Planung ist, was Planer tun?

Ein Plädoyer für die verstärkte Beachtung von förderbasierter Planungspraxis jenseits des Planungsressorts

Ulrike Mackrodt¹ · Marlene Lerch²

Eingegangen: 31. März 2016 / Angenommen: 30. November 2016 / Online publiziert: 14. Dezember 2016
© Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2016

Zusammenfassung Projektförderungen sind in der Stadtentwicklung zum Regelfall geworden. Neben den genuin planerischen Programmen der Städtebauförderung haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten weitere, nicht den Planungsressorts zugeordnete Förderstrukturen wachsende Bedeutung für die Stadtentwicklung erfahren. Diese Förderstrukturen – so die im Beitrag verfolgte These – nehmen ebenfalls wesentlichen Einfluss auf das kommunale Planungshandeln. Insbesondere durch die zunehmende Europäisierung der Förderpolitiken hat sich so eine „ressortfremde Planungspraxis“ mit stark wirtschaftlichem Fokus herausgebildet, bei der Stadtplanungsämter nicht oder nur randständig beteiligt sind. Vor diesem Hintergrund widmet sich der Beitrag dem Phänomen der „ressortfremden Planungspraxis“ als blindem Fleck in der planerischen Wahrnehmung. Diese Wahrnehmungslücke wird anhand von zwei Berliner Förderprojekten beleuchtet. Auf der Grundlage dieser Fallstudien diskutiert der Beitrag die planungswissenschaftlichen Implikationen und gibt Impulse für die Planungspraxis, die strukturell bedingte Wahrnehmungslücke zu schließen. Dabei zeigt der Beitrag für die Planungspraxis auf, wie die Zunahme von Projektförderungen zu einem deutlichen Anstieg des Koordinations- und Abstimmungsbedarfes in den Kommunalverwaltun-

gen führt, der insbesondere in finanzschwachen Städten kaum geleistet werden kann. Dies birgt die Gefahr, dass das in ressortfremden Projekten entstandene, planerisch relevante Wissen ungenutzt bleibt. Aus planungswissenschaftlicher Perspektive plädiert der Beitrag dafür, planerische Forschung nicht institutionell auszurichten, sondern über Ressortzuständigkeiten hinweg nach relevantem Planungshandeln in der Stadtentwicklungspraxis zu suchen. Es bedarf demnach eines offenen, empirischen Blicks dafür, was unter Planungspraxis zu verstehen ist. Denn eine vorschnelle Begrenzung des empirisch untersuchten Feldes auf bestimmte Akteurgruppen, Instrumente oder Raumeinheiten könnte wichtige theoretische Erkenntnisse behindern.

Schlüsselwörter Ressortfremde Planungspraxis · Förderprogramme · Projektorientierte Planung · Europäisierung · Stadtentwicklung

Planning is what planners do?

Turning the spotlight onto extra-departmental planning projects

Abstract Publicly funded projects have become popular and omnipresent in urban development. In Germany, both planning funding programs such as “Städtebauförderung” as well as non-planning funding structures have largely increased within the last two decades. These latter funding streams, though not explicitly targeted at planning issues, have a significant impact on municipal planning practices. The increase in funding structures on the European level in particular, has led to the new phenomenon that we have labelled “extra-departmental planning practices”. By presenting two cases of such externally funded planning projects

✉ Ulrike Mackrodt
ulrike.mackrodt@geo.hu-berlin.de

Marlene Lerch
marlene.lerch@kolabora.org

¹ Geographisches Institut, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Deutschland

² KOLA BORA. Büro für nachhaltige Raumentwicklung, Vernetzung und Kommunikation, Pfarrstraße 107, 10317 Berlin, Deutschland

in Berlin, this article reflects on this new phenomenon as a blind spot within the academic planning sphere. We argue that filling this gap is crucial both for planning theory and practice. With regard to planning practice, the article demonstrates that the increase in projects requires stronger administrative coordination, which can hardly be met by municipalities – especially under austerity conditions. A risk is that knowledge generated in these externally funded projects is lost and cannot be drawn on for future municipal projects. With regard to planning theory, the article calls for an open empirical perspective that defines “planning practice” beyond institutional boundaries. The growing practical role of extra-departmental planning practices, described in this article, opposes the idea of a planning theory whose empirical pool is limited to certain institutionally designated actors, instruments or spatial units.

Keywords Extra-departmental planning practice · Funding programs · Project-based planning · Europeanisation · Urban development

1 Zur Wahrnehmungslücke der „ressortfremden Planungspraxis“

Der Begriff der Planungspraxis scheint auf den ersten Blick selbsterklärend zu sein. Im Handwörterbuch der Raumordnung (ARL 2005) taucht er beispielsweise überhaupt nicht auf (im Gegensatz zum Begriff Planungstheorie) und wird stattdessen unter dem Stichwort „Planerausbildung und Berufsbild“ (Domhardt/Kistenmacher 2005) subsumiert. Hier zeigt sich die implizite Verbindung zwischen dem Beruf des Planers und dem gesellschaftlichen Handlungsfeld der Planungspraxis. Auch wenn diese Verbindung seit Langem nicht mehr exklusiv betrachtet wird, so leitet sie doch weiterhin in nicht zu vernachlässigender Weise das Verständnis von Planungspraxis: *Planung ist, was Planer tun*. Diese vermeintliche Selbstverständlichkeit der Begriffsnutzung soll in diesem Beitrag hinterfragt und anhand einer sich neu formierenden Planungspraxis differenziert werden.¹

Dabei ist es unstrittig, dass die Bedeutung des Begriffs ‚Planungspraxis‘ seit jeher dynamisch und wandelbar ist. So unterliegt die Praxis der Raumplanung „in ihrem Aufgabenfeld, ihrem Selbstverständnis und ihren Wertmaßstäben jeweils neuen Entwicklungen und Anforderungen, wobei sich

die Gewichte der verschiedenen Aktivitätsbereiche ständig verschieben“ (Domhardt/Kistenmacher 2005: 753). Daher ist eine differenzierte und kontinuierliche Diskussion dessen, was der Begriff der Planungspraxis eigentlich meint – und was somit in der Folge zum Gegenstand planungswissenschaftlicher Debatten werden kann – angezeigt.

Der kontinuierliche Wandel der Begriffsbedeutung kann auf zwei sich gegenseitig beeinflussende Faktoren zurückgeführt werden. Zum einen tragen hierzu die sich verändernden und diversifizierenden Aufgaben von Planungsverwaltungen bei. Zum anderen wandelt sich aber auch der spezifische Blick der Planungswissenschaften auf das *Berufsfeld* der Planung. So wurde vor allem während der Phase der Angebotsplanung allein die Berufspraxis der institutionell legitimierten Planer als Planungspraxis verstanden: Planung ist *ausschließlich*, was Planer tun. Mit der sogenannten kommunikativen Wende in den Planungswissenschaften erweitert sich das Verständnis von Planungspraxis. Planungspraxis umfasst nun auch diejenigen Akteure außerhalb der Verwaltungen, die an einem Planungsprozess beteiligt sind wie beispielsweise wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure. Planung ist nunmehr das, woran Planer substanziell *beteiligt* sind. Gleichzeitig werden die planungswissenschaftlichen Zuständigkeiten aber auch nicht als grenzenlos betrachtet. Nicht *jedes* raumwirksame Handeln wird als Planungspraxis verstanden. Eine Nachbarschaftsinitiative, die eine Brachfläche als informellen Kinderspielplatz nutzt, stellt in dieser Logik keine planerische Handlung dar. Räumlich wirksames Handeln gänzlich *ohne* eine Beteiligung der Planungsverwaltung gehört demnach nicht zum disziplinären Einzugsgebiet der Planungswissenschaften.²

Genau diese Begrenzung des Begriffs Planungspraxis muss jedoch überdacht werden. Denn wie der Beitrag zeigen wird, hat sich als Ergebnis zunehmender Projektorientierung und wachsender Förderstrukturen ein neues Planungsphänomen herauskristallisiert, das hier unter dem Begriff der „ressortfremden Planungspraxis“ vorgestellt wird. Bereits seit den 1990er-Jahren wird das ‚Planen in Projekten‘ zunehmend zum Regelfall der Handlungen von Planungsämtern. Das Leitbild der projektorientierten Planung (Ibert 2003) hat sich insbesondere durch die Einführung der im „Besonderen Städtebaurecht“ verankerten Programme „Soziale Stadt“ (1999), „Stadtumbau“ (2002) und „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ (2008) durchgesetzt. Dieser Form der projektgeförderten und *ressorteigenen* Planungs-

¹ Der Beitrag wählt hier bewusst einen engen Planungsbegriff, um so den Zusammenhang zwischen dem gesellschaftlichen Handlungsfeld der Stadtplanung und dem Berufsfeld von Stadtplanern dezidiert in den Mittelpunkt zu stellen. Unter Stadtplanung verstehen wir die staatliche Einflussnahme auf die räumliche Ordnung und Gestaltung einer Kommune durch die planende Stadtverwaltung und politische Gremien auf der Grundlage des Baugesetzbuchs (BauGB).

² Solche Aspekte der Stadtentwicklung sind primär Gegenstand benachbarter Disziplinen wie der Geographie oder Soziologie. Unter Stadtentwicklung verstehen wir das gesellschaftliche, den Stadtraum betreffende Handlungsfeld, an dem sowohl die planende Verwaltung als auch eine Vielzahl weiterer administrativer, privatwirtschaftlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure bzw. auch nur einige dieser Handelnden beteiligt sind.

praxis wird seit Langem planungswissenschaftliche Aufmerksamkeit geschenkt.³

Dieser „turn to projects“ (Wiechmann/Hutter 2010: 7) ist nicht auf das Planungsressort beschränkt. Neben den genuin planerischen Programmen der Städtebauförderung existieren weitere Förderstrukturen, die – so die zentrale These des Beitrags – ebenfalls wesentlichen Einfluss auf das kommunale Planungshandeln nehmen. Insbesondere die Europäischen Strukturfonds EFRE⁴ und ESF⁵ sowie die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) fördern Projekte, die planerisch hoch relevant sind, jedoch in der Regel durch die Wirtschafts-, zum Teil auch durch die Sozialressorts initiiert bzw. verwaltet werden. Planerisch relevantes Handeln findet damit auch in Projekten außerhalb der Planungsämter – ohne deren Beteiligung und teilweise ohne deren Wissen – statt. Dieses Phänomen wird der vorliegende Beitrag anhand zweier empirischer Beispiele diskutieren. Das zentrale Argument des Beitrags ist dabei, dass dieses neue Verwaltungshandeln eine Erweiterung des Begriffs „Planungspraxis“ erforderlich macht. Wenn Planungspraxis nun auch außerhalb der Ressortzuständigkeit der Planungsämter, beispielsweise in Form von EFRE-geförderten Projekten, stattfindet, so ist die bisher zweckmäßige Definition von Planungspraxis nicht mehr ausreichend. Denn ressortfremde Planungspraxis bedeutet, dass es nun auch Planungspraxis ohne Beteiligung von Planern gibt. Mit anderen Worten: *Planung ist nicht nur, was Planer tun*. Auch wenn die Praxiserfahrungen von ‚Berufs-Planenden‘ weiterhin von großer Relevanz für die Planungswissenschaften sind (vgl. Hellmich/Lamker/Lange 2017, in diesem Heft), so ist die Erweiterung des akademischen Blicks auf eine Planungspraxis, die jenseits dieser Akteurgruppe stattfindet, angezeigt. Bisher bilden solche ressortfremden Planungsprojekte eine Blindstelle in der Planung, sowohl in der Berufspraxis der Planenden als auch in der planungswissenschaftlichen Aufarbeitung. Auf diese Wahrnehmungslücke macht der Beitrag im Sinne des Leitmotivs dieses Schwerpunktheftes „Finding Gaps“ aufmerksam.

Die *planungspraktische* Relevanz von ressortfremder Planungspraxis besteht darin, dass die fehlende Wahrnehmung solcher Projekte in den Planungsämtern zu Wissenslücken in den verschiedenen Fachressorts führt und dass das in den Projekten entstandene planerisch relevante Wissen potenziell unbekannt und ungenutzt bleibt. Diese Wissensverluste sind bestenfalls folgenlos und führen schlimmstenfalls zu sich gegenseitig behinderndem Verwaltungshandeln

und Frustration bei den beteiligten kommunalen wie nicht-kommunalen Akteuren. Diese Gefahr besteht insbesondere für finanzschwache Kommunen, in denen Förderprojekte eine der wenigen verbleibenden Möglichkeiten darstellen, trotz zunehmender Ressourcen- und Personalknappheit proaktiv agieren zu können (Altrock/Kuder/Nuissl 2009). Für eine strategische Ausrichtung des Planungshandelns stellt dies ein Problem dar, zu dessen Lösung der Artikel einen Beitrag leisten will. Das Phänomen der ressortfremden Planungspraxis ist auch *planungswissenschaftlich* relevant. Denn es wird beispielsweise im Governance-Diskurs seit Langem der Fokus auf die Interaktion ‚der öffentlichen Hand‘ bzw. ‚der Verwaltung‘ mit externen Akteuren gelegt. Die Stadtverwaltung wird in diesen Lesarten jedoch häufig als ein in sich geschlossener Akteur betrachtet. Die aus den Projektförderungen resultierenden zunehmenden Schwierigkeiten der *intrakommunalen* Kooperation zwischen verschiedenen Fachressorts bleiben vielfach unberücksichtigt. Der Beitrag plädiert daher dafür, das Governance-Konzept nicht nur auf die Interaktion zwischen Verwaltung und externen Dritten anzuwenden, sondern explizit auch das *verwaltungsinterne* Handeln mit einer Governance-Brille zu betrachten.

Um diese Ziele zu erreichen, gliedert sich der Beitrag wie folgt: Zunächst werden in Kapitel 2 die gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen skizziert, die zur Entstehung ressortfremder Planungspraxis beigetragen haben. Diese Rahmenbedingungen umfassen zum einen die gewandelten stadtplanerischen Aufgaben, die sich in der postindustriellen Ära verstärkt auf Entwicklungen im Bestand beziehen und mit klassischen planerischen Werkzeugen nur noch bedingt adressiert werden können. Zum anderen ist in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein Aufstieg politisch initiiert Förderprogramme zu beobachten, die besonders in finanzschwachen Kommunen eine wichtige Finanzierungsquelle darstellen. In Kapitel 3 wird der empirische Zugang zu dem Phänomen ressortfremder Planungspraxis vorgestellt und es werden die Beispiele zweier Förderprojekte aus zwei Berliner Stadtbezirken präsentiert, in denen planerisches Handeln jenseits des Planungsressorts umgesetzt wurde. Dabei wird dargelegt, wie diese Projekte in ihrem Verlauf mit den Planungsressorts (nicht) in Austausch gekommen sind und welche strukturellen Probleme es bei der ressortübergreifenden Arbeit gab. Das abschließende Kapitel 4 reflektiert die planungswissenschaftlichen Implikationen der vorgestellten Fallbeispiele und gibt Impulse, die strukturell bedingte Wahrnehmungslücke innerhalb der Planungspraxis zu schließen.

³ Siehe die Vielzahl entsprechender Veröffentlichungen, z. B. zum Quartiersmanagement: Bernt/Fritsche (2005), Lanz (2009); zum Stadtumbau: Bernt/Haus/Robischon (2010).

⁴ Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung.

⁵ Europäischer Sozialfonds.

2 Relevanz „ressortfremder Planungspraxis“ für die Planungswissenschaften und Planungspraxis

Die Bedeutung „ressortfremder Planungspraxis“ für den planungswissenschaftlichen Diskurs speist sich aus zwei zentralen Faktoren. Erstens kann die projektbasierte Planungspraxis als Reaktion auf veränderte planerische Aufgaben in der postindustriellen Ära und ihren komplexen Herausforderungen an die Stadtentwicklung verstanden werden. Zweitens wird diese Entwicklung durch den quantitativen Zuwachs politisch initiiert, meist wirtschaftlich ausgerichteter Förderprogramme begünstigt. Diese beiden parallelen Entwicklungslinien zeichnet der Beitrag im Folgenden in gegebener Kürze nach und schafft so den Referenzrahmen, vor dem die empirischen Beobachtungen verortet sind.

2.1 Neue Planungsaufgaben in der (urbanen) Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft

Mit der ausgehenden industriellen Ära seit den 1990er-Jahren haben sich die städtischen Ökonomien stark verändert. Während große industrielle Produktionsstandorte ihre Funktion sowohl als Arbeitgeber als auch als räumliche Strukturgeber zunehmend verloren haben, entwickeln sich in wissensintensiven und konsumorientierten Wirtschaftszweigen neue Beschäftigungspotenziale. Dabei „gewinnt neben den traditionellen Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital das Wissen als ökonomische Ressource zunehmend an Bedeutung“ (Streich 2005: 17). Dieser Wandel von der Industrie- zur Wissens- und Konsumgesellschaft schlägt sich in den Städten in veränderten räumlichen Mustern nieder.⁶ Neben diesen wirtschaftlichen Entwicklungen haben auch gesellschaftliche Entwicklungen wie die Pluralisierung von Lebensstilen (vgl. z. B. Schneider/Spellerberg 1999) und die Reurbanisierung (vgl. als Überblick Brake/Herfert 2012) Anteil an dem Wandel räumlicher Strukturen. Für die Stadtplanung bedeutet dies, dass ihr bestehendes ‚hartes‘ Instrumentarium, das zentral auf die Ausweisung neuer Entwicklungsgebiete ausgerichtet ist, für die Arbeit im baulichen Bestand nicht mehr passgenau ist. Für die Umnutzung bestehender Strukturen und die Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen braucht es neben Baugesetzen, Plänen, Satzungen und Verordnungen zusätzlich „weiche diskursive Steuerungsformen“ (Ibert 2003: 4), wie informelle Pläne und partizipatorische, kooperative und prozessuale Umsetzungsstrategien. In der jüngeren Stadtplanungspraxis kommen daher vermehrt informelle und kommuni-

kative Methoden wie Prozessmoderation, Standortnetzwerke oder Ansiedlungsmanagements zum Einsatz. Planungsakteure tragen mit diesen neuen Praktiken den veränderten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Ansprüchen Rechnung. In den Planungswissenschaften sind diese planungspraktischen Veränderungen umfänglich rezipiert und theoretisch diskutiert worden (vgl. z. B. Rolfes/Wilhelm 2007). Dabei sind insbesondere die beiden Theorieströmungen des Governance-Ansatzes sowie das Modell der kommunikativen Planung hervorzuheben. Denn diese Theoriezweige sprechen explizit die Vielfalt von Akteurkonstellationen an und die Notwendigkeit informeller Aushandlungs- und Kommunikationsprozesse für das Gelingen stadtplanerischer Belange. Damit sind beide Ansätze zu normativen Leitbildern für eine gelungene Planungspraxis geworden. Unter den Vorzeichen veränderter Planungsaufgaben wird das Denken in kommunikativen Netzwerkstrukturen zum neuen planungswissenschaftlichen *common sense*.

2.2 Ausbau von Förderstrukturen und kommunale Finanzprobleme

Die Relevanz von Governance- und kommunikativen Ansätzen in den Planungswissenschaften wird durch die Zunahme von Projektstrukturen im Bereich der Stadtentwicklung befördert. Seit etwa zwei Jahrzehnten werden – als Folge der De-Industrialisierung – nationale und europäische Förderprogramme kontinuierlich ausgebaut und finanziell gestärkt. Auf nationaler Ebene zeigt sich diese Entwicklung unter anderem an der Einführung der planungsrechtlich verankerten Programme „Soziale Stadt“, „Stadtumbau“ sowie „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“, die explizit eine projektförmige Umsetzung unter Beteiligung nichtöffentlicher Akteure vorsehen. Die zeitlich befristete, anlassbezogene Förderung findet sich in Deutschland aber auch in anderen Politikfeldern wie der Hochschulpolitik (Stichwort: Exzellenzinitiative) wieder. Das bedeutet, dass das Handeln in Projekten zu einem genuinen Charakteristikum postindustrieller Politik geworden ist. Gleichzeitig ist eine „Europäisierung der Stadtpolitik“ (vgl. z. B. Frank 2008; Hamedinger/Bartik/Wolffhardt 2008; Koch 2010) zu beobachten. So sind auf europäischer Ebene mit den EFRE- und ESF-Strukturfonds und ihren jeweiligen Programmen mächtige Förderinstrumente zur Stärkung von Städten und Nachbarschaften entstanden, die städtebauliche und wirtschaftliche Defizite adressieren. Durch diese nationalen wie europäischen Förderpolitiken hat die Zahl von Projekten als Form des stadtpolitischen Handelns stark zugenommen.

Die Umsetzung von Inhalten in Form von Projekten birgt einerseits zahlreiche Chancen. Durch den experimentellen Charakter werden neue Lösungsansätze in der Stadtentwicklung ausprobiert und bei Erfolg verstetigt. Durch par-

⁶ Castells (1991: 172 ff.) spricht beispielsweise als einer der Vordenker der urbanen Wissensgesellschaft von einer „dual city“, einer Zweiteilung der Stadt. Es entstehen demnach sowohl prosperierende als auch vernachlässigte Quartiere innerhalb der Stadt.

tizipativ angelegte Projekte (wie sie in europäischen und bundesdeutschen Förderprogrammen stets gefordert sind) werden Wissen und Bedürfnisse von Anwohnern und anderen Anspruchsgruppen einbezogen und eine größere Akzeptanz geschaffen. Dies kann wiederum Impulse für Neustrukturierungen innerhalb von Stadtverwaltungen setzen. Andererseits birgt eine projektgebundene Stadtentwicklung auch Risiken. So werden zumeist externe Planungsbüros und Agenturen mit der Umsetzung von Projekten beauftragt, da innerhalb der Verwaltung notwendiges Personal und Know-how dafür fehlen. Dabei kann Wissen und Vertrauen, das im Projektverlauf durch diese Dritten aufgebaut wird, nach Projektende für die Verwaltung verloren gehen. Dies ist auch für Partner aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft frustrierend, die nach dem Abschluss von Projekten oft keine Ansprechpartner mehr finden. Generell ist mangelnde Kontinuität durch fehlende Anschlussfinanzierung und Verstetigung ein der Projektlogik inhärentes Problem, das häufig dazu führt, dass Projektergebnisse nicht nachhaltig sind.

Für finanzschwache Kommunen spielen Projekte – mit den skizzierten Vor- und Nachteilen – eine immer wichtigere Rolle im stadtpolitischen Handeln. Zwar steigt der Anteil finanzschwacher Kommunen bundesweit nur gering an, dafür nimmt deren Verschuldung weiterhin zu: „So verzeichnen die Länder mit ohnehin bereits überdurchschnittlich hohen kommunalen Schulden auch das größte Schuldenwachstum“ (Bertelsmann Stiftung 2015: 56). Angesichts dieser Entwicklungen stellt die Einwerbung von Fördermitteln eine der wenigen verbleibenden Optionen für die betroffenen Kommunen zur Wahrung ihrer Handlungsfähigkeit dar. Der prozentuale Anteil von Projekten am stadtpolitischen Handeln nimmt so zu und Förderprojekte werden dort zum Regelfall kommunaler Planung. Kritische Stimmen sehen darin eine Entwicklung, bei der sich zunehmend ein Denken in Förderkulissen durchsetzt, wonach „jegliche konzeptionelle und planerische Betrachtung vor allem dem Diktat der Wirtschaftlichkeit und Förderfähigkeit eines Vorhabens folgt“ (Schulten 2015: 307). Projektförderungen sind demnach für finanzschwache Kommunen ein zweischneidiges Schwert: Einerseits erhalten die Kommunen durch Förderprojekte zusätzliche Ressourcen, mit denen Fachkompetenz für begrenzte Zeiträume extern generiert werden kann. Andererseits erfordert die Koordination einer Vielzahl von Projekten in unterschiedlichen Förderkulissen abgestimmtes Handeln innerhalb der Verwaltung. Projekte schaffen demnach nicht nur zusätzliche Ressourcen außerhalb der Verwaltung, sie erfordern ebenfalls Ressourcen innerhalb der Verwaltung für die Einwerbung und Abwicklung von Projekten sowie für die potenzielle Verstetigung der Ergebnisse nach dem Projektende. Diese verwaltungsinternen Anforderungen sind in Kommunen mit Personalknappheit kaum zu leisten. Somit treten die Nachteile

von projektorientierter Planung in finanzschwachen Kommunen besonders zum Vorschein.

Auch die inhaltlichen Vorgaben der Programme, wie die Einführung integrativer Strukturen, tragen zu einer potenziellen Überforderung der Kommunalverwaltungen bei. So fordert beispielsweise die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ als grundlegendes EU-Strategiepapier zur Stadtentwicklung eine integrative Planung, sowohl in Form einer vertikalen Kooperation zwischen Europäischer Union, Bund, Ländern und Kommunen als auch durch horizontale Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Fachressorts (vgl. Eltges/Kocks 2015). Damit nehmen Förderprogramme Einfluss auf die Organisation der öffentlichen Verwaltung. Frank (2008: 109, eigene Hervorhebungen) beschreibt die Wirkungsweise von europäischen Fördermitteln auf das kommunale Verwaltungshandeln in prägnanter Weise: „Durch die Bereitstellung von Fördermitteln gewinnt die EU erheblichen Einfluss auf [...] lokale Politiken, indem sie die Vergabe von Geld an inhaltliche und verfahrensbezogene Bedingungen knüpft. Wer Finanzhilfen empfangen will, muss sich die betreffenden ‚europäischen‘ Problemsichten und Lösungswege zu Eigen machen und sich auf die jeweiligen ‚europäischen‘ Arbeitsweisen, Instrumente, Methoden und Terminologien einlassen. Mit den Förderprogrammen wird deshalb nicht nur europäisches Geld, sondern auch EU-spezifisches politisches Denken und Handeln in die Städte transferiert und jeweils lokal interpretiert.“ Der integrative Ansatz von Projekten findet in den Verwaltungen aber nur begrenzt sein Pendant. Denn die Projekte sind auf Verwaltungsseite jeweils spezifischen Ressorts zugewiesen. So kommt es, dass planungsrelevante Projekte im Wirtschaftsressort verortet sind (wie in diesem Beitrag aufgezeigt wird), aber auch, dass wirtschaftsförderliche Projekte in Planungsressorts angesiedelt werden. Beispielsweise fördert das Programm „Soziale Stadt“ mit dem Handlungsfeld „Lokale Ökonomie“ auch wirtschaftsdienliche Projekte. Das grundsätzliche Problem einer ressortgebundenen Kommunalverwaltung wird so durch Projektförderungen noch verstärkt. Die integrative, flexible Logik von Projekten trifft demnach auf die versäulte, hierarchische Logik von Verwaltungen. Das bedeutet, dass eine funktionierende horizontale Kooperation zwischen den verschiedenen Verwaltungsressorts für einen nachhaltigen Projekterfolg entscheidend ist. Allerdings stellt genau dieser verwaltungsinterne Mehraufwand für finanzschwache Kommunen eine große Herausforderung dar. Indem der Beitrag bewusst den Blick auf diese (potenziell) problematischen Folgen zunehmender Projektförderungen für die Kommunalverwaltungen richtet und nicht auf die gelungenen Praxisbeispiele, soll ein Beitrag zur Literatur über die planerischen Auswirkungen kommunaler Ressourcenknappheit geleistet werden (vgl. z. B. Altrock/Kuder/Nuissl 2009; Loh 2016 für die US-amerikanische Debatte).

3 Ressortfremde Planung in der Praxis – Erkenntnisse aus zwei Berliner Förderprojekten

Das Phänomen der ressortfremden Planungspraxis wird nun exemplarisch für die Stadt Berlin beschrieben. Berlin ist ein geeignetes Fallbeispiel, da die Stadtentwicklung im Land Berlin – in Anbetracht seiner schwierigen Finanzlage – stark an Fördermittel der Europäischen Union und des Bundes gebunden ist. Der Anteil von Förderprojekten am gesamten stadtpolitischen Handeln ist damit sehr groß. Allein aus dem „Europäischen Fonds für regionale Entwicklung“ fließen in der aktuellen Förderperiode (2014-2020) Mittel im Umfang von 119 Mio. Euro in den Schwerpunkt „Nachhaltige Stadtentwicklung“.⁷ Hinzu kommen Bundesmittel aus der Städtebauförderung, aber auch Gelder aus anderen Prioritätenachsen des EFRE und ESF sowie der GRW, die Projekte mit planerischer Relevanz fördern. In der letzten Förderperiode (2007-2013) wurden so beispielsweise Geschäftsstraßenmanagements, Leerstandsanalysen, Standortmarketings, Leitsysteme, die Revitalisierung von Wirtschafts- und Kulturstandorten und Vernetzungsprojekte finanziert, die in den Bereich ressortfremder Planungspraxis fallen. Gemeinsamer Nenner solcher Projekte ist ihre starke ökonomische Ausrichtung. Auch wenn die EU-Strukturfonds darüber hinaus auch Gender- und Umweltaspekte als Querschnittsziele verfolgen, so liegt der Fokus dieses Beitrags auf ökonomischen Projekten mit dem Hauptziel der Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit.

Vor diesem Hintergrund präsentiert sich Berlin im Bereich der Stadtentwicklung als unübersichtlicher Flickenteppich verschiedener Förderkulissen.⁸ Dies betrifft nicht nur die Vielzahl an Projekten mit variierendem räumlichem Bezug, die durch private Planungsbüros und andere Dienstleister inhaltlich umgesetzt werden. Auch durch die Zuständigkeiten unterschiedlicher Ressorts auf Landes- und Bezirksebene sind administrative Parallelstrukturen entstanden.⁹ Aus dieser diversen und vielfältigen Projektlandschaft werden für diesen Beitrag zwei Projekte ausgewählt, an deren Durchführungen die Autorinnen als wissenschaftliche Begleitung beteiligt waren (vgl. Beckers 2014; Helbrecht/Mackrodt/Schlüter 2014). Beide Projekte wurden in der letzten EU-Förderperiode 2007-2013 im Rahmen der jeweiligen „Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit“ (BBWA) umgesetzt. BBWA-Gremien

existieren in allen Berliner Stadtbezirken und entscheiden unter Federführung der Wirtschaftsförderung und mit Einbezug der verschiedenen bezirklichen Interessengruppen aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft über die Vergabe der lokal zur Verfügung stehenden EFRE- und ESF-Fördermittel. Ziel dabei ist es, die Vergabe von Fördermitteln entsprechend der in den jeweiligen Aktionsplänen priorisierten Handlungsfelder aufeinander abzustimmen. Basierend auf qualitativen Interviews und teilnehmenden Beobachtungen stellen die Autorinnen die beiden Fallbeispiele vergleichend dar und zeigen an ihnen auf, wie ressortfremde Planungspraxis strukturell zustande kommt und warum sich ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltungen so schwierig gestaltet.

3.1 Kreuzberger Projekt zur Verhinderung gewerblicher Monostrukturen mithilfe der Baunutzungsverordnung

Das erste Fallbeispiel ist das Projekt „lokal.leben“. Dieses wurde von 2011 bis 2014 als EFRE-gefördertes Gewerbeentwicklungsprojekt im Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg erfolgreich umgesetzt und war als solches in der Abteilung für Wirtschaft der Bezirksverwaltung verortet.¹⁰ Im Detail gestaltete sich der Prozess wie folgt:

Zu Beginn der 2000er-Jahre war die Gewerbesituation in vielen Kreuzberger Quartieren durch Leerstand und eine defizitäre Ausstattung geprägt. Dies war Anlass für die Wirtschaftsabteilung, das EFRE-geförderte Projekt „Einkommenssicherung durch Stadtteiltourismus“ (2003-2006) zu initiieren, um das Gastronomiegewerbe im Bezirk zu unterstützen. Das Projekt führte in der Verwaltung zu einer großzügigen Genehmigungspraxis von Außenausschankflächen, was eine verstärkte Ansiedlung von Gastronomiebetrieben ermöglichte. Räumlicher Schwerpunkt dieser Praxis war unter anderem der Graefekiez, der seither über eine berlinweit überdurchschnittlich hohe Anzahl von Gastronomieeinrichtungen verfügt (Pätzold 2012: 916). Der zuständige Bezirksstadtrat für Wirtschaft beschreibt das damalige Vorgehen wie folgt: „Damals war es so, dass wir viele Dinge zugelassen haben, die wir so heute nicht mehr zulassen. Zum Beispiel die Außennutzung von Straßenflächen für Gastronomie und Unterstreifennutzung. Und was wir dem einen zugestehen, das müssen wir dann auch dem anderen zugestehen. Das haben wir gerne gemacht“ (Interview Bezirksstadtrat).

⁷ <http://www.berlin.de/sen/wirtschaft/gruenden-und-foerdern/europaeische-strukturfonds/efre/der-efre/weiterfuehrende-informationen-zum-efre/> (27.10.2016).

⁸ So existieren allein im Bereich der Städtebauförderung 18 Stadtumbaugebiete (6 Gebiete West, 12 Gebiete Ost), 9 Aktive-Zentren-Gebiete und 34 Quartiersmanagement-Gebiete.

⁹ Erschwerend kommt hinzu, dass zahlreiche private Treuhändergesellschaften als zwischengeschaltete Stellen mit der Projektberatung und -abrechnung befasst sind.

¹⁰ Das Projekt wurde als Wirtschaftsdienliche Maßnahme im Rahmen des BBWA beantragt und über eine Kofinanzierung von EFRE-Mitteln und Mitteln der „Berliner Landesinitiative Aktionsräume Plus“ (Soziale-Stadt-Programm) realisiert. Das Planungsamt war abgesehen von einer punktuellen Beteiligung zur Gebietsauswahl vor Projektbeginn nicht aktiv involviert.

Die Folge dieser Entwicklungen waren positive Effekte für Wirtschaft und Beschäftigung. Gleichzeitig kam es aber zu einer zunehmenden Übernutzung des öffentlichen Straßenraums. Denn die hohe Zahl von Gastronomiebetrieben mit Außenausschank führte in den Nachtstunden zu einem Lärmkonflikt zwischen der ansässigen Wohnbevölkerung und den Gastronomiebetrieben. Vor dem Hintergrund anhaltender Anwohnerbeschwerden hat die Wirtschaftsabteilung daher das Förderprojekt „lokal.leben“ (2011-2014) initiiert, um zukünftige Gewerbeansiedlungen zu managen und schwelende Konflikte zu adressieren. Das Hauptaugenmerk des Projektes lag dabei auf der Entwicklung konsensorientierter, kommunikativer Instrumente unter Einbezug von Anwohnern, Gastronomiebetrieben und Hauseigentümern. Damit sollte sowohl das bestehende Gastronomiegewerbe im Graefekiez geschützt als auch gleichzeitig eine monostrukturelle Entwicklung des Quartiers zur Party- und Barmeile verhindert werden.¹¹ „Da sind wir als Bezirk gefordert etwas dagegen zu tun. Und das, was wir machen konnten, war weiche Instrumente auszuprobieren, wie wir Einfluss nehmen können auf die Gewerbeansiedlung oder auch Nichtansiedlung von Gewerbe. Und außerdem weiche Instrumente auszuprobieren im Umgang mit den Beschwerdeführern, also den Anwohnern, um eben auch die Gastronomie zu stützen, dass sie nicht dann letztendlich diesem wütenden Ansturm der Anwohner weichen muss“ (Interview Bezirksstadtrat).

Die Aussage verdeutlicht, dass die dem Bezirk originär zur Verfügung stehenden Instrumente für die Bearbeitung der entstandenen Nutzungsprobleme im Bestand nicht (mehr) ausreichend sind. Die Ausbalancierung der touristischen Wachstumseffekte in einem Wohngebiet erfordert einen kommunikativen, vermittelnden Ansatz, für den die Verwaltung nur begrenzt ausgerüstet ist. Daher ist die Bezirksverwaltung auf ‚weiche‘ Instrumente angewiesen, die aufgrund der fehlenden Personalressourcen nur mithilfe externer Ressourcen über die Projektförderung umgesetzt werden können.

„Für mich ist es einfach eine Frage, wie kann ich Kapazitäten generieren, die ich hier im Haus stellenmäßig nicht habe, die sich mit diesem Thema professionell befassen. Ich habe die Zeit nicht, niemand hier im Haus hat die. Das Ordnungsamt ist von der Personalzahl her überhaupt nicht für Konfliktmanagement oder solche Kartierungen ausgestattet. Die Ressourcenfrage ist einfach eine extrem wichtige. Das ist das Problem, was wir hier haben. Ich erhoffe mir sehr stark, dass wir nach dem Projektende so viel Erfahrung gesammelt haben, dass wir unsere Möglichkeiten gezielter einsetzen. Allerdings weiß ich nicht, wie wir das bewältigen wollen“ (Interview Bezirksstadtrat).

Der kommunikative Ansatz zwischen den Konfliktgruppen allein hat jedoch nur partiell zu dem erwünschten Projekterfolg geführt. Vielmehr hat insbesondere eine von den Projektträgern durchgeführte und von Bewohnern unterstützte Gewerbekartierung im Kiez zur Entschärfung des Konfliktes beigetragen. Ziel der Kartierung war es zu prüfen, ob eine Einschränkung künftiger gastronomischer Nutzungen nach § 15 BauNVO (Baunutzungsverordnung) möglich ist. Gemäß diesem Paragraphen sind bauliche Anlagen im Einzelfall unzulässig, „wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen [bzw.] wenn von ihnen Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebiets [...] unzumutbar sind“ (§ 15 Abs. 1 BauNVO). Diese Regelung kann für das Gebiet der Graefestraße zum Einsatz kommen, da es seit 1995 als soziales Erhaltungsgebiet (gemäß § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) festgelegt ist. Die zunehmende Entwicklung des Gebietes zum Szeneviertel und zur Kneipenmeile gefährdete somit die planerisch festgelegten Ziele der Stadterneuerung. Das Projekt „lokal.leben“ konnte hier dringend benötigtes Wissen über die Zahl der existierenden Gastronomiebetriebe und Außenausschankbereiche generieren: „Die Wirtschaftsförderung hat dann das Geld bereitgestellt, weil wir die Stadtplanung unterstützen wollten. Und ich sehe es ehrlich gesagt auch als ein Instrument der Wirtschaftsförderung an, Ansiedlungen mitbeeinflussen zu können oder Nichtansiedlung, die wir nicht wollen, zu verhindern“ (Interview Bezirksstadtrat).

Die Abteilung für Wirtschaft übernimmt hier originär planerische Aufgaben und finanziert diese sogar, da das Planungsressort selbst – aufgrund der fehlenden eigenen Ressourcen sowie der fehlenden administrativen Beteiligung an dem ‚vermeintlichen‘ Wirtschaftsprojekt – dazu nicht in der Lage ist. Im Ergebnis hat die Kartierung, die eine hohe Gesamtdichte gastronomischer Einrichtungen belegt hat, im Jahr 2014 zu einem Genehmigungsstopp weiterer gastronomischer Nutzungen auf Grundlage von § 15 BauNVO geführt. Das Beispielprojekt „lokal.leben“ zeigt demnach auf, wie über ‚weiche‘ Instrumente in einem EFRE-geförderten Projekt das harte planungsrechtliche Instrument der Baunutzungsverordnung zum Einsatz gebracht wird, um stadtteilbezogene Ziele zu erreichen. Planerisches Handeln ist so ressortfremd jenseits des Planungsamtes vorangetrieben worden und hat vor Ort Effekte erzielt. Die dafür notwendigen ‚weichen‘ Instrumente wurden von einem externen Träger in enger Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen Akteuren entwickelt und umgesetzt, da die Ressourcen dafür innerhalb der Verwaltung fehlen. Das Projekt kann so als gelungenes Beispiel betrachtet werden, wie mithilfe externen Wissens die Handlungsfähigkeit kommunaler Verwaltungen temporär erhöht wird und langfristige räumliche Effekte erzielt werden können. Gleichwohl begünstigt die

¹¹ <http://europa-in-fk.de/index.php?id=188> (27.10.2016).

sektorale Zuordnung von EFRE-Projekten eine Fragmentierung planerisch relevanten Wissens innerhalb der Verwaltung. So können sich zwischen verschiedenen Ressorts – in diesem Fall der Wirtschaftsabteilung und dem Planungsamt – parallele, unverbundene Wissensbestände entwickeln. Ohne eine engagierte bezirkliche Wirtschaftsförderung, die zusätzliche Finanzmittel für die Kartierung bereitgestellt hat, wäre das Genehmigungsverbot nicht realisierbar gewesen. Denn das Planungsamt selbst war aufgrund mangelnder Kapazitäten und der fehlenden strukturellen Einbindung in das Förderprojekt nicht aktiv an dem Prozess beteiligt. Natürlich ist die fehlende ressortübergreifende Kooperation nicht allein auf das Projekt zurückzuführen, sondern hängt ebenfalls mit den jeweiligen Verwaltungsstrukturen zusammen. Dennoch zeigt das Beispiel, wie Projekte die Unverbundenheit von ressortgebundenem Wissen verstärken können.

3.2 Neuköllner Projekt zum Erhalt innerstädtischer Nutzungsmischungen durch Gewerbehöfe

Das zweite Fallbeispiel ist im nördlichen, gründerzeitlich geprägten Teil des Bezirks Neukölln verortet und wurde, ebenso wie das Projekt „lokal.leben“, als wirtschaftsdienliche Maßnahme im Rahmen des bezirklichen BBWA durch den Strukturfonds EFRE finanziert. Der im Projekt adressierte Ortsteil weist aufgrund seiner schwachen Sozialstruktur mit einer hohen Konzentration benachteiligter Nachbarschaften eine noch höhere Dichte an Förderkulissen auf als Friedrichshain-Kreuzberg. Diese Förderlandschaft ist administrativ verschiedenen Ressorts zugeteilt. Während die städtebaulichen Förderprogramme¹² mit Ausnahme des Quartiersmanagements im Stadtentwicklungsamt angesiedelt sind, werden die wirtschaftsdienlichen Maßnahmen des BBWA durch die Wirtschaftsförderung des Bezirks gesteuert. Diese sektorale Trennung findet sich ebenso im Kreuzberger Fallbeispiel.

Im Rahmen des hier diskutierten Projekts „Gewerbehöfe – Leitbild Wohnen und Arbeiten als Zukunftsstrategie“ ließ die Wirtschaftsförderung zwischen 2009 und 2011 erstmals alle Gewerbehöfe im Ortsteil Neukölln von einem externen Träger erfassen. Ziel des Projektes war es, die Unternehmens- und Eigentümerstrukturen zu analysieren sowie deren Bedarfe zu erheben. Wo es möglich war, sollten zusammen mit Immobilieneigentümern und ansässigen Unternehmen Ansatzpunkte für standortbezogene Strategien entwickelt werden, um die Neuköllner Gewerbehöfe als Standorte für kleine und mittlere Unternehmen zu stärken und in ihrer Funktionsfähigkeit zu unterstützen. Das originäre Projektziel bestand hier also darin, eine Wissens-

grundlage für kommunales Handeln zu schaffen, die mit eigenen Ressourcen nicht erreichbar war, sowie eine Vernetzung wirtschaftlich relevanter, kleinteiliger Akteure im Bezirk anzustoßen. Das Projekt mit dem Fokus auf Gewerbehöfe, ihre Eigentümer und Unternehmen lässt sich inhaltlich an der Schnittstelle von Wirtschaftsförderung und Stadtplanung verorten. Die Bedeutung der Neuköllner Gewerbehöfe für die Stadtplanung wird auch auf Landesebene anerkannt. So sind von den insgesamt 58 gründerzeitlichen Gewerbehöfen in Neukölln immerhin fünf gemäß des Stadtentwicklungsplans Gewerbe zu sichern. Denn Gewerbehöfe dienen laut Stadtentwicklungsplan Gewerbe durch ihre kleinräumige Funktionsmischung aus Wohnen und Gewerbe dem „Ziel einer nachhaltigen und integrierten Stadtentwicklung. Mit einer gleichwertigen Bestandspflege von Gewerbe- und Wohnnutzungen ist einer weiteren funktionalen Entflechtung entgegen zu wirken“ (Senstadt 2000: 14).

Im Rahmen des Projektes zeigte sich, dass ein großer Teil der Höfe durch Sanierungsstau und unausgewogenen Gewerbebesatz gekennzeichnet war, während sich an anderen Standorten eine Umnutzung zu Wohnen mit einer einhergehenden Verdrängung der Gewerbefunktion vollzog und zum Teil Gentrifizierungstendenzen sichtbar wurden. Für eine Sicherung bzw. nachhaltige Entwicklung der eingestreuten Gewerbestandorte ist das harte Instrumentarium der Bauleitplanung nur unzureichend geeignet, da es kostenintensiv ist und nur eine reaktive Einflussnahme auf die räumliche Entwicklung zulässt. Weiche Instrumente als Querschnittsaufgabe von Wirtschaftsförderung und Stadtplanung, bei denen die jeweiligen Anspruchsgruppen einbezogen werden, stoßen auf größere Akzeptanz und sind hier deutlich vielversprechender.¹³ Punktuell wurden diese Ansätze im Rahmen des Projektes erprobt. Für eine Implementierung war jedoch ein ressortübergreifender Austausch unabdingbar, der ähnlich wie im Kreuzberger Beispiel nicht bzw. kaum stattfand. So schätzt ein Mitarbeiter der Neuköllner Wirtschaftsförderung die Situation wie folgt ein: „Dieses Gewerbehofprojekt, [...] das interessiert hier im Haus niemanden. Wenn ich die Stadtplanung, wie es beim letzten Mal war, hinzuziehe, dann kann ich froh sein, wenn überhaupt jemand kommt. Es ist nicht so, dass wir hier miteinander alles abstimmen und dass alle sagen: ‚Schön, dass wir jetzt endlich eine Strategie erarbeiten‘. So wird Stadtpolitik hier in diesem Land nicht gemacht. Das interessiert weder die politischen Kräfte, noch die Kollegen hier aus den verschiedenen Ämtern“ (Interview Mitarbeiter Wirtschaftsförderung).

¹² Acht Quartiersmanagement-Gebiete, ein Stadtumbau West-Gebiet, zwei abgeschlossene und ein laufendes Sanierungsgebiet sowie ein Citymanagement-Gebiet im Ortsteil Neukölln.

¹³ Zum Beispiel in Form von Eigentümerberatung und -vernetzung, Ansiedlungsunterstützung, Konfliktmoderation, Unternehmensnetzwerken.

Die mangelnde Aufmerksamkeit des bezirklichen Planungsamts war hier auf klassische ressortbezogene bzw. politische Konkurrenzen zurückzuführen. Analog zum Kreuzberger Beispiel kam erschwerend hinzu, dass das Stadtentwicklungsamt (bzw. der entsprechende Bezirksstadtrat) nicht in das lokale BBWA einbezogen war. Durch die fehlende Einbeziehung hatten Mitarbeiter des Neuköllner Planungsamtes keine Kenntnis über die Projekte des BBWA. Ein weiterer zentraler Grund für die mangelnde Kooperation bestand in der prekären personellen Ausstattung des Neuköllner Planungsamtes, das bereits mit der Koordination der städtebaulichen Projekte und den genuin ‚harten‘ planerischen Instrumenten wie der Bebauungsplanung überlastet war. Wie die folgende Interviewpassage verdeutlicht, ist unter den gegebenen Bedingungen nur eine reaktive Einflussnahme bzw. eine Art ‚Feuerwehrfunktion‘ möglich. „Man macht immer nur das, was gerade anliegt. Das heißt wir sind nicht in der Lage personell so zu arbeiten, dass wir immer die ersten sind in der langen Schlange, sondern wir rennen immer ein bisschen hinterher. Und sobald irgendein Antrag kommt, und wir sagen: ‚Oh-oh, das wollen wir hier aber nicht‘. Dann stellen wir schnell einen B-Plan auf, um das zu verhindern irgendwie. [...] Überall, wo es ein bisschen brennt, wird was gemacht so nebenbei. Und wo es ganz doll brennt, wird dann die Kraft fokussiert. Wir sind nicht in der glücklichen Lage – ich weiß gar nicht, ob es in Berlin überhaupt so etwas gibt – dass man sich hinsetzt und diskutiert: ‚Mensch, was könnten wir denn jetzt mal so anleiern?‘“ (Interview Mitarbeiter Planungsamt).

Die strukturell bedingte Untätigkeit des Stadtentwicklungsamtes an dem Gewerbehöfe-Projekt wiederholte sich nach dem Ende der Projektförderung aufgrund der nun fehlenden Finanzierung auch in der Wirtschaftsförderung. Für die Umsetzung der von den Projektträgern erarbeiteten Handlungsempfehlungen gab es keine personellen und finanziellen Ressourcen. In der Konsequenz blieben die aktivierten lokalen Akteure in den Gewerbehöfen nach Projektende ohne Ansprechpartner zurück und angestoßene Entwicklungen konnten nicht weiterbegleitet werden. Diese mangelnde Nachhaltigkeit sah man auch in der Wirtschaftsförderung problematisch: „Diese Projekte haben eben immer den großen Nachteil, dass die immer zeitlich begrenzt sind. Und dass die Erfolge immer nur solange da sind, wie ein Kümmerer da ist. Wenn die dann irgendwann mal alleine gelassen werden die Akteure, wie hier jetzt die Eigentümer, keiner da ist, der das immer wieder bündelt und zusammenholt und stärkt, dann ist das so, dass die dann auch schnell wieder ihre eigenen Sachen machen“ (Interview Mitarbeiter Wirtschaftsförderung).

Bei diesem Projekt kommt der klassische Nachteil einer fehlenden Verstetigung klar zum Ausdruck. Das Gewerbehöfe-Projekt konnte seine planerischen Potenziale, anders als das Projekt „lokal.leben“, nicht entfalten, da durch den

fehlenden politischen Nachdruck auf Verwaltungsseite die entsprechenden Ressourcen für eine Weiterführung fehlten. Eine gemeinsame strategische Ausrichtung und Agenda der betroffenen Ressorts auf politischer Ebene sowie auf der Umsetzungsebene wären dafür wichtig gewesen und hätten hier einen langfristigen Projekterfolg sichern können. Hinzu kommt, dass in diesem Beispiel auf kein hartes Planungsinstrument zurückgegriffen werden konnte, mit dem das Problem der Nutzungsentmischung in Gewerbehöfen langfristig hätte adressiert werden können. Vielmehr wäre hier eine langfristige Etablierung kommunikativer Verfahren notwendig gewesen. Für solche planerischen Herausforderungen sind Kommunalverwaltungen jedoch bisher kaum ausgestattet bzw. sehen dies (noch) nicht als Teil ihrer Aufgabe.

4 Fazit und Ausblick für Planungspraxis und Planungswissenschaft

Die hier diskutierten Praxisbeispiele illustrieren, wie sich – begünstigt durch bundesdeutsche und europäische Förderpolitiken – eine neue Planungspraxis herausgebildet hat, die weitgehend unabhängig von der institutionellen Zuordnung zum Planungsressort stattfindet. Dabei wurde deutlich, wie diese ressortfremde Planungspraxis die versäulte Kommunalbürokratie zum Teil noch verstärkt, statt sie zu überwinden. Die Umsetzung vermeintlich integrativer Förderprojekte begünstigt eine zunehmende sektorale Desintegration. Die mangelnde horizontale Kooperation innerhalb der Verwaltung findet ihre Ursache in politischen und ressortbedingten Konkurrenzen sowie in Personalknappheit. Demnach sind finanzschwache Kommunen von diesen potenziell problematischen Effekten von Projekten besonders betroffen. In diesen Fällen entstehen innerhalb von Stadtverwaltungen unverbundene Parallelstrukturen, was dem Ansatz einer integrativen Planung zuwiderläuft. Was dieser Beitrag für die kommunale Ebene exemplarisch dargestellt hat, wurde für EFRE-Förderungen auf regionaler Ebene bereits eingehend planungswissenschaftlich untersucht (Weick/Germer/Albrecht et al. 2012). Die oftmals ohnehin überlasteten Kommunalverwaltungen sind also mit dem integrativen Politikanspruch in vielen Fällen überfordert.

Diese Schlussfolgerung erhebt ausdrücklich keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit. Zum einen können die hier diskutierten Beispiele nur einen exemplarischen Charakter haben; eine systematische Erhebung dieses Effekts steht noch aus. Zum anderen wurden bewusst Fälle mit einer nicht geglückten horizontalen Kooperation der verschiedenen Verwaltungsressorts ausgewählt. Auch wenn die Projekte selbst als erfolgreich betrachtet werden können, so ist ihr Effekt auf ein integriertes Verwaltungshandeln fehlge-

schlagen. Wie der Beitrag aufzeigt, sollte dies nicht als alleiniges Verwaltungsversagen interpretiert werden, sondern stellt ein inhärentes Phänomen der zunehmenden Projektorientierung im stadtpolitischen Handeln dar.

Um diese Wahrnehmungslücke in den Planungsämtern zu schließen, bieten sich den Kommunen verschiedene Optionen. Erstens können Kommunen direkten Einfluss auf die Realisierungsform von Projekten nehmen. Statt diese an externe Träger zu vergeben, können geförderte Leistungen auch verwaltungsintern durchgeführt werden. Dadurch kommt es zu weniger Wissens- und Reibungsverlusten zwischen den beteiligten Parteien. Zweitens kann die horizontale Kooperation zwischen verschiedenen Ämtern verbessert werden, wenn es vermehrt zur Bildung von Koordinierungsstellen oder sogar zur Zusammenlegung von Ämtern kommt. Ziel dabei ist es, abgestimmtes Handeln zu fördern, generiertes Wissen optimal zu nutzen, Inhalte verstetigen zu können und so unverbundene Parallelstrukturen abzubauen. Wie der Beitrag gezeigt hat, verfolgen die meisten Förderprogramme integrative Ansätze, die quer zu einzelnen Ressorts liegen. Daher ist bei einem entsprechenden politischen Willen eine Neuorganisation der Ressortzuständigkeiten eine mögliche Antwort auf die zunehmende Projektorientierung. Eine solche administrative Neuausrichtung wird zum Teil schon praktiziert. Im Rahmen der unterschiedlichen Förderprogrammkontexte werden – allerdings isoliert voneinander – integrative Strukturen aufgebaut. So werden im Falle der „Bezirklichen Bündnisse für Wirtschaft und Arbeit“ (BBWA) die relevanten Akteure der Wirtschafts- und Arbeitsmarktförderung integrativ einbezogen, um abgestimmtes Handeln auf Ebene der Projektbewilligung umzusetzen. Bei Projekten der Städtebauförderung werden ebenfalls integrative Strukturen geschaffen, bei denen unterschiedliche Akteure des entsprechenden Sozialraums an der Entwicklung beteiligt werden. Allerdings führen diese Bemühungen paradoxerweise zu ‚integrativen Parallelstrukturen‘; das heißt, in dem politischen Integrationsbemühen, das verinselte Handeln in Projekten zu überwinden, werden erneut parallele Strukturen geschaffen. Denn diese Integrationsbemühungen werden sowohl vonseiten der Planungssphäre als auch vonseiten der Wirtschaftssphäre unabhängig voneinander betrieben.

Die dritte Handlungsempfehlung richtet sich nicht an die Kommunen selbst, sondern an die Konzeption der Förderprogramme. Wie der Beitrag darlegte, bedarf es im Rahmen von Projekten auch verwaltungsseitig zusätzlicher koordinativer Ressourcen. Diese Notwendigkeit sollte bei der Entwicklung von Förderprogrammen mitbedacht werden, da – zumindest finanzschwache – Kommunen diese Ressourcen kaum bereitstellen können.

Das Phänomen der ressortfremden Planungspraxis stellt aber nicht nur in den Planungsämtern eine Wahrnehmungslücke dar, sondern auch in den Planungswissenschaften.

Wie in der Einleitung dargelegt wurde, bedarf es dafür der Erweiterung des Verständnisses, was Planungspraxis umfasst. Damit werden zwei positive Effekte für den wissenschaftlichen Diskurs ermöglicht. Zum einen verdeutlichen die vorgestellten Fallbeispiele den Bedarf, den Blick in der immer komplexer werdenden Projekte- und Akteurlandschaft auch auf Programme jenseits der Städtebauförderung zu richten. Damit würde sich die Good-Practice-Forschung auch für ressortfremde Projekte öffnen. Von dieser Erweiterung des ‚empirischen Pools‘ der Planungswissenschaften können im Sinne eines Wissenstransfers von Wissenschaft zur Praxis auch Planungspraktiker profitieren. Zum anderen kann das hier beschriebene Praxisphänomen auch die planungstheoretische Debatte bereichern. So dient die zunehmende praktische Relevanz von Förderstrukturen in der Stadtentwicklung als Argument für die weiterhin bestehende Aktualität von Governance-Ansätzen in der Planungstheorie. Zu beachten ist dabei jedoch, ob der Governance-Begriff in einer normativen oder analytischen Funktion verwendet wird. Mit ihm kann einerseits die empirische Tatsache sich diversifizierender Organisationsformen und Akteurkonstellationen konzeptionell gefasst werden, andererseits führt die Forcierung solcher Konstellationen durch nationale und europäische Förderpolitiken zu einer normativen Begriffsverwendung. Wie der Beitrag exemplarisch gezeigt hat, führt die Umsetzung von Projekten *nicht* zwingend dazu, dass funktionierende Governance-Strukturen entstehen. Vielmehr wird die horizontale Zusammenarbeit innerhalb der Stadtverwaltung durch den Steuerungsbedarf der Projekte noch erschwert. Für die planungstheoretische Debatte bedeutet dies, dass sie stets unterscheiden muss, ob sie den Governance-Begriff als empirischen Untersuchungsgegenstand oder als planungstheoretischen Analyserahmen verstehen will. Neben der Governance-Debatte können die empirischen Beobachtungen auch als Argumente für eine Planung als strategischer Prozess (vgl. Wiechmann 2008) interpretiert werden. In dieser Lesart wären die Fallbeispiele ein Beleg für die fortschreitende Fragmentierung in der Planungspraxis, die durch Vertreter der strategischen Planung kritisiert wird. „Insofern ist strategische Planung [...] ein normatives Konzept: Ausdruck einer gewünschten Neuausrichtung“ (Fürst 2012: 18). Die skizzierten administrativen Integrationsbemühungen wie BBWAs können so als erste empirische Schritte hin zu dieser neuen strategischen Ausrichtung von Planungshandeln verstanden werden. Dies ist jedoch nur möglich, wenn der wissenschaftliche Blick auf die Praxis des planerischen Handelns nicht ressortgebunden ist und auch planerisch relevantes Handeln jenseits der Planungsämter wahrnimmt. Denn das akademische Verständnis von Planungspraxis definiert wiederum das empirische Feld, aus dem heraus planungswissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen werden können. Dies zu adressieren, war An-

liegen des vorliegenden Beitrags in dem dynamischen wechselseitigen Verhältnis von Planungspraxis, Planungswissenschaft und Planungstheorie.

Danksagung Herzlicher Dank gilt den Mitgliedern des ARL-Arbeitskreises „Mind the Gap – Kooperationen und Selbstverständnisse in der räumlichen Planung“ sowie den beiden Gutachtern, die mit ihren konstruktiven und fundierten Hinweisen wesentlich zur Entstehung des Artikels in seiner jetzigen Form beigetragen haben.

Literatur

- Altrock, U.; Kuder, T.; Nuissl, H. (2009): Kommunalpolitische Handlungsoptionen in Zeiten begrenzter Handlungsspielräume. In: Altrock, U.; Huning, S.; Kuder, T.; Nuissl, H.; Peters, D. (Hrsg.): Städte im Aufbruch. Stadtentwicklungspolitische Handlungsoptionen in Krisenzeiten. Kassel, 7-20. = Reihe Planungsgrundschau 16.
- ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover.
- Beckers, P. (Hrsg.) (2014): Touristische Nutzungen in Wohnquartieren – was tun!? Berlin.
- Bernt, M.; Fritsche, M. (2005): Von Programmen zu Projekten: Die ambivalenten Innovationen des Quartiersmanagements. In: Greiffenhagen, S.; Neller, K. (Hrsg.): Praxis ohne Theorie? Wiesbaden, 202-218.
- Bernt, M.; Haus, M.; Robischon, T. (2010): Stadtbau komplex: Governance, Planung, Prozess. Darmstadt.
- Bertelsmann Stiftung (2015): Kommunalen Finanzreport 2015. Gütersloh.
- Brake, K.; Herfert, G. (Hrsg.) (2012): Reurbanisierung. Materialität und Diskurs in Deutschland. Wiesbaden.
- Castells, M. (1991): The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process. Oxford.
- Domhardt, H.-J.; Kistenmacher, H. (2005): Planerausbildung und Berufsbild. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, 753-758.
- Eltges, M.; Kocks, M. (2015): Integrierte Ansätze in der räumlichen Planung – das Programm Soziale Stadt. Ein Blick zurück und nach vorne. In: Informationen zur Raumentwicklung 3, 287-300.
- Frank, S. (2008): Stadtentwicklung durch die EU: Europäische Stadtpolitik und URBAN-Ansatz im Spannungsfeld von Lissabon-Strategie und Leipzig Charta. In: Raumforschung und Raumordnung 66, 2, 107-117.
- Fürst, D. (2012): Internationales Verständnis von „Strategischer Regionalplanung“. In: Vallée, D. (Hrsg.): Strategische Regionalplanung. Hannover, 18-30. = Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 237.
- Hamedinger, A.; Bartik, H.; Wolffhardt, A. (2008): The Impact of EU Area-based Programmes on Local Governance: Towards a 'Europeanisation'? In: Urban Studies 45, 13, 2669-2687.
- Helbrecht, I.; Mackrodt, U.; Schlüter, S. (2014): Wissenschaftliche Begleitforschung zum Projekt lokal.leben. Netzwerk für Standortlösungen. Berlin.
- Hellmich, M.; Lamker, C.; Lange, L. (2017): Planungstheorie und Planungswissenschaft im Praxistest: Arbeitsalltag und Perspektiven von Regionalplanern in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung 75, 1.
- Ibert, O. (2003): Projekte und Innovation. Projektorientierung in der Entwicklungsplanung als Antwort auf das Problem der Organisation von Innovation. In: Raumforschung und Raumordnung 61, 1-2, 3-12.
- Koch, F. (2010): Die europäische Stadt in Transformation. Stadtplanung und Stadtentwicklungspolitik im postsozialistischen Warschau. Wiesbaden.
- Lanz, S. (2009): Powered by Quartiersmanagement: Füreinander Leben im „Problemkiez“. In: Drilling, M.; Schnur, O. (Hrsg.): Governance der Quartiersentwicklung. Theoretische und praktische Zugänge zu neuen Steuerungsformen. Wiesbaden, 219-225.
- Loh, C. G. (2016): The Everyday Emergency: Planning and Democracy under Austerity Regimes. In: Urban Affairs Review 52, 5, 832-863.
- Pätzold, R. (2012): Tischlein, deck dich! Über städtische Gastronomielandschaften und was Stadtplanung damit zu tun haben könnte. In: Schrenk, M.; Popovich, V.; Zeile, P.; Elisei, P. (Hrsg.): REAL CORP 2012: Re-mixing the city. Towards sustainability and resilience. Schwechat-Rannersdorf, 911-921.
- Rolfes, M.; Wilhelm, J. L. (2007): Politische Steuerung und Zielperspektiven einer sozial-integrativen Stadtentwicklung im Bundesland Brandenburg. In: Raumforschung und Raumordnung 65, 2, 109-121.
- Schneider, N.; Spellerberg, A. (1999): Lebensstile, Wohnbedürfnisse und räumliche Mobilität. Opladen.
- Schulten, M. L. (2015): Statement im Beitrag „Innovationen von gestern und von morgen – Expertenmeinungen“. In: Informationen zur Raumentwicklung 3, 301-308.
- Senstadt – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung (2000): Stadtentwicklungsplan Gewerbe 1999. Berlin.
- Streich, B. (2005): Stadtplanung in der Wissensgesellschaft. Ein Handbuch. Wiesbaden.
- Weick, T.; Germer, S.; Albrecht, J.; Wernig, R. (Hrsg.) (2012): Koordinierte Regionalentwicklung: Zielorientierung von Entwicklungsprozessen. Hannover. = Arbeitsberichte der ARL 4.
- Wiechmann, T. (2008): Strategische Planung. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hrsg.): Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umwelplanung. Dortmund, 254-277.
- Wiechmann, T.; Hutter, G. (2010): Strategische Planung – Zum Stand der Diskussion. In: Hutter, G.; Wiechmann, T. (Hrsg.): Strategische Planung. Zur Rolle der Planung in der Strategieentwicklung für Städte und Regionen. Berlin, 7-16. = Reihe Planungsgrundschau 18.