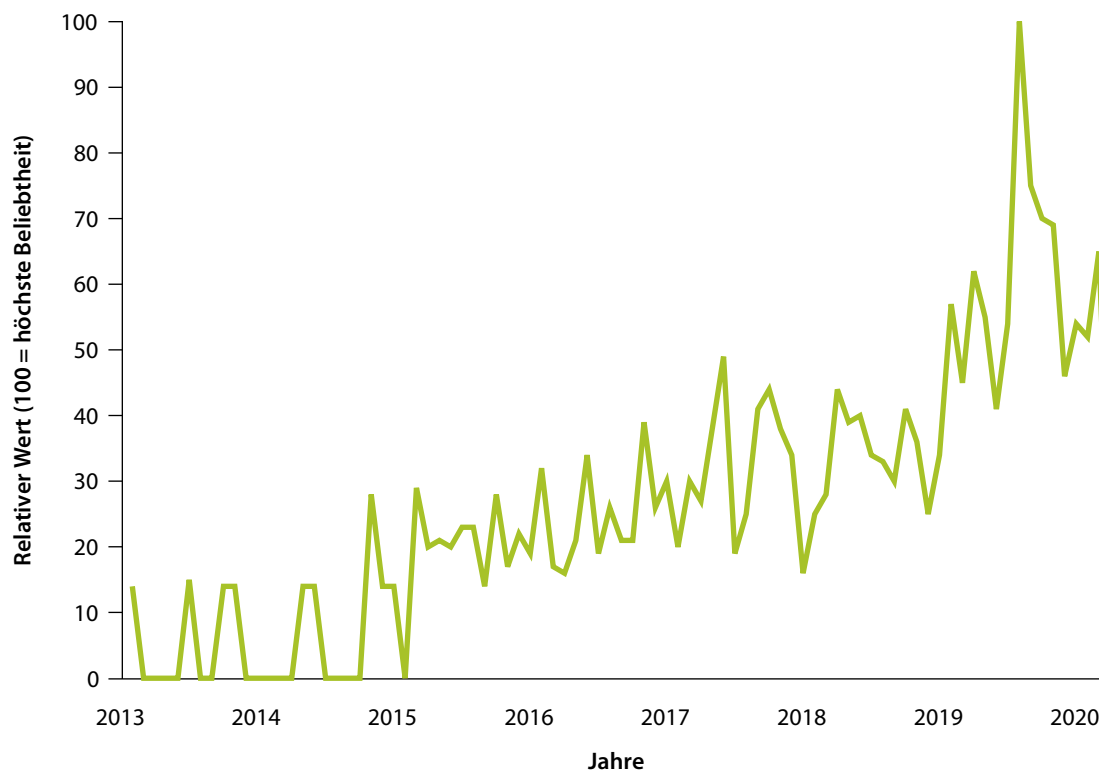
Wie sich ein Ko-Design prozessoral ausgestalten lässt, ist eine wichtige Frage für die Zukunft. Auch das ILS macht derzeit vielfältige Erfahrungen mit Reallaboren. Noch ist es zu früh, hier Wertungen vorzunehmen. Allerdings eignen sich solche neuen Formate der transdisziplinären Forschung

insbesondere im Bereich der Stadtforschung als Instrument, das konkrete Herausforderungen und Probleme lösen kann. Sie erzeugen insbesondere dann Evidenz, wenn sie in ein geeignetes multimethodisches Forschungsdesign aus qualitativer und quantitativer Forschung eingebettet sind.

Allerdings muss den Beteiligten auch bewusst sein, dass sich lokale Realexperimente stets in den engen Grenzen des politischen Mehrebenensystems bewegen müssen. Häufig fehlt eine vertikale Integration als Ko-Produktion des Handelns auf verschiedenen Ebenen des Politik- und Verwaltungssystems. Geltende Gesetze und Verordnungen von Bund und Ländern können die experimentellen Handlungsspielräume lokaler Akteure übermäßig einschränken. Eine Zukunftserwartung der Wissenschaft an die Politik richtet sich damit auch an mutiges, experimentelles Handeln im regulativen Raum. Ein Beispiel sind befristete planungsinstrumentelle Innovationen und Öffnungsklauseln, die nach dem Nachweis ihrer Wirksamkeit dauerhaft implementiert werden können.

2

Relative Entwicklung des Suchbegriffs „Reallabor“ im Zeitverlauf



Quelle: Google Trends 2020, eigene Darstellung

Literatur

- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017a: Zehn Jahre Leipzig-Charta. Die Bedeutung integrierter Stadtentwicklung in Europa. Zugriff: http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2017/10-jahre-leipzig-charta-dl.pdf;jsessionid=02CB47F4AFB829DFCD3D67F1CB949F1C.live21302?__blob=publicationFile&v=3 [abgerufen am 27.03.2020].
- BBSR** – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.), 2017b: Städtebauförderkongress. Herausforderungen und Perspektiven. Autor/-innen: Hans, Nils; Wallraff, Mona; Zimmer-Hegmann, Ralf. Online-Publikation Nr. 24/2017.
- Beilein**, Andreas; Dittrich-Wesbuer, Andrea; Frehn, Michael; Klemme, Marion; Krause-Junk, Katharina; Osterhage, Frank; Schwarze, Björn; Suhre, Rolf; Tack, Achim, 2015: LEANkom – Ein Software-tool zur Darstellung der fiskalischen Auswirkungen lokaler Wohnsiedlungsentwicklung.
- Davoudi**, Simin, 2006: Evidence-Based Planning. Rhetoric and Reality. *disp*, 165 Jg. (2/2006): 14–24.
- Defila**, Rico; Di Giulio, Antonietta, 2019: Wie Reallabore für Herausforderungen und Expertise in der Gestaltung transdisziplinären und transformativen Forschens sensibilisieren – eine Einführung. In: Defila, Rico; Di Giulio, Antonietta (Hrsg.): *Transdisziplinär und transformativ forschen*, Band 2. Eine Methodensammlung. Heidelberg: Springer VS: 1–30.
- Dittrich-Wesbuer**, Andrea; Krön, Annette; Mayr, Alexander, 2015: Site Effects: Assessing the Fiscal, Social and Ecological Costs of Planned Developments. *Regional Studies, Regional Science*, Vol. 2, Issue 1: 391–406.
- Dittrich-Wesbuer**, Andrea; Krause-Junk, Katharina; Osterhage, Frank, 2008: Kosten und Nutzen der Siedlungsentwicklung Ergebnisse einer Fallstudienuntersuchung. Dortmund. ILS.
- Feiertag**, Patricia, 2018: Politikrelevantes Wissen in der Raumplanung – Grenzarbeit zwischen Wissenschaft und Politik in Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz. Dissertation an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Dortmund.
- Froese**, Anna; Mevissen, Natalie; Böttcher, Julia; Simon, Dagmar; Lentz, Sebastian; Knie, Andreas, 2014: Wissenschaftliche Güte und gesellschaftliche Relevanz der Sozial- und Raumwissenschaften: ein spannungsreiches Verhältnis. Handreichung für Wissenschaft, Wissenschaftspolitik und Praxis. WZB Discussion Paper SP III 2014–602. Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Gonser**, Monika; Riel, Jan; Eckart, Jochen; Erl, Thorsten; Häußler, Elke, 2019: Kommunale Akteure verstehen: Komplexe Entscheidungswege in Kommunen beachten. In: Defila, Rico; Di Giulio, Antonietta (Hrsg.): *Transdisziplinär und transformativ forschen*, Band 2. Eine Methodensammlung. Heidelberg: Springer VS: 85–92.
- Gutsche**, Jens-Martin, 2017: Projekt-Check – ein Online-Werkzeug zur Vorprüfung von Flächenplanungen. In: Meinel, Gotthard; Schumacher, Ulrich; Schwarz, Steffen; Richter, Benjamin (Hrsg.): *Flächennutzungsmonitoring IX. Nachhaltigkeit der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung?* Berlin: Rhombos, IÖR Schriften 73: 51–58.
- Helbrecht**, Ilse, 2009: Wissenschaft, Bildung, Öffentlichkeit: Wohin gehen wir? *Geographische Revue*, Heft 2/2009: 16–21.
- ILS** – Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, 2020: Forschungsstrategie 2018+. Dortmund. Zugriff: <https://www.ils-forschung.de/wp-content/uploads/2020/03/forschungsstrategie-fortschreibung-2020.pdf> [abgerufen am 02.04.2020].
- Kocka**, Jürgen, 2019: Forscher, werdet nicht zu Propagandisten! *Tagesspiegel* v. 02.10.2019.
- Krohn**, Wolfgang; Grunwald, Armin; Ukowitz, Martina, 2017: Transdisziplinäre Forschung revisited. Erkenntnisinteresse, Forschungsgegenstände, Wissensform und Methodologie. *GAIA*, 26 Jg. (4): 341–347.
- Lindner**, Ralf; Goos, Kerstin; Güth, Sandra; Som, Oliver; Schröder, Thomas, 2016: „Responsible Research and Innovation“ als Ansatz für die Forschungs-, Technologie- und Innovationspolitik – Hintergründe und Entwicklungen. Hintergrundpapier Nr. 22. Berlin: Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB).
- Mayntz**, Renate, 1996: Politik und Wissenschaft – ein Spannungsverhältnis. *Spektrum der Wissenschaft*, Heft 5/1996: 34.
- MHKBG** – Ministerium für Heimat, Kommunales, Bau und Gleichstellung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2018: Projekt-Abschlussbericht. Studie zur Städtebauförderung: Erfolgsfaktoren und Hemmnisse der Fördermittelbeantragung, -bewilligung und -abrechnung. Autor/-innen: Schneider, Stefan; Scheller, Hendrik; Hollbach-Grömig, Beate. Düsseldorf.
- Pohl**, Christian; Hirsch Hadorn, Gertrude, 2008: Gestaltung transdisziplinärer Forschung. *Sozialwissenschaften und Berufspraxis*, 31. Jg. (1): 5–22.
- Preuß**, Thomas; Floeting, Holger (Hrsg.), 2009: Folgekosten der Siedlungsentwicklung. Bewertungsansätze, Modelle und Werkzeuge der Kosten-Nutzen-Betrachtung. Berlin.
- Rat für Nachhaltige Entwicklung**, 2004: Mehr Wert für die Fläche: Das „Ziel-30-ha“ für die Nachhaltigkeit in Stadt und Land. Berlin.
- Schiller**, Georg; Gutsche, Jens-Martin, 2009: Von der Außen- zur Innenentwicklung in Städten und Gemeinden. Das Kostenparadoxon der Baulandentwicklung. *UBA-Texte*, 31/2009. Dessau: Umweltbundesamt.
- Schneidewind**, Uwe, 2014: Urbane Reallabore – ein Blick in die aktuelle Forschungswerkstatt. *PND online*, Heft III/2014: 1–7.
- Schneidewind**, Uwe, 2015: Transformative Wissenschaft – Motor für gute Wissenschaft und lebendige Demokratie. Reaktion auf Armin Grunwald. 2015. *Transformative Wissenschaft – eine neue Ordnung im Wissenschaftsbetrieb?* *GAIA*, 24. Jg. (2): 88.
- Siedentop**, Stefan, 2010: Folgekosten der Siedlungsentwicklung als Wahrnehmungsproblem. In: Klemme, Marion; Selle, Klaus (Hrsg.): *Siedlungsflächen entwickeln. Akteure, Interdependenzen, Optionen*. Detmold: Verlag Dorothea Rohn: 153–168.
- Siedentop**, Stefan; Schiller, Georg; Gutsche, Jens-Martin; Koziol, Matthias; Walther, Jörg, 2006: Siedlungsentwicklung und Infrastrukturfolgekosten. Bilanzierung und Strategieentwicklung. *BBR-Online-Publikationen*, Nr. 3/2006. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.

Strohschneider, Peter, 2014: Zur Politik der Transformativen Wissenschaft. In: Brodocz, André; Herrmann, Dietrich; Schmidt, Rainer; Schulz, Daniel; Schulze-Wessel, Julia (Hrsg.): Die Verfassung des Politischen. Festschrift für Hans Vorländer. Wiesbaden: Springer VS: 175–192.

Trencher, Gregory; Yarime, Masaru; McCormick, Kes B.; Doll, Christopher; Kraines, Steven B., 2014: Beyond the third mission: Exploring the emerging university function of co-creation for sustainability. *Science and Public Policy*, Jg. 41: 151–179.

WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, 2011: Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation. Berlin.

Weingart, Peter, 2006: Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissens(chaft)soziologie. In: Falk, Svenja; Rehfeld, Dieter; Römmele, Andrea; Thunert, Martin (Hrsg.): Handbuch Politikberatung. Heidelberg: Springer VS: 35–44.

Weingart, Peter, 2001: Die Stunde der Wahrheit? Vom Verhältnis der Wissenschaft zu Politik, Wirtschaft und Medien in der Wissensgesellschaft. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Weingart, Peter; Lentsch, Justus, 2008: Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. Göttingen: Velbrück Wissenschaft.

Wolf, Klaus-Dieter, 2015: Experten in der Krise – Chancen, Möglichkeiten und Grenzen der Politikberatung Vortrag in der Reihe Leibniz-Lektionen, Urania Berlin, 23.03.2015.

Zimmer-Hegmann, Ralf; Strohmeier, Klaus Peter; Mielke, Bernd, 2005: Städte- und Regionalmonitoring. Gutachten für die Enquetekommission „Zukunft der Städte in NRW“ des Landtags Nordrhein-Westfalen. ILS NRW (Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen) (Hrsg.): ILS-NRW-Schriften Bd. 198. Dortmund.

Zimmer-Hegmann, Ralf; Hans, Nils; Wallraff, Mona, 2017: Stadtentwicklung vor neuen Herausforderungen? – Thesen zur inhaltlichen und instrumentellen Weiterentwicklung der Städtebauförderung. Zugriff: <https://www.ils-forschung.de/files/publikationen/pdfs/ils-thesenpapier-weiterentwicklung-staedtebauforderung.pdf> [abgerufen am 27.03.2020].

Zimmer-Hegmann, Ralf; Wallraff, Mona; Hans, Nils, 2019: Die Städtebauförderung vor neuen Herausforderungen. Zukunftsthemen und instrumentelle Veränderungen. In: Altröck, Uwe; Kurth, Detlef; Kunze, Ronald; Schmidt, Holger; Schmitt, Gisela, Hrsg.: Programmatik der Stadterneuerung. Wiesbaden: 267–284 = Jahrbuch Stadterneuerung 2019.

ZWISCHEN THEORIE UND PRAXIS

Die Rolle der wissenschaftlichen Politikberatung

Wissenschaftliche Politikberatung ist die Schnittstelle zwischen Theorie und Planungspraxis. Hier wird verhandelt, welche theoriegeleiteten Erkenntnisse für die Planungspraxis relevant sind, um die Zukunftsaufgaben lösen zu können. Voraussetzung dafür ist, dass die Wissenschaft sich mit den Problemen der Praxis befasst, die Erkenntnisse praxisbezogen interpretiert und den Adressaten zugänglich macht.



Prof. Karsten Zimmermann

leitet das Fachgebiet Europäische Planungskulturen an der Fakultät Raumplanung der TU Dortmund. Er war Präsident der European Urban Research Association (2013–2017) und ist Mitherausgeber des Journals Urban Research & Practice.
karsten.zimmermann@tu-dortmund.de

Dr. Patricia Feiertag

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Europäische Planungskulturen der Fakultät Raumplanung an der Technischen Universität Dortmund und hat 2018 zur wissenschaftlichen Politikberatung in der Raumplanung promoviert.
patricia.feiertag@tu-dortmund.de

Der Beitrag betrachtet das Verhältnis von Theorie und Praxis in der Raumplanung aus der Perspektive der wissenschaftlichen Politikberatung. Diese basiert idealerweise auf theoriegeleiteter Forschung. Die Praxis sehen wir als Adressaten der wissenschaftlichen Politikberatung. Letztere unterscheidet sich deutlich von der Beratungspraxis privatwirtschaftlicher Unternehmen. Der Beitrag wird kurz auf die Diskussion zum Verhältnis von Theorie und Praxis in der Raumplanung eingehen, um dann ausführlicher die Rolle der wissenschaftli-

chen Politikberatung in der Raumplanung zu thematisieren. Das Verhältnis von wissenschaftlicher Politikberatung und planerischer Praxis bildet neben dem Verhältnis der normativen (Planungs-)Theorien zur planerischen Praxis aus der Sicht der beiden Autoren einen der zentralen Schwerpunkte der Diskussion über das Verhältnis von Theorie und Praxis in der Planung. Denn den Kern dieser Diskussion bildet die Frage nach dem Ort und den Mechanismen der Produktion validen und zugleich praxisrelevanten Wissens.

Wo Wissen entsteht

Gemeinhin wird angenommen, dass in der Raumplanung die Kluft zwischen Praxis und Theorie geringer sei als in vielen anderen Disziplinen. Dies zeigt sich erstens an der durchaus wertgeschätzten Durchlässigkeit von Erwerbsbiographien, die zwischen Wissenschaft und Praxis oszillieren (siehe u. a. das jüngst veröffentlichte Buch von Louis Albrechts 2020). Oft wird auch in Berufungsverfahren an Planungsfakultäten Erfahrung in der Praxis von den Bewerbern erwartet. Zweitens sind Forschungsvorhaben vielfach handlungsorientiert angelegt, beziehen Praxispartner mit ein oder sind – einem jüngeren Trend folgend – als Reallabor angelegt. Drittens wird der Wert der alltäglichen Wissensgenerierung in der Praxis als Weg der Wissensgenerierung prägnant hervorgehoben, da lokale Besonderheiten von Regionen, Städten und Quartieren berücksichtigt werden müssen und wichtiges Handlungswissen offenbar nur in der Praxis gewonnen werden kann (Jessen/Reuter 2006; Davoudi 2015; Watson 2002).

Diese Sichtweise der praxisbasierten Wissensgenerierung als Königsweg zur Generierung validen Wissens hat in der Raumplanung eine gewisse Tradition. So ist das 1983 von Donald A. Schön veröffentlichte Buch „The reflective practitioner – how professionals think in action“ immer noch beliebter Bezugspunkt für Überlegungen zu einer Wissensgenerierung in der Praxis, die – so die häufig unausgesprochene Annahme – treffsicherer sei als die akademische

Wissensgenerierung oder zumindest als Praxis der Planung einen ganz eigenen Weg der Wissensgenerierung konstituiere (Davoudi 2015; Jessen/Reuter 2006; Balducci/Bertolini 2007). Dies hat zumindest in Deutschland zu einer gewissen Prägung, vielleicht sogar Schwächung der planungstheoretischen Diskussion geführt. Eine an den Maßstäben funktionierender Praxis ausgerichtete Wissensgenerierung hat Stärken und Schwächen und sollte an theoretische Überlegungen gebunden bleiben.

Wir möchten das Verhältnis von Theorie und Praxis in diesem Beitrag aus der Perspektive der Wissensgenerierung betrachten und gehen in drei Schritten vor. Zunächst gehen wir kurz auf die Diskussion zu Theorie und Praxis in der Raumplanung ein. Darauf aufbauend diskutieren wir den aus den Sozialwissenschaften stammenden *turn to practice*, der auch in den Planungswissenschaften bescheidene Aufmerksamkeit erhalten hat. Schließlich schlagen wir vor, die wissenschaftliche Politikberatung als Schnittstelle zu betrachten, da diese auf die Praxis bezogenes Wissen liefern soll, das zugleich den Gütekriterien der Wissenschaft genügt (und damit auch theoriegeleitet ist). Die Betrachtung der Strukturen und Praktiken der Wissensgenerierung zeigt, dass die Unterscheidung von Theorie und Praxis weniger relevant ist und es eher auf die Frage der Validierung von handlungsrelevantem Wissen ankommt.

Theorie und Praxis in der Raumplanung

Das folgende Zitat bringt in pointierter Weise die besondere Wertschätzung der Praxis als Methode der Wissensgenerierung zum Ausdruck:

„He [Aristoteles, Anm. Zim] argues that for those equipped with phronesis virtue, desire (what ought to be done) and the right judgement (what is done) coincide. This means planners do what they know or feel is right to do, socially and politically, if they have achieved wisdom. Accomplishing this higher level of knowing enables them to apply their intuitive and informed opinions to not just what to do, but also what the consequences of their action are likely to be. A virtuous planner has the ability to make practical judgement in a specific situation almost spontaneously“ (Davoudi 2015: 321).

Wie eingangs angedeutet, ist diese Position in den Planungswissenschaften durchaus weit verbreitet (Balducci/Bertolini 2007; Jessen/Reuter 2006). Neben Donald Schön (Reflective Practitioner) werden auch Lindblom und Cohen als Referenz herangezogen, die in ihrem Buch „Usable Knowledge“ die Frage nach dem Beitrag sozialwissenschaftlichen Wissens zur Lösung gesellschaftspolitischer Probleme stellten (Lindblom/Cohen 1979). Plädiert wird für einen engen Austausch zwischen Wissenschaftlern und Praktikern sowie eine stärkere Anerkennung des in der Praxis gewonnenen Wissens. Die jüngeren Bezüge zum Konzept der Phronesis gehen in den Planungswissenschaften auf Bent Flyvbjerg zurück, seinerseits ein in den Planungswissenschaften gut bekannter Autor (Flyvbjerg 2001). Phronesis unterscheidet sich nach Aristoteles von anderen Methoden der Wissensgenerierung (Techne und Episteme) und befähigt uns zu „guten“ Handlungen, die auf Erfahrungswissen beruhen. Dies sei, so die verbreitete Position, der rein akademischen Wissensproduktion überlegen, die sich an den Kriterien wissenschaftlicher Exzellenz ausrichten muss und dabei zunehmend selbstreferenziell wird. Davoudi setzt sich in ihrem Artikel auch kritisch mit dem Konzept der evidence-based policy auseinander (Davoudi 2015: 316).¹ Dabei handelt es sich um ein Konzept der Politikberatung, das im England der späten 1990er-Jahre zunächst im Bereich der Gesundheitspolitik entstand und in der Folge auch in den Planungswissenschaften vereinzelt Resonanz fand (Faludi/Waterhout 2006). Allerdings stellt das daraufhin formulierte Konzept des evidence-based planning eine stark vereinfachte und instrumentelle Form der Politikberatung dar.

Nun wird niemand bestreiten wollen, dass erfahrungsbasiertes Lernen eine unschätzbar wertvolle Ressource ist und

einen wichtigen Beitrag zur Professionalität eines jeden Planers leistet. Viele der für die erfolgreiche Ausübung des Berufs des Planers nötigen Kriterien für die Einschätzung und Bewertung von planerischen Aufgaben und Situationen sind kaum formalisierbar. Die universitäre Ausbildung von Raumplanern hat schon vor Jahrzehnten auf diese Situation reagiert und entsprechende Lehrformate entwickelt. Ein lesenswerter Erfahrungsbericht findet sich in dem Artikel „Learning to Improve Practice: Lessons from Practice Stories and Practitioners’ Own Discourse Analyses (or Why Only the Loons Show Up)“ von John Forester (Forester 2012).

Gleichwohl scheint es uns bedenkenswert, dass diese Form der Wissensgenerierung als Methode der Validierung von Wissen bis weit in die planungstheoretische Diskussion hinein wirksam ist (Davoudi 2015; Balducci/Bertolini 2007). Die folgenden Einwände und Überlegungen drängen sich auf:

- Läuft praxisbasierte Wissensgenerierung nicht Gefahr zu eher partikularistischen und vielleicht gar subjektiven Einsichten zu gelangen? Zu sehr bestimmen lokale Kontexte das Bild, die Einsichten sind zunächst nicht überprüfbar, nicht messbar und auch kaum vergleichbar. Welche allgemeineren Schlüsse können daraus gezogen werden?
- Dass es auch schlechte Praxis geben kann, taucht hier als Möglichkeit kaum auf. Reproduziert vorwiegend auf die Praxis orientierte Wissenschaft nicht bestehende Praktiken, sodass Kritik und Weiterentwicklung zu kurz kommen?
- Intuition und Abduktion erscheinen auch bei vielen planerischen Entscheidungen nicht als ausreichende Begründung und Wissensgrundlage, wie beispielsweise bei der Ausweisung von Siedlungsflächen in der Regionalplanung.
- Noch fehlt eine systematische Betrachtung der Erfahrungen, die in vielen Reallaboren derzeit gemacht werden.

(1) „It is often suggested that a defining feature of planning is its interventionist nature which requires connecting knowledge to action. With the upsurge of evidence-based planning, much is rehearsed about the utilitarian necessity of making such connection“ (Davoudi 2015: 316).

Eigene Erfahrungen zeigen aber, dass bekannte Probleme an der Schnittstelle zwischen Wissenschaft und Praxis (oder Wissenschaft und Politik) auch in den Reallaboren auftauchen. Jedenfalls können Reallabore als innovativer Weg der Wissensgenerierung nicht vorbehaltlos empfohlen werden.

- Evidenzbasierung wird häufig als Evidenced-based policy verstanden und wissenschaftliche Politikberatung damit insgesamt gleichgesetzt. Diese geht aber in vielen Formaten weit über das Konzept der evidenced-based po-

licy hinaus (Weingart/Lentsch 2008; Feiertag 2018, siehe späterer Abschnitt).

Diese wenigen und kurzen kritischen Denkanstöße zeigen, dass die Praxis als Quelle validen Wissens zwar eine hohe Wertschätzung erfährt, dass es aber über emphatische Argumentationen hinaus keine systematischen Untersuchungen zur Wissensgenerierung in der Praxis gibt. Zudem zeigt sich, dass diesbezüglich wiederum eine theoretische Perspektive fehlt, um die Praxis zu klassifizieren. Die praxeologischen Ansätze könnten dies erfüllen.

Praxeologie und praxisorientierte Forschung

In den Sozial- und Kulturwissenschaften hat sich seit mehr als 15 Jahren eine neue theoretische Denkrichtung etabliert, die gemeinhin als Praxistheorie oder praxeologische Perspektive bezeichnet wird (Reckwitz 2004). Es handelt sich dabei nicht um einen erneuten Versuch, die Welt der Praxis mit der Welt der Theorie zu versöhnen. Vielmehr ist es das Ziel dieses Ansatzes, die alltäglichen Handlungen von Akteuren als Beobachtungseinheit zu etablieren. Titel wie „Do we learn from planning practice? The contribution of the practice movement to planning theory“ (Watson 2002) beziehen sich auf diese Theorie. Allerdings geht es auch in diesen Beiträgen häufig darum, im Sinne des oben Geschriebenen die planerische Praxis als Ausgangs- und Anknüpfungspunkt für Theoriebildung in der Planungsforschung zu wählen. Der turn to practice hat also auch die Planungswissenschaften längst erreicht und in der Tat wäre es eine lohnenswerte Aufgabe, herauszufinden, welche basalen Praktiken die Planung eigentlich ausmachen. Praxistheorien gehen davon aus, dass sich erst im alltäglichen Handeln stabile (d.h. auch: mit praktischem Sinn versehene) Handlungsmuster ergeben, die als Praktiken bezeichnet werden und somit als Beobachtungseinheit weder den Akteuren noch den Institutionen zugeordnet werden können (Reckwitz 2004). Diese Praktiken entsprechen üblicherweise nicht den als ideal zu bezeichnenden Vorgehensweisen und rationalen Handlungen. Diese Abwesenheit von Idealisierungen rationalen Handelns ist wohl der eigentliche heuristische Gewinn der praxeologischen Perspektive. Gerade in den Planungswissenschaft-

ten sind rationalistische Handlungstheorien – trotz aller Anerkennung der begrenzten Rationalität – durchaus noch verbreitet. Praktiken sind, was den Abstraktionsgrad betrifft, aber deutlich unterhalb der üblicherweise in den Planungswissenschaften verwendeten Kategorien zu verorten.

Es ginge dabei zunächst nicht darum, die Praxis als Methode der Validierung von Wissen zu verstehen, sondern darum, Praktiken als Beobachtungseinheit zu sehen, also um eine theoriegeleitete Aufschlüsselung kultureller Muster. Die Praktiken der Generierung und Validierung von Wissen könnten aber dazugehören. Die in der Diskussion zum practice turn geforderte theoriegeleitete Aufschlüsselung allgemeiner kultureller Muster auf Basis von Praktiken hat aber die Planungswissenschaft bisher kaum umgesetzt.

Das zeigt, dass es sich bei praxeologischer Forschung nicht um eine neue Spielart anwendungsbezogener Forschung handelt. Es geht vielmehr um eine Theorie, die sich auf die Dimension der Praxis bezieht und bessere Einsichten in die Planungspraxis ermöglicht. Wolf Reuter und Johann Jessen haben in einer kleinen empirischen Untersuchung beschrieben, wie sich in Prozessen der beruflich-praktischen Sozialisation Routinen und als angemessen bewertete Planungspraktiken herausbilden (Jessen/Reuter 2006). In der Tat muss man sagen, dass vielen planungstheoretischen Ansätzen der Blick auf diese Dimension des alltäglichen Vollzugs von als angemessenen verstandenen Praktiken verstellt bleibt.

Wissenschaftliche Politikberatung in der Raumplanung

Kommen wir zurück zu der Frage nach dem Ort der validen Wissensgenerierung in der Raumplanung. Bei der Frage, wie praxisrelevantes Wissen entsteht und von wem es generiert und verfügbar gemacht wird erscheint es geboten, die Planungspraxis der Wissenschaft nicht gegenüberzustellen, sondern das in den Blick zu nehmen, was dazwischen steht: die wissenschaftliche Politikberatung. Sie geht weit über den Gedanken des evidence-based planning hinaus und baut auf wissenschaftlichem Wissen auf, das auf die spezifische Problemlage des Adressaten bezogen und interpretiert wird.

Anforderungen an wissenschaftliche Politikberatung

Wissenschaftliche Politikberatung muss stets zwei Anforderungen zugleich erfüllen: praktische Relevanz und wissenschaftliche Qualität. Die Qualität des wissenschaftlichen Wissens, das in die Beratung eingeht ist gegeben, wenn eine wissenschaftliche Aussage Geltung beanspruchen kann (Weingart/Lentsch 2008: 50) und nach dem Stand der Wissenschaft als verlässlich angesehen wird. Dies wird über eine Selbstkontrolle der Wissenschaft durch die wissenschaftliche Fachcommunity in der jeweiligen Disziplin sichergestellt, und zwar durch Qualitätssicherung bei der Wahl der angemessenen Fragestellung und Methodik, die Überprüfbarkeit der Ergebnisse durch die Fachcommunity und die Qualifikation der Bearbeiter (Feiertag 2018: 24 f.).

Die praktische Relevanz hingegen zeigt sich, wenn die Wissenschaft ausreichend informativ für Entscheidungen ist (Kaube 2008: 61). Beratungswissen hat zudem einen klaren Adressaten, sollte Machbarkeiten berücksichtigen und allge-

meinverständlich aufbereitet werden. Praktische Relevanz von Politikberatung wird somit über die Wahl des Themas, die Einordnung bzw. Ergebnisorientierung und die Vermittlung der Ergebnisse hergestellt (Feiertag 2018: 25–28).

Politikberatung in der Raumplanung

Die Akteurslandschaft in der wissenschaftlichen Politikberatung in der Raumplanung ist einem allgemeinen Trend folgend in den letzten Jahrzehnten pluralistischer geworden (Althaus 2011: 248; Feiertag 2018). Die gewachsene Anzahl der Wissensinfrastrukturen entspricht dabei einem steigenden Beratungsbedarf und gestiegenen öffentlichen Ausgaben für die Wissensgenerierung. Wissenschaftliche Politikberatung wird in unterschiedlichem Ausmaß von Forschungseinheiten innerhalb der Verwaltung (z. B. nachgeordneten Behörden von Ministerien), Expertengremien (Beiräten, SRU), Hochschulen, Forschungsinstituten (Leibniz-Gemeinschaft u. ä.), und advokatorischen Thinktanks und gewinnorientierten Anbietern betrieben (s. Abb. 1).

Die Bandbreite bei der Gewichtung der Tätigkeiten reicht je nach Einrichtung von nahezu ausschließlicher Forschung mit Anwendungsbezug zu ausschließlicher Aufbereitung und Kommunikation von wissenschaftlichen Ergebnissen ohne eigene Forschung. Hochschulen und Forschungsinstitute erfüllen hauptsächlich die Aufgabe der Wissensgenerierung, ergänzt um problembezogene Handlungsvorschläge. Expertengremien und Akademien destillieren das Expertenwissen ihrer zumeist aus Forschungseinrichtungen stammenden Mitglieder zu Stellungnahmen. Zeitlich begrenzte Expertengremien haben in den vergangenen Jahrzehnten allerdings

1

Anbieter von wissenschaftlicher Politikberatung

Organisationstyp	Ausprägungen
Verwaltungseigene Wissensinfrastrukturen	Ressortforschungseinrichtung
Von der Politik einberufene Expertengremien	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ressortgebundene Beiräte und Sachverständigenräte ■ Zeitlich begrenzte Ad-hoc- und Enquête-Kommissionen
Wissenschaftliche Forschungs- und Beratungseinrichtungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Hochschulen inkl. An-Institute ■ Außeruniversitäre Forschungsinstitute ■ Wissenschaftliche Akademien
Advokatorische Thinktanks	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wissenschaftliche Institute von Interessengruppen ■ Stiftungen ■ Fachverbände
Gewinnorientierte Anbieter	Ingenieurbüros, Consultingfirmen, Anwaltskanzleien

Quelle: eigene Darstellung

eine deutlich geringere Bedeutung für die Entscheidungsfindung gehabt als in manch anderem Politikfeld.

Ein besonderes Merkmal des Politikfelds ist, dass die Raumplanung als wissenschaftliche Disziplin stark anwendungsorientiert ist und planerische Praxis und Wissenschaft eng verbunden sind. Dies wirkt sich auf die Wissensgenerierung aus. Die besondere Wertschätzung der Praxis als Methode der Wissensgenerierung zeigt sich unter anderem bei Akademien und wissenschaftlichen Beiräten, die in anderen Politikfeldern rein akademisch besetzt sind. Sowohl die beiden Akademien ARL und DASL als auch der Beirat für Raumentwicklung setzen sich aus Wissenschaftlern und Praktikern zusammen. Auch bei den beruflichen Laufbahnen besteht eine gewisse Durchlässigkeit oder parallele Tätigkeiten in Beratungsbüros und an Universitäten. In der Politikberatung wird Praxis- oder Verwaltungserfahrung zusätzlich zur wissenschaftlichen Qualifikation geschätzt.

Außeruniversitäre Forschungsinstitute und Akademien in der Leibniz-Gemeinschaft

Außeruniversitäre Forschungsinstitute stehen durch ihren Forschungsauftrag im Spannungsfeld wissenschaftlicher Exzellenz und gesellschaftlicher Relevanz (Hutter/Otto 2017) und sind in den Raumwissenschaften ungewöhnlich stark vertreten:

- IfL Leibniz-Institut für Länderkunde, Sachsen
- IÖR Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung, Sachsen
- IRS Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (vormals: für Regionalentwicklung und Strukturplanung), Berlin/Brandenburg
- ILS Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung, NRW
- Difu Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin und Köln (1973 auf Initiative der deutschen Städte gegründet)
- ARL Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Niedersachsen

Vier der sechs Einrichtungen gehören der Leibniz-Gemeinschaft an. Die Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz hat den Anspruch, erkenntnis- und anwendungsorientierte Grundlagenforschung zu gesellschaftlich, ökonomisch und ökologisch relevanten Fragestellungen zu betreiben und ein besonderes Augenmerk auf Wissenstransfer zu setzen (BMBF 2014: 67).

Die Anforderungen wissenschaftlicher Exzellenz und praktischer Relevanz manifestieren sich im Falle der anwendungsorientierten Forschungsinstitute in der Leibniz-Gemeinschaft insbesondere in den Evaluationskriterien, auf deren Grund-

lage über die Förderwürdigkeit der Institute entschieden wird. Bei den Leibniz-Instituten mit ihrem Leitspruch „*theoria cum praxi*“ besteht ein klarer Auftrag, politikrelevante Forschung zu betreiben und wissenschaftliche Erkenntnisse für die Praxis nutzbar zu machen. In einer gemeinsamen Stellungnahme zu den vier raumwissenschaftlichen Einrichtungen Ifl, IÖR, IRS und ARL aus dem Jahr 2000 priorisierte der Wissenschaftsrat allerdings eindeutig die Anforderung der wissenschaftlichen Qualität im Vergleich zur Erbringung anwendungsorientierter Dienstleistungen und fordert, dass „Auftragsprojekte gleichzeitig auch einen wissenschaftlichen Nutzen erbringen und in einen breiteren theoretischen Zusammenhang gestellt werden“ (Wissenschaftsrat 2000: 14). Die Evaluationskriterien der Leibniz-Gemeinschaft (Senat der Leibniz-Gemeinschaft 2014) berücksichtigen zwar die Relevanz für Wirtschaft, Politik, Kultur oder andere gesellschaftliche Bereiche sowie Beratungs-, Service-, Ausstellungs-, Sammlungs- oder Dienstleistungsangebote sowie der Wissens- und Technologietransfer der Einrichtung für Nutzerinnen und Nutzer und die Teilnahme an öffentlichen Diskussionen. Bei den Indikatoren und der Darstellungsweise dominiert jedoch der klassische wissenschaftsorientierte Referenzrahmen, insbesondere quantifizierbare Exzellenzkriterien in Form von Anzahl von peer reviewed Publikationen und Drittmittelwerbungen der DFG. Es zeigt sich, dass Kriterien des Wissenschaftssystems bisher am einflussreichsten sind, während die Praxisrelevanz weniger stark gewichtet wird und schwerer zu messen und zu dokumentieren ist.

Sowohl die DFG-Förderung als auch Publikationen mit peer-review sind eher grundlagenorientiert, während anwendungsorientierte Vorhaben zumeist andere Fragestellungen, Herangehensweisen und Publikationskanäle haben, sodass angesichts knapper Zeitressourcen eher ein Zielkonflikt als eine Synergie zwischen einer Steigerung der Exzellenzorientierung und dem Wissenstransfer besteht. Zwar existieren Journals wie *Urban Research & Practice* und *Urban Regeneration and Renewal*, die explizit den Anspruch des peer-review Verfahrens mit der Möglichkeit der Veröffentlichung von Berichten aus der Praxis verknüpfen. Im Journal *Urban Research & Practice* war sogar lange Zeit ein Artikel eines Kommunalpolitikers aus Manchester einer der am stärksten nachgefragten Artikel. Dennoch: auf der individuellen Ebene der einzelnen Wissenschaftler zeigt sich gerade bei Nachwuchswissenschaftlern ein Zeit- und Ressourcenkonflikt zwischen Qualifizierungsanforderungen und Wissensvermittlung, bei dem sich Forschende auch in den raumwissenschaftlichen Forschungsinstituten oft zu Ungunsten des Transfers entscheiden und sich auf die Anforderungen des Wissenschaftssystems konzentrieren (Gerlach 2016: 42; Froese et al. 2014: 16).

Praxis oder Theorie: Themensetzung bei der öffentlich finanzierten Wissensgenerierung

Die Rollen- und Aufgabenverteilung zwischen Politik, Praxis und Wissenschaft unterliegt einem fortlaufenden Aushandlungsprozess um Definitions- und Gestaltungsmacht im Beratungsprozess. Verhandelt wird unter anderem die Rolle von Experten in politischen Prozessen, der Zugriff der Verwaltung auf Wissensinfrastrukturen oder die Veröffentlichung von Expertise. Eine wichtige Stellschraube ist das Festlegen der Themen.

Das Erkenntnisinteresse der Wissenschaft richtet sich vorrangig danach, welche Fragen innerhalb einer Disziplin vor dem Hintergrund vorhandenen Wissens und im Fragehorizont einer Theorie lösbar erscheinen (Carrier 2008: 93). Aus der unterschiedlichen Logik der Themensetzung von Wissenschaft und Gesellschaft leitet sich das Argument ab, dass praxisrelevante Forschung nicht von selbst entstehe, sondern bestimmte Fragen vorgegeben werden müssen, damit sie bearbeitet werden. Auf der anderen Seite steht die Steuerung von Forschungsthemen durch Politik und Gesellschaft im Widerspruch zur Freiheit der Wissenschaft und dem Recht auf zweckfreie, dem Erkenntnisinteresse dienende Forschung. Freiräume für Forschungsthemen abseits des Mainstreams sind notwendig, um neue Entdeckungen zu machen und herrschende Paradigmen in Frage zu stellen (Grunwald 2012: 17). Hinzu kommt, dass die wissenschaftliche Bearbeitung eines Themas Zeit braucht, sodass Erkenntnisse nur dann rechtzeitig für eine kurzfristige Bereitstellung von Expertise zur Verfügung stehen, wenn zukünftige Themen vorausgedacht werden, bevor ein akuter Handlungsbedarf entsteht (Göddecke-Stellmann 2011: II). Daher ist beides nötig, sowohl Forschung ohne jegliche thematische Einschränkung als auch die Formulierung konkreter Beratungsanfragen aus Nutzerperspektive.

Fragen, die aus Sicht der Praxis gerade aktuell sind, in die Wissenschaft einzuspeisen, kann als Anregung durch den Dialog mit Praktikern geschehen, beispielsweise innerhalb der ARL (Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft) oder in den Berufsverbänden. Das Vorgeben von Forschungsschwerpunkten durch Akteure außerhalb der Wissenschaft erfolgt aber auch über die Fördermittel-

vergabe, das heißt über Programme mit thematischen Leitlinien anstelle von Förderung ohne inhaltliche Bedingungen (Weingart 2008: 20). Deren Themenschwerpunkte werden in Bildungs- oder Fachministerien und deren Ressortforschungseinrichtungen gesetzt und anschließend zur Bearbeitung ausgeschrieben. Die thematische Steuerung kann sich auf ein Rahmenthema wie den Klimawandel beschränken oder deutlich präziser bis hin zur Vorgabe der genauen Forschungsfrage sein. Bei stark vordefinierten Ausschreibungen durch den Adressaten handelt es sich um Beratungsaufträge für den kurzfristigen Wissensbedarf. Offener formulierte thematische Programme sollen dagegen die Forschung in eine gesellschaftlich relevante Richtung lenken, stellen jedoch zumeist keine direkte Beratungsbeziehung zwischen Forschern und Nutzern der Forschungsergebnisse her. Im Politikfeld der Raumplanung setzt das BMBF mehr Mittel für die Forschung ein als die Fachministerien, insbesondere innerhalb des Rahmenprogramms Forschung für Nachhaltige Entwicklungen FONA. Bei der Themensetzung werden zum Teil auch Akteure aus anderen Bundesressorts, Kommunen und der Zivilgesellschaft einbezogen. Die Programme werden jedoch von Projektträgern verwaltet, die vor allem für die formal einwandfreie Abwicklung zuständig sind und anders als Ressortforschungseinrichtungen die erzeugte Expertise selbst nicht bündeln oder für die Politikberatung verwenden.

Raum zum Erkennen zukünftiger Themen bleibt allerdings auf der Strecke, wenn bereits an der nächsten Ausschreibung für das nächste „Modethema“ gearbeitet wird, für das Mittel zur Verfügung stehen. Problematisch an der Steuerung über thematische Programme ist zudem, dass die Forschung in Projektverbünde mit zeitlicher Begrenzung, jeweils eigener Logik und teils eigenen Begriffsformationen zerfällt. Ergebnisse werden in Abschlussveranstaltungen präsentiert und in eigenen Publikationen dargestellt, um den erfolgreichen Abschluss des Vorhabens zu dokumentieren, aber nicht immer in den Erkenntnisfortschritt der Disziplin eingefügt. Die Querauswertung der Einzelprojekte eines Themenschwerpunkts wird zwar durch Sammelbände und Veranstaltungen angestrebt, Erkenntnisse bleiben jedoch oft nebeneinander stehen.

Resümee

„A Mile or a Millimeter? Measuring the ‘Planning Theory – Practice Gap’“, so betitelte E. Alexander einmal einen kurzen Beitrag zum Verhältnis von Theorie und Praxis in der Planung, in dem er versuchte die altbekannten Positionen zum theory – practice gap zu relativieren (Alexander 1997). Eine Betrachtung der Praktiken und Strukturen der Wissensgenerierung – sei es im Bereich der Politikberatung oder im Bereich der alltäglichen Wissensanwendung – scheint unserer Ansicht ein guter Weg zu sein, um die Theorie-Praxis-Lücke als weniger relevant erscheinen zu lassen. Vielmehr treten Systemzwänge und Fragen der Ausübung und Legitimität von epistemischer Autorität in den Vordergrund. Und vielleicht ist das gut gepflegte vorgebliche Missverhältnis von Theorie und Praxis ja eher ein Oberflächenphänomen, das vielen nützt, um ihre Geltungsansprüche (knowledge claims) zu sichern.

In Form wissenschaftlicher Politikberatung kann die theoriegeleitete Forschung einen Beitrag zur Wissensgenerierung für die Planungspraxis leisten. Dies setzt voraus, dass verfügbares wissenschaftliches Wissen auf die Problemlage des jeweiligen Adressaten bezogen und interpretiert sowie für diesen zugänglich gemacht wird. Vorhandenes Wissen aufzubereiten und nutzbar zu machen erfolgt zum Teil durch Intermediäre wie Fachreferenten von Verbänden oder Ressortforschungseinrichtungen. Die Planungsfakultäten der Hochschulen und die raumwissenschaftlichen Forschungsinstitute tragen ebenfalls dazu bei. Auch in den primär akademisch orientierter Wissensinfrastrukturen fließt lokales Wissen, das Akteure durch Erfahrung und Reflexion gewonnen haben, in die wissenschaftliche Erkenntnisgewinnung mit ein, beispielsweise durch Experteninterviews oder Workshops. Um über den Einzelfall hinausgehende, allgemeinere Schlüsse ziehen zu können, bedarf es jedoch der Theoriebildung.



Foto: Achim Hennecke

Durch adressatengerechte Kommunikation können Wissenschaft und Praxis gegenseitig von ihrem Wissen profitieren

Literatur

- Albrechts, Louis**, 2020: Planers in Politics: do they make a difference. Elgar. Cheltenham.
- Alexander, Ernest R.**, 1997: A Mile or a Millimeter? Measuring the 'Planning Theory — Practice Gap' Environment and Planning B: Planning and Design, 24. Jg. (1): 3–6.
- Althaus, Marco**, 2011: Politikberatung in Deutschland. Vielfalt, Konkurrenz und Konflikte beim großen Nachbarn. In: Thierry, Feri (Hrsg.): Politikberatung in Österreich. Herausforderungen – Strategien – Perspektiven. Wien: 239–249.
- Balducci, Alessandro ; Bertolini, Luca**, 2007: Interface. Reflecting on Practice or Reflecting with Practice? Planning Theory & Practice, 8. Jg. (4): 532–555.
- BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung**, 2014: Bundesbericht Forschung und Innovation 2014. Berlin.
- Carrier, Martin**, 2008: Wissenschaft im Griff von Wirtschaft und Politik? Kommerzialisierung, Politisierung und Erkenntnisanspruch. In: Schavan, Annette (Hrsg.): Keine Wissenschaft für sich. Essays zur gesellschaftlichen Relevanz von Forschung. Hamburg: 92–104.
- Davoudi, Simin**, 2015: Planning as practice of knowing. Planning Theory, 14. Jg. (3): 316–331.
- Faludi, Andreas; Waterhout, Bas**, 2006: Introducing evidenced-based planning. disP – The Planning Review, 42. Jg. (165): 4–13.
- Feiertag, Patricia**, 2018: Politikrelevantes Wissen in der Raumplanung. Grenzarbeit zwischen Wissenschaft und Politik in Deutschland, den Niederlanden und der Schweiz. Rohn: Lemgo.
- Flyvbjerg, Bent**, 2001: Making Social Science matter. Cambridge University Press.
- Forester, John**, 2012: Learning to Improve Practice: Lessons from Practice Stories and Practitioners' Own Discourse Analyses (or Why Only the Loons Show Up). Planning Theory & Practice, 13. Jg. (1): 11–26.
- Froese, Anna; Mevissen, Natalie; Böttcher, Julia; Simon, Dagmar; Lentz, Sebastian; Knie, Andreas**, 2014: Wissenschaftliche Güte und gesellschaftliche Relevanz der Sozial- und Raumwissenschaften: ein spannungsreiches Verhältnis. Handreichung für Wissenschaft, Wissenschaftspolitik und Praxis. WZB-Discussion Papers, SP III 2014–602. Berlin.
- Gerlach, Julia**, 2016: Transdisziplinarität in der Praxis: Forschung und Transfer am IfL. Nachrichten der ARL, 46. Jg. (2): 42–43.
- Göddecke-Stellmann, Jürgen**, 2011: Politikberatung in der Raum- und Stadtentwicklung. Informationen zur Raumentwicklung, (7/8): I–V.
- Grunwald, Armin**, 2012: Warum ist die Unabhängigkeit der Wissenschaft wichtig und worin besteht sie? Europäische Stakeholderkonferenz „Wie unabhängig kann Wissenschaft sein?“. Berlin. Zugriff: <https://mobil.bfr.bund.de/cm/350/wie-unabhaengig-kann-wissenschaft-sein.pdf> [abgerufen am 04.05.2020].
- Hutter, Gérard; Otto, Andreas**, 2017: Raumwissenschaft und Politikberatung – am Beispiel von Projekten zur Klimaanpassung in Städten und Regionen. disP – The Planning Review, 53. Jg. (4): 42–54.
- Jessen, Johann; Reuter, Wolf**, 2006: Lernende Praxis. Erfahrung als Ressource – planungstheoretische Konsequenzen, in: Selle, Klaus (Hrsg.) Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung. Analysen. Erfahrungen. Folgerungen. Rohn-Verlag: 42–59.
- Kaube, Jürgen**, 2008: Relevant für wen? Über Wissenschaft, Organisationen und Öffentlichkeit. In: Schavan, Annette (Hrsg.): Keine Wissenschaft für sich. Essays zur gesellschaftlichen Relevanz von Forschung. Hamburg: 61–67.
- Lindblom, Charles E.; Cohen, David K.**, 1979: Usable Knowledge. Social Science and Social Problem Solving. Yale University Press.
- Reckwitz, Andreas**, 2004: Die Entwicklung des Vokabulars der Handlungstheorien: Von den zweck- und normorientierten Modellen zu den Kultur- und Praxistheorien. In: Gabriel, M. (Hrsg.): Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie. Wiesbaden: 303–328.
- Schön, Donald A.**, 1983: The reflective practitioner – how professionals think in action. Basic Books.
- Senat der Leibniz-Gemeinschaft**, 17.07.2014: Grundsätze des Evaluierungsverfahrens des Senats der Leibniz-Gemeinschaft
- Watson, Vanessa**, 2002: Do we learn from planning practice? The contribution of the practice movement to planning theory. Journal of Planning Education and Research, 22. Jg. (2): 178–187.
- Weingart, Peter**, 2008: Was ist gesellschaftlich relevante Wissenschaft? In: Schavan, Annette (Hrsg.): Keine Wissenschaft für sich. Essays zur gesellschaftlichen Relevanz von Forschung. Hamburg: 15–24.
- Weingart, Peter; Lentsch, Justus**, 2008: Wissen, Beraten, Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland. Interdisziplinäre Arbeitsgruppen Forschungsberichte, Bd. 22. Weilerswist.
- Wissenschaftsrat**, 21.01.2000: Stellungnahme zu den raumwissenschaftlichen Instituten der Blauen Liste, Drs. 4406/00. Berlin.



WISSENSCHAFTLICHE POLITIKBERATUNG IN DER STADTENTWICKLUNG

Ein Erfahrungsbericht

Wer die Stadtentwicklungspraxis mit wissenschaftlich basierten Zukunftsentwürfen auf neue Wege führen will, muss wohl auch einkalkulieren, dass die Politik unter rückläufigen Wählerbindungen und unsicheren Mehrheiten „leidet“.



Bernhard Faller

hat 2008 Quaestio gegründet. Er hat Geografie, Städtebau und Regionalökonomie studiert. Zwischen 1997 und 2000 war er als Projektleiter bei der Stadt Leverkusen für Stadtentwicklungsfragen zuständig. Vor 1997 und ab 2000 war er auf unterschiedlichen Verantwortungsebenen bei empirica Bonn/Berlin tätig.

faller@quaestio-fb.de

Vorbemerkung: Mehr Erfahrungsbericht als Analyse

Bei vielen Beobachtern und wohl insbesondere in der Wissenschaft breitet sich das Gefühl aus, dass auch die Stadtentwicklung in einem Modus unterwegs ist, der noch nicht als Antwort auf die großen Fragen unserer Zeit betrachtet werden kann. Finden wissenschaftliche Erkenntnisse bislang unzureichend Eingang in die Stadtentwicklungspraxis? Soll also die Stadtentwicklungspolitik mehr auf die Wissenschaft hören und wie kann sich die Wissenschaft mehr Gehör verschaffen?

Die in diesem Beitrag für die Stadtentwicklung diskutierte Frage ist angesichts der Corona-Pandemie auch in anderen Bereichen sehr aktuell. Denn hier haben wissenschaftliche Einschätzungen rasend schnell und sehr weitreichend politische Entscheidungen beeinflusst. Mit Blick auf den öffentlich sehr stark in Erscheinung tretenden Virologen Christian Drosten fragt die Journalistin Miriam Lau (2020: 2): „Ist das unser neuer Kanzler?“ Und im Untertitel ergänzt sie: „Die Wissenschaft gibt jetzt der Politik die Richtung vor. Was heißt das für die Demokratie?“

Damit beschreibt sie schon den Rahmen, in dem sich jede wissenschaftliche Politikberatung bewegen muss, und begrenzt zugleich den Anspruch, den sie in einer demokratischen Grundordnung haben kann. Zudem ist die Frage nach der politischen Wirksamkeit wissenschaftlicher Erkenntnis-

se auch für die Stadtentwicklungspolitik kaum allgemeingültig zu beantworten. Stadtentwicklung ist ein komplexes Themenfeld, das viele Disziplinen vereint, so zum Beispiel Wohnungsversorgung, Verkehr und Mobilität, Arbeit und Wirtschaft, Integration, sozialer Zusammenhalt, Gesundheitsversorgung, Ökologie und Ressourcenschutz, Demokratie und Partizipation. Wissenschaftliche Erkenntnisse müssen sich in jedem Einzelfall in einem politischen Diskurs behaupten, der vielfältige weitere Belange und Interessen zu berücksichtigen hat. Im Ergebnis lassen sich wahrscheinlich Beispiele für einen guten Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis ebenso finden wie Beispiele, bei denen dies nicht der Fall war.

Die folgenden Überlegungen sind getragen von über 25 Jahren Tätigkeit in der stadtentwicklungspolitischen Auftragsforschung und einer darauf basierenden Politikberatung. Hauptauftraggeber war und ist die öffentliche Hand in Gestalt von Kommunen, Bundes- und Landesministerien und der mit ihnen verbundenen Behörden. Während dieser 25 Jahre gab es sowohl Gutachten und Empfehlungen, die in der Schublade verschwunden sind, als auch solche, die recht umfassend beachtet wurden und das politische Handeln geprägt haben. Dieser Beitrag ist als Erfahrungsbericht und Selbstreflexion über die Erfolgsbedingungen wissenschaftlich basierter Politikberatung (zu Stadtentwicklungsfragen) angelegt.

Richtig dosierter Gestaltungswille

Idealbild und Ziel der wissenschaftlichen Politikberatung ist es, ausgehend von fundierten Analysen Lösungen für bestehende stadtentwicklungspolitische Probleme anzubieten. Eine gute Voraussetzung ist, wenn der politische Auftraggeber das Problem erkannt hat, tatsächlich an einer Lösung interessiert ist und sich deswegen beraten lässt. Schwieriger wird es, wenn die Wissenschaft Probleme lösen will, die auf Seiten der Politik (noch) nicht als solche erkannt werden. Aber auch das kann in Ausnahmefällen gelingen.

Probleme lösen zu wollen, setzt auch auf der Seite der Politikberatung einen gewissen Gestaltungswillen voraus. Diesem immanent ist diese optimistische Haltung, dass es in Zukunft anders gehen könnte und die Politik als Adressat der Beratung etwas im Sinne der Problemlösung bewirken kann und will. Die Stadt als wandel- und gestaltbar zu denken, ist

insofern einerseits Grundlage jeder Politikberatung, birgt andererseits zugleich die Gefahr eines über die realistischen Möglichkeiten hinauschießenden Gestaltungswillens. Im Kern ist damit das Risiko gemeint, zu isoliert auf den (politischen) Nutzen der vorgeschlagenen Veränderung zu schauen und die (politischen) Kosten sowie die sich daraus ergebenden Beharrungskräfte zu unterschätzen.

Die Stadtentwicklungsdebatte ist sehr stark von den Planungswissenschaften geprägt. Der typische planungswissenschaftlich geprägte Blick unterscheidet sich jedoch von anderen Disziplinen. Primärer Gegenstand der Gestaltung ist in den Planungswissenschaften weniger die Gesellschaft, sondern die gebaute Umwelt, also Häuser, Straßen, Gärten, Parks und deren räumlichen Zusammenhänge in Form von Wohngebieten, Gewerbegebieten oder auch multifunktio-

nalen Stadtquartieren. Diese gebaute Umwelt ist tatsächlich vergleichsweise leicht gestaltbar. Eine andere Frage ist, ob die bauliche Gestaltung der Stadt auf Menschen und die Gesellschaft zurückwirkt und damit das eigentliche Ziel erreicht. Kaltenbrunner/Jakubowski (2018: 27) beschreiben es als das „beinahe traditionelle Problem des Städtebaus, welches in der Frage kulminiert: Ist es möglich, durch die Manipulation der gebauten Umwelt auf soziale Prozesse und Beziehungen gestaltend einzuwirken?“ Und weiter: „Planer und Architekten sind nicht selten mit dem Anspruch aufgetreten, diese Fragen bejahen zu dürfen.“

Man kann auch an den eigenen Ansprüchen scheitern! Aus dem realistischen Anspruch, den gebauten Raum gestalten zu können, lässt sich nur in sehr engen Grenzen die Hoffnung ableiten, das Handeln der Menschen oder die (Stadt-) Gesellschaft beeinflussen zu können. Jan Gehl (2016) und Richard Sennett (2018) beschreiben in ihren Arbeiten zwar die Spielräume, doch bleiben diese angesichts zentraler Grundtrends der Stadtentwicklung in ihrer Wirkung zunächst eng begrenzt. Auch geringere Straßenbreiten reduzieren nicht das Mobilitätsbedürfnis und die alltägliche PKW-Nutzung. Kleinteilige Nutzungsmischung mit schnuckeligen Ladenlokalen in der Erdgeschosszone ist für sich genommen

ein Qualitätsgewinn, aber beeinflusst kaum die langfristigen Grundtrends des Einzelhandels (Großflächen, Filialisierung etc.). Die Stadt ist in ihrer heutigen Gestalt auch das Ergebnis vorhandener Bedürfnisse und Interessen, die zwar einer laufenden Neuinterpretation bedürfen, aber auch durchaus berechnete Beharrungskräfte entfalten.

Eine weitere Facette dabei ist, dass die heutige Stadt nur sehr eingeschränkt als Ergebnis lokaler Entscheidungen zu verstehen ist. Zwar kann die Kommune festlegen, wo beispielsweise in der Stadt ein Krankenhaus gebaut wird und wie es in etwa aussehen wird. Doch ob Krankenhäuser überhaupt gebaut oder primär geschlossen und zusammengelegt werden und welche Behandlungen in diesem Krankenhaus mit welchem Mittel- und Personaleinsatz stattfinden, ist im Sinne der lokalen Gesundheitsversorgung und damit auch stadtentwicklungspolitisch mindestens so wichtig wie die bauliche Gestaltung. Darüber wird jedoch an anderen Stellen entschieden. Auch für andere Handlungsfelder der Stadtentwicklung gilt, dass sie in hohem Maße von sektoralen Fachpolitiken mitbestimmt werden („Politikverflechtung“). Insofern sind weder die Kommunen noch die zuständigen Stadtentwicklungsressorts bei Bund und Ländern als primäre Adressaten der Politikberatung in Stadtentwick-

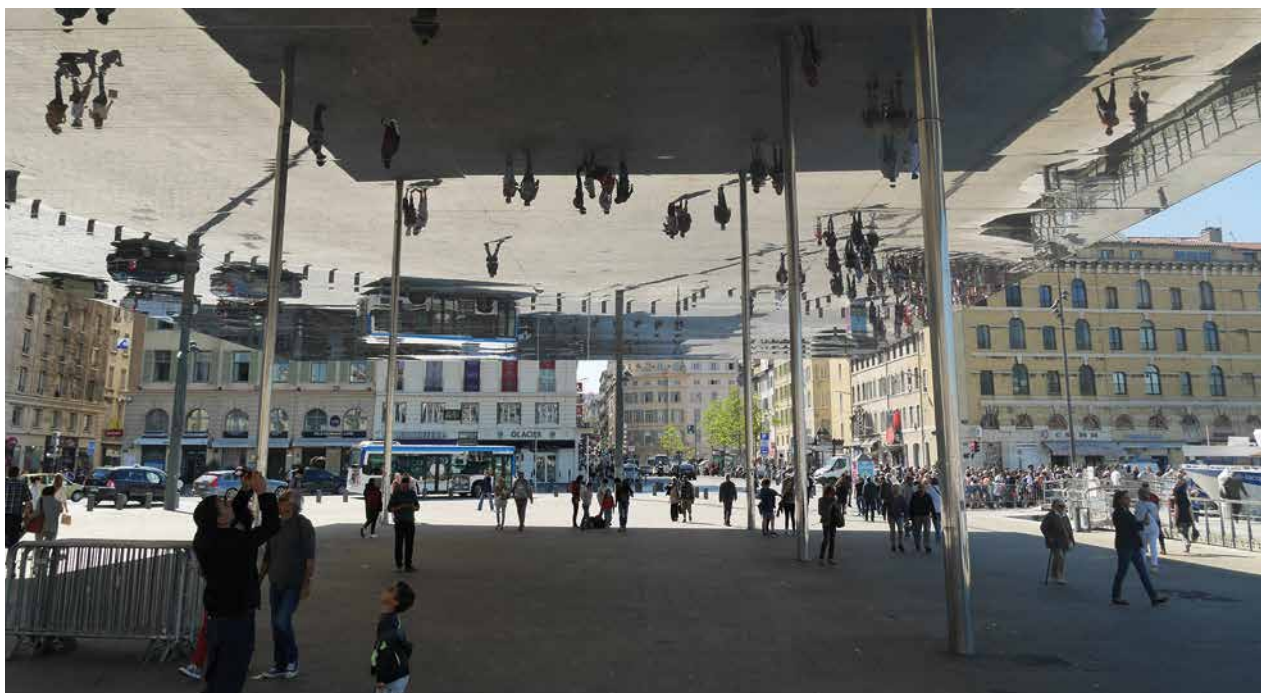


Foto: Bernhard Faller

Gestaltungswille ist immer auch eine Frage der Perspektive. Zum Perspektivwechsel lädt der Pavillon am Vieux Port in Marseille ein (realisiert von Architekturbüro Foster & Partner)

lungsfragen autonom und demzufolge nur eingeschränkt stadtentwicklungspolitisch wirksam.

Der von den Wissenschaften im politischen Raum vorgebrachte Wunsch nach Veränderung kann insofern an einer vielseitigen Realität scheitern, die in der wissenschaftlichen Betrachtung zuvor nicht ausreichend abgebildet war. Jede Disziplin und erst recht jede Analyse betrachtet immer nur einen Ausschnitt des Ganzen. Konkurrierende Interessen, konkurrierende Ziele und sogar konkurrierende wis-

enschaftliche Analysen buhlen im politischen Raum um Einfluss. Hier trifft Wissenschaft dann auf eine erweiterte Wirklichkeit inklusive aller Beharrungskräfte. Dies gilt wahrscheinlich in besonderem Maße für jede räumliche Politik (wie z. B. die Stadtentwicklungspolitik), gerade weil sich im Raum fast schon definitionsgemäß unterschiedlichste Interessen sowie Nutzungs- und Gestaltungsansprüche überlagern. Hier jeweils einen richtig dosierten Gestaltungswillen zu finden, ist eine immer wieder neu zu bewältigende Herausforderung für die wissenschaftliche Politikberatung.

Die Verwaltung als Partner der wissenschaftlichen Politikberatung

Die meisten Ergebnisse der wissenschaftlichen Politikberatung erreichen nur über einen Umweg die Politik als eigentlichen Adressaten. Wissenschaftlich fundierte Berichte und Publikationen werden primär von den Fachleuten in der Verwaltung gelesen. Auch entsprechende Gutachten und Studien zu stadtentwicklungspolitischen Fragen werden von hier aus beauftragt und begleitet. Die Politik mag bisweilen den Anlass für eine vertiefte Bearbeitung einer Frage geben. Die konkrete Ausgestaltung der Bearbeitung von der Ausformulierung der Frage über die Wahl der Methoden bis hin zur Formulierung der Ergebnisse und Empfehlungen erfolgt dann insbesondere in der Auftragsforschung im Schulterschluss von Fachverwaltung und Wissenschaft. Und schließlich ist die Ergebnisverwertung auch die Domäne der Fachleute in der Verwaltung, weil sie sich schließlich in von der Verwaltung erzeugten Beratungs- und Beschlussvorlagen niederschlägt. Insofern erfolgt die Politikberatung selten durch die wissenschaftlichen Gutachter direkt, sondern primär vermittelt durch die Experten in den Kommunen oder in den Ministerien. Die Frage nach der Umgangsweise mit wissenschaftlichen Erkenntnissen in der Politik richtet sich von daher viel stärker auf die Fachverwaltung als wichtiges Scharnier zwischen Wissenschaft und Politik.

Entscheidend ist dabei letztlich, welche Ergebnisse, Folgerungen oder auch Empfehlungen die Verwaltung an die Politik übermitteln möchte. Dabei spielt einerseits eine Rolle, ob die zuständigen Verwaltungsfachleute die wissenschaftliche Argumentation überzeugend finden und ihr folgen. Dieser fachliche Abgleich zwischen wissenschaftlichem Berater und Verwaltung ist meist recht gut zu bewältigen. Die auf beiden Seiten zum Berufsverständnis gehörende Sach- und Fachorientierung und oftmals auch die Zugehörigkeit zur

gleichen fachlichen Community mit einem Set von anerkannten Argumenten erleichtern die Verständigung. Hinzu kommt, dass die Verwaltungsfachleute den wissenschaftlichen Berater meist selbst ausgesucht und dabei oft auch auf übereinstimmende fachliche Grundorientierungen geachtet haben. Dieses gemeinsame fachliche Verständnis wird allerdings überlagert und erschwert von der verwaltschaftsseitigen Antizipation politischer Erwartungen und Handlungsbereitschaften. Das wissenschaftliche Ergebnis muss politikverträglich verpackt werden. Das Ringen um die politikverträgliche Formulierung hat viele Facetten und prägt die abschließende Bearbeitung und Überarbeitung einer wissenschaftlichen Auftragsstudie häufig in besonderem Maße. Dabei geht es um einzelne Formulierungen oder das Hervorheben und Zurückstellen von Teilergebnissen. Oder um das Vermeiden von politischen Fettnäpfchen und unnötigen politischen Kontroversen auf möglichen Seitenpfaden der Argumentation. Wesentlich ist bei alledem das idealerweise von beiden Seiten getragene Bemühen, die zentralen wissenschaftlich begründeten Empfehlungen diskussions- und schließlich auch mehrheitsfähig zu machen. Allerdings hat die Verwaltung, was den Zugang zu den parlamentarischen Gremien angeht, eine Art Torwächterfunktion und bleibt in dieser Hinsicht entscheidend für den Ergebnistransfer in die Politik.

Schwierig wird es davon ausgehend immer dann, wenn die Verwaltung in dieser Torwächterfunktion Gefahr läuft, eine sachlich gebotene Diskussion durch einen selektiven Transfer der Ergebnisse und damit verbundener Empfehlungen übermäßig einzuengen. Dafür gibt es unterschiedliche Ursachen: Eine zu hohe Loyalität zu einzelnen politischen Lagern. Eine hohe Fixierung auf bisherige politische Programme und

das damit korrespondierende „eigene“ Verwaltungshandeln. Eine Sorge, dass neue Erkenntnisse als Kritik am bisherigen Verwaltungshandeln verstanden werden oder dass besondere Anforderungen auf die Verwaltung und die eigene Zuständigkeit zurückwirken. Oder schlicht die manchmal übervorsichtige Einschätzung, dass bestimmte Ergebnisse im politischen Raum zu unproduktiven Kontroversen führen.

Unabhängig von diesen möglichen Ursachen führt die jahrzehntelange Erfahrung an der Schnittstelle Wissenschaft-Verwaltung-Politik zu der zunächst banalen Einschätzung, dass viel von den handelnden Personen abhängt. Die zentrale Frage dabei lautet: Inwiefern trauen sich die entscheidenden Personen in der Verwaltung, vordergründig „unbequem“ erscheinende Ergebnisse in die politischen Gremien und den politischen Diskurs einzuspeisen? Und inwiefern möchten sie sich den davon ausgehenden Kontroversen, Rückfragen und neuen Anforderungen an das Verwaltungshandeln aussetzen? Der Verweis auf die individualpsychologische Konstitution ist jedoch allenfalls die „halbe Wahrheit“ und führt hier kaum weiter. Wichtiger ist, ob die fachliche Arbeit in der Verwaltung in ihrer Einbettung und Organisation überhaupt ausreichend darauf gepolt ist, diese Debatten zu führen und auszuhalten. Besonders in Kommunalverwaltungen ist häufig der Satz zu hören, „die Politik muss sagen, wo es lang geht“. Dies ist richtig und falsch zugleich. Richtig ist natürlich, dass letztendlich die Politik Entscheidungen treffen und verantworten muss. Falsch wäre jedoch, damit den Verzicht auf vorgelagerte offene und kontroverse Debatten und eine entsprechend defensive Gangart zu rechtfertigen. Eine Fachverwaltung hat neben ihren ausführenden Aufgaben

immer auch selbst politikberatende Funktionen, mit denen sie in der Wissenschaft verankert und der Wissenschaft verpflichtet bleibt. Je offensiver und selbstbewusster sie diese Aufgaben annimmt, umso stärker wirkt sie als Übermittler wissenschaftlicher Ergebnisse, die geeignet sind, die politische Debatte für neue Erkenntnisse und neue Lösungen zu öffnen.

In dieser Hinsicht sind Ministerien möglicherweise stärker als Kommunen. Und Großstadtkommunen tun sich leichter als kleine Städte und Gemeinden. Vordergründig mag dies an einer Personalauswahl liegen, die mehr Wert auf wissenschaftliche Kompetenzen legt. Aber auch zwischen Städten ähnlicher Größenordnungen und selbst zwischen den einzelnen Dezernaten einer Stadtverwaltung gibt es erhebliche Unterschiede. Diese Unterschiede lassen sich am ehesten durch eine diskussionsfreudige und offene Kultur der Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung und zwischen Verwaltung und Politik erklären. Diese ist ihrerseits weniger von formalen oder organisatorischen Fragen abhängig (wie z. B. die Kleinteiligkeit der Zuständigkeiten oder der Existenz entsprechender Abstimmungsrounden), sondern in erster Linie ein Resultat einer entsprechend agierenden Verwaltungsführung. Zumindest drängt sich dieser Eindruck in der Zusammenarbeit auf. Eine diskussionsfreudige Fachverwaltung ist es gewohnt, die eigenen Zuständigkeiten und Vorgehensweisen wechselseitig in Frage zu stellen, sie weiter zu entwickeln und sie schließlich auch fachlich fundiert zu begründen. Dies öffnet sie zugleich für den produktiven Einbezug neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse und stärkt sie für den Dialog mit der Politik.

Mehr öffentliche Wirkung wäre gut

Zum Schluss zu einem Thema zurück, das bereits im vorderen Teil des Textes angeklungen ist: Wir leben in einer von Verunsicherung geprägten Zeit. Die Lust auf ein „Weiter so“ ist Vielen längst vergangen. Auch in der Stadtentwicklung: Nicht noch mehr Mobilität und Autos in der Stadt. Nicht noch mehr Flächen versiegeln für mehr Wohnungsbau und Gewerbe. Nicht noch mehr Verlust von Natur- und Landschaftsräumen. Nicht noch mehr Kommerzialisierung des Lebens und der öffentlichen Räume. Nicht noch mehr Energieverbrauch und CO₂-Emissionen. Aber was dann? Wie sieht die Stadt der Zukunft aus?

Das Fahrrad ist keine umfassende Antwort auf die Mobilitätsbedürfnisse moderner Gesellschaften. Wie stattdessen

eine „große Transformation“ als „massiver ökologischer, technologischer, ökonomischer, institutioneller und kultureller Umbruchprozess zu Beginn des 21. Jahrhunderts“ (Schneidewind 2019: 11) insgesamt und vor allem in der Stadtentwicklung aussehen soll, kann hier nicht diskutiert werden. Für den Moment und das hier diskutierte Thema ist jedoch wichtig, dass auch die wissenschaftlich basierten Zukunftsentwürfe in der Stadtentwicklung politisch noch nicht überzeugen. Möglicherweise ist die wissenschaftliche Beratung in Stadtentwicklungsfragen in besonderem Maße von den Unsicherheiten einer offenen Zukunft tangiert, gerade weil Stadtentwicklungsprozesse immer langfristiger Natur sind und von daher in besonderer Weise einer grundlegenden Orientierung bedürfen.



Foto: Bernhard Fallner

Fahrradabstellplatz unter der Haupttreppe zum Sydney Opera House

Wer die Stadtentwicklungspraxis mit wissenschaftlich basierten Zukunftsentwürfen auf neue Wege führen will, muss wohl auch einkalkulieren, dass die Politik unter rückläufigen Wählerbindungen und unsicheren Mehrheiten leidet. Dies ist eine Facette einer häufig diskutierten „Krise der Repräsentation“ (Michelsen/Walter 2013). Unter diesen Bedingungen leidet die Risikobereitschaft der Politik. Große Erwartungen an die repräsentativen Gremien, neue Wege in der Stadtentwicklung einzuschlagen, vertragen sich kaum mit dem gleichzeitig entzogenen Vertrauen ihnen gegenüber. Dies bedeutet jedoch zugleich, dass wissenschaftliche Ergebnisse

zu Fragen der Stadtentwicklung wieder stärker zum Gegenstand breiter gesellschaftlicher Debatten werden müssen. Ein zunehmendes öffentliches Interesse an Stadtentwicklung ist schon spürbar. Nun muss „nur“ noch die „Stadtentwicklungswissenschaft“ in dieser Hinsicht öffentlich sichtbarer und wirksamer werden. Welcher Weg dorthin führt, ist an anderer Stelle zu diskutieren. Recht eindeutig ist jedoch, dass es angesichts von immer kurzlebigeren und aufgeregteren öffentlichen Debatten schwieriger geworden ist, der Stimme der Wissenschaft Gehör zu verschaffen.

Literatur

Gehl, Jan, 2016: Städte für Menschen. 3. Auflage, Berlin.

Kaltenbrunner, Robert; Jakubowski, Peter, 2018: Die Stadt der Zukunft. 1. Auflage. Berlin.

Lau, Miriam, 2020: Ist das unser neuer Kanzler? Die Zeit, 19.03.2020: 2

Michelsen, Danny; Walter, Franz, 2013: Unpolitische Demokratie. Zur Krise der Repräsentation. 1. Auflage, Berlin.

Schneidewind, Uwe, 2019: Die große Transformation. Eine Einführung in die Kunst gesellschaftlichen Wandels. 3. Auflage, Frankfurt am Main.

Sennett, Richard, 2018: Die offene Stadt. Eine Ethik des Bauens und Bewohnens. 1. Auflage, Berlin und München.

THEORIE TRIFFT PRAXIS

Wie tragen die Planungswissenschaften zur Problemlösung vor Ort bei?

Der Beitrag untersucht das Verhältnis von Wissenschaft und Praxis in den Planungswissenschaften. Wie helfen letztere dabei, aktuelle Herausforderungen für Stadtplanung und Stadtentwicklung zu lösen? Angesichts der scheinbar unumkehrbaren Prozesse wie dem Klimawandel oder dem demografischen Wandel sowie der erforderlichen Transformation der Städte gewinnt diese Frage künftig weiter an Bedeutung.



Theo Kötter

ist seit 2003 Professor für Städtebau und Bodenordnung an der Bonner Universität. Nach seiner Habilitation 1995 im Fach „Städtebau und Siedlungswesen“ war er Leiter der Städtebauabteilung der Landeswohnungs- und Städtebaugesellschaft Bayern GmbH in München und wechselte 1998 zur Deutschen Bau- und Grundstücks-AG in Bonn. Im Jahr 2000 folgte eine Professur für Liegenschaftswesen, Raumplanung und Bodenordnung an der Universität Hannover.

tkoetter@uni-bonn.de

Städte stehen derzeit vor erheblichen strukturellen und strategischen Herausforderungen. Anzugehen sind vor allem der Mangel an bezahlbarem Wohnraum, der demografische und wirtschaftliche Strukturwandel, die fortgesetzte sozialräumliche Segregation in den Städten, der Klimawandel, die Digitalisierung, die Entwicklung der Innenstädte und die Mobilität. Der Ausnahmezustand der Städte während der Covid-19-Pandemie lässt einige dieser Themen und Probleme wie unter einem Brennglas sichtbar werden. Die Herausforderungen sind nicht nur umfangreich und komplex, sondern teilweise neu und unter unsicheren Rahmenbedingungen zu bewältigen. Die disruptiven Veränderungen und neuen Anforderungen zeigen deutlich, dass die bisherigen Strukturen der Städte überholt sind, zumindest ebenso wie die Stadtplanungstheorien einer kritischen Überprüfung bedürfen.

Diese Gemengelage von Herausforderungen verlangt nach innovativen Ansätzen, sowohl für die langfristige Ausrichtung der Stadtentwicklung als auch für die kurzfristige Problembewältigung. Die Stadtplanung muss daher an Strategien und an umsetzungsorientierten Konzepten für eine nachhaltige und zugleich gegenüber derartigen Krisen und Katastrophen resiliente Stadtentwicklung arbeiten. Daher wäre es äußerst hilfreich, wenn für die Bewältigung dieser

drängenden Zukunftsfragen und Herausforderungen valide Theorien für die Planung sowie für die Stadt der Zukunft und die Stadtentwicklung verfügbar wären. Gerade in dieser Phase ist eine theoriebasierte, abgewogene und weitsichtige Planung geboten. Die tiefgreifende Transformation der Städte mit einem zukunftsorientierten Umbau von Strukturen und der Neuorganisation von Funktionen wirkt sich wirtschaftlich, sozial und ökologisch auf das komplexe System Stadt aus. Das erfordert eine sorgfältige Wirkungsanalyse und Folgenabschätzung von Planungsentscheidungen. Deshalb rückt die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis in der Stadtplanung noch stärker in den Fokus.

Seit Jahren stehen die Stadt- und Regionalplanung sowie die Planungswissenschaften jedoch in der öffentlichen Kritik. Ihre gesellschaftliche Bedeutung gilt wegen der „Allzuständigkeitsphantasien der Planenden“, wegen ihrer begrenzten Fähigkeit zur Steuerung einer ressourceneffizienten Raum- und Siedlungsstruktur sowie aufgrund zahlreicher Großprojekte und Großsiedlungen der Nachkriegszeit mit ihren offensichtlichen sozialen, funktionalen und ökologischen Defiziten als gering (z. B. Kaltenbrunner 2011). Können Wissenschaft und Praxis die an sie gestellten Erwartungen unter diesen Voraussetzungen erfüllen?

Theorien der Stadtplanung als verbindendes Element von Wissenschaft und Praxis

Der klassische Diskurs über das Verhältnis von Wissenschaft und Praxis fokussiert in den Planungswissenschaften bislang häufig auf den Einfluss von Planungstheorien auf die Planungspraxis (Alexander 2010) und auf die Theorie-Praxis-Lücke (Levin-Keitel/Sondermann 2017). Dieser Beitrag erweitert diesen Fokus: Es ist zu klären, ob Planungswissenschaften zur Problemlösung beitragen. Zusätzlich geht es um die Umsetzung der räumlichen Planung und deren Bedeutung innerhalb von Planungstheorien als „blinder Fleck“.

Nach Albers (2000) haben Stadtplaner drei Aufgaben:

- die Erstellung eines „Plans“ im Sinne eines Modells, das ein neues oder ein umzugestaltendes Gebiet in seinem aus- oder umgebauten Zustand zeigt und die künftige Funktion, Struktur und Gestalt veranschaulicht (projektorientierte Stadtplanung),

- die Planung der Verwirklichung des Plans mit Grunderwerb, Flächenmanagement, Erschließung, Gemeinbedarfseinrichtungen und Nutzung der geschaffenen Baurechte sowie die Finanzierung der städtebaulichen Folgekosten etc. (Prozessplanung) sowie
- den vorausschauenden Umgang mit den begrenzten Ressourcen wie Raum, Fläche, Geld etc. insbesondere auf der gesamtstädtischen Ebene (Stadtentwicklungsplanung).

Anders als zahlreiche aktuelle Definitionen der Stadtplanung gehören für Albers nicht nur Planungen und informelle Entwicklungsprogramme zu den wesentlichen Bestandteilen der Praxis, sondern auch die Strategien und Instrumente für deren Vollzug wie Bodenordnung und Flächenmanagement (vgl. Diller/Thaler 2017: 58).

Stadtplanung ist eine relativ junge Erfahrungswissenschaft, die anders als Naturwissenschaften keine Versuche unter identischen Laborbedingungen zur Überprüfung von Hypothesen und Entwicklung von Theorien durchführen kann. Experimente oder Praxistests von Methoden und Entwicklungskonzepten können lediglich in Reallaboren stattfinden. Die Bedingungen und Konstellationen zwischen den Akteuren ändern sich dabei ständig und stellen daher besondere Anforderungen an die Theorieentwicklung.

Für die Klassifizierung und Systematisierung der Planungstheorien hat sich bislang eine Unterteilung in substantielle – also analytisch und gegenstandsbezogene – sowie prozedurale, prozessorientierte Planungstheorien als nützlich erwiesen (Yiftachel 1989). Die prozeduralen Planungstheorien fassen die Ansätze zur Gestaltung von Planungsprozessen im engeren Sinne zusammen. Bei den substantiellen Theorien geht es eher darum, die räumlichen Untersuchungsgegenstände, die Planung gestaltet, zu erklären. Beispiele dafür sind das System Stadt mit Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt oder die Strukturen, Funktionen und Gestalt einer Stadt als Ergebnis von Planung. Die Anforderungen an den theoretischen Gehalt sind naturgemäß sehr unterschiedlich: So weisen die generalisierenden Modelle der handlungsorientierten Ingenieurwissenschaften, etwa zum Planungsprozess, in den Sozialwissenschaften oftmals keinen Theoriestatus auf. Diesen Anspruch erfüllen aus dem Blickwinkel der sozialwissenschaftlichen Forschung zum Beispiel Erklärungsmodelle des Systems Stadt als Gegenstand von Planung und dessen Einflüssen (Diller/Thaler 2017).

Die Prozessplanung zur Verwirklichung des Plans spielt in den Planungswissenschaften und daher auch in den Planungstheorien bis heute lediglich eine geringe Rolle. Die wiederauflebende aktuelle Diskussion um die Bodenpolitik und eine sozialgerechte Bodennutzung macht wieder sehr deutlich, dass zahlreiche Probleme der Stadtentwicklung auf das Versagen der Bodenpolitik und der Bodenmärkte zurückzuführen sind. Darauf hat bereits der pragmatische Visionär Fritz Schumacher mit seiner Feststellung „Städtebau ist Bodenpolitik“ vor über 80 Jahren nachdrücklich hingewiesen. Diese Feststellung hat bis heute angesichts der neuen Wohnungsfrage und anderer Herausforderungen des Städtebaus nichts an Bedeutung verloren.

Deshalb sollten Planungstheorien nicht nur die Planung der Bodennutzung, sondern auch deren Verwirklichung durch die Instrumente der Bodenpolitik und des Flächenmanagements aufgreifen. Ohne Zugriff auf den Grund und Boden können die Kommunen ihre Planungsabsichten nicht realisieren und die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen nicht bewältigen. Der Boden, konkret seine Verfügbar-

keit und Nutzung entscheiden über die Zukunft der Städte (DASL 2020: 61). Ebenso wie Luft und Wasser ist dieser eine unverzichtbare und „unvermehrbar“ Daseinsgrundlage. Gegenwärtig ist die zweckmäßige und sozialgerechte Nutzung gefährdet: Der Boden hat sich zu einem Spekulationsobjekt und zu einer lukrativen Anlage für global agierende Finanzinvestoren entwickelt. In der Folge der Verknappung steigen die Bodenpreise vielerorts exponentiell an – das beeinflusst auch die Kosten für die Bodennutzung. Kommunen können kaum noch bezahlbare Wohnungen, Kindergärten, Schulen und andere Gemeinbedarfseinrichtungen schaffen. Es braucht Interventionen in den Bodenmarkt. Zur Problemlösung hat die kommunale Praxis bislang einzelne Ansätze wie beispielsweise kommunale Baulandmodelle entwickelt. Der wissenschaftliche Diskurs über eine Neujustierung des Bodenrechts und der erforderlichen Instrumente für eine zukunftsorientierte Stadt steht noch ganz am Anfang. Insbesondere wird die Bodenfrage fast ausschließlich im Kontext der Wohnungsfrage diskutiert. Es ist dringend geboten, dass Stadtplanungstheorien auch eine Theorie zur Bodennutzung umfassen. Stadt und Boden müssen zusammen gedacht werden (Kötter 2001: 147).

Für das komplexe Zusammenwirken von Planungssystemen und Marktmechanismen liegen bislang keine aktuellen Erklärungsansätze und Modelle vor. Eine in diesem Sinne integrierte Theorie für die Stadtplanung und die Bodennutzung könnte auf einem dynamischen Ansatz aufbauen, der die Stadt als Produkt eines Aushandlungsprozesses zwischen folgenden drei Akteursgruppen versteht (Kötter 2019: 749):

- Akteure der **Wirtschaft**, öffentliche Institutionen und Privathaushalte fragen Flächen in der Stadt für unterschiedliche Nutzungen nach und treffen Standortentscheidungen.
- **Grundstückseigentümer** als Verfügungsberechtigte, Planungsbegünstigte und Anbieter von Grundstücken beeinflussen die Bodenpreise und damit auch die unterschiedlichen Nutzungsmöglichkeiten, sind also wichtige Akteure des Bodenmarktes.
- **Politik und Verwaltung** einer Stadt treffen stadtplanerische Entscheidungen, setzen einen verbindlichen Rahmen für die Stadtentwicklung und regulieren die Bodennutzung.

Um Zusammenhänge zu verstehen, ist zu klären, welche Interessenlagen und Handlungslogiken die verschiedenen Akteursgruppen auszeichnet. Sie bilden den Kontext für die Stadtplanung und die Stadtentwicklungspolitik für ihr bodenbezogenes Handeln. Nur wenn diese die Grundlagen

kennt, kann sie dafür sorgen, dass der Boden im Sinne der Stadtentwicklungsziele optimal verwendet wird (allokative Ziele), und darauf hinwirken, dass das Bodeneigentum und -einkommen sozialgerecht verteilt werden (distributive Ziele).

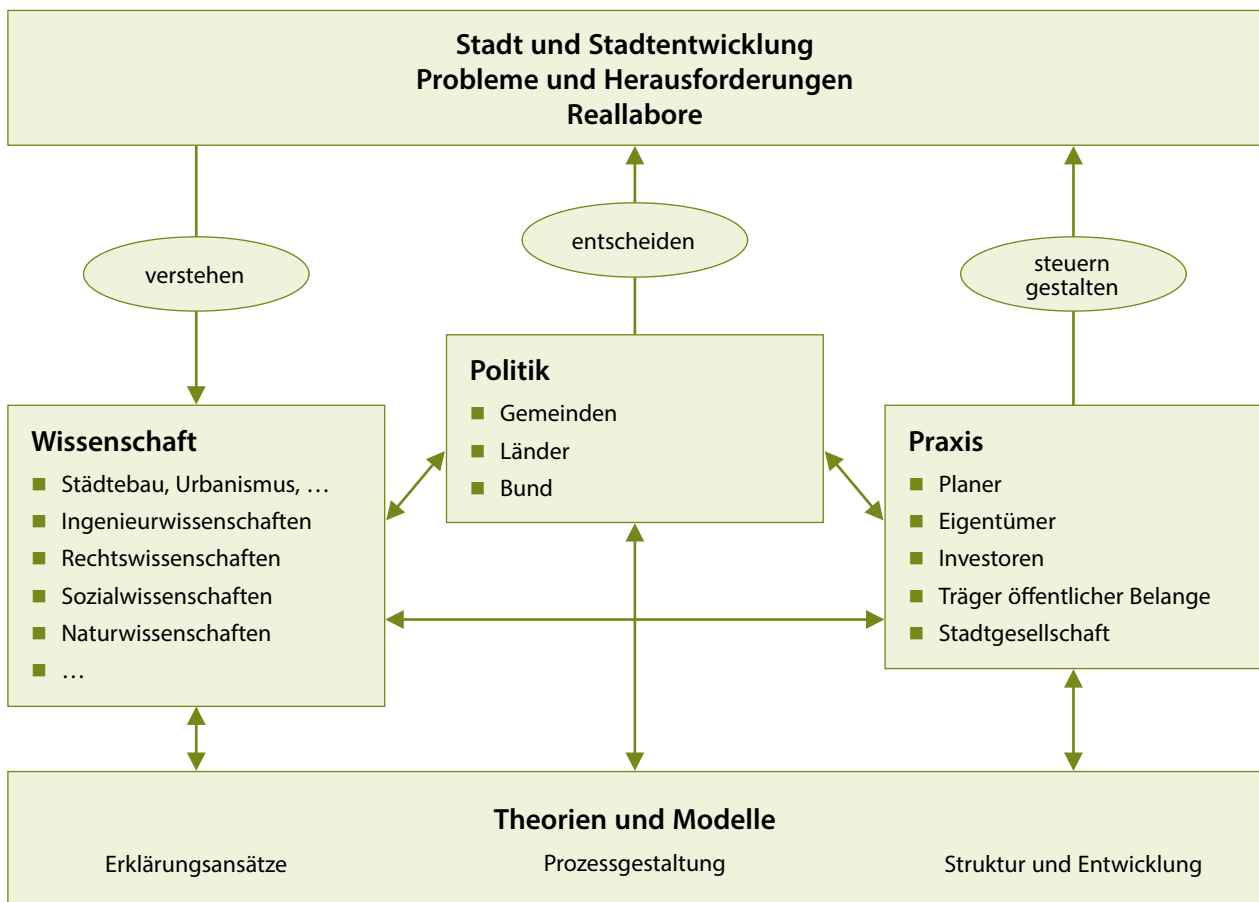
Angesichts dieser äußerst komplexeren Strukturen und Wirkungszusammenhänge müssen Planungstheorien selektive, modellhafte Vorstellungen der Realität entwickeln, also die komplexen Wirklichkeiten ausschnittsweise und modellhaft abbilden. Nur so können sie zu Analyse- und Prognosezwecken sowie zur empirischen Wirkungsforschung planerischer Praktiken dienen.

Theorien sind zudem nicht der Wissenschaft vorbehalten. Häufig werden sie auch in der Praxis entwickelt und empirisch ergründet (Hellmich/Lamker/Lange 2017). Sie lassen sich deshalb nicht unabhängig von Wissenschaft und Praxis denken. Es besteht indessen keine Dichotomie von Theorie

und Praxis, sondern eine Vierecksbeziehung zwischen Wissenschaft, Theorie, Politik und Praxis (vgl. Abb. 1). Neben der als Praxis bezeichneten Akteursgruppe ist die Politik aufgrund ihrer herausgehobenen Rolle als Entscheider und letztlich als Träger der Planungshoheit der Gemeinden als besondere Gruppe zu betrachten. Ebenso bedarf es einer weiteren Differenzierung der „Praxis“, zu der zunächst die Planer in den Verwaltungen und freiberuflichen Planungsbüros zählen. Ihre Aufgabe erstreckt sich auf die Gestaltung – zum Beispiel auf den Entwurf von Plänen und Konzepten – sowie auf die Steuerung – beispielsweise auf den Entwurf von Strategien und Prozessen – und damit im Wesentlichen auf die Vorbereitung politischer Planungsentscheidungen. Darüber hinaus umfasst die Gruppe der Praxis weitere relevante Akteure, die für die Aushandlungsprozesse in der Stadtplanung und damit für Planungstheorien eine zunehmend wichtige Rolle spielen. Diese haben sich bislang kaum an Diskursen zu Theorien beteiligt. Mit Ansätzen wie „Stadtmachen“ und sonstigen bürgerschaftlichen Initiativen

1

Beziehungen zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis sowie Theorie in der Stadtplanung



Quelle: eigene Darstellung

verstärkt sich derzeit die Bedeutung der Stadtgesellschaft, neben den klassischen Akteuren aus der Verwaltung, den Eigentümern, Investoren und Trägern öffentlicher Belange (Selle 2020: 114). Diese Akteure formulieren neue Gestaltungs- und Steuerungsansprüche. Zu Politik und Praxis steht die Wissenschaft seit jeher in vielfältigen Beziehungen, vor allem als Berater und Experte für Einzelfragen sowie als teilnehmender Forscher im Reallabor Stadt. Alle drei Akteursgruppen beeinflussen daher Stadtplanung und Stadtentwicklung und sind an der Theorieentwicklung zu beteiligen.

Planungstheorien und Modelle verbinden daher Wissenschaft, Praxis und Politik miteinander, das zeigen die vielfältigen Verknüpfungen (vgl. Abb. 1). Das Interesse an ihnen hat jedoch unterschiedliche Gründe. Die **Planungswissenschaft** möchte

- die Strukturen und Entwicklungen sowie die Planungsprozesse in Städten analysieren und verstehen,
- strukturelle und prozessuale Stärken und Schwächen identifizieren und Transformations- und Anpassungsmöglichkeiten aufzeigen,
- ein Angebot von Modellen und Methoden schaffen, die Politik und Praxis je nach Aufgabe und Situation zur Unterstützung und Rechtfertigung des eigenen Handelns nutzen können,
- methodische Grundlagen für das planerische Handeln und Wissen darüber liefern, um die Rationalität planerischen Handelns und politischer Entscheidungen zu verbessern und
- planerisches Wissen aufbereiten und damit eine Grundlage für die universitäre Ausbildung und den fachlichen Austausch und Fortbildung schaffen.

Die **Praxis** strebt mit der Theorieentwicklung an,

- eine Orientierung für ihr planungspraktisches Handeln zu schaffen und dieses kritisch zu reflektieren,
- ihr eigenes Handeln gegenüber Politik und den anderen Akteuren der Praxis besser zu begründen,
- mit den jeweiligen Problemen und Herausforderungen in der Stadtentwicklung den Forschungsbereich und -fragen für die Wissenschaft zu thematisieren,
- den empirischen Pool für wissenschaftliche Untersuchungen zu bilden,

- durch stetige Veränderungen einen Forschungsbedarf für Analysen, Theorien, Modelle, Methoden und Prozesse zu generieren und

- als Projektpartner ein Reallabor für die planungswissenschaftliche Forschung einschließlich Theorieentwicklung bereitzustellen.

Die **Politik** ist an der Theorieentwicklung interessiert, weil sie mit ihr

- ihren Anspruch als Entscheidungsträger für die Stadtentwicklung substantiiert wahrnehmen kann,
- eine verlässliche Grundlage und Rechtfertigung für langfristig orientierte Planungsentscheidungen erhält und
- sich in den Diskurs um eine zukunftsorientierte Stadtentwicklung als qualifizierter Gesprächspartner einbringen kann.

Insgesamt lässt sich daraus eine Nähe von Planungstheorie, Entscheidungstheorie und politischer Theorie erkennen, auf die bereits Albers (2000: 172) hingewiesen hat. Planung lässt sich daher auch als politische Praxis bezeichnen (Gribat 2017). Andererseits müssen Planungstheorien vom Inhalt der Planung und ihren substanziellen Zielen abstrahieren, da diese stets normativ geprägt und politischen Entscheidungen vorbehalten sind. Sie lassen sich mit wissenschaftlichen Methoden lediglich auf ihre Begründetheit, Widersprüche und Folgen prüfen (Fürst 2004). Zudem können Theorien zur Stadtplanung nur dann einen Anspruch auf wissenschaftliche Objektivität erheben, wenn zwischen Wissenschaft einerseits und Praxis und Politik andererseits eine kritische Distanz herrscht. Es besteht daher grundsätzlich ein Dilemma von Distanz und Nähe zwischen allen drei Akteursgruppen. Theorieentwicklungen in der Stadtplanung sind mit der Geschichte der Disziplin Städtebau und ihrem Aufgabenverständnis eng verknüpft. In der Forschung ließen sich zu Beginn vor allem für das rasante Stadtwachstum, Wohnungsprobleme und Krisen wie die Choleraepidemien in den wachsenden Industriestädten des 19. Jahrhunderts regelrechte Themenkarrieren in der Forschung nachweisen (Schubert 2015: 145). Heute gilt dies beispielsweise für schrumpfende Städte, die Flächeninanspruchnahme für Siedlungs- und Verkehrszwecke, den Klimawandel und die Resilienz (Gravert/Günzel/Wiechmann 2019). Wesentliche Treiber – neben dem wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse – sind nach wie vor die Praxis, die mit der Suche nach Theorien das Handeln leiten oder zumindest Entscheidungen erleichtern möchte (Albers 2000: 161), sowie Förderprogramme des Bundes als Anreiz für wissenschaftliche Untersuchungen.

Zu den Anforderungen und zur Kritik an Planungstheorien

Trotz dieser vielfältigen Interessen an Theorien und ihrer Entwicklung sehen sich Praxis und Politik einer erheblichen Kritik ausgesetzt. Eine von der Wissenschaft entwickelte Planungstheorie kann nach Albers (2000) kaum mehr sein als systematisierte Empirie mit Schwerpunkten in einer typologischen Ordnung von Planungsproblemen unterschiedlichen Charakters und Maßstabs, sinnvoll erscheinenden Kompositionsregeln für räumliche Elemente auf verschiedenen Maßstabsebenen vom Nutzungsgefüge bis zur dreidimensionalen Raumgestalt sowie dem der möglichen Strategien zur Umsetzung solcher räumlichen Kompositionen in die Wirklichkeit (Albers 2000: 177). Zudem weist Albers darauf hin, dass einer rein prozessualen Theorie der räumlichen Planung der Raumbezug fehle.

Die in der Praxis generierten Theorien basieren oftmals auf lokalen Erfahrungen im praktischen Vollzug. Hier stellen Praktiker fest, wie Planung funktioniert oder funktionieren sollte und wo Möglichkeiten und Grenzen bezüglich der Methoden, Instrumente und Verfahren bestehen. Dabei sind die örtlichen Rahmenbedingungen, Akteurskonstellationen und Planungskulturen sehr wichtig.

Die Planungspraxis diskutiert Planungstheorien der Wissenschaft schon seit langem kritisch. Es besteht der dringende Wunsch nach einer intensiveren Auseinandersetzung mit dem Theorie-Praxis-Verhältnis. Nicht nur Praxis und Wissenschaft füllen den Begriff Theorie unterschiedlich aus, sondern auch die verschiedenen Wissenschaftsdisziplinen. In der Kritik stehen Planungstheorien vor allem wegen folgender Punkte (Levin-Keitel, Sondermann 2017: 2; Hellmich/Lamker/Lange 2017: 13):

- Theoretisches Wissen ist nicht direkt in der Praxis umsetzbar
- Widerspruch zu eigenen praktischen Erfahrungen
- Fehlende Unterstützung des praktischen Handelns
- Geringe Überlappungen zwischen theoretischen Überlegungen und Praxis
- Der praktische Nutzen, der sich vor allem in innovativen und konkreten Handlungsempfehlungen ausdrücken könnte, ist sehr gering
- Handlungsempfehlungen fallen zu oberflächlich aus

- Hypothese eines „Gap“ zwischen Planungstheorie und Planungspraxis
- Planungspraxis nutzt Forschungsergebnisse zu wenig
- Die Praxis repliziert lediglich bereits bekannte normative Setzungen
- Der Ertrag theoriebasierter Arbeiten ist für die Praxis gering, wenn die empirische Basis unzureichend ist
- Die Wissenschaft vermittelt ihre abstrakten Theorien sehr schwer verständlich.

Zudem gibt es erhebliche Defizite im Transfer der wissenschaftlichen Erkenntnisse und in ihrer Praxisrelevanz. Die formulierten praktischen Handlungsempfehlungen an die Raumplanung ergeben sich nur selten aus wissenschaftlichen oder gar theoriebasierten Erkenntnissen. Auch werden zum großen Teil altbekannte Positionen repliziert, ohne dabei durch wissenschaftliche Argumentationen unterstützt zu werden. Die Erkenntnisse der Wissenschaft liefern so nur zum Teil Antworten auf die Herausforderungen des Planungsalltages und „gehen oft an der Realität vorbei“ (Hellmich/Lamker/Lange 2017).

Die Kommunikation von Theorien in die Praxis scheitert bisweilen auch an der etablierten Publikationskultur der Forschungsergebnisse der Hochschulen in internationalen wissenschaftlichen Journals. Diese sind für die kommunale Praxis häufig nicht zugänglich. Schließlich erlaubt die personelle Ausstattung vor allem in den Planungsämtern der kleinen und mittleren Städte nur eine begrenzte Auseinandersetzung mit Planungstheorien. Die transdisziplinären Ansätze im Sinne eines Zusammenwirkens von Forschung und Praxis sind in den aktuellen Themenbereichen Klimaanpassung, Vulnerabilität, Resilienz, Risiko und Raumplanung inzwischen jedoch etwas ausgeprägter.

Für die genannten Defizite von Planungstheorien und -modellen gibt es vielfältige Gründe. Dazu gehört die Notwendigkeit zur immer stärkeren Verallgemeinerung, Vereinfachung und Reduzierung angesichts der rasant zunehmenden Komplexität des Systems Stadt und Stadtplanung (vgl. auch Streich 2011):

- Steigende Vielfalt an städtebaulichen Strukturen und zukünftigen Entwicklungsoptionen

- Zunehmender Umfang an Aufgaben, Probleme und Herausforderungen für die Stadtplanung in räumlicher, zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht
- Steigende Dynamik und disruptive Veränderungen in raumwirksamen Bereichen wie Demografie, Wirtschaft, Klima, Digitalisierung etc.
- Externe Einflüsse regionaler und globaler Wirkkräfte in den Bereichen Wirtschaft, Demografie, Finanzen, Migration, Klima etc.
- Heterogenisierung der Stadtgesellschaft durch soziale Fragmentierung, postmodernen Wertpluralismus etc.
- Verlust an lokalen Bindungen der Stadtbewohner durch Trends zu multilokalen Lebensformen
- Vielfalt von widerstreitenden Zielen und Interessen der unterschiedlichen Akteure der Stadtentwicklung wie Bewohner, Grundstückseigentümer, Investoren etc.
- Komplexität von planerischen Prozessen aufgrund zahlreicher formeller und informeller Verfahrensschritte sowie einer Vielzahl von Akteuren
- Vielfalt an rechtlichen Regelungen und Standards für planerische Entscheidungssituationen
- Vielfalt an Methoden und Formaten sowie für technischen Hilfsmitteln und Optionen die Planung und Entscheidungsfindung.

Angesichts dieser Entwicklungen müssen Planungstheorien notwendigerweise einen vereinfachenden Modellcharakter aufweisen, die komplexen Wirklichkeiten also selektiv durch Reduktion der Realität abbilden. Erklärungsansätze konzentrieren sich daher meistens auf thematische Ausschnitte der räumlichen Umwelt und Themen für die Planung, um verständlich, nachvollziehbar und anschaulich zu sein – und um als Analysemodelle der empirischen Erforschung und als

Szenariomodelle für die Planungspraxis dienen zu können. Sie stellen also eine vereinfachte, modellhafte Vorstellung einer viel komplexeren Realität dar. Zugleich ist es sehr unsicher, wie sich das komplexe System Stadt und der Stadtplanung künftig entwickelt. Dies führt zu der Feststellung, dass alle Theorien und Modelle unzulänglich, aber einige hilfreich sind.

Vor diesem Hintergrund gibt es (bislang) kein geschlossene städtebauliche Planungstheorie, die als Grundlage für politische Entscheidungen und planerisches Handeln verwendbar wäre. Diese scheint es auch in Zukunft nicht geben zu können. Es wird kaum möglich sein, die relevanten Strukturelemente und strukturellen Entwicklungen einer Stadt und der Planung derart systematisch in einer Theorie zusammenzufassen, die alle derzeitigen und zukünftigen Phänomene und Prozesse abbildet. Für zunehmend pluralistische Stadtgesellschaften lassen sich weder umfassende substanzielle noch prozedurale Theorien der Stadtplanung entwickeln (Albers 2000: 177). Hinzu kommt die jeweilige individuelle lokale Situation, geprägt von subjektiven Vorstellungen und Interessen der unterschiedlichen Akteure, in der städtebauliche Planung agieren muss.

Derzeit zeichnet sich ein erheblicher Bedarf an der Weiterentwicklung bestehender und Entwicklung neuer Theorien ab: In Städten und Stadtregionen kommt es zu großen Neuentwicklungsvorhaben und Prozessen der Transformation, die sie aufgrund der gebauten Strukturen über einen langen Zeitraum prägen. Andererseits wirken tiefgreifende Prozesse wie der Klimawandel, der demografische Wandel, der Wirtschaftswandel einschließlich Globalisierung. Ihre Auswirkungen sind bisher kaum analysiert und verstanden. Für vielfältige Fragen ist ungeklärt, wie Stadtplanung und Stadtentwicklung darauf reagieren können und sollten. Deshalb scheint eine wichtige aktuelle Herausforderung darin zu bestehen, „blinde Flecken“ in der Theoriebildung bezüglich dieser Herausforderungen zu erkennen und zu bearbeiten, die Vielfalt der Praktiken abzubilden und theoretische Erkenntnisse in die Praxis zurück zu spiegeln.

Theorieentwicklung als Prozess gemeinsamen Lernens von Wissenschaft und Praxis

Angesichts dieser Defizite vorliegender Planungstheorien liegt es nahe, künftige Theorien und Modelle in gemeinsamen Prozessen von Wissenschaft, Praxis und Politik zu entwickeln. Dafür braucht es geeignete Forschungsrahmen und Formate, die dem wissenschaftlichen Erkenntnisinteresse an Grundsatzfragen und dem konkreten Problemlösungsinteresse von Praxis und Politik gleichermaßen Rechnung tragen. Transdisziplinäre oder angewandte Forschung scheinen daher als zielführender Ansatz zu dienen, wie beispielsweise im Programm Zukunftsstadt des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF).

Als erfolgreicher Weg für die Entwicklung von Planungstheorien gilt der Ansatz des gemeinsamen Lernens von Wissenschaft, Praxis und Politik. Das Format einer solchen Zusammenarbeit durch kollegiale Kooperation, intersektoralen Austausch sowie Beteiligung von Zivilgesellschaft und Privatwirtschaft auf unterschiedlichen Planungsebenen von der Stadtregion bis zum Stadtquartier hat sich inzwischen vielfach bewährt. Wie die folgenden beiden Beispiele verdeutlichen, entstehen dann koproduktive und erfolgreiche Prozesse der Wissensgenerierung, wenn die gemeinsame Klärung der Problem- und Aufgabenstellung, die Festlegung des Projekt- und Forschungsdesigns sowie der erwarteten Erkenntnisse und Ergebnisse im Fokus stehen.

Das Beispiel Stresstest Stadt

Städte und Gemeinde sind zunehmend von externen Schocks und Krisen betroffen und können den Lebensalltag der Menschen erschüttern. Die Lage in Wirtschaft und Gesellschaft prägen schnelle Umbrüche, Konfrontationen und neue Naturgefahren. Deshalb laufen nicht alle Entwicklungen stetig in die gewünschte Richtung.

In einem inter- und transdisziplinären Projekt des ehemaligen Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) – betreut vom BBSR – entwickelten die Beteiligten einen Stresstest für die Stadt. Auf diese Weise erhielten Kommunen ein Instrument, mit dem sie Unsicherheiten, Risiken und Gefahren der Stadtentwicklung erfassen und damit ihre Resilienz bewerten können (Kötter et al. 2018; Jakubowski et al. 2019). Der „Stresstest Stadt“ gibt einen praxisorientierten Impuls in die Debatte um Strategien der Stadtentwicklung, der in Zeiten zunehmender Unsicherheiten immer wichtiger wird.

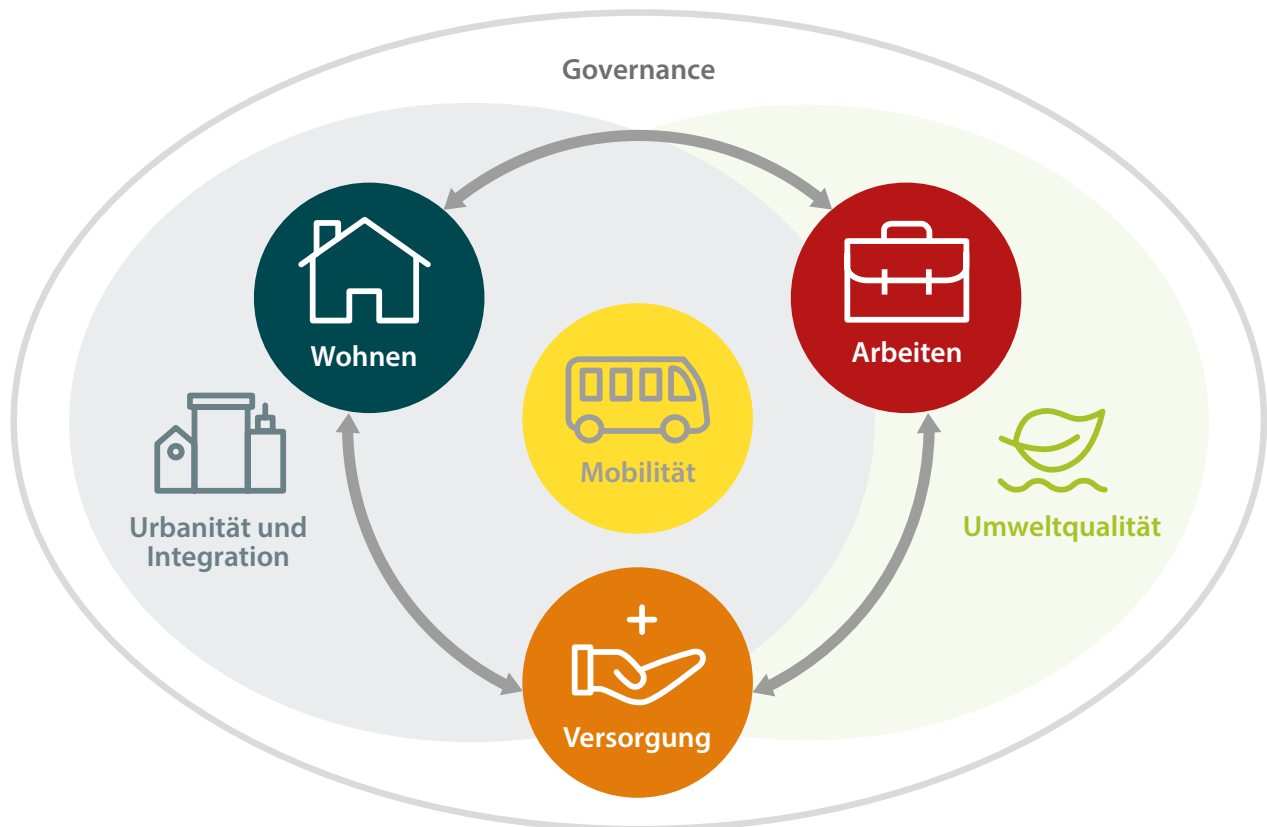
Für den Stresstest entstand ein praxistaugliches Tool zur Identifizierung und zur Analyse urbaner Resilienz. Die Erkenntnisse sollen beispielsweise in der strategischen Stadtentwicklungsplanung genutzt werden, die zunehmend auf den Umgang mit Unsicherheiten und Risiken fokussiert ist. Die Entwicklung eines aussagefähigen Resilienzindex scheint als Werkzeug für eine krisenfesten Stadtplanung zweckmäßig zu sein.

Für die Anwendung des Tools auf kommunaler Ebene braucht es ein operationalisiertes Konzept der Resilienz. Um die Lücke zwischen dem theoretischen Ansatz der Resilienz und einem Werkzeug für die Stadtentwicklung zu schließen, waren für die Konzeption des Stresstests die Ziele und Zwecke zu konkretisieren:

- Fokussierung auf die Herausforderungen der Städte in Deutschland
- Bereitstellung eines praxistauglichen Instruments für die Kommunen zur Erfassung und Bewertung der Resilienz, um damit die Unsicherheiten der Stadtentwicklung zu identifizieren, analysieren und bewerten
- Entwicklung eines aussagefähigen Resilienzindex als Werkzeug für eine krisenfesten Stadtplanung
- multipler Ansatz zur Bewertung der kumulativen Auswirkungen von Stress aufgrund unterschiedlicher Krisen und Katastrophen

Der mit Praxispartnern entwickelte Stresstest-Prototyp basiert auf dem Modell einer „funktionsfähigen Stadt“. Dieses Modell greift urbane Grundfunktionen wie Wohnen, Arbeiten und Versorgung auf, die Menschen und Bewohner in einer Stadt benötigen (vgl. Abb. 2). Es geht davon aus, dass eine Stadt die Funktionen über verschiedene Strukturen (Deskriptoren) bereitstellt. Deskriptoren sind typische urbane Bereiche, mit denen sich der Charakter einer Stadt beschreiben lässt. Zum Beispiel lassen sich Städte mit einer überwiegend jungen oder alten Bevölkerungsstruktur oder mit einem mehr oder weniger angespannten Wohnungsmarkt voneinander unterscheiden.

Die Annahme im Stresstest Stadt ist, dass sich über die jeweilige Ausprägung der Deskriptoren auch die Robustheit und



Quelle: empirica / gaiac / Universität Bonn

Anpassungsfähigkeit einer Stadt beschreiben und erfassen lassen. Die weitere Operationalisierung erfolgt durch einen multikriteriellen Ansatz, der Robustheit und Anpassungsfähigkeit als wesentliche Dimensionen der Resilienz über ein Indikatorenset von über 100 Einzelindikatoren abbildet.

Das Modell der funktionsfähigen Stadt erarbeiteten die Praxispartner (Städte, Verbände, Organisationen des Katastrophenschutzes etc.) gemeinsam, um eine möglichst hohe Praxisrelevanz zu erreichen. Der Stresstest greift zur Operationalisierung des Resilienzbegriffs auf die Robustheit städtischer Systeme gegenüber externen Schocks sowie auf die Anpassungsfähigkeit von Städten als lernende Reaktion zurück. Während sich die Robustheit durch objektive Indikatoren beurteilen lässt, ergibt sich die Anpassungsfähigkeit aus einer Befragung der Städte hinsichtlich ihrer Konzepte, Strategien und organisatorisch-institutionellen Ansätze zur Bewältigung der ausgewählten Stresssituationen. Auf die-

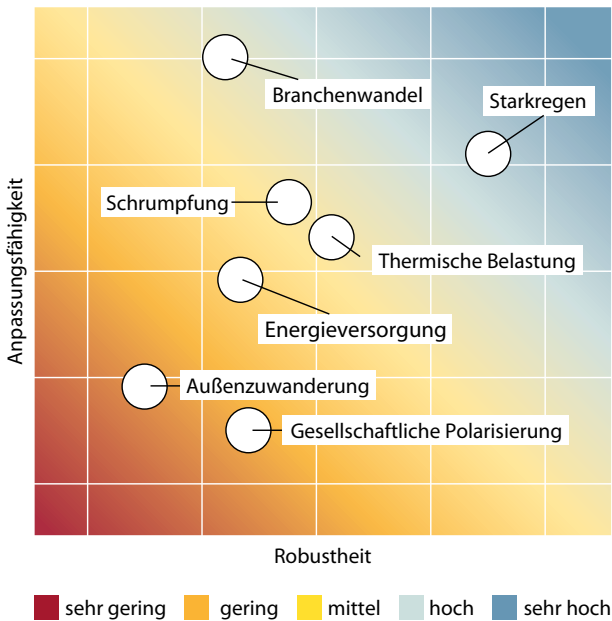
se Weise werden für jedes Stressszenario unterschiedliche Kombinationen an Indikatoren für die Robustheit und Anpassungsfähigkeit der Stadt ausgewertet.

Das im Forschungsprojekt entwickelte Modell einer funktionsgerechten Stadt, das Modell zur Operationalisierung des Begriffs Resilienz sowie die acht Stressszenarien sind Ergebnis eines konsensorientierten Diskussionsprozesses im Beirat des Forschungsvorhabens. Je nach Einschätzung der Relevanz bestimmter Risiken für eine Stadt lassen sich die Stressszenarien auch an die individuellen Anforderungen der Städte anpassen.

Die Vorgehensweise im Projekt folgte dem Anspruch, auf Basis gesicherter wissenschaftlicher Konzepte und methodischer Ansätze ein praxistaugliches Instrument zu entwickeln. Die zahlreichen Anwendungen in den Pilotstädten zeigen, dass die Akzeptanz des Tests in der kommunalen Planungs-

3

Beispielhafte Resilienzmatrix für die Gesamtstadt gegenüber ausgewählten Stressszenarien



praxis gegeben ist und dass sich die Ergebnisse als valide, schlüssig und hilfreich für die künftige strategische Ausrichtung einer resilienten Stadtentwicklung erwiesen haben.

Das Beispiel NACHWUCHS

Die prosperierenden Stadtregionen in Deutschland stehen angesichts der Zuwanderung vor erheblichen Herausforderungen. Steigende Flächennachfragen für Wohnen, Arbeiten und Infrastruktur zu Lasten der Landwirtschaft erhöhen den Druck auf die Ressource Land. Welche Treiber beeinflussen die Landnutzung in der Region künftig? Welche Problemlagen und Herausforderungen resultieren aus den Blickwinkeln von Politik, Praxis und Wissenschaft daraus? Und wie kann sich eine Region organisieren und handlungsfähig werden, um mit passenden Konzepten und Strategien die Entwicklung einer nachhaltigen Landnutzung zu steuern?

Das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Förderschwerpunkt „Zukunftsstadt“ geförderte Projekt NACHWUCHS (Nachhaltiges Agri-Urbanes zusammenWachsen) versucht, diese Fragen zu beantworten. Es findet in der linksrheinischen Kölner Wachstumsregion statt. Nutzungsdruck und Nutzungskonflikte sind hier groß. Das

liegt vor allem an den zunehmenden Flächenansprüchen für Siedlungs- und Infrastrukturzwecke und dem Strukturwandel im Rheinischen Revier nach dem Beschluss zum Kohleausstieg. Daher gilt es, wachsende Landnutzungsansprüche und -konflikte zu bewältigen und zugleich die Qualität und Identität der landwirtschaftlich geprägten Kulturlandschaft zu sichern. Im Reallabor zwischen Tagebau und Kölner Ring, zwischen Ackerbau und Industrie 4.0 entwirft das Projektteam dafür nachhaltige Raumbilder und Siedlungskonzepte. Zukunftsfähige räumliche Leitbilder berücksichtigen Trends wie neue Wohn- und Lebensformen, intelligente Mobilität und den bevorstehenden tiefgreifenden Strukturwandel.

Das Projekt verfolgt das Ziel, das Wissen sowie die Handlungsfähigkeit für eine nachhaltige Entwicklung einer prosperierenden metropolitanen Großstadtregion zu verbessern. Handlungsorientierte strategische Ansätze sollen die Funktionen, Strukturen und Freiraumqualitäten stärken. Aufbauend auf einem vertieften Verständnis der Wechselwirkungen in der wachsenden Region erarbeitet das Projektteam kooperativ innovative Entwicklungsmöglichkeiten jenseits eines Weiter-so-Szenarios. Auf Basis der Zusammenschau von realen und geplanten Landnutzungen und der zuvor ermittelten Randbedingungen erarbeitet es mit kommunalen und regionalen Akteuren auf unterschiedlichen Skalenebenen konkrete Raum- und Siedlungsbilder. Angesichts des erheblichen Flächenbedarfs sollen innovative Siedlungskonzepte mit höherer Dichte bei gleichzeitiger Erhaltung der Freiraumqualitäten in Anlehnung an die moderne Gartenstadtidee entstehen.

Ein visionäres Raumbild visualisiert die mögliche Zukunft der Gesamtregion (vgl. Abb. 4). Es zeichnen sich vier Raumkategorien mit jeweils typischen Herausforderungen und Handlungsfeldern, Begabungen und Entwicklungszielen ab:

- Metropolitaner Kern und Marktplatz (Großstadt Köln)
- Dynamischer Städtering in multifunktionaler Kulturlandschaft
- Agrikulturlandschaft mit urbanen Zentren
- Urbane Erftkorridor

Die Arbeit an einem Raumbild mit den Akteuren der Region sorgt für einen Austausch – es entsteht ein gemeinsames Verständnis zur Zukunft der Region. Die Basis dafür bilden einerseits die anhand von 20 ausgewählten Indikatoren ermittelten Strukturen, Entwicklungstrends, Problemlagen und Begabungen im Sinne von Entwicklungspotenzialen sowie andererseits die konzeptionellen, zukunftsorientierten Vorstellungen für die Region.

Für die verschiedenen Raumkategorien erarbeiten die Akteure in aufeinander aufbauenden Workshops und Perspek-

tivenwerkstätten Planungsbausteine für lokale Fokusräume. So konkretisieren sie die Ziele. Vorentwürfe für diese Modellräume werden zu sektorenübergreifenden Siedlungsbildern verdichtet. Im regionalen Entwurfsprozess werden Best-Practice-Beispiele zu hybriden Stadt-Land-Strukturen analysiert und innovative Siedlungskonzepte idealerweise bis zur Ebene des Baubauungsplanes entwickelt.

Das Verfahren soll innovative, flächensparende Raumstrukturen und zugleich attraktive Siedlungsformen für das 21. Jahrhundert schaffen. Bis 2023 werden wichtige Stellschrauben nachhaltiger Siedlungsstrukturen und multifunktionaler Freiraumnutzungen identifiziert. Dies soll die Flächeninanspruchnahme reduzieren und Konflikte zwischen Landwirtschaft und Siedlungsentwicklung minimieren. Neue strate-

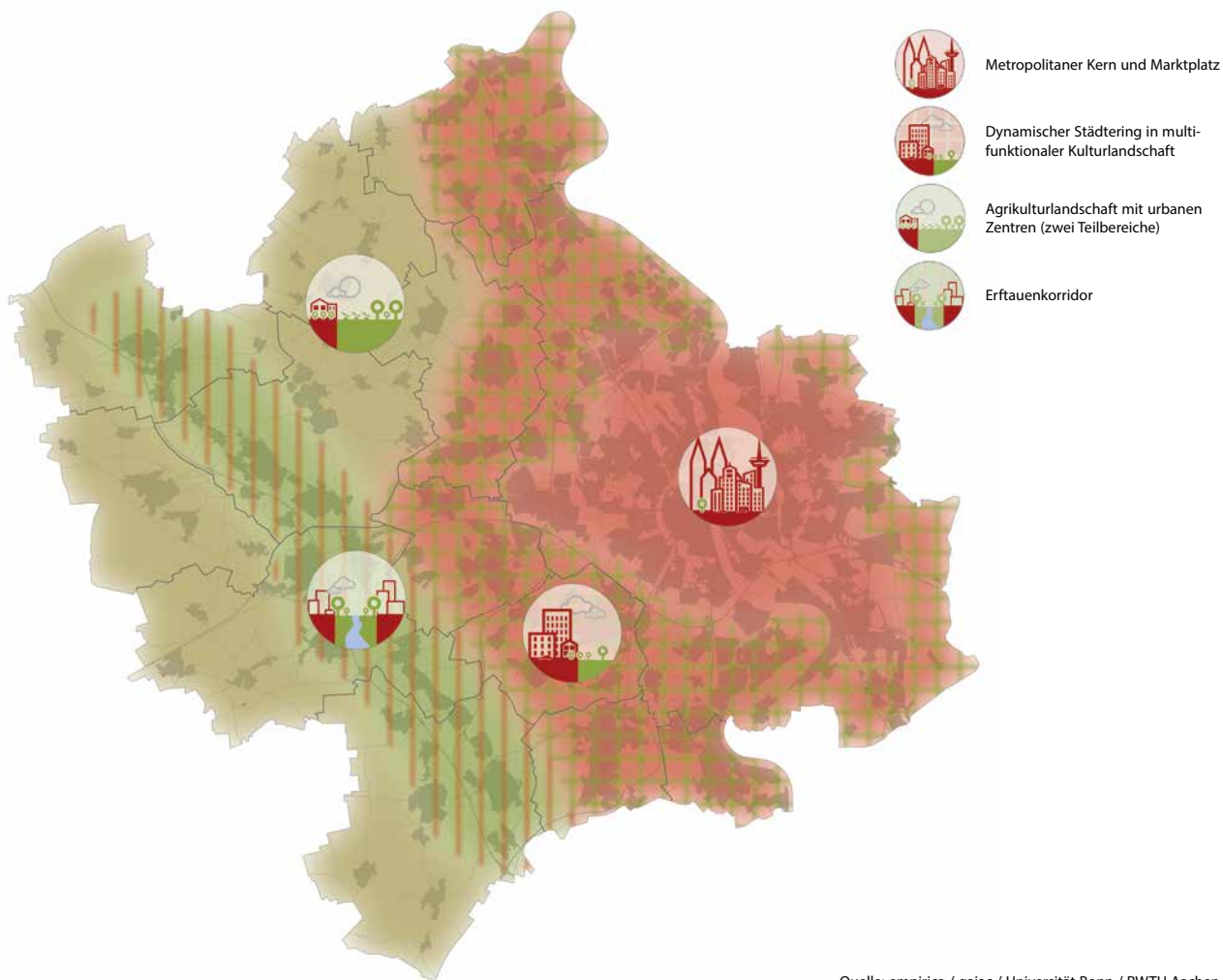
gische Ansätze und Kooperationen in der Region sollen eine Trendwende einleiten.

Für die Verwirklichung dieser Ziele in der prosperierenden Stadtregion müssen vor allem drei wesentliche Voraussetzungen geschaffen werden:

Mechanismen für den Interessenausgleich: Es zeichnet sich ein erheblicher Bedarf ab, die unterschiedlichen Ziel- und Interessenkonflikte auszugleichen. Sie ergeben sich vor allem aus den räumlich unterschiedlichen Flächenbedarfen für Wohnen aufgrund von Zuzug, aus dem Flächenbedarf für Gewerbe aufgrund des Strukturwandels im Rheinischen Revier, aus der Landwirtschaft, aus dem Freiraum- und Bodenschutz, aus der eigenständigen Entwicklung der Städte

4

Gemeinsames Raumbild für die Region



Quelle: empirica / gaiac / Universität Bonn / RWTH Aachen

im Erftverband sowie aus der aktuellen Situation der Daseinsvorsorge und des Schienenpersonennahverkehrs. Als Instrumente des Interessenausgleichs dienen künftig ein gemeinsam entwickeltes Indikatorenset, das die Planungsstandards für die künftige Entwicklung in der Region festlegt, ein gemeinsam entwickeltes Raumbild sowie gegebenenfalls gemeinsame Institutionen für die Flächenentwicklung und den Wohnungsbau.

Prozesse zur Schaffung von Innovationen: Die exemplarischen Herausforderungen des Wachstums und des Strukturwandels erfordern neue Konzepte und Lösungen. Das Projektteam entwickelt und testet daher Prozesse und Beteiligungsformate, die beispielsweise zu den Fragen der Integration von Siedlungsflächenentwicklung und urbaner Landwirtschaft, zum demografischen Wandel und neuen Wohnformen, zur Akzeptanz und zur Qualität einer höheren Bebauungsdichte in der Stadtregion innovative Ansätze liefern können.

Ein Fazit

Bei aller Unvollkommenheit, Unzulänglichkeit und „blinden Flecken“ von Planungstheorien: Sie sind und bleiben eine unverzichtbare Reflexionsgrundlage für das Handeln von Politik und Praxis. Dafür sprechen trotz aller Schwierigkeiten und Begrenzungen auch in Zukunft vor allem zwei Gründe. Nur wenn Entscheidungen, Konzepte und Prozesse von Politik und Praxis auf explizit formulierten Planungstheorien gründen, können diese die Ergebnisse ihres Handelns ana-

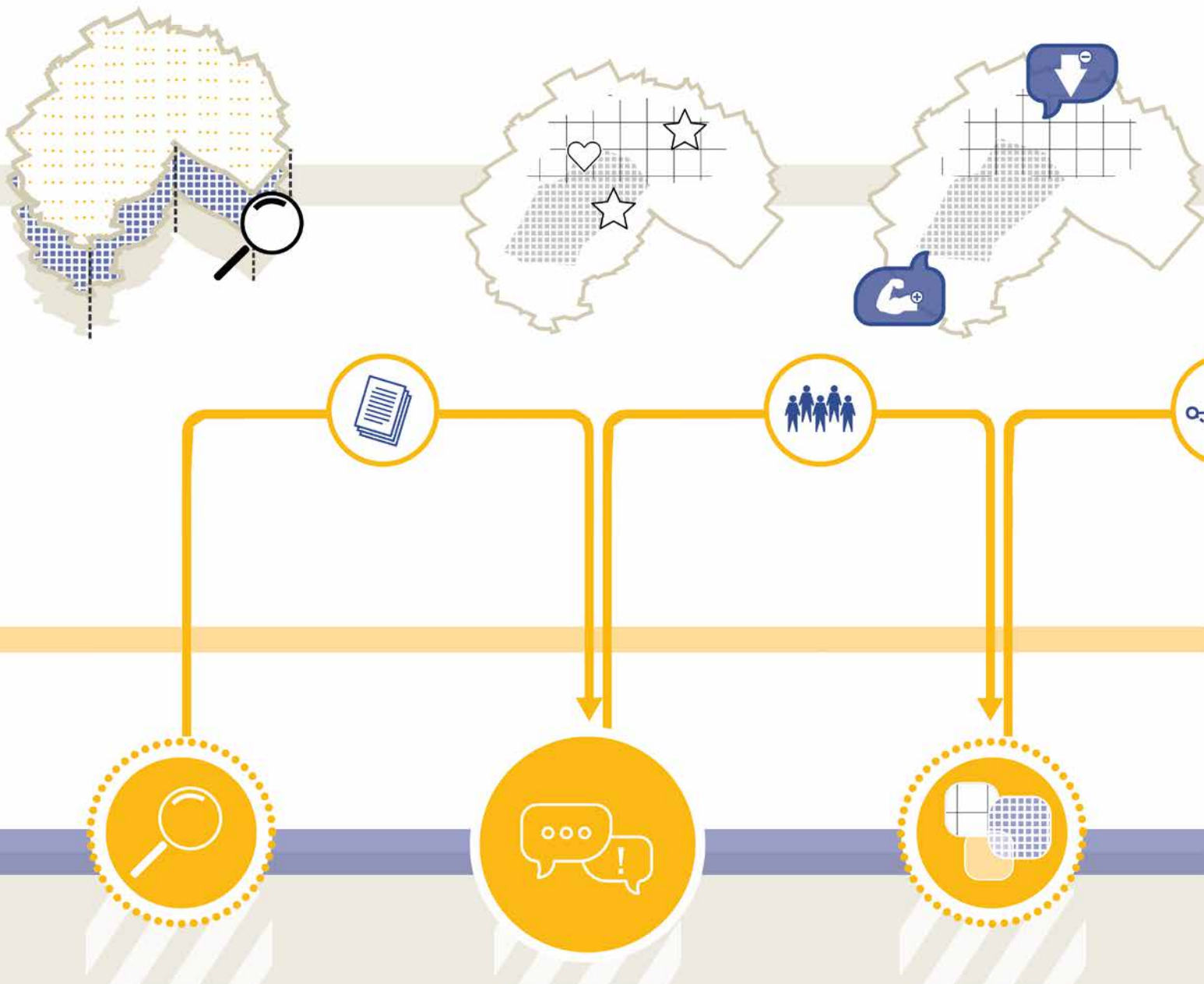
Institutionen zur Umsetzung und Verstetigung: Die Verwertung und Umsetzung der Projektergebnisse erfordern eine handlungsfähige Region. Dazu bietet sich eine gemeinsame Governancestruktur an, die das Projektteam entwickelt, testet und verstetigt. Dabei sind die erforderlichen Kompetenzen im strategischen und operativen Bereich zu identifizieren und bestehenden oder neuen Organisationsstrukturen zuzuordnen.

Das große Interesse der Praxis und der Politik in der Region an dem Projekt unterstreicht den Bedarf für diese Ansätze als Basis für eine nachhaltige stadtrregionale Entwicklung. Die entwickelten Methoden, Raumbilder, Siedlungsmodelle und Umsetzungsinstrumente sollen die Kompetenzen der regionalen Projektpartner stärken. Auch andere Stadt-Umland-Regionen sollen durch Veröffentlichung verallgemeinerungsfähiger Erkenntnisse von den Ergebnissen des Vorhabens profitieren.

lysierten, vergleichen, testen, verbessern, kommunizieren und in relativ kurzer Zeit auch lernen. Zudem sind explizite Theorien für die Planungswissenschaft äußerst hilfreich, um die Wirkungen und Folgen der Theorien zu erfassen, zu analysieren und kritisch zu reflektieren. Dadurch ergibt sich ein wesentlicher Mehrwert, der Politik und Praxis beim kurzfristigen lösungsorientierten sowie langfristigen strategischen Planungshandeln unterstützt.

Literatur

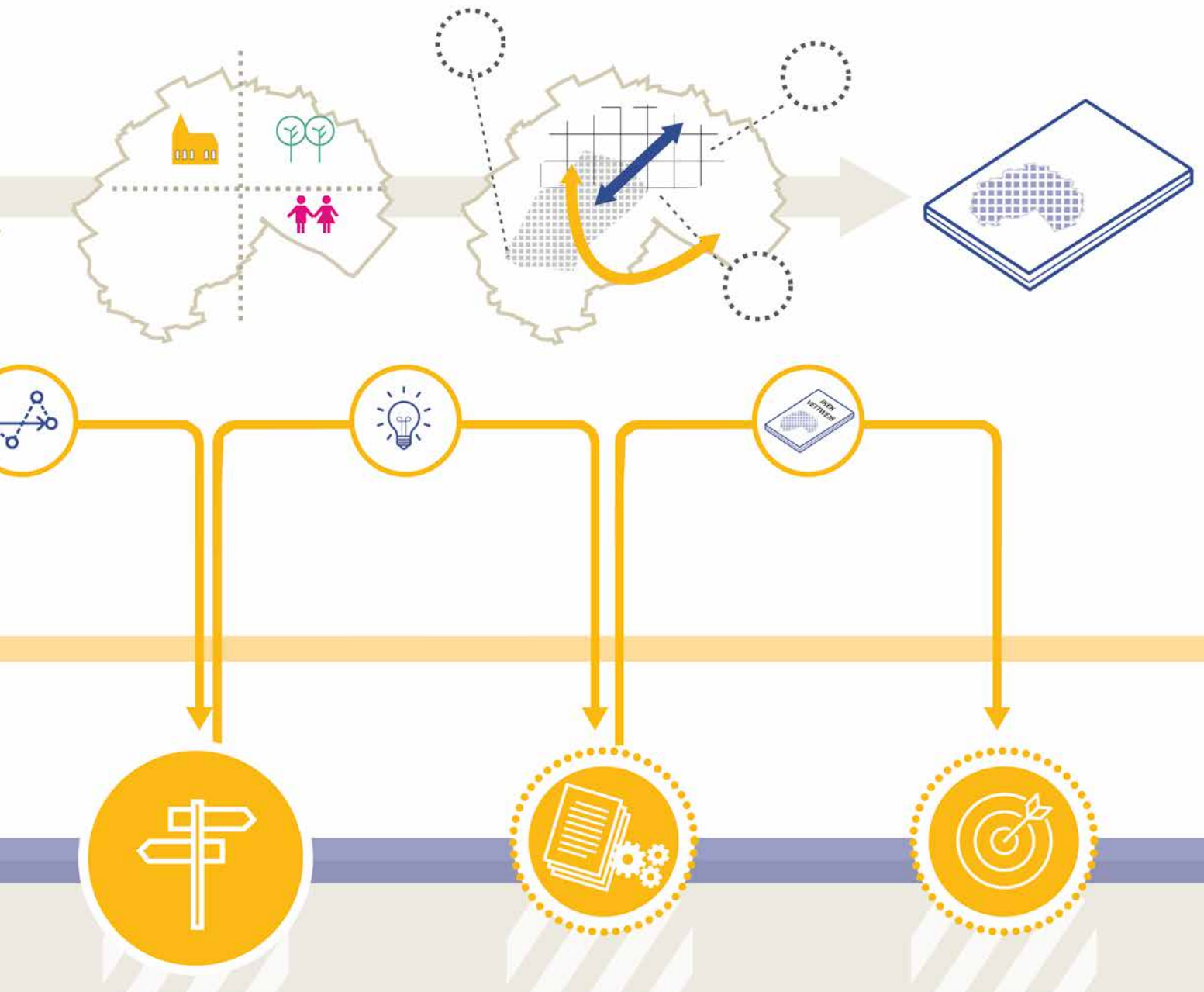
- Albers, G.**, 2000: Zur Rolle der Theorie in der Stadtplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung, Arbeitsmaterial der Akademie Nr. 254, Hannover: 160–179.
- Alexander, E. R.**, 2010: Introduction: Does planning theory affect practice, and if so, how? In: *Planning Theory* 9, 2: 99–107.
- Fürst, D.**, 2004: Planungstheorie – die offenen Stellen. In: Altröck, U.; Güntner, S.; Huning, S.; Peters, D. (Hrsg.): *Perspektiven der Planungstheorie*, Berlin.
- Aring, J.**; zur Nedden, M.; Kötter, T. et al., 2017: Bodenpolitische Agenda 2020–2030 – Warum wir für eine nachhaltige und sozial gerechte Stadtentwicklungs- und Wohnungspolitik eine andere Bodenpolitik brauchen, Berlin.
- DASL** – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung, 2020: Der Boden der europäischen Stadt! In: DASL (Hrsg.): *Stadt Denken* 4, Berlin: 60–69.
- Diller, C.**; Thaler, T., 2017: Zum Gap zwischen theoriebasierter Planungsforschung und Planungspraxis. Eine Betrachtung weiter Teile des deutschsprachigen planungswissenschaftlichen Outputs seit 2003, In: *Raumforschung und Raumordnung*, Band 75, Heft 1: 57–69.
- Gnest, H.**; Schöfer, M., 2006: Ansätze für eine zukunftsfähige Raumplanung: Stand und Perspektiven in Praxis und Ausbildung, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.): Arbeitsmaterial der ARL Nr. 324.
- Gribat, N.**; Kadi, J.; Lange, J.; Meubrink, Y.; Müller, J., 2017: Planung als politische Praxis. Zur Einleitung in den Themenschwerpunkt, in: *sub\urban. Zeitschrift für kritische Stadtforschung*, Band 5, Heft 1/2: 7–20.
- Hellmich, M.**; Lamker, C. W.; Lange, L., 2017: Planungstheorie und Planungswissenschaft im Praxistest: Arbeitsalltag und Perspektiven von Regionalplanern in Deutschland, In: *Raumforschung und Raumordnung*, 75: 7–17.
- Jakubowski, P.**; Kötter, T.; Weiß, D., 2019: Urbane Resilienz auf dem Prüfstand. Wie funktioniert ein Stresstest für Städte? In: *Raumplanung* 201/2–2019: 9–14.
- Jessen, J.**; Walther, U., 2010: Innovation in der Stadtplanung? In: Harth, A.; Scheller, G. (Hrsg.): *Soziologie in der Stadt- und Freiraumplanung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Kaltenbrunner, R.**, 2011: Brauchen wir heute Planung? *Frankfurter Rundschau*, 10.10.2011.
- Kötter, T.**, 2001: Flächenmanagement – zum Stand der Theorie-diskussion. *Flächenmanagement und Bodenordnung (fub)*, Jg. 63 H. 4: 145–166.
- Kötter, T.**, 2018: Land Readjustment (LR) in Germany – a proper instrument of modern urban governance for efficient land use. In: *Instruments of Land Policy: Dealing with Scarcity of Land*. Edited by J.-D. Gerber, T. Hartmann, A. Hengstermann. Routledge.
- Kötter, T.**; Weiß, D.; Heyn, T.; Grade, J.; Lennartz, G., 2018: *Stresstest Stadt – wie resilient sind unsere Städte?* Sonderveröffentlichung des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR), Bonn.
- Kötter, T.**, 2019: Urban Development. In: Kühnhardt, L.; Mayer, T. (Hrsg.): *Bonn Handbook of Globality*. Cham: Springer International, 2019, Springer Verlag, Heidelberg: 743–755.
- Lamker, C.**, 2019: Planung im Wandel – von Rollenverständnissen und Selbstbildern. In: *Raumforschung und Raumordnung*, Band 77, Heft 2.
- Lamker, C.**; Peer, C.; Sondermann, M., 2017: Zum Verhältnis von Planungswissenschaft und Praxis, *Nachrichten der ARL*, 10–13.
- Levin-Keitel, M.**; Sondermann, M., 2017: Räumliches Planen in Wissenschaft und Praxis – von „Mind the Gap“ zu „Finding Gaps“. *Raumforschung und Raumordnung*, Band 75: 1–5.
- Schönwandt, U.**, 2010: Planungswissenschaft. In: Henckel, von Kuczowski, Lau, Pahl-Weber, Stellmacher (Hrsg.): *Planen – Bauen – Umwelt*, Ein Handbuch. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden: 369–373.
- Schubert, D.**, 2015: Stadtplanung – Wandlungen einer Disziplin und zukünftige Herausforderungen. In: Flade, A. (Hrsg.): *Stadt und Gesellschaft im Fokus aktueller Stadtforschung*, DOI 10.1007/978-3-658-07384-8_5: 121–175.
- Selle, K.**, 2020: Selbst gemachte Stadt. Fragezeichen. In: *Forum Wohnen und Stadtentwicklung*, 3/2020: 114–118.
- Streich, B.**, 2011: Stadtplanung in der Wissensgesellschaft – Ein Handbuch. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- Weiß, D.**; Rehorst, F.; Kötter, T., 2019: Nachhaltigkeitsindikatoren für die stadtrregionale Entwicklung, REAL CORP 2019 Proceedings/ Tagungsband 2.–4. April 2019, Editors: Schrenk, M.; Popovich, V. V.; Zeile, P.; Elisei, P.; Beyer, C.; Ryser, J.: 921–930.
- Yiftachel, O.**, 1989: Towards a new typology of urban planning theories. In: *Environment and Planning B* 16, 1: 23–39.



PLANUNGSKOMMUNIKATION

Zwischen universitärer Forschungspraxis und der Umsetzung vor Ort vermitteln

Was hemmt die erfolgreiche Transformation von Forschungsergebnissen in die Praxis? Der Autor gibt dazu eine Einschätzung aus der Schnittstellen-Perspektive zwischen transformativer Forschung und der lokalen Planungspraxis.



Quelle: Jung Stadtkonzepte

Rüdiger Wagner

ist Partner im Büro Jung Stadtkonzepte, Köln. Der Freiraumplaner und Fachmann für Projektkommunikation widmet sich der Konzeptvermittlung in interdisziplinären Projektprozessen der Regional- und Stadtentwicklung.

r.wagner@jung-stadtkonzepte.de

Stadtforscher und Regionalwissenschaftler verfolgen das Ziel, im Sinne der transformativen Forschung, ihre wissenschaftlich erarbeiteten Strategien und Werkzeuge in der Praxis in Modellräumen oder „Reallaboren“ auf ihre Praxistauglichkeit zu erproben. Die Erkenntnisse aus diesem kooperativem Lernprozess zwischen Wissenschaft und Zivilgesellschaft sollen im nächsten Schritt möglichst in die Breite gebracht werden.

Obwohl sich die wachsenden räumlichen Herausforderungen durch Klimawandel, Ressourcenschutz, Nutzungs- und Flächendruck nur durch zeitgemäße und integrierte Methoden meistern lassen, ist die kommunale Planungspraxis häufig noch durch konservative Planungswerkzeuge geprägt. Die Zusammenarbeit zwischen Forschung und Planungspraxis bringt im besten Fall Vorteile für beide Seiten: Die

kommunalen Planer und Entscheider vor Ort werden durch Wissenstransfer in der Stadtentwicklung unterstützt und können erfolgreiche Modellprojekte vorweisen. Die wissenschaftlichen Akteure profitieren von planungspraktischen Erfahrungen und erproben Werkzeuge und Verfahren in der Realität.

Gleichzeitig treffen zwischen Wissenschaft und Kommune unterschiedliche Welten und Verfahrenskulturen aufeinander. Zielgruppenspezifische Planungskommunikation und Beteiligung kann eine Schlüsselrolle spielen, um die Schnittstellen zwischen universitärer Forschung und der praktischen Umsetzung in die kommunale Realität zu verbessern und frühzeitig ein Verständnis für gemeinsame Ziele beider Welten herzustellen.

Diskrepanz zwischen den Erwartungen der Projektpartner

Interdisziplinäre Forschungsprojekte starten mit unterschiedlichen Erwartungen der beteiligten Partner an die Projektergebnisse und deren Umsetzung vor Ort. Vergleicht man die ambitionierten Ziele von Forschungsprojekten und Konzepten innovativer Stadtentwicklung mit den umgesetzten Ergebnissen nach deren Abschluss, klaffen diese

oft auseinander, und besonders auf Seiten der kommunalen Partner aus Verwaltung und Politik macht sich Ernüchterung breit. Häufig werden dabei grundlegende Rahmenbedingungen des kommunalen Planungsalltags nicht berücksichtigt. Folgende Erfahrungen sind dafür beispielgebend: Ein Forschungsprojekt zu Ressourceneffizienz im Quartier formuliert die Zukunftsvision einer nachhaltigen Stadt. Aufgrund des begrenzten Handlungsspielraums der Kommune im Gebäudebestand lässt sich der innovative Ansatz allerdings nicht umsetzen. In einem anderen Fall ist ein wissenschaftliches Pilotprojekt der städtischen Nahlogistik mit hochinnovativem Wasserstoffantrieb aus Sicht der Ingenieure und Wissenschaftler mit großem Erkenntnisgewinn erfolgreich gescheitert. In der öffentlichen Wahrnehmung ist es jedoch ein Flop. Chancen und Risiken hätten vorab transparent kommuniziert werden können, dann wäre die Wahrnehmung vielleicht eine andere gewesen. Wer innovative Wege ausprobiert kann scheitern, das sollte von Anfang an klar kommuniziert werden. Die Erkenntnisse daraus können aber den nächsten Innovationsschub auslösen. Wer diese Schritte nicht wagt, riskiert allerdings Stillstand.

In vielen Kommunen herrscht eine grundsätzliche Skepsis, was die Beteiligung an Forschungsprojekten angeht. Kommunale Entscheider befürchten, dass Forschungsprojekte die knappen Ressourcen bei den beteiligten Fachverwaltungen beanspruchen und vom Tagesgeschäft ablenken – ohne rasch verwertbare Ergebnisse, die sich auch für eine positive Öffentlichkeitsarbeit der Kommune eignen.



Foto: Stadt Bergheim

In Workshops unterschiedliche Erwartungen zusammenbringen

Verfahrenskulturen prallen aufeinander

Die Mitglieder interdisziplinärer Forschungsteams sind mit den Strukturen der Gebietskörperschaften nicht vertraut und wissen oft nicht, wie langwierige kommunale Planungsprozesse funktionieren. Bereits bei der Meilensteinplanung mehrjähriger Forschungsprojekte mit dem Anspruch der praktischen Umsetzung müssen Sitzungszyklen der kommunalpolitischen Gremien und eventuell auch Kommunalwahltermine frühzeitig berücksichtigt werden. Betrachten die Forschungsprojekte die regionale und interkommunale Maßstabsebene, ist dies eine besondere Herausforderung, da je nach Forschungsgegenstand mehrere Kommunen, die Kreisplanung und die relevanten Dezernate der Bezirksregierung beteiligt werden müssen.

Übersetzungsprobleme zwischen Wissenschaft und kommunaler Praxis

Die akademischen Fachbegriffe aus Urbanistik und Regionalwissenschaft sind für die Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation mit planungstheoretischen Laien oft zu sperrig und verschleiern die konkreten Chancen und Möglichkeiten des Projekts für die zukünftige Stadtentwicklung. Auch die lokalpolitischen Vertreter sind bei aller langjährigen Erfahrung mit der Planungspraxis häufig Laien, wenn es um Planungstheorie und innovative Planungswerkzeuge geht.

Im Wissenschaftsbetrieb ist es methodisch richtig, frühzeitig einen Fächer von Hypothesen aufzustellen und einige davon im Projektverlauf auch wieder zu verwerfen und nur für den wissenschaftlichen Erkenntnisgewinn zu nutzen – nur so lassen sich neue Lösungsansätze erarbeiten. Die kommunalpolitische Entscheidungsfindung hingegen benötigt für die Projektumsetzung ab einem gewissen Zeitpunkt verbindliche Aussagen. Diesen Widerspruch muss eine erfolgreiche Planungskommunikation thematisieren und Verständnis für die Positionen und Rahmenbedingungen der Akteure wecken.

Unklare Ziele für die Beteiligung und Kommunikation

Voraussetzung für erfolgreiche Beteiligungsprozesse der städtischen Öffentlichkeit ist, dass es gelingt, den bürgerschaftlichen Akteuren und Bewohnern die möglichen positiven Veränderungen der Wohn- und Lebensqualität in der Stadt oder im Quartier zu vermitteln und auch die Rahmenbedingungen für verbindliche Teilhabe und Entscheidungsspielräume zu verdeutlichen.

Bei dem Schritt in die Öffentlichkeit ist leider oft unklar, ob die betroffene Bürgerschaft des Modellraums die Möglichkeit zur Teilhabe hat, oder nur informiert werden soll. Wer öffentliches Mitwirken am eigenen Forschungsprojekt zulässt, muss dessen Regeln und Möglichkeiten vorab transparent kommunizieren, um keine enttäuschte lokale Öffentlichkeit zu hinterlassen und die weitere Projektumsetzung zu erschweren.

Je theoretischer die wissenschaftliche Frage hinter dem Projekt, umso schwerer fällt dieses „Übersetzen“ mit Blick auf eine breite Öffentlichkeit. Die Begeisterung der Forscherteams für die eigenen Inhalte ist nachvollziehbar, dies macht die Themen jedoch nicht gleichermaßen relevant oder verständlich für die Bewohner der betrachteten Regionen, Städte und Quartiere. Lässt sich die praktische Relevanz des Forschungsgegenstands für die Lebensqualität vor Ort nicht frühzeitig greifbar machen, so erzeugt eine breite Information und Beteiligung der Öffentlichkeit im besten Fall Gleichgültigkeit, im schlimmsten Fall Widerstand und Ablehnung. Wer bereits in einer frühen Projektphase beispielsweise innovative Mobilitätsangebote oder ökologische Verbesserungen des Wohnumfelds öffentlich in Aussicht stellt, muss diese liefern, um öffentliche Erwartungen nicht zu enttäuschen. Zielt das Forschungsprojekt hingegen auf verbesserte Planungswerkzeuge ohne unmittelbar spürbare Auswirkungen vor Ort, so kann es sinnvoll sein, sich bei Kommunikation und Beteiligung eher auf Fachleute als Zielgruppe zu beschränken.

Neben der verbindlichen Zieldefinition ist auch die frühzeitige Klärung des Rollenverständnisses zwischen Forschung, planender Verwaltung und Lokalpolitik notwendig. Besonders die wissenschaftlichen Akteure müssen ein Verständnis dafür entwickeln, dass sie im Rahmen des Projektes in Bezug auf ihre Forschungsthemen auch Politikberatung betreiben.

Modellraum und Projektziele passen nicht zusammen

Modellstandorte und Flächen für Piloträume werden in Forschungsprojekten häufig nach methodischen und kriterienbasierten Verfahren ausgewählt. Diese Auswahl steht oft nicht im Einklang mit der Einschätzung lokaler Akteure und berücksichtigt planungspraktische Einschränkungen nicht ausreichend. Oft entscheiden lokalpolitische Befindlichkeiten oder planungsrechtliche Einschränkungen mit darüber,

ob eine Fläche für die Umsetzung innovativer Planungsansätze geeignet ist - dies gilt besonders für modellhafte Neubauprojekte in Wachstumsregionen, in denen kurzfristige monetäre Gewinnerwartungen und ein hoher Verwertungsdruck auf den Flächen lasten. Hier besteht oft der politische Wille, diese Flächen rasch, mit konventionellem, flächenzehrenden Städtebau und den üblichen Realisierungspartnern zu entwickeln und zu vermarkten. Ein langer Atem bei der strategischen Flächenentwicklung und die Kooperation mit wissenschaftlichen Partnern auf Augenhöhe kann sich langfristig auszahlen und den Unterschied zwischen dem nächsten 08/15-Baugebiet oder einem städtebaulichen Modellprojekt mit regionaler Strahlkraft ausmachen.

Fehlende Verstetigungsperspektive

Geförderte Forschungsprojekte laufen überwiegend nur drei bis fünf Jahre – besonders für Transformationsprozesse in städtischen Bestandsquartieren ist dieser Zeitraum zu kurz, um bereits während der Projektlaufzeit sicht- und messbare Ergebnisse zu erzielen. In diesem Zeitraum können nur

grundsätzliche Weichen gestellt und das methodische Fundament erarbeitet werden. Zwar gehören auch Aussagen zur Verstetigung in das Pflichtenheft der Forscherteams, jedoch sind für die Umsetzung oft weder ausreichende personelle Ressourcen noch investive Mittel vorhanden.

Fokus und Ausrichtung auf analytische und räumliche Fragen produzieren häufig modellhafte Ergebnisse auf dem Plan, den für die lokale Umsetzung notwendigen Organisations- und Governancemodellen und der Planungskommunikation wird jedoch zu wenig Gewicht gegeben. Die notwendige Reform planungsrechtlicher Rahmenbedingungen sprengt die Handlungsmöglichkeiten lokaler Akteure.

Die Forschungsteams sind für den Transfer aktueller Erkenntnisse in zukünftiges Planungsrecht und Förderstrategien mitverantwortlich und sollten ihre Erkenntnisse aktiv gegenüber Fördergeber sowie begleitenden Institutionen und Ministerien kommunizieren. Im Sinne „lernender Förderprogramme“ haben deren Verantwortliche ein offenes Ohr für Wissenstransfer aus der Praxis.

Von der Theorie zum Projekt – Chancen für die Umsetzung

Wie können Projekte der transformativen Forschung reibungslos praktisch umgesetzt werden und welche grundsätzlichen Empfehlungen lassen sich mit Blick auf Kommunikation und Bürgerdialog ableiten?

Frühzeitig gemeinsame Ziele ausloten und Motivallianzen schmieden

Bereits während die Projektskizze für den Forschungsantrag erarbeitet wird, sollten Akteure aus der Praxis hinzugezogen werden – planende Verwaltung und Kommunalpolitik, aber auch weitere relevante Projektpartner mit lokalen Kompetenzen. Zusammen mit Architekten und Planern, Unternehmen, Institutionen und bürgerschaftlichen Akteuren werden gemeinsame Projektziele sowie Umsetzungshemmnisse und Zielkonflikte identifiziert. Dieser frühzeitige Erfahrungsaustausch hilft, die Kernfragen des zukünftigen Forschungsprojekts auf ihre Praxisrelevanz zu überprüfen und Zielgruppen für Kommunikation und Beteiligung im Projekt zu identifizieren.

Geeignete Modellräume identifizieren

Der Fokus bei der Suche passender Modellräume oder „Reallabore“ sollte nicht ausschließlich auf der geeigneten Raumtypologie liegen, sondern auch die soziodemografischen Rahmenbedingungen berücksichtigen. In einer frühen Projektphase sollten auch die Zielgruppen und Akteurskonstellationen analysiert werden. Die Wissenschaftler aus den Planungsdisziplinen können sich interdisziplinär mit Sozialwissenschaftlern und Fachleuten für zielgruppengerechte Kommunikation und Bürgerbeteiligung verstärken – entweder als Mitglieder des Forschungsteams oder als begleitende Dienstleister.

Auch ist die zurückliegende und zukünftige Gebietskarriere wichtig, um zu entscheiden, ob sich ein Ort als Reallabor eignet: Gab es dort bereits Beteiligungsprozesse, und verliefen diese erfolgreich oder eher schleppend? Welche Reizthemen prägen die Diskussion vor Ort – gescheiterte oder konfliktbeladene Bau- oder Infrastrukturvorhaben, gesellschaftliche Umbrüche? Welche Stadtentwicklungsvorhaben kollidieren

mit den Zielen des Forschungsprojekts, oder lassen Synergieeffekte erwarten? Diese Fragen lassen sich frühzeitig mit den lokalen Fachleuten klären und sind oft ebenso entscheidend für die Umsetzungsperspektive wie die passende Raumstruktur oder Gebäudetypologie.

Verständnis für kommunale Abläufe schärfen

Um sich im Geflecht kommunaler Abhängigkeiten zurechtzufinden, benötigen die universitären Akteure frühzeitigen Einblick in die Abläufe innerhalb der jeweiligen Kommune. Die kommunalen Projektpartner aus der planenden Verwaltung können als Lotse dienen. Die Meilensteinpläne des Forschungsprojekts müssen mit den kommunalen Sitzungsperioden synchronisiert werden und die langwierigen Entscheidungswege angemessen berücksichtigen.

Transformative Modellprojekte als langfristigen Veränderungsprozess vermitteln

Oft stehen diffuse Ängste vor den notwendigen Veränderungen kommunaler Entscheidungs- und Planungsabläufe der Umsetzung von Modellprojekten im Weg. Während sich die kommunalen Planer und Entscheider vor Ort bei konventionellen Projekten der Stadtentwicklung auf sicherem Boden wägen, erfordern Projekte mit innovativem Charakter die Bereitschaft, neue Wege zu gehen. Dies gilt besonders auch für die kommunale Organisation: Kurze Entscheidungswege,

flache Hierarchien und integrierte Zusammenarbeit der Fachämter mit den Forscherteams sind Erfolgsfaktoren bei der Umsetzung.

Gleichzeitig muss den Praxispartnern von kommunaler Verwaltung, über Wohnungs- und Energiewirtschaft bis hin zu bürgerschaftlichen Akteuren mit ihrem nachvollziehbaren Wunsch nach konkreten Ergebnissen vermittelt werden, dass innovative Forschungsprojekte in der Umsetzung auch scheitern können. Jedoch bringen auch planungstheoretische Projektergebnisse einen Erkenntnisgewinn für zukünftige Projekte der Stadt- und Regionalentwicklung und lassen sich für die positive Außendarstellung nutzen.

Den kommunalen Entscheidern bieten transformative Forschungsprojekte der Stadtforschung und Regionalwissenschaft die Chance, langfristige Veränderungsprozesse anzustoßen. Die Herausforderungen des Klimawandels, der Überalterung, der Flächen- und Ressourcenknappheit machen diese Veränderungen drängend – flächensparende Siedlungsmodelle, klimaschonende Mobilitätsangebote und die nachhaltige Aufwertung der Bestandquartiere lassen sich erst dann umsetzen, wenn mutige Kommunen zusammen mit Forschungspartnern Pilotprojekte starten und das gemeinsame Lernen ermöglichen. Mindestens bieten die Forschungsk Kooperationen positive Anlässe für die kommunale Öffentlichkeitsarbeit, im besten Fall lassen sich innovative Impulse für die eigene Stadtentwicklung setzen.

Das Projekt „NACHWUCHS“

Ein Beispiel für ein transformatives Forschungsprojekt mit einem intensiven Prozess zwischen einem interdisziplinären Forscherteam, Fachämtern der beteiligten Kommunen und weiteren Partnern ist das Projekt „NACHWUCHS – Nachhaltiges Agri-Urbanes zusammenWachsen“ (siehe Beitrag Kötter in diesem Heft). Unter Federführung der Professur für Städtebau und Bodenordnung der Universität Bonn arbeiten Fachleute der RWTH Aachen (der Lehrstuhl für Landschaftsarchitektur und das Forschungsinstitut gaiac), der Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen und des Beratungsunternehmens empirica gemeinsam an innovativen,

flächensparenden Raumstrukturen und zukünftigen Siedlungsmodellen für die dynamische Wachstumsregion. Als Praxispartner ist das interkommunale „Stadt Umland Netzwerk“ (S.U.N.) der linksrheinischen Stadtregion um Köln am BMBF-geförderten Forschungsprojekt beteiligt. Neben dem Rhein-Erft-Kreis sind die kreisangehörigen Kommunen Bedburg, Bergheim, Brühl, Elsdorf, Erftstadt, Frechen, Hürth, Kerpen, Pulheim und Wesseling sowie die Metropole Köln selbst Teil des Projektraums. Das Kölner Büro Jung Stadtkonzepte begleitet den Kommunikations- und Beteiligungsprozess des Forschungsprojekts.



PLANUNGSWISSENSCHAFT UND PLANUNGSPRAXIS

Eine echte Liebe?!

Die Autorinnen beschreiben das Verhältnis zwischen Planungswissenschaft und -praxis an Beispielen aus der Berliner Stadtentwicklungsplanung.

Dipl.-Ing. Elke Plate

ist Städtebauassessorin, Gruppenleiterin Zentren, Wirtschaft, gesamtstädtische Entwicklungsstrategien in der Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen, Berlin, eingetragen in der Stadtplanerliste der Architektenkammer Berlin.
elke.plate@sensw.berlin.de

Dr. Cordelia Polinna

ist geschäftsführende Gesellschafterin Urban Catalyst GmbH, eingetragen in der Stadtplanerliste der Architektenkammer Berlin, Mitglied der DASL.
polinna@urbancatalyst.de

Die Akteure der Stadtentwicklungsplanung in Berlin haben Zukunftsthemen im Blick. Sie analysieren und bewerten gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Trends in ihrer Dynamik und in den Raumwirkungen, um strategische Konzepte aufzustellen. Die Expertinnen und Experten in der Verwaltung beraten auf Basis ihrer Erkenntnisse die Politik, erstellen Entscheidungsgrundlagen für die Politik und setzen politische Entscheidungen um. Sie nutzen hierbei (wie auch in anderen Städten) aktuelle und qualitativ hochwertige Forschungserkenntnisse für die Genese von Wissen und Planungsgrundlagen. Damit stellt strategische Planung die Weichen für eine weitsichtige, nachhaltige und soziale Entwicklung.

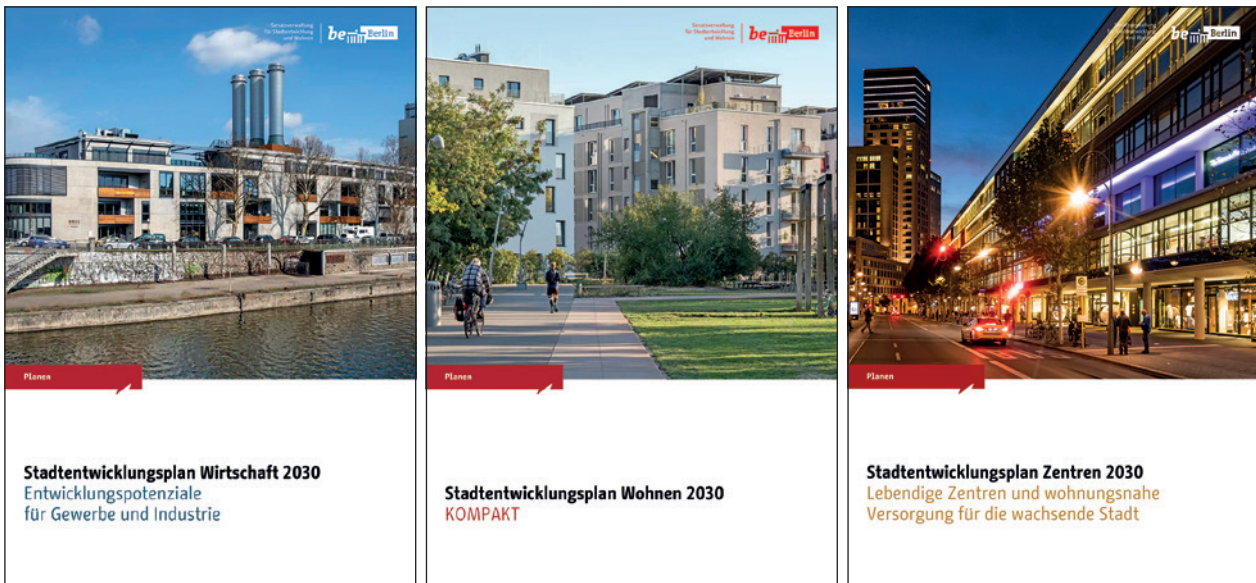
Seit 2008 nahm die Zahl der Erwerbstätigen in Berlin um etwa 420.000 Personen, die Einwohnerzahl um gut 400.000 Personen zu. Die Nachfrage nach Flächen für bauliche Nutzungen ist aufgrund dieser Entwicklungen, die teilweise als Superzyklus (vgl. Möbert 2020: 1) bezeichnet werden, dauerhaft hoch. Gleichzeitig steigt die Konkurrenz um Flächen und führt zu sozialen wie wirtschaftlichen Verdrängungsprozessen. Neben der hohen Nachfrage wird diese Entwicklung in der aktuellen Niedrigzinsphase auch durch die Immo-

lienswirtschaft getrieben, die teilweise spekulativ agiert. Um die anhaltend dynamische Entwicklung auch in den nächsten Jahren planerisch zu steuern, wurden zuletzt die Stadtentwicklungspläne Zentren 2030, Wirtschaft 2030 sowie Wohnen 2030 (vgl. SenStadtWohn 2019a) aktualisiert und im Jahr 2019 vom Berliner Senat beschlossen. Gegenwärtig wird der Stadtentwicklungsplan Klima aktualisiert. In der Zuständigkeit der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz liegt darüber hinaus der Stadtentwicklungsplan Mobilität und Verkehr mit seiner laufenden Aktualisierung.

Angesichts der COVID-19-Pandemie, die in der Zeit, in der dieser Artikel erstellt wurde, ihren Anfang nimmt, sind plötzlich wieder viele Fragen der räumlichen Entwicklung offen – zumindest deutlich offener, als dies noch wenige Monate zuvor denkbar gewesen wäre. Dies betrifft viele Aspekte zyklischer Entwicklungen auf den Immobilienmärkten, die Dynamik von Wachstum, neuen Flächen- und Mobilitätsbedarf im Zuge einer möglichen De-Globalisierung, aber insbesondere auch, welche Ausweichstrategien Finanz- und Immobilienwirtschaft gegebenenfalls entwickeln und welche stadträumlichen Wirkungen damit einhergehen werden.

1

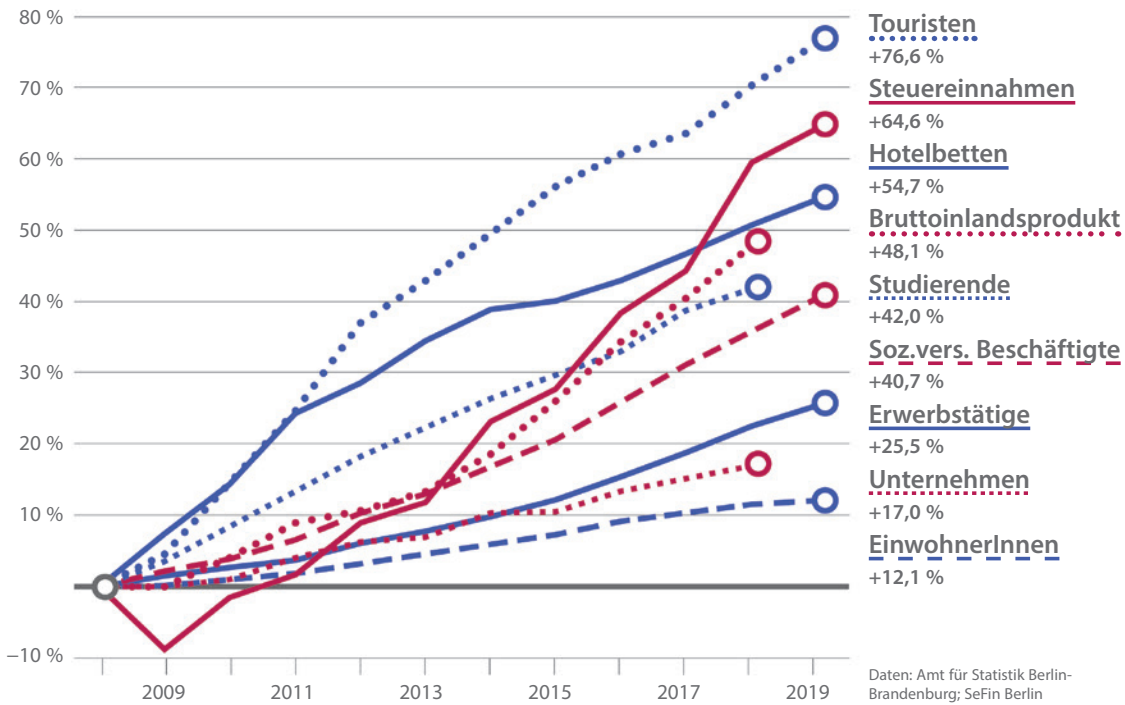
Cover der Stadtentwicklungspläne Wirtschaft, Wohnen und Zentren



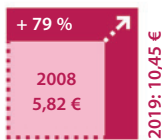
Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin

2

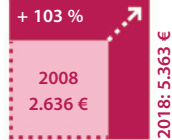
Indikatoren zur Berliner Stadtentwicklung 2008/09 bis 2018/2019: Die zwei Seiten der Medaille



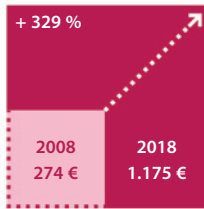
Mietpreis
Nettokaltmiete
(€ je m², Median)



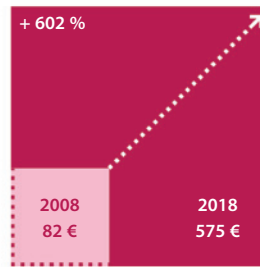
Kaufpreis
Neubauwohnung
(€ je m², mittlere Lage)



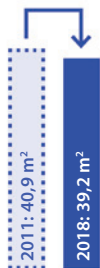
Bodenpreis
Wohnbauland
(€ je m²)



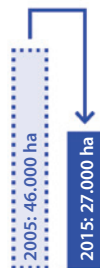
Bodenpreis
Industriebauland



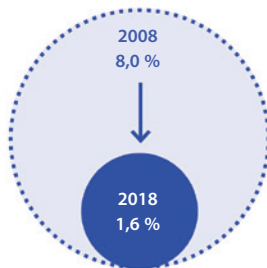
Wohnfläche
je Einwohner



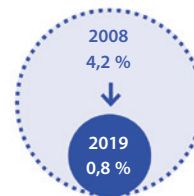
Brach-
flächen



Leerstandsquote
Büroflächen



Leerstandsquote
Wohnungen



Daten: Amt für Statistik Berlin-Brandenburg; Investitionsbank Berlin; Statista GmbH

Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin, Bearbeitung: Philipp Perick

Das Runde soll ins Eckige, und das Eckige ist groß

Aus der Praxisperspektive soll die Wissenschaft die Planung unterstützen. Das Runde, die Planungswissenschaft, soll ins Eckige, die Planungspraxis. Stadtentwicklungsplanung in Berlin hat den Anspruch, faktenbasiert zu arbeiten. Forschungsergebnisse werden daher kontinuierlich analysiert. Dazu suchen die Planerinnen und Planer regelmäßig die Reflexion insbesondere mit der öffentlichen Forschung, führen Fachgespräche durch und nehmen an Workshops teil.

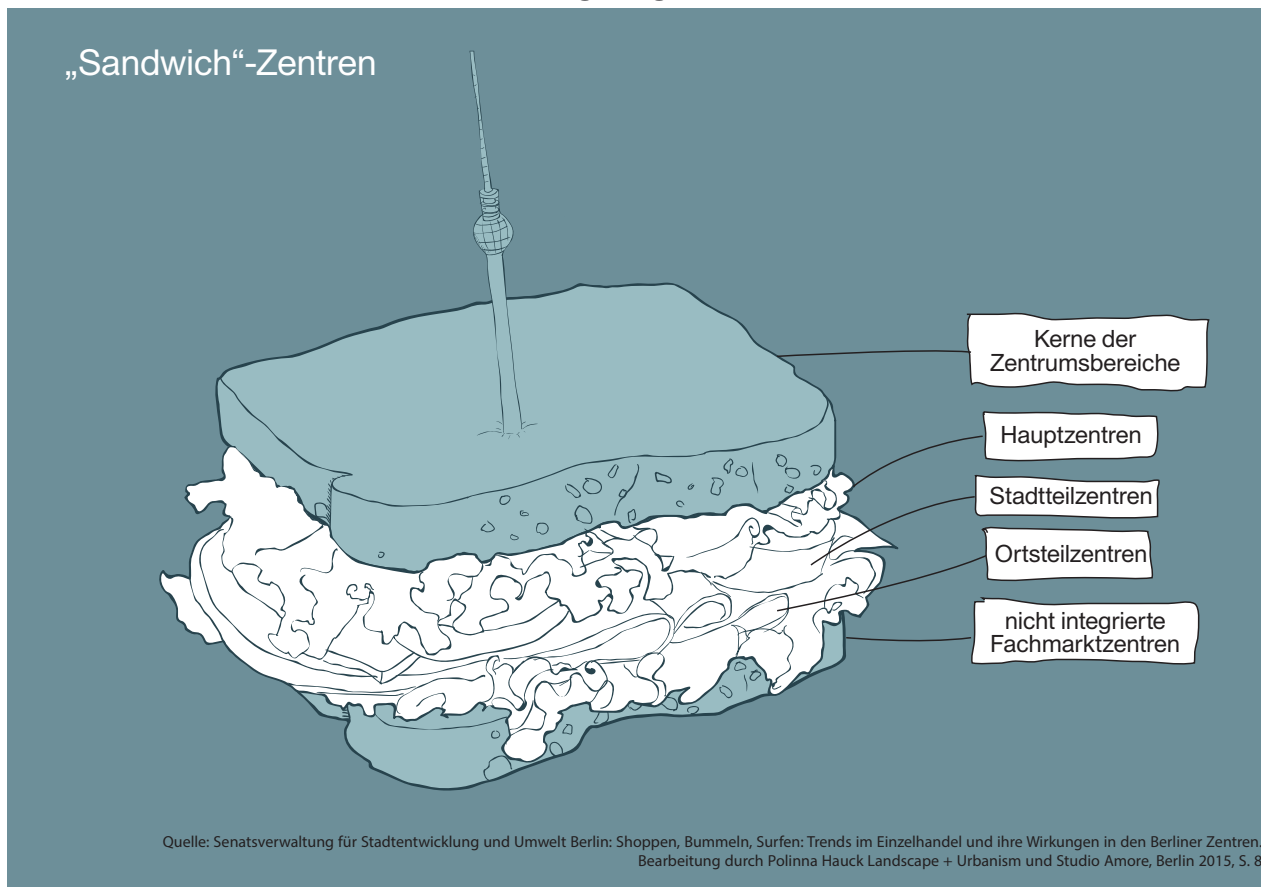
Wo und wie kommt die Planungswissenschaft nun konkret ins Spiel? Allen Stadtentwicklungsplänen ist gemein, dass anhaltende gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Trends und Prozesse hinsichtlich der Raumrelevanz zu bewerten sind. Die Stadtplanerinnen und Stadtplaner fragen hierfür auch Forschungsergebnisse nach. Im Zuge der

StEP-Aktualisierungen stellen sich sowohl mit Blick auf die flächennutzungsbezogenen Inhalte, wie auch auf die planerischen Methoden etwa am Beispiel der Stadtentwicklungspläne Zentren und Wirtschaft vielfältige Fragen:

- Wie lassen sich eine verbrauchernahe Versorgung und die identitätsstiftende Wirkung der gewachsenen Kieze und ihrer Kerne sichern, wenn Einzelhandel als Leitfunktion in diesen Lagen weniger stationären Umsatz aufweist? Welche städtebaulichen Herausforderungen ergeben sich in den unterschiedlichen Zentrentypen, wenn sich das Einkaufsverhalten weiter in den virtuellen Raum verlagert? Und welche anderen – in Zentren neue – Nutzungen könnten die Leitfunktion des Handels in Zukunft ergänzen oder gar ersetzen?

3

Angesichts der Konkurrenz durch Online-Handel und Shopping Malls werden die traditionellen Stadt- und Ortsteilzentren in eine „Sandwich-Position“ gedrängt



- Welche Flächennachfrage löst die Industrie 4.0 aus? Kommt es aufgrund veränderter logistischer Anforderungen zu einem Flächen-Rebound, der unter Umständen als Logistik-Nutzung anderen Standortmustern unterliegt und daher räumlich entkoppelt erfolgt?

Für diese komplexen Fragen, die oft nur mit einem interdisziplinären Blick zu beantworten sind, können durch For-

schung klärende Antworten gegeben werden. Eine besondere Herausforderung liegt jedoch darin, dass Forschung oft aus einer ex-post-Perspektive auf Phänomene der Stadtentwicklung blickt, wohingegen die Stadtentwicklungsplanung auf eine ex-ante Betrachtung angewiesen wäre, die eine stärkere wissenschaftliche Absicherung aufweist, als ein auf gefühlter Rationalität oder anekdotischem Wissen beruhender „Blick in die Glaskugel“.

Die Logiken des Runden und des Eckigen

Mit welcher Logik betrachtet also die Planungspraxis die Wissenschaft? Die Forschung, die die Planerinnen und Planer interessiert, ist für universitäre Lehrstühle nicht attraktiv, weil sie nicht oder nur bedingt den üblichen wissenschaftlichen Maßstäben entspricht. Die hochschulpolitischen Anforderungen an die zunehmend spezialisierte, auf eine (inter-)nationale Resonanz ausgerichtete Forschung sind zumeist deutlich andere als die der Praxis an die Wissenschaft.

Die praktische Planung erfordert eine Wissenschaft, die nicht den Mechanismen von peer-review-Verfahren, Hirsch-Index oder in aufwendigen und zeitintensiven Verfahren erworbenen Drittmitteln unterliegt. Exzellenz bemisst sich in der Planungspraxis nicht zwingend nach wissenschaftlichen Maßstäben, sondern aus der Anwendung heraus. Planungspraxis braucht somit weitere Zugänge zur Forschung oder eine andere Art von Forschung – mögliche Parameter können hier sein:

- Schnelligkeit und Agilität
- weniger spezialisiert oder hoch-differenziert
- integriert
- mehr ex-ante und weniger ex-post

Wie generieren sich in diesem Zusammenhang Forschungsthemen? Wie verhält sich die Planungswissenschaft in Bezug auf die Praxis? Zu beobachten ist für die Berliner Stadtentwicklungsplanung unter anderem, dass Planung Forschung evoziert und „selbst forscht“.

Etwa seit Beginn der 2010er-Jahre erhalten Aufwertungs- und Verdrängungsprozesse in deutschen Großstädten wieder eine erhöhte Aufmerksamkeit. Neben den räumlichen Entwicklungsmustern und -geschwindigkeiten der Gentrifizierung spielt hier die Frage nach der Mess- und Prognostizierbarkeit eine wichtige Rolle. Aus diesem Komplex heraus entstand eine Kooperation zwischen Planungswissenschaft und -praxis zum Umgang mit Gentrifizierung. Acht deutsche

Großstädte haben sich über unterschiedliche Entwicklungsformen, kommunale Praktiken und ihre Übertragbarkeiten unter wissenschaftlicher Begleitung ausgetauscht (vgl. Difu: 2017). Derartige nicht-öffentliche Diskussionen liefern wichtige Erkenntnisse, um das eigene (kommunale planerische) Vorgehen einzuordnen und weiterzuentwickeln.

Ein ebenfalls vergleichendes Forschungsdesign, das durch die beteiligten Städte initiiert wurde, weist das Projekt MISTA – Metropolitan Industrial Strategies & Economic Sprawl auf (vgl. EU 2020). Als Teil von ESPON 2020 wird untersucht, welche Arten physischer Produktion wie Fertigung, Logistik, Versorgung oder Reparatur und Recycling in städtischen Gebieten möglich sind, welchen Raumbedarf solche Unternehmen haben und wo sie sich ansiedeln müssen, um erfolgreich zu sein. Und schließlich: Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die städtische und regionale Verwaltung, und wie kann die Raum- und Stadtplanung auf diese Bedürfnisse reagieren? Partner sind Wien (Lead), Berlin, Warschau, Oslo, die Regionen Riga, Stuttgart und Turin. Das Forschungswissen bringen die Politecnico di Milano, Lattitude Brussels, das Metropolitan Research Institute Budapest (MRI) sowie das österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (IÖW) ein. Für die gesamtstädtische strategische Planung sind vielfältige wissenschaftliche Studien relevant, denn die integrierte Planung betrachtet die komplette Breite ökonomischer wie sozialer, ökologischer und kultureller Entwicklungen und bedient sich damit auch auf der Forschungsseite dieser unterschiedlichen Disziplinen. Hierbei ist es wichtig, dass die fachdisziplinären Forschungen räumlich differenziert interpretiert werden. Seit dem Jahr 2010 erfährt, in Folge der Proteste gegen Stuttgart 21, zudem die Partizipation für großmaßstäbliche Projekte und gesamtstädtische Themen wieder eine veränderte Bedeutung. Die Frage, mit welchen Formaten, Inputs und Diskurselementen die strategischen Themen der Beteiligung zugänglich gemacht werden konnten, war sowohl eine wissenschaftlich wie planerisch neue Facette.

BerlinStrategie: ein Praxistest

Die BerlinStrategie | Stadtentwicklungskonzept Berlin 2030 (SenStadtUm 2015), die ab 2013 erstmals als ressortübergreifendes Leitbild erstellt wurde, fußte neben veränderten Vorstellungen zu Partizipation auf den Anforderungen, die aus der anhaltenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Transformation resultieren. Ein wissenschaftlicher Beirat¹ lieferte wichtige Impulse, um die abstrakten Metatrends und laufenden Transformationen zu bewerten und so für die strategische Planung nutzbar zu machen. Für die Planungspraxis waren dabei die räumlichen Wirkungen der Transformation zentral für die Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts.

Eminenten Vorteil des Instruments „Beirat“ ist es, unmittelbar an der Schnittstelle zwischen Praxis und Wissenschaft wirksam werden zu können. Im Gespräch mit Personen mit wissenschaftlich-theoretischem Hintergrund findet Wissenstransfer unmittelbar, spontan und passgenau statt – ein fachliches Coaching, durchaus vice versa: am Projekt oder mit Blick auf die Forschungsagenda. Schlüsselfaktor ist unter anderem ein disziplinäres Tableau der Beiratsmitglieder, das von der fachlichen Ausrichtung her weit genug gespannt ist, um sowohl blinde Flecken in der Verwaltung aufzudecken als auch konstruktive Inspirationen zu geben.

Ein weiteres Einfallstor für einen Austausch zwischen Wissenschaft und Praxis eröffnet sich, wenn die Planungswis-

senschaft – primär im universitären Kontext – das Feedback der Verwaltung sucht. Möglichkeiten der Mitwirkung zu aktuellen Themen der Stadtentwicklung ergeben sich zum Beispiel in

- Vorbereitungsgremien und Beiträgen für wissenschaftliche Konferenzen (vgl. TU Dortmund 2015),
- Nutzer-Beiräten nationaler kommunaler Forschungseinrichtungen oder
- Jurys oder als Gastkritiker für studentische Bachelor- und Master-Projekte (vgl. TU Berlin 2016, 2019).

Wesentlich ist es, diese Netzwerke zu pflegen und die Teilnahme auch von Verwaltungsseite aus zu sichern. Angesichts knapper Ressourcen ist dies in der kleinteiligen, alltäglichen Verwaltungsarbeit erfahrungsgemäß ambitioniert.

(1) Mitglieder waren Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Prof. Dr. Rainer Danielyzk, Dr. Ursula Flecken, Prof. Dr.-Ing. Engelbert Lütke Daldrup (bis 30. März 2014), Dr. Cordelia Polinna

Das Eckige ist groß – Stadtentwicklung ist entweder von hochdynamischen Faktoren bestimmt oder persistent

Wie sich eine Stadt entwickelt, hängt bei weitem nicht allein von der Stadt(entwicklungs)planung ab. Zahlreiche Einflussgrößen kann die Stadt(entwicklungs)planung nicht oder kaum beeinflussen, obwohl sie die Folgen schmerzhaft spürt. Dies können beispielsweise globale wirtschaftliche Entwicklungen sein, die sich lokal niederschlagen, oder Umweltfaktoren wie Hitze oder Hochwasser. Entscheidungen, die außerhalb der Planungshoheit der öffentlichen Hand getroffen werden, haben vielfach weitaus größere Wirkungen als die Planung selbst. Im städtischen Raum spiegeln sich physische Folgen dieser Entscheidungen. Die große Dynamik und vielfach auch Unvorhersehbarkeit, die mit diesen externen Entscheidungen oder Entwicklungen häufig verknüpft

ist, erschwert eine wissenschaftliche Analyse, aus der sich dann im nächsten Schritt wieder Handlungsempfehlungen für die Praxis ableiten lassen sollen. Mit wissenschaftlichen Ansätzen allein sind diese dynamischen und komplexen Entwicklungen also kaum zu prognostizieren.

Die aktuelle COVID-19-Pandemie ist so ein externer Faktor, der auf viele Felder der Planungspraxis wirken wird. Es wird interessant sein, welche räumlichen Konzentrationen die wirtschaftlichen Unterstützungsprogramme in Städten entfalten werden. Das Windhund-Prinzip (Verteilung nach der zeitlichen Reihenfolge des Eingangs der Bedarfsmeldung), das angesichts von Dynamik und Dimension der Betroffen-

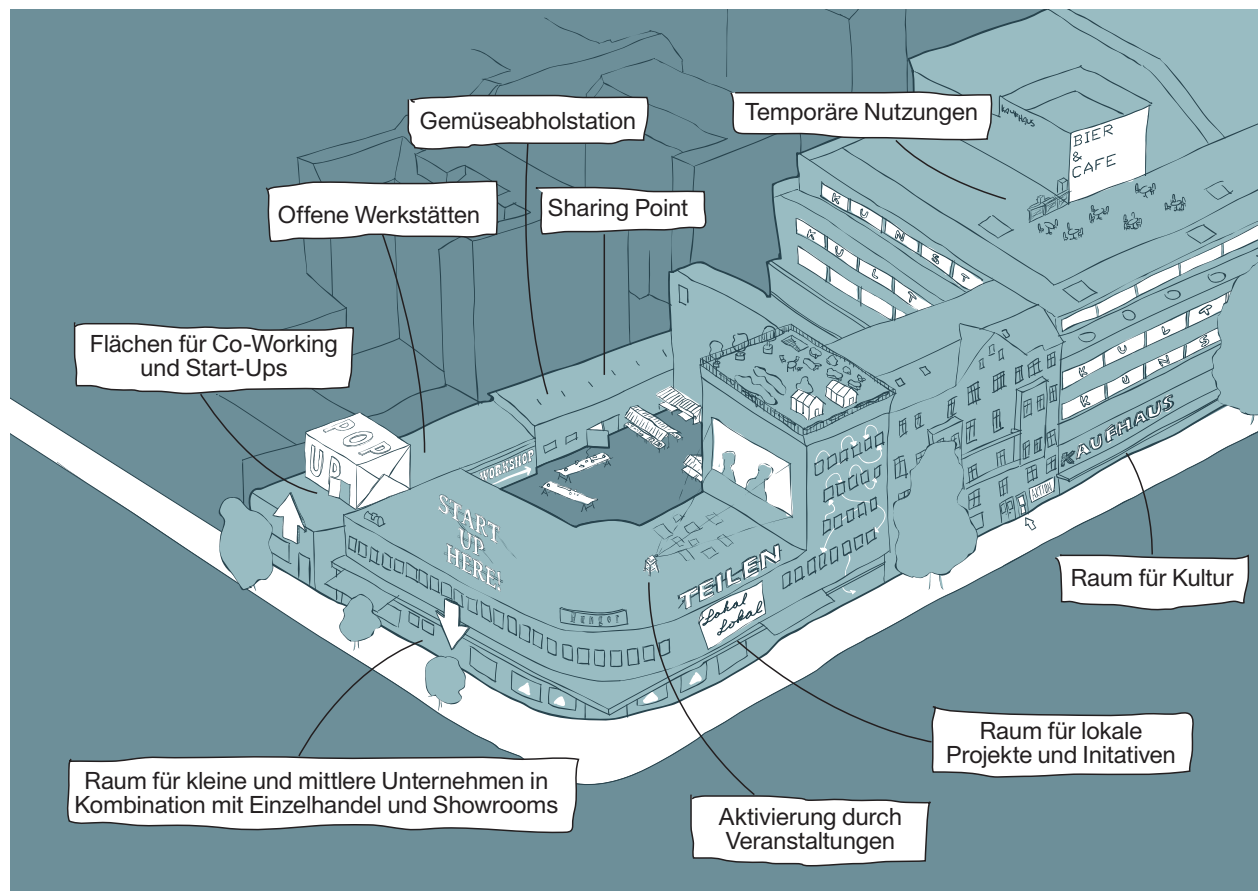
heit zunächst logisch wirkt, kann zu räumlichen Konzentrationen und zu sozioökonomischen Polarisierungen führen. Diese können sich in ihrer räumlichen Ausprägung als Folge der Pandemie zuspitzen. Beispielsweise wird seitens der praxisbezogenen Wirtschaftsforschung angenommen, dass sich soziale Bildungsbenachteiligungen in der wirtschaftlichen Post-Pandemie-Krise weiter verschärfen (vgl. Anger/Plünnecke 2020: 1). Dies ist vielfach mit Raumkonstanten verbunden, die in Stadtquartieren mit sozioökonomisch benachteiligten Haushalten in Berlin in der inneren Stadt und am Stadtrand lokalisiert sind. Eine andere Frage ist, ob städtebauliche Missstände in städtischen Zentren und Geschäftsstraßen in Folge der sich abzeichnenden wirtschaftlichen Entwicklung zunehmen werden. Auch hier ist derzeit kaum einzuschätzen, ob es räumliche Konzentrationen von Leerstand und damit assoziierten Problemen geben wird oder welche Lagen sich als widerstandsfähig erweisen werden.

Bekanntermaßen ist die Handlungsfähigkeit der Planungspraxis unmittelbar an die öffentlichen Haushalte gekoppelt. In den vergangenen Jahren konnte die Berliner Planungspraxis im öffentlichen wie im privaten Bereich stark von der guten Haushaltslage profitieren. Es steht zu erwarten, dass als Folge der COVID-19-Krise die öffentlichen Haushalte im besten Fall nur zeitweilig massiv unter Druck geraten. Berlin kennt Krise, kann Improvisation und setzt wirtschaftlich wie gesellschaftlich auf Innovation. Diese ist gefragt und benötigt eine wissenschaftlich fundierte, transdisziplinäre Basis.

Denn mit Blick auf die Finanzwirtschaft gibt es aktuell Stimmen, die plastisch skizzieren, wie die gängige Logik, die zwischen Finanzwirtschaft und Politik herrscht, nach 2008/09 fortwirkt, das bestehende wirtschaftliche System weltweit unter Druck setzt und damit die gesellschaftliche Handlungsfähigkeit unterminiert (vgl. Stelter 2020). Auch

4

Nutzungen in Berliner Zentren



Quelle: Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt: Shoppen, Bummeln, Surfen: Trends im Einzelhandel und ihre Wirkungen in den Berliner Zentren. Bearbeitung durch Polinna Hauck Landscape + Urbanism und Studio Amore, Berlin 2015, S. 12

hier sind die Folgen für die Metropolen, unter anderem mit ihren Immobilienmärkten, und damit auch für Berlin offen. Auf dem städtischen Bodenmarkt lassen sich die Folgen der Nullzinsphase mit den vorhandenen planungsrechtlich-bodenpolitischen Instrumenten kaum wirksam abfedern (vgl. Reiß-Schmidt 2020). Zwei Beispiele:

- Haushaltsnahes Gewerbe ist als Teil der Berliner Mischung aus Gründen der Daseinsvorsorge für die lokale Wohnbevölkerung wichtig. Es unterstützt als bewährte Nutzungsmischung unter anderem klimapolitische Ziele des Landes, indem es dazu beitragen kann, Versorgungswege zu minimieren. Es ist diese Mischung aus Wohnen und Gewerbe, die vielfach unter immobilienwirtschaftlichem Verwertungsdruck steht. Sie planerisch zu sichern, ist kaum möglich bzw. erfordert einen sehr hohen personellen Ressourceneinsatz, der nur bedingt leistbar ist. In Neubauprojekten ist Nutzungsmischung seitens der Investoren seltener explizit gewünscht (vgl. u. a. SenStadtWohn 2019b).²
- Derzeit sind in Berlin zum Erhalt der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung 61 soziale Erhaltungsgebiete festgelegt, in denen knapp eine Millionen Personen leben. Während diese sozialen Erhaltungsgebiete, die durch die Bezirke als Rechtsverordnungen erlassen werden, kleinräumig darauf zielen, die Folgen der Bodenmarktentwicklung für die Wohnbevölkerung zu dämpfen, ist dies gesamthaft oder für kleinteiliges Gewerbe wie Kitas oder Ladenhandwerk derzeit nicht möglich.

Hier fehlt eine schlüssige, integrierte Weiterentwicklung des Rechtsrahmens, um immobilien- bzw. finanzwirtschaftliche Folgen zu verhindern oder zu minimieren. Hier ist eine innovative wissenschaftliche Interdisziplinarität hoch relevant.

Neben der großen Dynamik zum Beispiel in Wohn- und Immobiliensektor gibt es das Beharrungsvermögen bestehender Strukturen, was es der Planung erschwert, den Bedürfnissen adäquat zu handeln. Die große Persistenz von Stadt in baulicher und institutionell-organisatorischer Hinsicht erschwert es, auf wissenschaftliche Erkenntnisse schnell zu reagieren und gegebenenfalls in planerischen Entwicklungen umzusteuern. Baulich zeigt der Bedarf an neuen Wohnungen in einer Größenordnung von jährlich circa 20.000 Wohneinheiten in Relation zu einem Gesamtwohnungsbestand von etwa 1,9 Millionen Wohnungen die Bestandskraft von Stadt. Hat der „Supertanker“ der Verwaltung erst mal abgelegt, ist viel möglich. Kommt es dann jedoch zu einer Veränderung der Lage, dann steht die nötige Geschwindigkeit

von Veränderungen vielfach im Widerspruch zur institutionell-organisatorischen Trägheit.

Hilfreich und ein seltener Luxus sind von der Verwaltung beauftragte Ex-post-Analysen, die dazu beitragen sollen, das eigene Handeln und die Wirkung externer Einflussfaktoren mit zeitlichem Abstand zu reflektieren und daraus Schlüsse für zukünftige Planungen zu ziehen. Aufgrund des prognostizierten dynamischen Bevölkerungswachstums bis 2030 sind bis zum Jahr 2030 194.000 neue Wohnungen unter anderem in neuen Stadtquartieren auf großen Konversions- oder ehemals landwirtschaftlich genutzten Flächen zu errichten. Als Reaktion auf diesen Bedarf wurden Wohnsiedlungen, die in einer vergleichbaren Boom-Phase nach Wiedervereinigung und Hauptstadtbeschluss geplant wurden, ab 2017 einer durch die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen beauftragten, umfangreichen Analyse unterzogen (vgl. SenStadtWohn 2018).

Kaum auf den Weg gebracht, wurden viele der Wohnungsneubauprojekte aus den 1990er-Jahren damals wieder zurückgefahren: das prognostizierte Bevölkerungswachstum und somit die Wohnungsnachfrage für die Neubauvorhaben blieben aus. Viele Planungen erwiesen sich als zu ambitioniert, es kam zu zeitlichen Verzögerungen und hinsichtlich der Qualitätsansprüche wurden Abstriche gemacht, um „wenigstens etwas“ umsetzen zu können. Bei der Betrachtung interessierten nicht nur der historische Rückblick und die wissenschaftliche Aufarbeitung dieser städtebaulich hoch-dynamischen Epoche zu Beginn der 1990er-Jahre, sondern auch die Diskussion der Frage, was von der Planung und Umsetzung der Siedlungen der 1990er-Jahre für den Bau neuer Quartiere heute gelernt werden kann. Welche Ausgangspunkte und Vorstellungen haben sich verändert, welche sind gleichgeblieben? Zentrale These des Forschungsdesigns war, dass die Untersuchung der damals geplanten und teilweise über Jahrzehnte realisierten Projekte, ihrer Entwicklung über die vergangenen 25 Jahre und ihre heutige Situation wichtige Erkenntnisse liefern kann, um Planung und Realisierung der neuen Stadtquartiere besser zu steuern und Fehler zu vermeiden.

(2) vgl. beispielsweise Projekte im Umfeld des ehemaligen Blumen-großmarkts (Frizz 23 etc.). Das Hochhausleitbild ist ein Ansatz, mit dem Nutzungsmischung fachplanerisch und -politisch obligatorisch gefordert wird, um kleinteilige Nutzungsmischung zu realisieren (vgl. SenStadtWohn 2019b).

Rudelbildung – Es sind viele Spieler auf dem Feld

Planungspraxis und -wissenschaft stehen in Wechselwirkung mit vielschichtigen Akteurskonstellationen. Neben der Planungspraxis und der Planungswissenschaft sind Politik, Investoren oder Kapitalgeber, Projektentwickler, Grundstückseigentümer, Öffentlichkeit bzw. Zivilgesellschaft und Medien wichtige Einflussgrößen im Spiel. Deren vielfältige Interessen und Funktionen im Zuge von Planungsprozessen bilden erwartungsgemäß ein hochkomplexes System, in dem Ressourcen und Entscheidungsbefugnisse differenziert verteilt sind.

Vereinfacht dargestellt, sind wesentliche Steuerungszugänge der Planungspraxis personelle, konzeptionelle und instrumentelle, also rechtliche Ressourcen. Die Kontrolle über den Instrumenteneinsatz und Rechtsnormenerfüllung liegt in der Planungspraxis und -politik. In der strategischen Planung ist dieser rechtliche Zugang eher schwach ausgeprägt. Die Berliner Stadtentwicklungspläne sind als städtebauliche Entwicklungskonzepte nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB abwägungsrelevant. Im Zusammenhang mit personellen Ressourcen und ihren konzeptionellen Kompetenzen ist Zeit,

5

Eine Vielzahl von Akteuren wirkt auf die Stadtentwicklungsplanung



Quelle: Bearbeitung durch Lukas Pappert

um sich über Forschungsergebnisse zu informieren, sich diese anzueignen und in Planungsprozesse einzubringen, vielfach ein kritischer Faktor. Die Rolle und die Zugänge der Planungswissenschaft werden in diesem System – dank der Wissenschaftsfreiheit – zunächst stark durch das spezifische institutionelle wie auch individuelle Forschungsinteresse geprägt. Finanzielle Ressourcen für Forschungsfelder sind zwangsläufig ein weiterer Schlüsselfaktor.

Generell ergibt sich aus diesem Akteursgefüge die Frage: Wer ist überhaupt Praxis – wer ist Wissenschaft? Wie so oft sind hier Übergänge fließend. Sowohl die Praxis – bestehend aus Verwaltung, Politik, aber auch Projektentwicklern, privaten Dienstleistern – weist innerhalb dieser Strukturen bereits eine große Heterogenität auf, ebenso verhält es sich mit der Wissenschaft, vor allem, wenn Forschung – von wem auch immer – beauftragt und finanziert wird.

Beobachtungen zum Spiel oder vom Spielfeldrand

Das skizzierte Akteursfeld ist durch vielfältige, teilweise widersprüchliche Erwartungen gekennzeichnet. Politik setzt im faktischen Handeln eher auf kurzfristige Wirksamkeit, je nach Couleur auf Entfesselung oder Eingriff. Den administrativen Grenzen kommt als Wahlkreis oder zuständigkeitsbedingten Rechtsraum für Politik und Praxis eine große Bedeutung bei, während die Planungswissenschaft funktional operieren kann. Zu den bekannten Erkenntnissen zählt auch, dass die zeitlichen Dimensionen sich nicht unbedingt synchron aufspannen. Für die strategische Planung ist die Legislaturperiode ein wichtiger Faktor, der zur „Bestellung von Leistungen“ führt. Mit den Abgeordnetenhauswahlen in den Jahren 2011 und insbesondere in 2016 erlebten die Stadtentwicklungspläne, auch forciert durch das anhaltende und dynamische Wachstum Berlins, eine Renaissance (vgl. AGH 2012 / 2017). Wissenschaft steht unter dem auch zeitlichen Einfluss von Forschungsprogrammen auf nationaler oder europäischer Ebene, von Zuwendungen oder Exzellenzprozessen. Für die planerische Praxis und teilweise auch für politische Akteure

sind wissenschaftliche Methoden nicht unmittelbar zu rezipieren – das Runde passt dann nicht ins Eckige. Im Monitoring Soziale Stadtentwicklung kommt seit dem Jahr 2007 nicht mehr eine Clusteranalyse zum Einsatz, sondern erfolgt eine Indexbildung, deren Ergebnisse und ihre zeitlichen Veränderungen simpler zu vermitteln sind. Sowohl planerische wie wissenschaftliche Praxis kämpfen mit Knappheiten. Fachkräfte werden unter anderem qua demografischer Entwicklung zusehends weniger. Die Berliner Senatsverwaltung profitiert im Planungsbereich bislang vielfach von der Attraktivität der Stadt für junge Erwerbstätige. Und mit dem seit 2016 wieder aufgenommenen technischen Referendariat „Städtebau“ gibt es in Berlin einen vielversprechenden Zugang, Fachkräfte gezielt zu qualifizieren und langfristig zu binden. Forschung als Berufsfeld für Absolvierende der Hochschulen attraktiv zu machen, liegt nicht nur im Interesse der Wissenschaft, sondern gleichermaßen der Praxis, weil letztlich beide Seiten auf entsprechende Fachkräfte angewiesen sind.

Das Runde geht am Eckigen vorbei – Komplexe Inhalte eignen sich schlecht für schnelle Antworten

Weiterhin kann immer wieder beobachtet werden, dass Forschungsergebnisse viele Facetten aufweisen, die für Politik so differenziert nicht vermittelbar erscheinen. Planungswissenschaft neigt zudem gelegentlich dazu, planerisch-politische Prozesse unterkomplex einzuschätzen. Neu ist all dieses nicht. Die strukturellen Unterschiede zwischen „Wissenschaftssystem und Anwendungssystem“ (Luhmann) wurden bereits Mitte der 1980er-Jahre zusammengefasst

als „Die Grenzen der Praxisrelevanz wissenschaftlicher Forschung sind die Grenzen der Praxis.“ (vgl. Siebel 1984: 289). Das Runde ist häufig rund, jedoch nicht kreisrund. Die Wissenschaft orientiert sich häufig an den Fragen der Praxis, passgenau sind die Ergebnisse allerdings vielfach nicht. Teilweise könnte eine Übersetzung und kleinteiligere Darstellung der Forschungsergebnisse helfen, einen Umsetzungsbezug herzustellen. Differenzierte Debatten wären nötig, die

durch Forschungsergebnisse gestützt sein könnten. Dabei sollten gesellschaftliche Interessen differenziert berücksichtigt werden, was einen erhöhten Kommunikationsaufwand bedeutet. Politische Diskussionen hingegen fokussieren sich häufig auf Gegensätze, was die Gefahr birgt, relevante Teile der Realität nicht abzubilden. Im Zusammenhang mit dem Volksentscheid zum Tempelhofer Feld gelang es beispielsweise nicht, den Ansatz, kostengünstige Wohnungen errichten zu wollen, in angemessener Weise in den Vordergrund zu stellen und die Stadtgesellschaft damit zu überzeugen. Hinzu kommt die Diskontinuität der Problemstellungen als Eigenschaft inkrementalistischer Politik (vgl. Siebel 1984: 291). Für eine auf langfristige Ziele angelegte Stadtentwicklungsplanung ergeben sich somit in Folge politischer Diskontinuität stets neue Vermittlungsanforderungen gegenüber Politik und Stadtgesellschaft. Quantitative Analysen und komplexere wissenschaftliche Erkenntnisse verlieren mit Blick auf stadtgesellschaftliche und politische Akteure an Bedeutung. Die eigene Meinung ist von größerer Relevanz und somit das Stimmverhalten stärker beeinflussend als eine sperrigere, methodisch schwerer nachvollziehbare Statistik aus Mittelwerten, Medianen oder Standardabweichungen. Die Komplexität der wissenschaftlichen Methoden kann

politische Akteure wie praxisorientierte Anwender als „Abnehmer der Planungswissenschaft“ überfordern. Grundmotive oder Symbolwirkungen sind politisch oft wichtiger als wissenschaftlich begründetes Wissen zu Handlungserfordernissen (vgl. Bundesregierung 2019). Beispielsweise sind Standort-Fehlallokationen, unterstützt durch Steuergesetzgebung zu Entfernungspauschalen, planungswissenschaftlich vielfach analysiert. Verkehrsmindernde Siedlungsstrukturen stehen in nahezu jedem landesplanerischen Konzept. Sie werden im Stadt-Umland-Zusammenhang jedoch kaum wirksam gesteuert. Ein differenzierter Blick der Wissenschaft wie Praxis auf die regionale Governance kann hier hilfreich sein. Die geringe oder abnehmende Wirksamkeit quantitativer Analysen wird auch durch die aktuellen planungswissenschaftlichen Ausbildungen forciert: Denn die qualitative Methodenvermittlung steht in vielen Stadtplanungsstudiengängen im Vordergrund. Quantitatives methodisches Know-how, so die Erfahrung der Praxis, wie digitale Kompetenzen werden in der Planungsausbildung nur bedingt vermittelt, sie sind angesichts der zunehmenden Digitalisierung jedoch ein Schlüsselfaktor. Dieses auch, um beispielsweise neue Stadtquartiere zukünftig nicht durch posthumane Entwurfsprozesse zu entwickeln (vgl. Kubrak/Manse 2019).

Fazit: Das Runde muss ins Eckige. Stadtentwicklung braucht wissenschaftliche Innovationen

Um die wechselseitige Erwartungshaltung einzuordnen und nicht zu verzerren, sei an dieser Stelle darauf verwiesen, dass es unterschiedliche Ansprüche zwischen Planungswissenschaft und -praxis in der Moderne schon immer gibt. Die Praxis verspricht und erwartet von wissenschaftlich initiierten oder begleiteten Projekten oft mehr, als das, was sich dann als Realität abbildet. Die Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung sind vielfach limitiert, erst recht jenseits von Modellprojekten. Modelle zu verstetigen, bleibt in im Praxisalltag eine Herausforderung. Die realen Bedingungen stimmen weder mit dem Modell noch mit dem Versprechen der Antrags- und Bewilligungsphase überein. Realität ist, dass ein Projekt auch scheitern kann. Muss das so sein? Der Wunsch ist: Nein. Denn die planerische Praxis in der strategischen Stadtentwicklung hat anhaltend Bedarf, (Dis-)Kontinuitäten und ihre Raumfolgen zu bewerten, neue Trends für die Stadtentwicklung einzuordnen, (aktuelle) Strukturbrüche zu analysieren sowie Anpassungen von Entwicklungspfaden und Konzepten zu skizzieren. Dies erfordert eine umfassende Reflexion und Diskussion.

Wissenschaftliche Expertise, die als Paket auf einer Laderampe bereitgestellt, jedoch qua Kubatur und Gewicht nicht abgeholt wird, ist aus Sicht der Praxis somit dysfunktional. Das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Praxis bliebe in diesem Falle ambivalent.

In diesem Zusammenhang bildet die Raumdimension im besten Wortsinn die Schnittstelle, auf die es ankommt. Sowohl Planungswissenschaft als auch Planungspraxis bringen die Raumkompetenz in inter- und transdisziplinäre Diskurse ein. Hier sind praktikable Austauschformate weiter zu entwickeln.

Schlüssel für einen produktiven Wissensaustausch und Innovationstransfer innerhalb der Planung sind unter Wachstums- wie (Post-)Pandemie-Bedingungen

- schnelle Diskurse, die den dynamischen Entwicklungen gerecht werden,
- agile Methoden und

- längerfristig angelegte räumliche Monitoringsysteme, um Entwicklungen in unterschiedlichen Raumtypen quantifizieren zu können.

Ein weiterer Schlüssel für stetigen Erfolg in der Praxis ist die Reflexion der Governance. Innovationen müssen nicht nur anwendbar sein, sondern sie müssen sich durchsetzen, das erfordert veränderte Praktiken (vgl. Ibert et al. 2015). Der Erfolg planerischer Praxis basiert somit auch auf dem Erfolg der Planungswissenschaft und ihres Innovationstransfers. Planerische wie wissenschaftliche Praxis pflegen gute Kooperationen und Transfer. Das „Gold der Verwaltung“ – raumbegleitende Daten – ist ein Grund für etablierte Austauschbeziehungen. So steht etwa der Berliner Umweltatlas mit seinem umfangreichen Datentableau für den erfolgreichen, Disziplinen-übergreifenden und kontinuierlichen Transfer. Gleichzeitig bietet er für Entwicklungsaufgaben vielfältige Anknüpfungsmöglichkeiten.³ Angesichts der anhaltenden Veränderung von Stadt hat die Praxis ein kontinuierliches Interesse an neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen, von denen hier nur wenige angerissen seien:

- Die planerischen und baulichen Aufgaben, städtische Baustrukturen an die Auswirkungen des Klimawandels anzupassen, ließen sich unter Umständen noch wirksamer begründen, wenn die Kosten unterlassener Entscheidungen für diese Anpassungsmaßnahmen schneller bilanziert und für Entscheidungsgremien aufbereitet werden könnten.
- Der rasante Preisanstieg auf dem Berliner Bodenmarkt, ist auch Folge einer internationalisierten Finanz- und Immobilienwirtschaft. Dies ist vergleichbar mit „Fouls ohne Ahndung“. Denn mit dem Baugesetzbuch steht ein bodenrechtlicher Steuerungsrahmen zur Verfügung, der in

weiten Teilen in einer Zeit begründet wurde, in der Bodenspekulation zwar bekannt, jedoch mit anderen Instrumenten finanziert war. Mittels schnellerer Planspiele oder anderer Formate im Wechselspiel zwischen Praxis und Wissenschaft hier konzeptionell neue Instrumente zu erschließen, wäre aus Sicht der planerischen Praxis ein hoch interessanter Forschungsgegenstand – unabhängig davon, dass über Aktivitäten am Spielfeldrand wie veränderte (steuer-)rechtliche Regelungen eine größere Wirkung erzielbar wäre.

- Im Zuge der COVID-19-Pandemie wird wissenschaftliche Expertise gefragt sein, um Handlungsansätze für die räumlichen Folgen wie veränderte Beteiligungspraktiken zu konzipieren.

Darüber hinaus fragt die planerische Praxis, wie es gelingt, wissensvermittelnde Austauschprozesse besser auszugestalten. In Kunst und Kultur haben „in residence“-Programme eine längere Tradition. Sie ermöglichen den geschützten Aufenthalt in einem bislang unerschlossenen Kulturkreis, um die eigene Profession auszuüben und neue Austauschbeziehungen aufzubauen. In der Relation von Planungswissenschaft und -praxis kommen sie bislang kaum zum Einsatz. Als Forscher oder Praktiker „in residence“ ließen sich die Perspektiven und Rahmenbedingungen der Wechelseite besser kennenlernen und für das eigene Handeln nutzbar machen.

(3) z. B. Planungshinweiskarte (SenStadtUm 2016) als eine Grundlage für den StEP Klima

Dank an Kerstin Gothe, Johann Jessen, Jochen Selbig, Stefan Siedentop und Thorsten Tonndorf für die konstruktiven Diskussionen und Anregungen, Philipp Perick für die Grafik zu den Indikatoren zur Berliner Stadtentwicklung, Lukas Pappert für die Illustration zur Rudelbildung. Die Inhalte spiegeln die persönlichen Einschätzungen der Verfasserinnen wider.

Literatur

- AGH** – Abgeordnetenhaus Berlin, 2017: Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik, Drs. 18/0073 vom 10.01.2017, Berlin.
- AGH** – Abgeordnetenhaus Berlin, 2012: Billigung der Richtlinien der Regierungspolitik, Drs. 17/0077 vom 03.01.2012, Berlin.
- Bundesregierung**, 2019: Klimaschutzprogramm 2030, Berlin. Zugriff: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzprogramm-2030-1673578> [abgerufen am 29.03.2020].
- Anger**, Christina; Plünnecke, Axel, 2020: Homeschooling und Bildungsgerechtigkeit, In: IW (Hrsg.) 2020: IW-Kurzbericht 44/2020, S. 1, Köln. Zugriff: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2020/IW-Kurzbericht_2020_Homeschooling.pdf [abgerufen am 08.04.2020].
- EU** – European Union, 2020: Espon 2020, MISTA – Metropolitan Industrial Strategies & Economic Sprawl, Brüssel. Zugriff: <https://www.espon.eu/mista> [abgerufen am 26.03.2020].
- Difu** – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.), 2017: Kommunalere Umgang mit Gentrifizierung Praxiserfahrungen aus acht Kommunen, Edition Difu, Bd. 15, Berlin.
- Ibert**, Oliver; Christmann, Gabriela; Jessen, Johann; Walther, Uwe-Jens, 2015: Innovationen in der räumlichen Planung, In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3, S. 171–182, Bonn.
- Kubrak**, Anastasia; Manse, Sander, 2019: Luxus und Paranoia, Zugang und Ausgrenzung. Über Kapital und den öffentlichen Raum, In: Arch+ Nr. 236, S. 78–85, Berlin.
- Möbert**, Jochen, 2020: Berliner Wohnungsmarkt Mietendeckel dürfte wirtschaftlichen Superzyklus und Immobilienzyklus für einige Jahre entkoppeln. In: Deutsche Bank Research (Hrsg.), 2020: Deutschland-Monitor, Frankfurt/Main, S. 1–20. Zugriff: https://www.dbresearch.de/PROD/RPS_DE-PROD/PROD000000000505096/Berliner_Wohnungsmarkt%3A_Mietendeckel_d%C3%BCrfte_wirtsc.PDF [abgerufen am 08.03.2020].
- Reiß-Schmidt**, Stephan, 2020: Anforderungen an die aktuelle BauGB-Novelle, Manuskript, München (27. April 2020).
- SenStadtUm** – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), 2015: BerlinStrategie 2030 | Stadtentwicklungskonzept Berlin 2030, Berlin. Zugriff: <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungskonzept/index.shtml> [abgerufen am 23.03.2020].
- SenStadtUm** – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt (Hrsg.), 2016: Umweltatlas Berlin, 04.11 Klimamodell Berlin, Planungshinweise Stadtklima, Berlin. Zugriff: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/umweltatlas/din_411.htm [abgerufen am 13.04.2020].
- SenStadtWohn** – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hrsg.), 2018: Siedlungen der 1990er Jahre in Berlin und Umgebung. Bearbeitung durch Urban Catalyst und empirica, Berlin. Zugriff: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/wohnungsbau/de/wohnsiedlung1990/index.shtml> [abgerufen am 17.04.2020].
- SenStadtWohn** – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hrsg.), 2019a: Stadtentwicklungsplan Zentren 2030, Stadtentwicklungsplan Wirtschaft 2030, Stadtentwicklungsplan Wohnen 2030, Berlin. Zugriff: <https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/stadtentwicklungsplanung/index.shtml> [abgerufen am 08.03.2020].
- SenStadtWohn** – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen (Hrsg.), 2019b: Hochhausleitbild. Kurzfassung, Berlin. Zugriff: https://www.stadtentwicklung.berlin.de/planen/hochhausleitbild/download/Hochhausleitbild_Kurzfassung_Entwurf.pdf [abgerufen am 08.04.2020].
- Siebel**, Walter, 1984: Minnesänger und Narren. Zu Funktion und Voraussetzungen sozialwissenschaftlicher Stadtforschung In: Raumordnung und Raumforschung, Heft 6, S. 288–294.
- Stelter**, Daniel, 2020: Wir sind erst in Phase 2 einer vierstufigen Krise – am Ende wird es um alles gehen, In: Focus, https://www.focus.de/finanzen/boerse/experten/was-die-weltwirtschaft-noch-erwartet-corona-krise-wir-sind-erst-in-phase-2-von-4-am-ende-steht-die-systemfrage_id_11775960.html?x-fol-utm=true [abgerufen am 24.03.2020].
- TU Berlin** (Hrsg.), 2016: Jain, Arun; Million, Angela: Projektseminar Master-Projekt (M2): Designing Berlin's Neighborhood of the Future – Buchholz, Pankow; Sommersemester 2016, Berlin.
- TU Berlin** (Hrsg.), 2019: Siegmund, Yvonne: Bachelorprojekt: AUF ACHSE. Wege zur Transformation der Berliner Magistrale B96, Wintersemester 2019, Berlin.
- TU Dortmund**, Fakultät Raumplanung, Transforming City Regions Network (Hrsg.) 2015: Polycentric City Regions in Transformation – The Ruhr Agglomeration in International Perspective, Dortmund. Zugriff: http://transforming-city-regions.com/files/150601_brochure_small.pdf [abgerufen am 15.03.2020].

Gesetze

- AGBauGB** (1999): Gesetz zur Ausführung des Baugesetzbuchs in der Fassung vom 7. November 1999, GVBl. 1999, 578, zuletzt geändert am 06.12.2017 (GVBl. S. 664). Zugriff: <http://gesetze.berlin.de/jportal/?quelle=jlink&query=BauGBAG+BE&psml=bsbeprod.psm1&max=true>



Städtebaulicher Masterplan Innenstadt Köln

Quelle: Stadt Köln, Grafik: AS+P Frankfurt

ZUM VERHÄLTNISS VON PLANUNGS- PRAXIS UND PLANUNGSTHEORIE

Wissenschaft und Praxis brauchen den Dialog auf Augenhöhe. Gemeinsam entwickeln sie eine Vision von dem, was in Zukunft möglich und nötig ist. Wir brauchen mehr Mut, Begeisterung und unkonventionelle Ideen – sagt Sigurd Trommer, langjähriger Stadtbaurat und Hochschullehrer im Gespräch mit Friederike Vogel (BBSR).



Foto: Sigurd Trommer

Sigurd Trommer

ist Städtebauer und war von 1990–2006 Stadtbaurat in Bonn, vorher in Wolfsburg und Neustadt a. Rbge. Seit 2006 ist er freiberuflich tätig. Er hat Gastprofessuren und Lehraufträge an den Universitäten in Kassel, Braunschweig und Bonn und ist stellvertretender Vorsitzender des Universitätsclub Bonn e. V. 2010–2013 war Trommer Präsident der Bundesarchitektenkammer.
sigurd-trommer@web.de

Herr Trommer, Kommunen haben Planungshoheit. Sie haben Planungsämter mit qualifiziertem Personal und politische Fachausschüsse. Brauchen Kommunen für ihre Planungs- und Entwicklungsaufgaben den Rat von wissenschaftlicher Seite?

Ich will mal einen Aspekt vorausschicken, der die Qualität des Personals in den jeweiligen Institutionen angeht, in den Kommunen oder anderen Behördenstrukturen, in der Politik, in der Wissenschaft oder im Planungsbüro: Es sollte „Qualität auf Augenhöhe“ mitbringen, also auf ähnlichem fachlichen Niveau kommunizieren können.

Das zweite ist: Wir haben in den letzten 20 bis 30 Jahren einen erheblichen Stellenabbau in den Kommunen erlebt. Dieser Stellenabbau trifft zusammen mit einem wachsenden Anspruch der Bevölkerung auf Mitwirkung bei der Planung. Die Bürger brauchen den kompetenten Gesprächspartner. Sie wollen etwas erklärt bekommen und eigene Vorstellungen einbringen. Das bedeutet, die Städte müssen ihre Planungsprozesse mehr denn je mit den Bürgern erörtern. Es ist also eine Entwicklung eingetroffen, die die Leistungsfähigkeit der Stadtplanung in den Kommunen erheblich beeinträchtigt hat.

Und jetzt zur Frage: braucht die Kommune, braucht die Stadt die Wissenschaft? Die Planungskapazität wird schon von den Alltagsaufgaben stark absorbiert, besonders unter den eben geschilderten Rahmenbedingungen. Für tiefer gehende Analysen und Konzepte bleibt zu wenig Zeit. Man sollte nicht unterschätzen, wie sehr der planerische Alltag die Sinne für Stadtentwicklung und Städtebau schärft. Aber insbesondere für Fachthemen brauchen die Planer vor Ort unbedingt auch die Wissenschaft, also zum Beispiel für Klima, Energie, Mobilität, Ökonomie und Ökologie, für soziale Fragen. Besondere Bedeutung hat in der Kommune der Generalist, der den Spezialisten und Wissenschaftler als Partner braucht. Letztere durchdringen spezielle Themen intensiver während der Planer in der Kommune die Dinge zusammenführt, ganzheitlich denkt und für die Situation vor Ort übersetzen kann.

Sie sagen, der Alltag schärft die Sinne. Die Praktiker sind jenseits ihres universitären Wissens auch Alltagsexperten. Begegnen sich denn die Praktiker und die Forschenden im Dialog auf Augenhöhe? Wie nehmen Sie das wahr?

Es gibt diesen Dialog auf Augenhöhe. Nehmen wir einmal das Thema „die gesunde Stadt“, das im Verlauf der Jahre im-

mer stärker ins Bewusstsein getreten ist. Wer wirkt eigentlich alles an der gesunden Stadt mit? Eine enorme Zahl unterschiedlichster Akteure. Aktuell ist das Thema „gesunde Stadt“ mit der Corona-Krise geradezu global explodiert! Und wir sind vor solchen Katastrophen ja nicht gefeit! Wir brauchen die gesunde Stadt mit ihren Basisinfrastrukturen. Dazu gehören zum Beispiel Ver- und Entsorgung, Mobilität. Und übrigens müssen wir kritisch überdenken, ob diese Basisinfrastrukturen sinnvollerweise öffentlich-rechtlich oder privatwirtschaftlich betrieben werden sollen. Und auf allen, hier nur beispielhaft genannten Fachgebieten braucht man unbedingt den Austausch mit der Fachwissenschaft, auch im Hinblick darauf, was in Zukunft möglich und nötig ist. Aber die Städte dürfen sich nicht fremdsteuern lassen. Nehmen wir das Beispiel Verkehr. Es gibt Städte, da wird der Verkehr per Generalauftrag von Siemens berechnet und gesteuert. Das ist falsch. Eine Stadt muss sich selbst regieren, muss also zum Beispiel festlegen: In unserer Stadt darf kein Fußgänger mehr als 50 Sekunden an der Ampel warten. Das ist dann eine Stadt-individuelle politische Auffassung. Wo und wie will ich meine Bürger fördern, was biete ich an und auch: was schränke ich ein. Das muss politisch entschieden werden. Die Vorbereitung der Entscheidungen geschieht in der Verwaltung, die gegebenenfalls auf externes Fachwissen zurückgreift. Und jetzt komme ich wieder auf die Kompetenz: Ich brauche in der Kommune das Personal, das auf Augenhöhe mit diesen externen Spezialisten kommunizieren kann. Das setzt einerseits Fachwissen voraus, andererseits aber auch generelles Wissen und ganzheitliches Denken. Vor allem aber auch die Fähigkeit zur Kommunikation.

Und wie sind die Kommunen da aufgestellt?

Das ist wie in jedem Unternehmen, da gibt es große Bandbreiten. In den Kommunen brauchen wir mehr Generalisten, die in viele Fachgebiete hinein mitdenken können – je nachdem wer gegenübersteht, die Wohnungsgenossenschaft, der Büroinvestor, die Verkehrsbetriebe, der Sozialverband, die Vertreter der Gesundheitsinfrastruktur. Es geht um Themen gewissermaßen „von der Wiege bis zur Bahre“. Die Zusammensetzung des Personals in Planungsämtern ist ganz wesentlich für die Qualität der Planung. Und es sollten nicht ausschließlich Städtebauer und Stadtplaner sein! Ein Tiefbauingenieur im Planungsamt kann sehr viel für das Verständnis dieser ingenieurtechnischen Belange und den reibungslosen Ablauf der Arbeit beitragen – und umgekehrt! Es kommt auf die Köpfe an, natürlich und in besonderem Maße auch auf die Führungspersönlichkeiten. Ich muss als Vorgesetzter den Mitarbeitern Raum geben und ihnen Mut machen zu eigenverantwortlichem arbeiten. Sie müssen sich

bewegen können. Besonders in schwierigen Situationen müssen Vorgesetzte vor ihren Mitarbeitern stehen. Dafür braucht man Persönlichkeiten mit Kompetenz, Haltung und Verantwortungsbewusstsein. Es ist eine Frage des Managements, die Kraft und Energie des Personals zu Symbiosen zu führen und nicht zu zerrütten.

In den Verwaltungen haben wir ein hierarchisches System. Sind interdisziplinäres Denken und mutige Symbiosen in unseren Verwaltungen vorgesehen? Welche Möglichkeiten haben die Mitarbeiter in der Hierarchie, inter- und transdisziplinäre Teams zu bilden?

Das kann man nicht verallgemeinern, jede Stadt muss ihren eigenen Weg finden und kann dabei von anderen lernen. Aber grundsätzlich gilt, dass auch eine Kommunalverwaltung ein ausgezeichnetes Management und gutes Führungssystem haben muss – wie gut funktionierende Unternehmen auch. Die Politik und die Verwaltungsleitung, also die Stadtregierung, müssen einen Rahmen nach vorne setzen. Das heißt, eine Kommune muss wissen, wo die Reise hingeht, wie sind die Rahmenbedingungen, was erwarten wir von der Zukunft? Das kann kurz und knapp sein, ein Slogan, oder auch ein längeres Konzept. Dann brauche ich ein transparentes Kommunikationssystem und das muss wechselseitig von oben nach unten und umgekehrt funktionieren. Junge Mitarbeiter müssen ihre Auffassungen auch bis nach oben darlegen können, ihr Erlebnishorizont liegt sehr viel weiter in der Zukunft, als der ältere Mitarbeiter. Gerade sie können und sollten ihre noch nicht abgeschliffenen Planungsvorstellungen in interdisziplinäre und transdisziplinäre Teams einbringen. Es gilt, die besten Planungsvorstellungen herauszufiltern. Deduktiv und induktiv im Gegenstromprinzip. Da braucht es gerade bei den Führungskräften mehr Mut im Diskurs.

Der 2017 verstorbene Stadtplaner Albert Speer sagte mir einmal in einer Podiumsdiskussion: „Wenn ihr in den Rathäusern nicht mindestens so gute Fachkräfte habt wie wir in den privatwirtschaftlichen Planungsbüros, können wir nichts bewirken.“ Ältere Mitarbeiter bringen zu ihrer fachlichen Kompetenz auch sehr viel praktische Erfahrung ein.

Gerade das Personal in den Planungsämtern steht oft unter erheblicher öffentlicher Beobachtung und wird bisweilen heftig attackiert. Im Öffentlichen Dienst muss das Personal in dieser Hinsicht besonders belastbar sein und das bedeutet, man muss Leute suchen, die fachlich gut sind, die Mut haben, die aber auch Durchhaltevermögen haben und Druck von der Öffentlichkeit aushalten können.

Jetzt haben wir über die hierarchische Struktur und die Durchlässigkeit von oben nach unten gesprochen. Wie sieht es denn mit der Durchlässigkeit der Fachbereiche aus? Brauchen wir da auch eine größere Flexibilität?

Richtig! Für die kommunale Basisarbeit brauche ich die einzelnen Fachbereiche, damit deren Aufgaben gut gelingen. Ich brauche aber auch die ganzheitliche Betrachtung, um die Arbeitsergebnisse der Fachbereiche sinnvoll zu verknüpfen und in die Stadtplanung einfließen zu lassen. Die Verwaltungsspitze darf sich nicht nur mit der Bewältigung des Tagesgeschäfts befassen, sondern muss sich auch Zeit für Zukunftsfragen nehmen – unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Fachbereiche. Da ist man schnell ernüchert, weil die Zeit zumeist vom Tagesgeschäft aufgeessen wird. Aber gute Verwaltungen zeichnen sich dadurch aus, dass sie immer wieder diese Gesamtschau anstellen, wo wollen wir eigentlich hin? Städte haben ja das Ungewisse und Unbekannte vor sich. Da braucht man Ideen, da braucht man Utopien, Erwartungen, Entscheidungsmut und Erfahrung. Erwartung und Erfahrung kann man sich wie eine evolutionäre Spirale vorstellen: Ich muss mutig eine Erwartung postulieren. Durch Realisierung der Erwartung gewinne ich Erfahrung und mit der Erfahrung kann ich wieder die nächste Erwartung postulieren. Damit entwickelt sich eine Stadt weiter und vermeidet Stillstand. Den Mut zum Wandel, muss Politik und Verwaltung, aufbringen, um eine Stadt erfolgreich in die Zukunft zu führen. Das bedeutet immer wieder Stadtzukunft zu antizipieren, zu erwarten. Das findet zu wenig statt. Politik tickt nur bis zur nächsten Wahl. Authentische Spuren zieht man aber erst so nach zwei, drei Jahren. Das erschwert den Prozess, die Stadt mal für eine Generation vor auszudenken und dann von hinten wieder zurück zu denken, um daraus Erwartungen und Planungen abzuleiten.

Hat sich das in den letzten Jahrzehnten verändert? Sind die Stadtregierungen mutiger und offener geworden im Querdenken oder sind sie eher vorsichtiger geworden?

Das ist sehr unterschiedlich. Es gibt sehr mutlose Städte, die verwalten nur noch, und es gibt Städte, die sehr wohl mit Mut nach vorne marschieren. Manchmal geschieht das mit erstaunlich knapper Symbolik, zum Beispiel „Hamburg: Wachsende Stadt!“ (2002). Im Trend waren damals schrumpfende Städte. Wissenschaft und Praxis befassten sich deutschlandweit mit Strategien, den Rückbau zu organisieren. Und da sagt eine Stadt, wir wachsen! Damit wird eine Idee ausgestreut, ganz plakativ, die die Stadtgesellschaft erreicht. Das birgt natürlich auch das Risiko, dass die

Idee kaputt gemacht wird. Aber in Hamburg hat sie gewirkt. Als Bonn vor der Frage stand wie es weiter geht nach dem BonnBerlin Beschluss von 1991, haben wir in wenigen Wochen ein Leitbild auf die Beine gestellt: „Fünf Säulen für die Zukunft von Bonn und der Region“. Ich habe einen runden Tisch mit Menschen aus Wissenschaft und gesellschaftlichem Leben (transdisziplinär!) gegründet und gefragt, was sind unsere Stärken und was davon können wir für die Zukunft gebrauchen. Daraus haben wir als eine Art „Monstranz“ dieses vorgenannte Leitbild mit den fünf Säulen entwickelt, das der Stadtgesellschaft Orientierung gab. Jeder Bürger, jeder Unternehmer, jeder Gast konnte sehen, dass ist es, wofür die Stadt steht, was sie sich als ihre Zukunft vorstellt und was sie in Planungen und Entscheidungen realisieren will. Es gehört Mut dazu, der Öffentlichkeit zu erklären, wie die Stadt in 25 Jahren sein soll, aber gleichzeitig beginnt man damit auch, Prozesse zu beeinflussen. Die Menschen brauchen verlässliche Aussagen, an denen sie sich für die Zukunft orientieren können. Sie können dagegen sein oder dafür. Aber es ist dann eben nicht Stillstand, es ergibt sich daraus eine gewisse Empathie: in meiner Stadt, da geht es voran! Da kann ich etwas machen.

Die Planungswissenschaft entwickelt ja auch immer wieder Leitbilder und untersucht die Umsetzbarkeit in den Städten. Inwiefern finden hier Wissenschaft und Praxis zueinander?

Wissenschaft tut sich oft schwer, irgendwann mal einen Schlussstrich zu ziehen. Die Wissenschaft will immer noch mehr ergründen. Das wird aber dann oft uferlos. Irgendwann muss ein Schnitt gemacht werden. Ein Leitbild, das in zwei Jahren aufgebaut wird, 180 Seiten umfasst? Das mag sehr fundiert viele Szenarien durchspielen und zu einem Ergebnis führen. In der Praxis vor Ort hat die Entwicklung dann aber oft schon den Leitbild-Prozess überholt.

Wie kann dann die wissenschaftliche Arbeit den praktischen Anforderungen gerechter werden?

Das fängt im Studium an. In der Lehre müssen wir den Mut haben, konkrete Aufgaben in einer angemessenen Zeit zu bearbeiten. So oft es irgend geht, sollten praxisnahe Aufgaben gewählt und im Diskurs mit Vor-Ort-Akteuren (Bürgern, Politikern, Einzelhändlern, Unternehmern) durchgespielt werden. Nicht jede Arbeit in der Hochschule, nicht jede Aufgabe ist eine Masterarbeit mit großzügigem Zeitbudget. Wissenschaft tut sich da oft schwer. Stadtplanung muss aber in überschaubarer Zeit erarbeitet – und umgesetzt!

– werden. Es ist hilfreich, wenn dafür bereits an den Hochschulen sensibilisiert wird. „Hamburg: Wachsende Stadt!“ ist eine politische, keine wissenschaftliche Aussage. Die daraus zu entwickelnden Planungen bedürfen wissenschaftlicher Mitarbeit. Diese sollte sich bemühen, mit konkreten Daten und Erkenntnissen aufzuwarten. Zentral ist: Den Studierenden von Städtebau und Stadtplanung muss immer wieder verdeutlicht werden, dass den Menschen in der Stadt Planungs- und Entwicklungsprozesse erklärt und in ihre Lebensperspektive integriert werden müssen. Stadtplaner müssen konkrete Vorstellungen entwickeln, auch wenn das oft Gegendruck erzeugt, der aber dazu beiträgt, Vorstellungen zu schärfen und auszureifen. Leider ist es heutzutage so, dass eher derjenige akzeptiert und „belohnt“ wird, der möglichst wenig Veränderung wagt. Die Entwicklungen stehen aber nicht still, Stadt ist wie ein lebender Organismus immer in Veränderung. Diesen Prozess sollten Kommunen aktiv gestalten und nicht „geschehen lassen“.

Wie kann die Wissenschaft da hilfreiche Impulse geben?

Eine Stadt ist nicht nur Funktion. Stadt muss zwar funktionieren, aber Stadt ist auch Idee. Stadt ist Emotion. Anders als in einem Unternehmen dürfen Stadtentscheidungen nicht allein aus funktionalen Gründen getroffen werden, sondern da muss auch Idee und Empathie eine Rolle spielen. Ich habe schon erwähnt, wie knapp die Verwaltungen besetzt sind und wie viel Kapazität schon allein das „Funktionieren“, das alltägliche Grundrauschen aller Abläufe in einer Stadt erfordert. Deshalb brauche ich Leute, die jenseits dieses Grundrauschens darüber nachdenken können, welche Ideen in die Zukunft hineinwirken. Dafür braucht der kommunale Städteplaner Gesprächspartner, um mit ihnen zu diskutieren, um sich an ihnen zu messen, um inspiriert zu werden. Gesprächspartner finde ich zum Beispiel auf Kongressen, Tagungen, bei Vorträgen und durch Literatur. Und wie schon erwähnt, geht es beileibe nicht nur um Gesprächspartner der eigenen Zunft. Städtebauer denken in einem ähnlichen Kanon! Anders denkt ein Physiker, ein Arzt, ein Soziologe, ein Unternehmer, ein Theologe, ein Historiker, ein Philosoph ... Aus Gesprächen mit anderen Fachdisziplinen sind innovative Gedanken zu erwarten. Die inter- und transdisziplinäre Einbeziehung von Hochschulen bei konkreten Planungen hilft, den Rahmen des Üblichen, des Bewährten, des Akzeptierten zu verlassen und Utopien und Visionen zu denken. Dies gilt besonders auch für die Fachbereiche Mobilität, Klima, Energie, Stadthygiene. Umgekehrt müssen die Hochschulen aber wie schon gesagt bereit sein, auch mal einen Punkt zu machen und den Parameter Zeit mitzudenken. Die Zukunftsfähigkeit einer Stadt zeigt sich auch an der Realisierung von

Planung zur richtigen Zeit. Nehmen Sie Kopenhagen. Eine Stadt, die den Mut hatte, sich für eine andere Mobilität komplett umzukrempeln. Auf einmal wird so eine Stadt erfolgreich, obwohl vieles suboptimal ist. Aber die Idee ist da, wird erfolgreich vermittelt, wird in Planungen umgesetzt und realisiert. Ein lebender Organismus, Stadt oder Mensch, ist abhängig von Lebensideen und nicht nur von dem existenzsichernden Dach, Kleidung, Nahrung.

Wobei auch Fehler helfen können, weiterzukommen.

Da sagen Sie etwas ganz Wichtiges! In der Demokratie findet die Auseinandersetzung um die Machtausübung, also das Regieren, öffentlich statt. Und natürlich ist im Machtkampf das Brandmarken von Fehlern ein probates Mittel. Die Medien nehmen dies gierig auf und so entsteht eine öffentliche Stimmung, die Fehler häufig gnadenlos verfolgt. Für das wichtige Lernen aus Fehlern, die auch Prozesse anstoßen können, um einen Quantensprung in der Entwicklung zu machen, ist das ein immenser Nachteil.

Mit Blick auf die Zukunft: Ist es denn überhaupt notwendig, dass die Praktiker sich mit Themen befassen, die über ihr aktuelles Tagesgeschäft hinaus gehen? Und was liefert die Praxis der Wissenschaft über den Tag hinaus?

Es gibt nicht so selten äußere und innere Anlässe und Veränderungen, auf die eine Stadt tunlichst mit einem Hinterfragen ihrer Stadtentwicklungspolitik reagieren sollte, um gegebenenfalls Zieländerungen, Strukturwandel o. ä. anzugehen. Die Praxis sollte dabei den Rat der Wissenschaft einbeziehen, die Wissenschaft fordern. Sie muss der Wissenschaft Fragen stellen. Ich habe das Beispiel Bonn Anfang der 90er-Jahre erwähnt. Damals stellte sich nach dem Hauptstadtbeschluss die Frage, wie soll sich diese Stadt verändern, von einer Bundeshauptstadt zu was? Und in welcher Zeit? Und mit welchen Menschen? Das haben wir unter anderem auch mit Wissenschaftlern verschiedener Disziplinen erörtert.

Ein Planer muss nach vorn schauen, Fragen stellen und Antworten aus der Wissenschaft in seine Zukunftsidee, in sein Zukunftskonzept integrieren. Er muss seine Vorstellungen mit der Gesamtverwaltung abstimmen und zu einem Vorschlag an die politischen Gremien entwickeln. Daraus entsteht im positiven Fall ein Konzept der Stadtregierung, das mit den Akteuren der Stadtgesellschaft zu erörtern ist. Danach erfolgt dann der endgültige Beschluss der Stadtregie-

rung, der in geeigneter Weise in die Realität umzusetzen ist. Allein in diesem ganzen Verfahren kann Wissenschaft helfen, Politologie, Soziologie, Medienwissenschaft und natürlich die Fachwissenschaften in den jeweiligen Fachbereichen. Die Umsetzung des politischen Beschlusses in die Praxis ist dann Aufgabe der Verwaltung. Wissenschaft sollte dabei begleiten und beobachten, was und wie es läuft. Gemeinsam findet man dann Komponenten für eine etwaige Kurskorrektur. Signale sind aus der kommunalen Planung selbst, aus der Politik und aus der Stadtgesellschaft zu erwarten.

Eine Stadt ist gut beraten, ihre Entwicklung intensiv zu beobachten, gegebenenfalls anzupassen oder zu verändern und diesen Prozess mit der Stadtgesellschaft zu durchdenken. Wer keine klar verständliche Stadtentwicklung betreibt, irrt herum. Herumirren kostet Kraft, ist unproduktiv, kostet Geld etc. In die Zukunft zu gehen, Signale zu setzen und zu empfangen, Entwicklungen anzupassen, ohne beliebig zu sein und ohne die grobe Richtung aus dem Blick zu verlieren: Das hinzukriegen ist Aufgabe einer Stadtregierung. Das ist heute viel schwieriger als noch vor 20-30 Jahren, weil die Bürgerschaft sich inzwischen enorm emanzipiert hat und sich heute viel wirkungsvoller informieren und einbringen kann. Das ist ein großer Vorteil, macht aber viel mehr Arbeit. Ich muss die Kraft aus der Bürgerschaft strukturieren und moderieren können, ich muss als Stadt aber auch entscheidungsfähig sein.

Sie sagen: Die Praxis muss die Fragen stellen. Wie wichtig ist transdisziplinäres Arbeiten?

Das ist ein ziemliches Dilemma. Viele Planer verstehen sich in hohem Maße nur als Moderatoren. Das sind sie aber nicht zuerst! Sie müssen Ziele haben. Sie müssen ihre Positionen formulieren, denn sie sind subjektiv unterwegs mit ihrem Wissen und ihrer Erfahrung. Der Planer mit der Aufgabe als Moderator nimmt sich zurück und versucht, aus den unterschiedlichsten Vorstellungen ein Ziel zu kreieren. Oft ist das lediglich der kleinste gemeinsame Nenner und führt nicht zu notwendigen Veränderungen, insbesondere wenn sie den Menschen einiges abverlangen.

Die Wissenschaft kann und sollte zu Themen – egal ob neue oder alte Themen – Modelle entwickeln. Beispielsweise: Wie sieht die klimagerechte Stadt aus? Wie sieht die ökologisch-ökonomische Stadt, die sozial stabile Stadt aus? Wie sieht die gesunde Stadt aus, gewappnet auch für globale Attacken wie aktuell durch das Corona-Virus? Das sind ja nicht nur Utopien einer zu bauenden und zu verwaltenden Stadt, es sind auch Utopien für das Leben der Menschen. Utopien,

die man denken sollte, um Kraft für Veränderungen zu bekommen. Sind wir dafür auf einem guten Weg? Denken wir genügend darüber nach, was die zukunftsfähige Stadt ausmacht?

In der Praxis denken wir deutlich über die Existenzsicherung hinaus und sehen in vielen Städten den Ansatz für ein gutes, zukunftsfähiges Leben. Die Frage ist: Ist denn unser herkömmliches Stadtmodell das Zukunftsmodell? Wie können wir ein Zukunftsmodell herstellen, ohne zu großen Verwerfungen zu kommen? Diese Fragen können auch Politikwissenschaftler, Sozialwissenschaftler, Philosophen stellen. Was funktioniert? Womit überfordere ich die Menschen? Welches Tempo ist angemessen? Impulse aus der Wissenschaft müssen von der Stadtregierung auch aufgegriffen und in den Diskurs gebracht werden. Also nicht nur im Planungsamt, sondern auch auf der Leitungsebene und in den politischen Gremien. Daran hapert es meines Erachtens.

Die Fragen der Praxis sind gestellt, die Situationsbeschreibung ist gemacht, die Wissenschaft entwirft Zukunftsmodelle – und die Entwicklung nimmt einen anderen Lauf. Müssen wir vielleicht auf beiden Seiten lernen, dass es das Idealbild nicht gibt?

Ein Ideal sollte man schon haben, „strebend sich bemühen“! Die Corona-Krise zeigt, wie schnell etwas eintreten kann, dessen Bewältigung viel Mut, Solidarität, Gemeinsinn erfordert. Zeigt, dass die Gesellschaft bereit und in der Lage ist, Disziplin aufzubringen, Einschränkungen und Entbehren zu ertragen. Zeigt, dass Wissenschaftler den Mut aufbringen, öffentlich Rat zu geben in Phänomenen, die sie nicht vollständig erkennen können. Genauso viel Mut, Engagement und Durchhaltevermögen sollte die Gesellschaft aufbringen, um aus dieser Krise die richtigen Folgerungen zu ziehen. Für

unsere Stadt und unsere Lebensgewohnheiten könnte dies beispielsweise bedeuten,

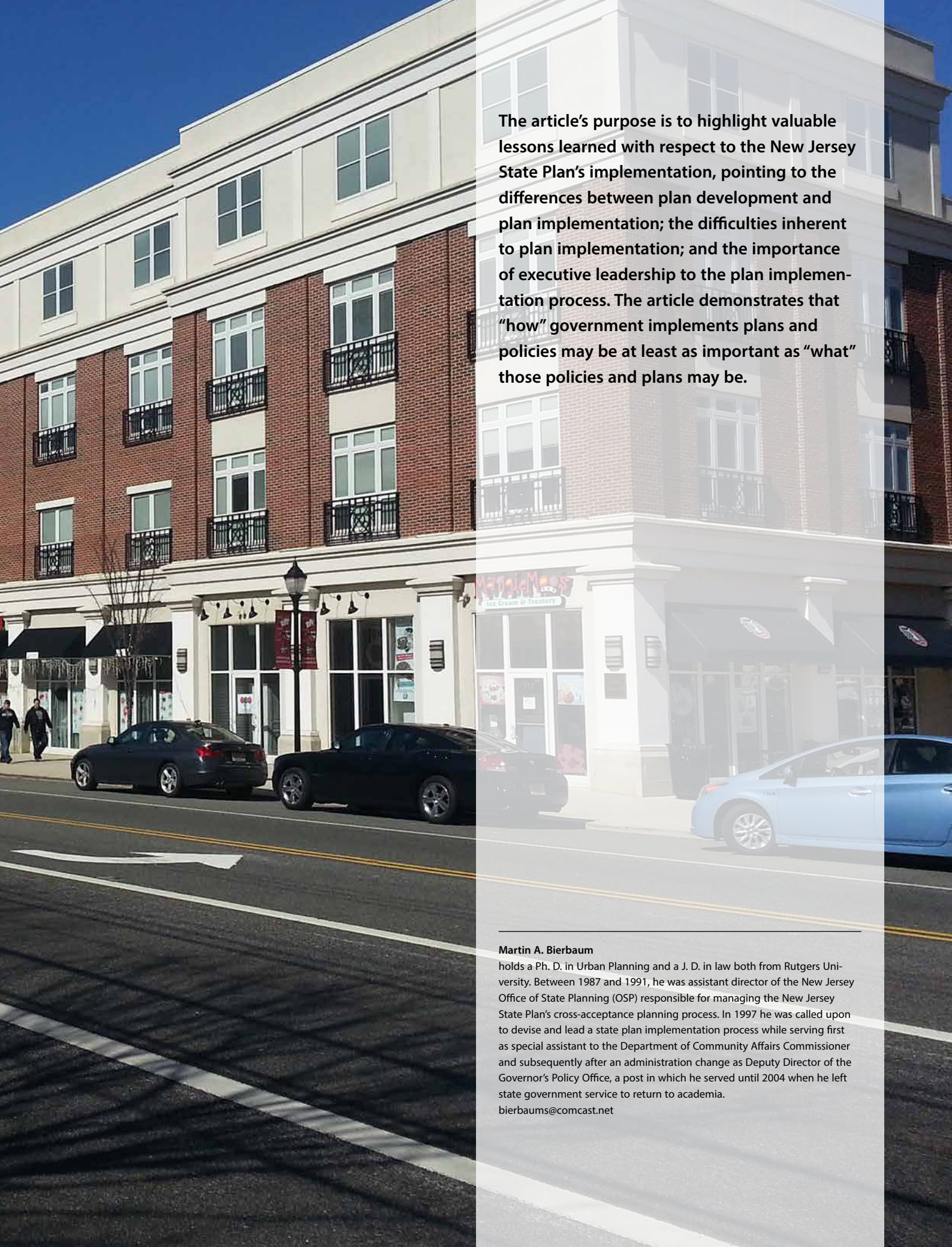
- unser Gesundheitswesen nicht in erster Linie unter ökonomischen sondern unter sozialen Betrachtungen zu gestalten,
- dem Zusammenhalt in der Gesellschaft, besonders auch der Familie und familiengleichen Verbänden mehr Bedeutung und Förderung zukommen zu lassen,
- die Arbeit viel mehr zu flexibilisieren, um Wohnen und Arbeiten mit erheblich weniger Mobilitätsaufwand zusammenführen zu können,
- Wohnen und öffentlichen Freiraum in dichter Nachbarschaft anzubieten und
- die Lebensqualität in Dörfern und die Qualität des ländlichen – auch des peripheren! – Raumes so aufzuwerten, dass sie sowohl als Lebensmittelpunkt als auch als Naherholungsziel akzeptiert werden.

Wir haben das Glück, schon in der Schuljugend engagierte Menschen zu haben, die nicht nur das Tagesgeschehen beobachten, sondern weit voraus denken (fridays for future). Wir brauchen Begeisterung für unkonventionelle Ideen. Schulen und Hochschulen sollten dies massiv fördern. Dafür brauchen wir auch Lehrende, die praktische Erfahrungen haben. Außerdem müssen die Studierenden mehr Raum haben, trans- und interdisziplinär zu lernen. Gerade in den Planungswissenschaften. Es ist sinnvoll, mal ein Semester zu den Juristen, zu den Sozial-, oder zu den Politikwissenschaftlern zu gehen. Es ist wichtig, dass ein breites Denken schon in der Ausbildung geprägt wird. Wichtige Impulse bekommt man oft außerhalb seiner eigentlichen Disziplin.

IMPLEMENTING THE NEW JERSEY STATE PLAN

A Retrospective with Lessons Learned





The article's purpose is to highlight valuable lessons learned with respect to the New Jersey State Plan's implementation, pointing to the differences between plan development and plan implementation; the difficulties inherent to plan implementation; and the importance of executive leadership to the plan implementation process. The article demonstrates that "how" government implements plans and policies may be at least as important as "what" those policies and plans may be.

Martin A. Bierbaum

holds a Ph. D. in Urban Planning and a J. D. in law both from Rutgers University. Between 1987 and 1991, he was assistant director of the New Jersey Office of State Planning (OSP) responsible for managing the New Jersey State Plan's cross-acceptance planning process. In 1997 he was called upon to devise and lead a state plan implementation process while serving first as special assistant to the Department of Community Affairs Commissioner and subsequently after an administration change as Deputy Director of the Governor's Policy Office, a post in which he served until 2004 when he left state government service to return to academia.
bierbaums@comcast.net

As stated long ago in regard to policy or plan implementation, “the view from the top is exhilarating.” Too often, however, that perspective is also distorting. Divorced from implementation difficulties, planners may think great thoughts, but only rarely take the time to imagine the sequence of events that are necessary to bring their ideas to fruition (Pressman/Wildavsky 1973: 136–137).

Plan implementation often presents daunting challenges. Implementation for the most part does not occur in a world of programmed decision-making in which goals are known and agreed upon, so that all that remains is to make the required calculations and supervise their enforcement. Instead, implementation tends to be evolutionary, taking place in a world that planners never made, amidst events beyond their control, occurring before they arrived and continuing long after they are gone (Majone/Wildavsky 1979: 190–191). A brief period, roughly between 1997 and 2001, of New Jersey State Plan implementation serves to illustrate this planning predicament.

The impetus for the New Jersey State Plan was a thoughtful, if controversial, New Jersey Supreme Court decision, the Mount Laurel II decision (Southern Burlington County 1983). That decision prohibited the continued use of municipal zoning to exclude opportunities for low- and moderate-income housing. The decision required instead that municipal affordable housing opportunities be based upon regional fair share calculations rather than left to municipal discretion. In addition, the New Jersey Supreme Court required that local jurisdictions adhere to still unspecified sound

planning principles. Adherence to those planning principles led to the enactment of the New Jersey State Planning Act (N. J. S. A. 52: 18A–196 ff.), and eventually the development of two approved versions of the New Jersey State Plan (June 1992, March 2001) by the legislatively established State Planning Commission (SPC).

This article focuses on the effective implementation techniques employed to make the New Jersey State Plan a reality during a relatively short period of time, roughly coinciding with the second term of the administration of New Jersey Governor Christine T. Whitman (1997–2001). This brief window of opportunity occurred nearly a half-dozen years after the New Jersey State Plan was approved and until Governor Whitman accepted a federal appointment as U. S. Environmental Protection Agency (EPA) administrator.

The implementation of the New Jersey State Plan had to overcome numerous challenges. Yet, little time or energy was devoted to it, especially when compared to the amount of attention paid to the plan’s development. Furthermore, the brief time period of the implementation’s effectiveness underscores the strength of the political and institutional opposition to the New Jersey State Plan. Overcoming the implementation challenges also highlights the importance of gubernatorial leadership in rising above the stubborn opposition. The narrative also points to an important missed opportunity to institutionalize a data-driven, more rational planning process intended to reduce the predominant role played by politics in the state government’s public policy decision-making process.

The Planning Context

“Make me a plan’ someone will say, expecting to be presented with a document that rationally plots a course of action in relation to specified goals” (Friedmann 1987: 47). Yet, the planning reality is much more complex. Rarely does planning follow a linear unidirectional path. The process is unlikely to fall within precisely measured boundaries punctuated by predictable milestones. Forward movement is bound to occasionally slow or stall even lapsing at times into a reversed direction. This situation aptly describes the New Jersey State Plan’s implementation path.

In 1986, when the modern New Jersey state planning process began, few state planners suspected that they were

proposing anything very radical, although they expected that innovation was to be a part of the mix. It began with a few basic conservative principles. It was expected to make the state’s government more effective and efficient. Its goal was to better inform public decision-making. State planning was going to ask the right questions, search for their answers, and lead to a shared vision with respect to the state’s future landscape. The plan would also include the tools to guide land-use decision-making to improve the location, management and types of growth. State planning would incorporate and extend traditional planning tools that local jurisdictions were already employing, while avoiding the hazards of unmanaged growth (Porter 2008).

The planning process would transform planning into something more proactive, more integrated in form and expansive in scale than traditional local government planning. The New Jersey State Planning Act called for improving horizontal coordination and consistency across state departments and on local government levels as well as vertical coordination and consistency among the different levels of government. Who could disagree?

Although novel, the approach seemed eminently reasonable to state planners. It was similar to what was evolving in other states, mainly in response to an increasingly robust environmental movement occurring across the country. New Jersey was something of an exception, impelled by its Supreme Court and concentrating on suburban affordable housing opportunities rather than environmental protection. Yet, the approach was similar to templates emerging in other states in response to environmental political pressures. The template required the establishment of state goals and objectives; mandated local plans aligned with those state goals and objectives; and at least a modicum of consistency as determined by an effective state-level review process.

The private sector had already learned about the benefits of strategic planning (Kaplan/Norton 1996, 2001; Mintzberg

1996). If corporate managers acknowledged the benefits of establishing goals and objectives and subsequently adjusting and readjusting strategies and policies to be more organizationally efficient and effective as circumstances changed, why not apply similar approaches to the public sector?

The state plan's value was embedded in its purposes: to shape a preferable future, to bring knowledge to action, to inform public decision-making, to spur state government's many moving pieces and multiple jurisdictions to work in more coordinated fashion. At minimum, a state plan would be instrumental in requiring state government departments to improve communications with each other, among local governments and the citizenry.

Initially, few believed that state planning would be speedy or straight-forward. It was bound to raise controversy. Strains were anticipated because the New Jersey State Plan implicitly posed four fundamental questions: 1) where should the line be drawn between private property rights and the public interest; 2) which government level should be responsible for what; 3) where should the balance be struck between economic development and natural and cultural resources protection; and 4) how should the costs and benefits of these arrangements be socially distributed?

Welcome to New Jersey

New Jersey is a state well-known for its geographic and demographic diversity. New Jersey is the fourth smallest state, with an area of approximately 22,600 square kilometers (this equates with the size of Hessen). However, with 8.8 million people, it is the 11th most populous state. It also has the nation's highest population density with approximately 312 people per square kilometer. The German average is 230 people per square kilometer.

Although New Jersey is often characterized as an urban state because of its population density, most of its residents actually live in relatively small, incorporated suburbs, many of which developed after World War II. The state is jurisdictionally fragmented with 565 municipalities, 21 counties, more than 500 local school districts and over 500 other types of local special authorities. Local jurisdictions exercise considerable influence, especially with respect to land-use, education and property taxes. All the land in New Jersey is municipally incorporated, leaving counties as state sub-units

with only limited control over land-uses (Stansfield 1998; Gale 2006; U. S. Census 2010).

The state government's historic deference to its many municipalities combined with weak county government traditionally impeded an assertive state government role (Levin/Rose/Slavet 1974). At least one highly placed government official wrote a book that characterized this illogical arrangement that grew from the state's history as "multiple municipal madness" (Karcher 1998). The purpose of the New Jersey State Plan was in part to re-set the balance among these different government levels. This situation was a chronic concern, characterized as the state's long-standing central political challenge (Salmore/Salmore 2008: 261).

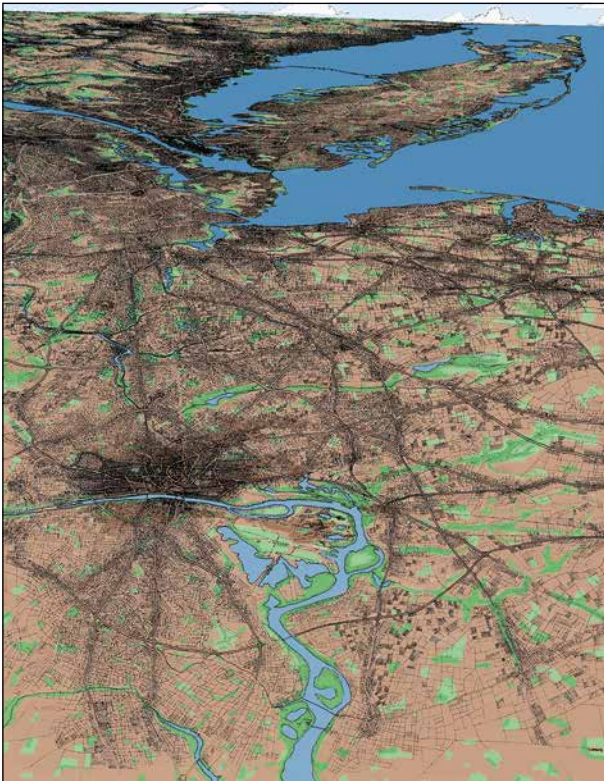
New Jersey is also a relatively affluent state, ranking among the country's wealthier states. Yet, despite the state's substantial wealth and the fact that several of New Jersey's counties have reputations for being among the most afflu-

ent in the nation, some of its communities are profoundly divided by income and race. Its cities are some of the most troubled in the country. It has a long list of older urban industrial centers and inner ring suburbs that have experienced social strains and racial unrest especially during the

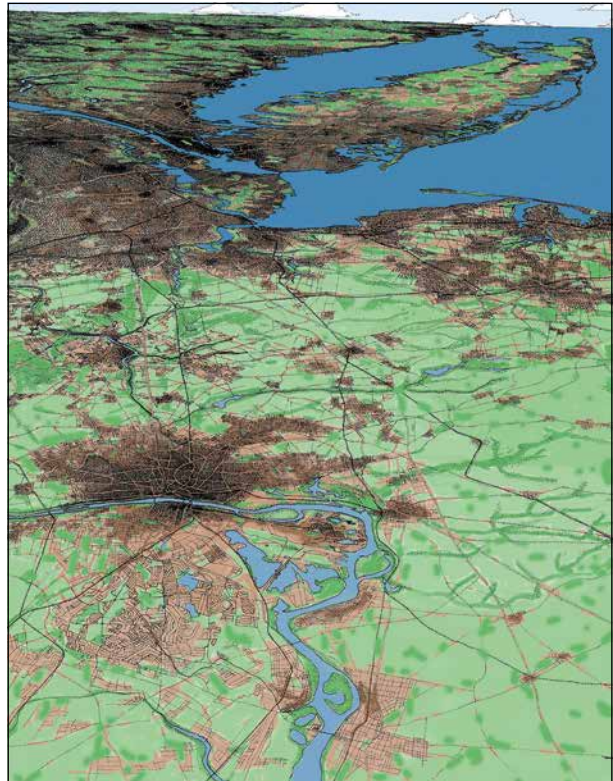
1960s and early 1970s. Those jurisdictions have tended to be where low-income and minority populations have concentrated, as more affluent and mainly white residents have moved to newer still developing suburbs.

1

Regional Design Program



Artist rendering of New Jersey regional trend development. (View from Delaware River in southwest and foreground and Long Island, New York and Connecticut across Long Island Sound in northeast and upper right.)



© Dodson Associates/Regional Plan Association

Artist rendering of New Jersey regional plan development. (View from Delaware River in southwest and foreground and Long Island, New York and Connecticut across Long Island Sound in northeast and upper right.)

The New Jersey State Planning Act

Despite the Governor's initial strong negative reactions to the New Jersey Supreme Court's Mount Laurel II decision in 1983, in which that Court ordered the allocation of affordable housing opportunities on a regional rather than a municipal basis, the Governor signaled to planning advocates that he was receptive to a State Planning bill if it remained non-controversial. An Ad Hoc State Planning Committee was formed in the summer of 1983 to draft a bill for legislative consideration (Hamill 2010). Debate over the proposed State Planning Act ensued for the next two years.

In responding to the Governor's warning to minimize controversy, the Ad Hoc State Planning Committee approached the powerful New Jersey League of Municipalities (NJLDM) to gain its support. It was widely believed that no legislative state plan initiative could move forward without its backing. The Committee eventually accepted a unique planning process that was written into the State Planning Act that was dubbed "cross-acceptance." It required active municipal participation in the development of the state government's growth management plan.

The legislatively mandated cross-acceptance process required comparing and contrasting local plans with a preliminary draft state plan to determine their consistency before the State Planning Commission (SPC) could pass judgment on the state plan. Importantly, the process charged the state's 21 counties with an expanded role as they were expected to convene their respective municipalities to mediate the process and ideally advocate for a regional planning perspective.

The Governor signed the bill into law in January 1986 after it passed through the state legislature with only mild resistance. A New Jersey Fair Housing Act had previously been enacted six months earlier. (N. J. S. A. 52: 27D–301 ff.) It was designed to be paired with the New Jersey State Planning Act (N. J. S. A. 52: 18A–196 ff.) to address the New Jersey Supreme Court's affordable housing requirements. The com-

bined impact of the two laws was intended to ensure that affordable housing opportunities would be allocated on a regional rather than municipal basis while complying with still unspecified sound planning principles.

The state legislature was faced with a difficult dilemma that it was expected to resolve. The New Jersey Supreme Court's Mount Laurel II decision pointed to the harsh realities of New Jersey's municipal planning and zoning practices. Its antidote was to expand the state government's land-use role. Yet the state legislature was reluctant to infringe upon traditional local land-use prerogatives. The cross-acceptance process was a reflection of stakeholder compromise. It was a mirrored image of a legislative dance that expected state planning to be cooperative, interactive, and receptive to local jurisdiction influence. Cross-acceptance was simultaneously intended to paradoxically both expand and mitigate state government impact, acknowledge the value of an expanded county planning role, while retaining local government influence.

The State Planning Act focused on state government action. It avoided significant changes to the state's Municipal Land-use Law (N. J. S. A. 40: 55D–1 ff.; Rose 1988) enacted just a decade earlier. Instead, it established a State Planning Commission (SPC), prescribed its membership, defined its scope, and assigned its tasks including the preparation, adoption, review, revision and re-adoption of a state plan through the cross-acceptance process on a three-year cycle. The establishment of a 17-member SPC, which included members of the governor's cabinet, representatives of county and municipal governments, and six public members, elevated the state planning function far beyond what had formerly existed. The governor and his administration retained significant influence in light of the number of his cabinet members serving on the SPC; and the fact that the state planning director and his staff were placed within the Department of Treasury, reporting to the state treasurer who was a gubernatorial appointee.

The Impediments of Bringing the State Plan to Action

While the cross-acceptance process created a set of novel planning relationships vertically among the different levels of government, the way that the state plan would be implemented remained unclear. In fact, the State Planning Act was silent on the question of implementation, apparently by design, and likely an indication of the lack of consensus among the bill's major stakeholders. Those stakeholders preferred to postpone the implementation issue to facilitate the bill's legislative passage. It was presumed that once the state plan process commenced state departments would begin to revise and amend relevant regulatory and funding programs to implement the state plan. While the state plan was in its early development stage, a legal observer noted that its success depended upon "the cooperation and commitment of the legislature, governor, administrative agencies, and judiciary in seeing it through. Without this support, the time and effort spent in developing the state plan will have all been for naught" (Marchioni 1989: 740). SPC members would wryly remark that the state plan might not have teeth, but it had strong gums.

This troubling impact of this intentional ambiguity was exacerbated by a body of federal legislation enacted throughout the 1970s. Most required state-level enactments to qualify for federal financial and technical program support. The federal legislation affected far-reaching environmental and transportation concerns that touched upon but preceded aspects of the still evolving state plan. The situation was further complicated by the fact that the state plan was intend-

ed to be an advisory document, whereas federal enactments required state-mandated activities. The result was an asymmetry between pre-existing federally imposed requirements and state plan guidance that was bound to clash as the plan moved from its development to its plan implementation stage.

Consequently, the state plan once produced would have to elbow its way on to an already crowded stage. To secure its place, planners would have to become more familiar with what already existed. Rather than simply imposing a bold new vision, state planners retreated to taking a more tentative stance. They had to learn on the job about what was already a cluttered planning terrain while simultaneously marketing their novel ideas to local public officials who were less than enthusiastic about state government interventions, especially those that added to local expense without commensurate state reimbursement.

State planners had to shift gears from the development of their new vision to what they formerly considered unwanted distractions. Their challenge was to be more practical without reverting to being piecemeal. In addition, and even more problematic, the SPC only gradually, but painfully learned that state government departments, organized into functional silos and largely driven by federal funding and mandates did not easily align with the evolving state plan. Adjustments were required through conscious effort, but even then, would only occur after bureaucratic wrangling.

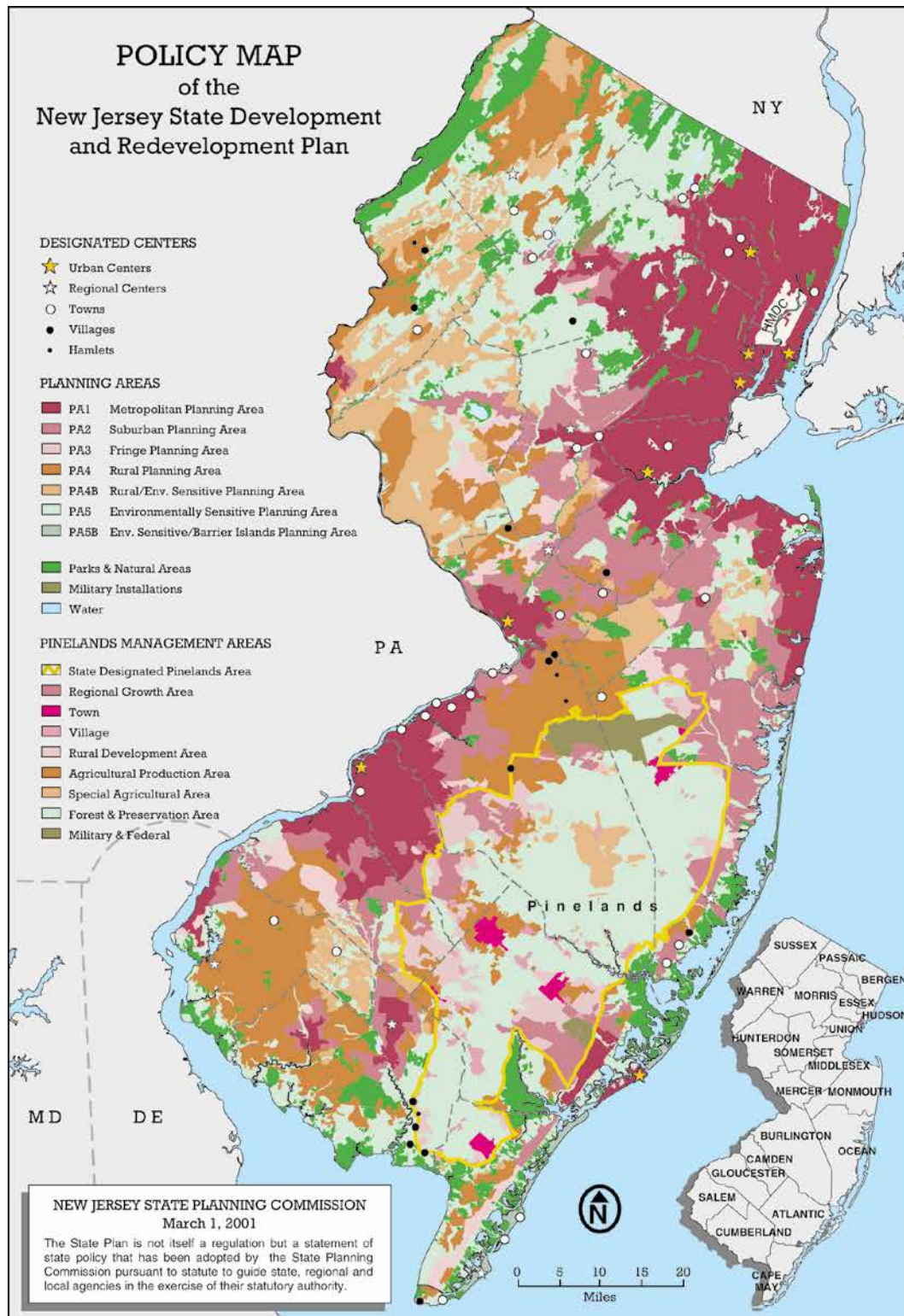
The State Plan's Essential Elements

The SPC approved the New Jersey State Plan in June 1992. To reach final approval, the state plan passed through four iterations and a third-party impact assessment. The approved state plan's structure consisted of a vision statement, a set of statewide strategies and policies, a resource management system consisting of functional planning areas and a centers hierarchy, a State Plan Policy Map, and the description of the "cross-acceptance" planning process.

The state plan was entitled "Communities of Place." It was an aspirational document that encouraged a new settlement pattern as an antidote to typical New Jersey suburban sprawl. It recommended a novel land development process

as an alternative to relying primarily on developer-driven proposals. Its hope was to capture the imaginations of New Jersey residents, especially the numerous public officials who sat on locally elected governing bodies and locally appointed planning boards.

Unfortunately, with respect to the plan's policies, during the cross-acceptance process, focus shifted from strategies and policies to the lines on the State Plan Policy Map, which for too many became synonymous with statewide zoning. Both local jurisdictions and local property owners were especially sensitive to those cartographic lines as they could easily determine property value "windfalls" and "wipeouts," not only



© New Jersey State Planning Commission 2001: The New Jersey State Development and Redevelopment Plan, P. 215

affecting private property values, but also local property tax revenues.

The New Jersey State Plan seemed to be particularly relevant to the needs of a middle range of the state's urban centers, more than a few of which were county seats. They generally included central business districts with mixed-uses, multi-family affordable housing and rail connections. In these small to mid-size mostly walkable cities and towns, New Jersey residents could experience a new-found urbanity while avoiding the ravages of New Jersey's tired industrial centers that had been recently marred by social turmoil. In rural areas, the New Jersey State Plan attempted to retain prime agricultural lands and protect environmentally sensitive open space while encouraging development in higher density designated centers rather than sprawling into the countryside.

Despite the New Jersey Supreme Court's worthy intentions and those of the SPC to relieve urban municipal fiscal burdens, the ways that the state plan was to assist the state's most distressed urban centers remained unclear. Urban political leaders were skeptical notwithstanding Office of State Planning (OSP) staff efforts to reach out to them. African-American and Hispanic public officials in those jurisdictions feared the dilution of their political influence that would result from the state plan's regional planning approach tied to a 20-year horizon. Their concerns were more immediate. Their priorities were public safety and education, issues that lacked adequate SPC representation and largely missed those issues in the plan it produced. The property tax issue was distanced as well, although high property taxes were viewed as an urban redevelopment impediment. To public officials in urban centers, the state plan's central organizing concept, "Communities of Place" seemed like a

"new urbanist" fantasy only appropriate to more comfortable communities, irrelevant to New Jersey's "gritty cities". Nevertheless, in June 1992, the SPC's state plan approval seemed like a remarkable achievement. It was neither federally-driven nor federally funded. Instead, its approval underscored state government's ascendancy. It included interactive and continuous planning dimensions that paralleled private sector strategic planning while engaging the state's residents in a statewide interactive visioning exercise. State planning also tied together two valuable data streams – an infrastructure needs assessment and a cross-acceptance process – linking them together into a single deliverable – the New Jersey State Plan that promised a less political, more data-driven process.

Cross-acceptance elevated county planning and enhanced its potential for multi-jurisdictional regional planning. Horizontal and vertical coordination, integration and alignment of policies and plans across government departments and among government levels were encouraged. Finally, a required third-party impact assessment requirement supplemented the continuous planning process by mandating a comparison between projected trends and plan scenarios. In these ways, the New Jersey State Plan reflected the complexity and expanded scope of state government in the 21st century; the novel concerns it was expected to address over the next 20 years; and the technical sophistication required to better understand and rationally manage contemporary planning issues. Yet, the way that this state plan would be implemented remained unclear. One state planner even commented that "someone needed to say that we had a plan. Now let's focus on it and figure out how to do it. But that never happened. In fact, it is difficult to understand how something like that could ever happen in state government" (Purdie 2003).

Early Implementation Efforts

Despite the reinforcing effects of the Mount Laurel II judicial decision in 1983, the enactment of the State Planning Act in January 1986, and the SPC's state plan approval in 1992, New Jersey's politics remained largely hostile to the State Plan.

The failure of successive governors to embrace the state plan as well as the failure of the SPC to build bridges to the state legislature proved to be major implementation obstacles.

The development of the State Plan began under a resistant Republican Governor in response to an unpopular New Jersey Supreme Court decision. The plan was not completed until six years later during the third year of the four-year term of the subsequent Democratic Governor. That Governor was not so much opposed to the state plan as having other priorities. His administration was preoccupied with educational reform and state budget issues. It was not until the final weeks of his single term that he acknowledged the state plan. At that time, he issued an Executive Order that called for state

The SPC encouraged municipalities to designate “centers”



Example of contemporary urban disinvestment



Urban redevelopment under anticipated trend scenario



Urban more concentrated center development under the state plan scenario

© Dodson Associates/Regional Plan Association

departments to consider the State Plan in adopting policies, plans and regulations (Governor James Florio, E. O. #114). This move, however, seemed like a gratuitous gesture given its ambiguous wording and delayed timing. That Democratic Governor was defeated by a succeeding Republican Governor in November 1993 on issues unrelated to the state plan.

Nevertheless, an extended discussion occurred between the SPC and its staff arm, the OSP during the final year of the outgoing Governor’s administration. From those discussions emerged a “centers’ designation” process to implement the state plan’s central organizing concept – “Communities of Place”. Rules were adopted to guide the process (N. J. A. C. 17: 32). The SPC encouraged municipalities to designate “centers”, to concentrate future development, while preserving farmland and environmentally sensitive open spaces. OSP provided technical assistance and enlisted limited state department support for local government efforts (Dallesio 2003; Simmens 2003). The six state departments represented on the SPC were also requested to submit annual reports to document implementation progress (Newcomb 2003).

Despite these efforts, state plan implementation remained spotty. No penalties existed for failing to submit progress reports. For the most part, departments filed reports in perfunctory fashion and absent any meaningful performance

measures. While counties and municipalities underwent a social learning experience through their participation in the cross-acceptance process, state departments, although represented on the SPC, did not undergo a comparable experience. Consequently, neither the state plan’s process nor its substance penetrated state departments’ siloed and bureaucratic layers (Newcomb 2003).

Municipal motives remained mixed. Some viewed “centers designation” as a way to slow growth rather than to manage it. Others hoped that by achieving state certified centers’ status, they would gain preferred access to state resources, which remained largely unspecified. Developers and large landowners including farmers owning properties on the metropolitan periphery cried foul. They remained skeptical of state government intentions and feared a loss in property values. Resistance from already developed municipalities where the state encouraged infill and redevelopment, opposed increased densities, often anticipating increased traffic congestion. In the state’s relatively affluent suburbs, where most state residents lived, fears focused upon affordable housing integration and racial issues, either real or imagined, and the way that the integration of low- and moderate-income and minority populations might lead to rising school costs, public safety concerns and then translate into dampening private property values and rising property taxes.

The sad fact was that developing the state plan had absorbed so much time and energy that too little attention was paid to its implementation. The legislatively mandated cross-acceptance process provided extensive public outreach to the state's local jurisdictions and their citizens. However, the question of outreach to state departments was left to a single OSP assistant director. Immediately after the state plan adoption, that assistant director tried to cajole depart-

ments into complying with the state plan when the gubernatorial administration changed. His outreach efforts were limited to informing departments about the state plan's vision, strategies, and policies, leaving little time to imagine ways that departments might realign their respective plans and policies to create the essential incentives and disincentives to advance implementation (Newcomb 2003).

The Importance of Executive Leadership

Governor Christine Todd Whitman (1994–2001) sent mixed messages during her first term in regard to the state plan. She characterized her first term as one that was “open for business.” Her priorities were typical of Republican party platforms – to reduce the state income tax and streamline business regulations.

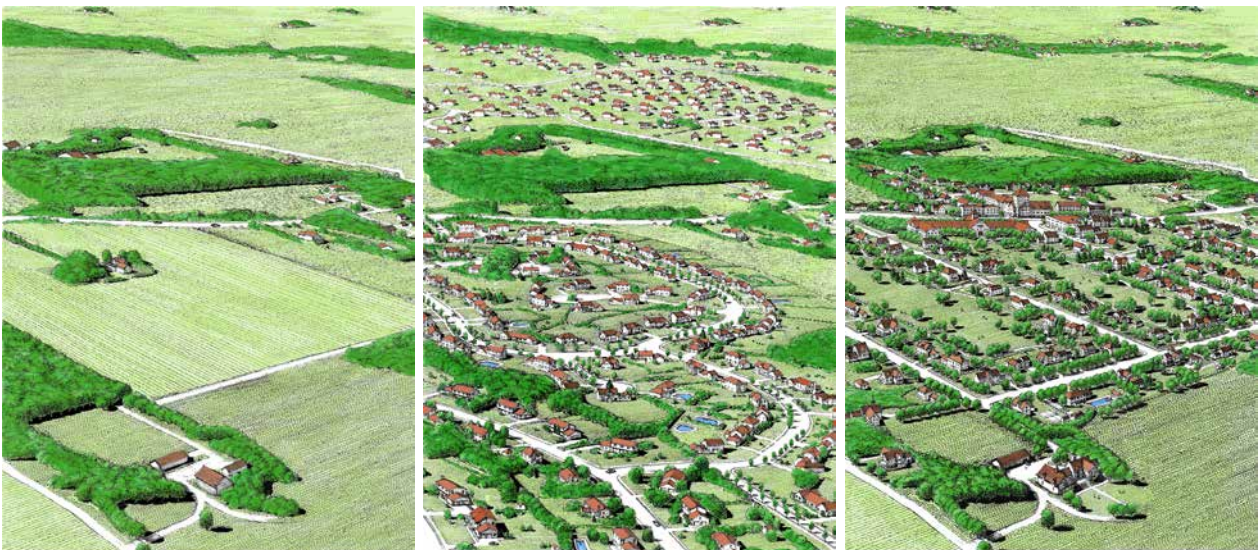
Even before the start of her second term in 1998, however, Governor Whitman made the New Jersey State Plan a high priority. During her re-election campaign she called for a bond issue to finance public land acquisition to slow what she characterized as New Jersey's inexorable march towards complete “build-out”. The funding would be used to acquire

valuable farmland, environmentally sensitive open space, and cultural resources, rather than relying upon regulation.

Simultaneously, the OSP director persuaded the SPC to embark on a second cross-acceptance process despite the objections of some state planning commissioners. The objecting minority took its case to the governor's office, arguing for more attention to implementation rather than embarking upon yet another cross-acceptance process. However, the OSP director prevailed with the governor's support. The second cross-acceptance process fueled plan implementation momentum (Brake 2003; Simmens 2003).

4

Acquiring valuable farmland to slow New Jersey's complete “build-out”



© Dodson Associates/Regional Plan Association

The SPC embarked upon a re-examination of the State Plan as a first step to commence a second cross-acceptance cycle. The preliminary plan released to cross-acceptance included improvements such as introducing the concept of sustainable development, establishing performance measures and adding new policies with respect to urban design and the coastal region. Geographic information systems (GIS) also became more sophisticated as well as computerization more generally to facilitate communications horizontally across departments and vertically among multiple jurisdictions.

In her second inaugural address, Governor Whitman consciously attempted to create a sense of urgency surrounding the state plan (Whitman, Inaugural Address, January 20, 1998; Whitman, RPA Address, May 5, 1998). She emphasized links between preserving open space on the metropolitan periphery and strengthening reinvestment in the urban core. She continued to express her fear that New Jersey would become the first state to be entirely built-out. Although the development community preferred to have the state direct state infrastructure investment to designated growth areas (Tuohy/Rodriguez 2012), and affordable housing advocates raised concerns that an aggressive public land acquisition program was driving up the cost of developable land undermining the Supreme Court's suburban affordable housing goals (Kinsey 2008), Governor Whitman pointed to her administration's two point strategy: 1) save farmland and open space on the metropolitan periphery; and 2) encourage investments in smart growth everywhere else.

The governor's succinctly stated implementation strategy gradually evolved into a more elaborate form. It consisted of public education and outreach through the launch of the second cross-acceptance process, administrative reorganization, realigned regulatory and funding incentives, technical assistance support and bureaucratic process improvements. With respect to administrative reorganization the Governor centralized authority within the Department of Community Affairs (DCA) Commissioner's office. The SPC and OSP, were moved from the Department of Treasury to DCA. The DCA Commissioner wrested control over the New Jersey Redevelopment Authority (NJRA) that was formerly located elsewhere. She gained enhanced influence over site remediations from the Department of Environmental Protection (DEP) through the establishment of a Brownfields Taskforce that she chaired. An Urban Coordinating Council (UCC) was created to improve program coordination that was also chaired by the DCA Commissioner. In addition, the DCA Commissioner introduced several new programs to encourage urban reinvestment. She also launched two new institutes to improve local jurisdiction decision-making: 1) "The Mayors' Institute" in collaboration with the Regional

Plan Association (RPA) and Princeton University's School of Architecture; and 2) "Community Development Institute" at Rutgers – the State University.

The governor issued an executive order to impose conditions on pending wastewater management plans (E. O. #109, Governor Christine T. Whitman). This order was an interim measure to discourage development on the metropolitan periphery beyond existing sewer service areas. The DEP also adopted revised Coastal Area Facilities Review Act (CAFRA) regulations to tie coastal zone development to the state plan's center designations.

These changes became even more important when initial municipal resistance to these changes was countered by the administration seeking and obtaining a \$3 million legislative appropriation for "smart growth" grants. These grants were distributed by OSP to municipalities based upon state plan criteria. That appropriation was followed by an equivalent amount in the following year (DeGrove 2005). The awarding of the grants significantly softened municipal resistance to plan implementation.

Meanwhile, in the spring 1998, the governor's support for the state plan was questioned at a municipal public meeting that she attended. The situation involved a rapidly suburbanizing municipality located near the state's capital. Washington Township in Mercer County had modified its master plan and zoning ordinance to be consistent with the state plan. The township had also received a DCA grant to design a town center and a by-pass road to divert traffic around its proposed center. However, the municipality's efforts were thwarted by a conflict that erupted between the Departments of Transportation (DOT) and DEP over the location and design of the by-pass road that would have degraded more than 25 acres of state-protected wetlands.

The governor's initial inclination was to appoint a project manager to mediate the dispute among the three state departments and the municipality. However, upon further urging, she agreed to a more ambitious approach. A bureaucratic re-engineering process was instituted that built upon process improvement techniques. The process gradually grew into a state department equivalent cross-acceptance process. It redefined department missions and significantly affected, if not entirely transformed department cultures. An influential corps of middle managers and staff emerged with an expanded knowledge base and genuine interest in advancing the state plan.

This process built in program evaluation, process improvement, and rule changes through a "communities of practice"

approach (Snyder/Briggs 2003; Wengen 1998). It commenced with six focus groups to determine department state plan awareness, knowledge, and activities. The focus groups also pointed to additional ways to implement the state plan by taking into account diverse department cultures and by identifying strategic points of intervention.

Selected managers and staff were subsequently organized into implementation teams. For the first time, middle managers were engaged in state plan implementation. They were able to skillfully distinguish between technical and adaptive work tailored to each department's culture (Heifetz 1994; Kania/Kramer 2011). The teams met bi-weekly and convened plenary sessions on a quarterly basis to address cross-cutting issues. Both the individual team and plenary sessions were structured by team leaders to serve as "safe places" to engage in "reflective practice," where creative problem-solving was nurtured and cultivated (Schon 1984; Schon 1987). Over the next several years, the six implementation teams focused on internal marketing, staff guidance, process improvements, showcase project tracking, and performance measures all designed to improve the alignment between the state plan and department programs and plans (Alderfer/Weiner/Cyr 2002).

From an implementation perspective, Governor Whitman's departure ten months before her second term expired to become a member of President George W. Bush's Cabinet was an unfortunate disruption. The second final New Jersey State Plan was approved by the SPC in March 2001, just after the Governor departed for her federal cabinet post in Washington D. C.

Implementation teams continued to meet through the first half of the subsequent administration led by Whitman's Democratic successor. However, the succeeding governor's cabinet failed to appreciate the state plan's history or acknowledge the trust that had developed among state departments, counties and municipalities through the cross-acceptance process over the past decade. The governor's failed leadership exacerbated by personal scandal and a struggle over state plan control between the DCA Commissioner, a former suburban mayor, and the DEP Commissioner, a former federal regulator, stalled implementation momentum. Local jurisdictions witnessing state government's disarray disengaged from the process. The lost momentum was never recovered.

Succeeding gubernatorial administrations over more than the next decade, first Democratic and later Republican, dissipated the state plan's prominence. A succeeding Democratic

governor transferred high priority issues such as renewable energy and global climate change elsewhere. He viewed the state plan as a public lands acquisition strategy that mainly fit with Republican party interests. The subsequent Republican governor, relying upon his predominantly suburban political base, continued to downplay the importance of the state plan. His complacent constituents saw little benefit to the state plan. He called for a less comprehensive, more strategic approach, dispensed with the cross-acceptance process, ignored the state plan policy map, and directed planning staff to concentrate on disaster relief planning in the wake of "Superstorm Sandy" in 2012.

Nevertheless, the SPC has continued to meet since 2002, continuing to rely on the state plan that was approved long ago in the spring 2001. It has yet to be restored to the prominence it once held nearly two decades ago. Few working today in the six departments represented on the SPC are likely to identify the changes brought about by that ambitious state plan implementation effort as the source of contemporary department routines.

Nevertheless, the Whitman administration's implementation strategy between 1997 and 2001 centralized responsibility for state plan implementation, attempted to manage growth on the metropolitan periphery by acquiring public lands and slowing growth through regulation, encouraged urban and older suburban reinvestment despite local indifference and in some cases resistance, influenced state department organizational cultures leading to improved alignment between state plan goals and department operations, and pointed to the completion of a number of state plan compatible projects despite the numerous and obvious political and institutional resistance to state plan implementation. In addition, a significant number of local jurisdictions embraced state plan concepts incorporating them into their local planning repertoires (Bzik/Katrina 2008; Goldschlag 2008; Heyer/Gruel 1999; Lewis 2008; Simmens 2003).

Unfortunately, achieving the New Jersey Supreme Court's objectives in eliminating urban ills and in encouraging suburban affordable housing opportunities was blunted, as those goals proved to be more difficult than the Supreme Court might have anticipated despite the limited success in those regards. For reasons tied to social class and race, but in ways that were shown to be more complicated and less obvious than when state plan implementation began these issues proved to be more stubborn and less susceptible to resolution by the type of reform envisioned by the state plan's pursuit of "sound planning principles".

The Lessons Learned

The New Jersey State Plan provided a substantive focus, fundamental concepts, goals and objectives, planning tools, and data developed to support the state plan provided by an infrastructure needs assessment and the “cross-acceptance” planning process. Yet plan implementation, even under the best of circumstances, would prove difficult (Pressman/Wildavsky 1979: xix). The state plan’s realization from an implementation perspective was only a “potentiality.” Its realization depended upon a host of intrinsic qualities and external circumstances (Majone/Wildavsky 1979: 183). It required affirmative follow-through on the part of successive governors and executive branch administrative agencies, the state legislature, the courts, and local jurisdictions (Marchioni 1989: 740).

No simple implementation formula exists. Most constraints remain hidden until the implementation process begins to unfold. Implementation evolves from interaction with what already exists, taking place in a world that planners never made and continuing long after they move on. At each point planners cope with new circumstances that may lead to actualizing different potentials at different times (Majone/Wildavsky 1979: 190–191). This sort of searching is distinguishable from the more deliberative plan development process. The state plan’s implementation demonstrated the ways that plan implementation is a reiterative bargaining process among numerous actors, most of whom are unknown to each other.

Yet, plan implementation should not be an afterthought, but part of the initial policy formulation in ways that New Jersey State Plan implementation never was. A plan’s design may make plan implementation either easier or more difficult. A plan is likely to be more or less achievable if the plan is designed with specified elements explicitly addressed. For ex-

ample, the plan’s goals will be more achievable if they meet the following conditions (Mazmanian/Sabatier 1983: 41–43):

- clearly, consistently and concisely stated
- identify and address important causal connections
- adequately account for the needs of relevant officials and target groups
- capable of garnering sufficient legislative support
- skillful in cultivating sufficient constituent support
- successful avoidance in being undermined by shifting policy priorities, changing socio-economic conditions and changing administration disruptions

The implementation difficulties that the New Jersey State Plan encountered should have been anticipated by explicitly applying such a framework at the outset. Nevertheless, effective executive leadership a half-dozen years after the New Jersey State Plan was first approved points to a recipe to successfully overcome the substantial implementation challenges. The recipe’s ingredients began with strong executive leadership that resulted in continuing public education and outreach through the cross-acceptance process; centralizing decision-making authority; and creating sufficient incentives and disincentives through policy and program realignments and technical assistance support that arose from a combination of bond funding, legislative appropriations, and a bureaucratic change management strategy. Unfortunately, from an implementation perspective the difficulty in assembling and maintaining these essential ingredients over an extended time period proved difficult and for the most part unstable. The results were that the state plan’s accomplishments were blunted and too many were relatively short-lived. Yet, the assembled essential elements and the way that they evolved provide instructive lessons that may be applied to comparable future planning initiatives.

Literature

- Alderfer, C.; Weiner, M.; Cyr, J., 2002:** Understanding the Tensions Associated with Within and Cross Department State Plan Implementation. Unpublished Report, Rutgers University Center for Applied Psychology, 2002.
- Degrove, J. M., 2005:** Planning, Policy, and Politics: Smart Growth and the States. Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy.
- Friedmann, J., 1987:** Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action. Princeton, N. J., Princeton University Press.
- Gale, D. F., 2006:** Greater New Jersey: Living in the Shadow of Gotham. Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Heifetz, R. A., 1994:** Leadership Without Easy Answers. Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Heyer, F.; Gruel, S., 1999:** Hudson County Strategic Revitalization Planning Report. unpublished.
- Kania, J.; Kramer, M., 2011:** Collective Impact. Stanford Social Innovation Review, Winter 2011.
- Kaplan, R.; Norton, D., 1998:** The Balanced Scorecard. Boston, Harvard Business School Press.
- Kaplan, R.; Norton, D., 2001:** The Strategy-Focused Organization: How Balanced Scorecard Companies Thrive in the New Business Environment. Boston, Harvard Business School Press.
- Karcher, A., 1998:** New Jersey's Multiple Municipal Madness. New Brunswick, N. J., Rutgers University Press.
- Kinsey, D. N., 2008:** Has the Mount Laurel Doctrine Delivered on Smart Growth? Planning and Environmental Law, Vol. 60, #6.
- Majone, G.; Wildavsky, A., 1979:** Implementation as Evolution. In: Pressman, J. L.; Wildavsky, A.: Implementation. 2nd edition, University of California Press, Berkeley, California.
- Marchioni, N., 1989:** Statewide Planning in New Jersey: Putting Some Teeth into the State Planning Act. Rutgers Law Journal, Volume 20, # 3.
- Mazmanian, D.; Sabatier, P., 1989:** Implementation and Public Policy. New York, University Press of America.
- Mintzberg, H., 1994:** The Rise and Fall of Strategic Planning: Reconsidering Roles for Planning, Plans, Planners, New York, The Free Press.
- Porter, D., 2008:** Managing Growth in America's Communities, Washington D. C., Island Press.
- Rose, J. G., 1988,** "Creeping Incrementalism and Cumulative Synergism: New Jersey's Approach to Statewide and Regional Planning and Control of Development," Washington University, Journal of Urban and Contemporary Law, Volume 14.
- Salmore B.; Salmore, S., 2008:** New Jersey Politics and Government: The Suburbs Come of Age. New Brunswick, N. J., Rivergate Books.
- Schon, D. A., 1984:** The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action. New York, Basic Books.
- Schon, D. A., 1987:** Educating the Reflective Practitioner: Towards New Design for Teaching and Learning in the Professions. San Francisco, Jossey-Bass.
- Snyder, W.; Briggs, X., 2003:** Communities of Practice: A New Tool for 1998, Government Managers. Cambridge, Mass., IBM Center for Business and Government (November).
- Stansfield, C. Jr., 1998:** A Geography of New Jersey: The City in the Garden. 2nd ed., New Brunswick, N. J., Rutgers University Press.
- Wengen, E., 1998:** Communities of Practice: Learning, Meaning, Identity. New York, Cambridge University Press.

Government Documents

- U. S. Census 2010.
- New Jersey Coastal Area Facilities Review Act, N. J. S. A. 13: 19–1 ff.
- New Jersey Coastal Area Facilities Act Rules N. J. A. C. 7. 7E–2.1 ff.
- New Jersey Fair Housing Act, N. J. S. A. 52: 27D–301 ff.
- New Jersey Municipal Land-use Law, N. J. S. A. 40: 55D–25 ff.
- New Jersey State Planning Act, N. J. S. A. 52: 18A–196 ff.
- New Jersey State Plan Rules, N. J. A. C.: 17:32.
- Governor James Florio, Executive Order #114, January 1993.
- Governor Christine T. Whitman, Executive Order # 109, January 2000.
- Governor Christine T. Whitman, Inaugural Speech, Newark, N. J., January 20, 1997.
- Governor Christine T. Whitman, RPA remarks, New York City, May 5, 1997.

Court Cases

Southern Burlington County N. A. A. C. P. v. Township of Mount Laurel, 92. N. J. 158 (1983).

Interviews

Brake, D.: former State Planning Commission member, former Council on Affordable Housing member, and former director of PlanSmart, a planning advocacy non-profit organization that was preceded by the Regional Planning Partnership (RPP) and the MSM Planning Organization before it was PlanSmart. Brake held leadership posts in all of these organizations. Interviews with her were conducted on June 22, 2003, May 5, 2009, and November 12, 2012.

Bzik, R.; Katrina, L.: Somerset County Planning Director and Assistant Somerset County Planning Director. Interview was conducted on May 2, 2008.

Dallessio, T.: former policy analyst in Governor Whitman's Policy Office in charge of the "Million Acres" campaign; former Office of State Planning area planning manager and public information officer. Interviews were conducted on July 8, 2003, June 18, 2012.

Goldschlag, B.: Assistant planning director, Monmouth County, N. J. Interview was conducted on May 14, 2008.

Hamill, S.: former director of MSM Planning Organization, the predecessor of PlanSmart, founding member and former staff member of New Jersey Future, an organization established to support the state plan effort at its inception. Interview was conducted on December 22, 2010.

Kinsey, D.: Planning consultant and principal with Kinsey and Hand, Planning Consultants, formerly director of the Division of Coastal Resources with the New Jersey Department of Environmental Protection. Interview was conducted on February 4, 2011.

Lewis, D.: Planning Director, Mercer County, N. J. Interview was conducted on May 7, 2008.

Newcomb, C.: Planning Consultant, Banisch Associates, former assistant director of the Office of State Planning who participated in the first two cross-acceptance processes. He was also responsible for briefing the state departments on the status of the State Plan at the end of Governor Florio's administration (1989–1993). Interview was conducted on June 19, 2003.

Purdie, W.: OSP Area Planning Manager. Interview was conducted on June 4, 2003.

Simmens, H.: former OSP Director (1993–2001). Interview was conducted on June 3, 2003.

Tuohey T.: Executive Director of the New Jersey Builders Association and former chairman of the State Planning Commission; and Carlos Rodrigues, who was an urban designer with OSP and subsequently worked for the New Jersey Builders Association as a legislative and regulatory policy analyst. Joint interview was conducted on May 2, 2012.



Foto: Stadtwerkstatt

Das nächste Heft:

Geointelligenz in der Raumplanung

Geodaten sind aus der Raumplanung nicht mehr wegzudenken. Planerinnen und Planer greifen für Planfestlegungen regelmäßig auf sie zurück. Die Darstellung der zeichnerischen Festlegungen erfolgt nicht mehr nur in Papierform, sondern auch über digitale Karten.

Der Einsatz von Geodaten kann nicht nur die Arbeit der Planerinnen und Planer wesentlich erleichtern und beschleunigen, sondern hilft auch ihren Adressaten – also allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern. Dafür braucht es allerdings eine hohe Qualität und Zugänglichkeit der Daten. Die europäische INSPIRE-Richtlinie (Infrastructure for Spatial Information in the European Community) und der vom IT-Planungsrat festgelegte Standard XPlanung sollen beides sicherstellen.

Das Heft beleuchtet die jüngsten Entwicklungen im Bereich der Datenhaltung und -bereitstellung durch die Träger der Landes-, Regional- und Kommunalplanung. Die Autorinnen und Autoren gehen den Fragen nach, vor welchen Herausforderungen die Raumplanung durch INSPIRE und XPlanung steht und welche aktuellen und zukünftigen Anwendungsgebiete sich für Geodaten in der Raumplanung eröffnen. Im Fokus stehen auch innovative Ansätze der Geodatennutzung und -analyse bei der Planaufstellung – und speziell deren Potenziale für die Planadressaten.

Übrigens...

Auf der IzR-Internetseite bieten wir Ihnen ergänzend zu den Heften Leseproben, ausführliche Autorenporträts und weitere Informationen zum jeweiligen Thema. Dort finden Sie im Archiv 18 Monate nach Erscheinen der Hefte alle Beiträge online.

Besuchen Sie daher auch unsere IzR-Seite: www.bbsr.bund.de/izr

Alle Veröffentlichungen des BBSR finden Sie unter www.bbsr.bund.de

Bestellung: Franz Steiner Verlag
Birkenwaldstraße 44
70191 Stuttgart
Telefon +49 711 2582-314
Telefax +49 711 2582-390
www.steiner-verlag.de/izr





**Bundesinstitut
für Bau-, Stadt- und
Raumforschung**

im Bundesamt für Bauwesen
und Raumordnung



Weitere Informationen
www.bbsr.bund.de/izr