

Inhalt

EINFÜHRUNGEN

Städtische Governance in historischer Perspektive –
Zur Konzeption des Bandes

Uwe Altröck / Grischa Bertram / Friedhelm Fischer | 7

Stadtentwicklung aus der „Governance-Perspektive“ –
Eine veränderte Sicht auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur
räumlichen Entwicklung – früher und heute

Klaus Selle | 27

STAATSVERSTÄNDNIS IM WANDEL

Fürstentum und Bürgerwille bei der Stadtplanung –
Zur Stadterweiterung von Hanau a.M. um 1600

Gerhard Fehl | 49

Stadtbaupläne in der Rheinprovinz im frühen 19. Jahrhundert –
Formelle Planung und ihre Aushandlungsprozesse

Hildegard Schröteler-von Brandt | 85

Auf dem Weg zur idealen Stadt – Die Ausprägung der lokalen
Governance in Göttingen zwischen 1866 und 1918

Jan Volker Wilhelm | 107

STAATLICHE AUFGABENERLEDIGUNG IM WANDEL

Governancestrukturen, Pfadentwicklungen und räumliche
Auswirkungen auf das Verhältnis von Stadt- und
Hafenentwicklung in London und Hamburg

Dirk Schubert | 125

Konkrete Utopie – Peter Rehders Gutachten „Die bauliche
und wirtschaftliche Ausgestaltung und Nutzbarmachung der
lübeckischen Hauptschiffahrtsstraßen“

Otto Kastorff | 151

Zur Governance der Gartenstadt – Magdeburg zwischen
„Rotenburg“ und „Protzenheim“

Friedhelm Fischer | 167

UNTERNEHMERISCHE STADTENTWICKLUNG

Deutsche Unternehmer und ihre Arbeiterkolonien im 19. und frühen 20. Jahrhundert

Steffen Krämer | 179

Die Stadt der Unternehmer – Oder: das diskrete Geschäft der kleinen Bourgeoisie

Renate Kastorff-Viehmann | 199

Haberland und Sommerfeld – Akteure und Strukturwandel in der Berliner Stadtentwicklung vor und nach dem Ersten Weltkrieg

Celina Kress | 209

ZIVILGESELLSCHAFT IM WANDEL

Kommunale Wohnungsversorgung als Tätigkeitsfeld der „Bürgerlichen Frauenbewegung“ in den Jahren vor dem Ersten Weltkrieg

Ulla Terlinden | 233

Der „Regional Plan for New York and Its Environs“ und die Macht zivilgesellschaftlicher Kompetenz in Zeiten gesellschaftlicher Krise

Barbara Schöning | 255

Die Rotterdamer Projektgruppen – Ein Beispiel für lokale Governance beim behutsamen Umbau der Stadt in den 1970er und 1980er Jahren

Ingrid Lübke | 275

SCHLUSS

Urbane Governance in historischer Perspektive – Resultate, Forschungsperspektiven und Ausblick

Uwe Altröck / Grischa Bertram | 297

Autorinnen und Autoren | 307

Literatur- und Abbildungsverzeichnis | 313

Städtische Governance in historischer Perspektive

Zur Konzeption des Bandes

UWE ALTROCK / GRISCHA BERTRAM / FRIEDHELM FISCHER

Es scheint derzeit ein verbreiteter Konsens darüber zu herrschen, dass in Europa eine Phase sozialstaatlicher, etatistischer Regulation zu Ende gegangen sei, in der die öffentliche Hand einen dominanten Part in der Stadtentwicklung gespielt habe. Neue Akteurskonstellationen bzw. Prozesse und Strukturen der Arbeitsteilung zwischen politisch-administrativem System, privaten Unternehmen und Zivilgesellschaft haben in dieser Sicht zur Entstehung vollkommen neuer Spielregeln geführt, die einseitig den privaten Akteuren nie gekannte Spielräume eröffnet hätten. So etwa ließe sich eine derzeit weit verbreitete Sichtweise in der stadtplanerisch geprägten Stadtforschung charakterisieren. Sie bildet beispielsweise das Fundament für eine Diskussion des *communicative turn* in der Stadtentwicklung, der nicht zuletzt im Zusammenhang mit einer in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts stärker aufkommenden Auseinandersetzung mit städtischen Beständen in Stadterneuerung und Quartiersentwicklung nicht nur die Notwendigkeit zu einer Einbeziehung unterschiedlichster Akteure in die Stadtentwicklung propagiert hat, sondern auch anknüpft an „vor Ort“ in vielfältigster Form aufkommender neuer kommunikativer Praktiken.

Doch in welchem Maße ist diese Sicht zutreffend? Stellt die Teilhabe nicht-staatlicher Akteure an der Stadtpolitik wenigstens im kontinentaleuropäischen Raum wirklich ein derartiges Novum dar? Bei näherem Hinsehen entpuppt sich die Phase der „modernen Planung“ mit ihren spezifischen Strukturen kommunaler (und anderer hoheitlicher) Verfasstheit als zeitlich und räumlich eng begrenztes Phänomen, möglicherweise als ein Zwischenspiel der Gesellschaftsentwicklung. Daraus leitet sich die Frage ab, welche Vorläufer, Entstehungsbedingungen und Entwicklungspfade heutiger „neuer“ Governance-Modelle sich im Verhältnis zwischen dem politisch-administrativen System, privaten Unternehmen und der Zivilgesellschaft in Deutschland und im europäischen Vergleich identifizieren lassen. Das Ziel des vorliegenden Bands, der auf eine Tagung des Fachgebiets Stadterneuerung / Stadtumbau der Universität

Kassel und des Arbeitskreises Planungsgeschichte in der Gesellschaft für Stadtgeschichte und Urbanisierungsforschung (GSU) am 7. und 8. Dezember 2007 in Kassel zurückgeht, ist eine breitere historische Einordnung der Genese von „Governance“-Strukturen auf der Ebene des lokalen Staats, vor allem unter Berücksichtigung von Entwicklungen vor der vermeintlichen „Geburtsstunde“ des Governance-Konzepts in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts.

Ein solches Vorhaben ist komplex und voraussetzungsvoll. Vor diesem Hintergrund kann und will dieser Band keineswegs für sich reklamieren, die sich im Rahmen einer historisch gewendeten Auseinandersetzung mit dem Governance-Konzept ergebenden Fragen abschließend beantworten zu können. Vielmehr will er aus verschiedenen Blickwinkeln exemplarisch deutlich machen, welche Vorläufer oder gar Kontinuitäten sich in der Stadtproduktion selbst in Phasen radikaler gesellschaftlicher Umwälzungen nachweisen lassen. Zudem soll untersucht werden, wie sie mit Industrialisierung, Weltkriegen, Herausbildung moderner europäischer Sozialstaaten und schließlich deren Infragestellung im Rahmen eines teilweisen Niedergangs des industriell geprägten Gesellschaftsmodells seit dem Ende des 19. Jahrhunderts über die europäischen Städte gekommen sind. Er betrachtet unterschiedliche Epochen und Politikfelder, bleibt dabei jedoch – mit bewusst gesetzten Ausblicken auf den angloamerikanischen Raum – auf deutsche Städte und Stadtregionen beschränkt. Dies dient nicht zuletzt einer Verschränkung zweier meist unverbundener Diskurse. Den ersten von ihnen bildet die historisch ausgerichtete Stadtforschung, die vielfach von Geschichtswissenschaftlern mit deren spezifischem Blick betrieben, innerhalb der Geschichtswissenschaften sicher bei aller Vervielfachung gesellschaftsgeschichtlicher Zugänge weiterhin eine – wenn auch gerade für die Stadtforschung höchst aufschlussreiche – Nische ist. Der zweite ist der politikwissenschaftlich motivierte Zugang der zeitgenössisch ausgerichteten Stadtforschung. Auch er stellt seit Jahren einen zwar hinlänglich stabilen, aber nichtsdestoweniger kleinen und in der gesamten Breite politikwissenschaftlicher Forschung zu wenig beachteten Teilbereich dar. Beide Diskurse widmen sich – wie viele andere kleine Forschergemeinden innerhalb ihrer jeweiligen Disziplin – dem gesellschaftlich ganz zentralen Phänomen der Stadt, ohne dass sich aus dieser Spezifik in Jahrzehnten intensiver wissenschaftlicher Auseinandersetzung eine spektakuläre Dynamik in der jeweiligen Disziplin ergeben hätte. Gleichwohl wurden sie zu einer bedeutenden Quelle wissenschaftlichen Grundlageninputs in den eher raumwissenschaftlich ausgerichteten Wissenschaftsbereichen wie der Geographie oder der Raumplanung. Die dortige Rezeption geschichts- und politikwissenschaftlicher Inhalte mag zwar keine völlige Einbahnstraße gewesen sein, doch bleiben die Einflüsse beispielsweise von Planungswissenschaftlern auf die Einzeldisziplinen eher begrenzt (die interdisziplinäre Ausrichtung der GSU kann hier vielleicht als ein positives Gegenbeispiel angeführt werden). Diese tendenziell unausgewogene Rezeption wissenschaftlicher Resultate erschwert die Orientierung gerade in interdisziplinären Gegenstandsbereichen wie der Stadtforschung. Disziplinär ausgerichtete Stadtforscher erfahren nur teilweise,

mit welchen Konzepten ihre Kollegen aus anderen Wissenschaftsbereichen arbeiten und welches Erkenntnisinteresse einige ihrer wissbegierigsten Rezipienten, die interdisziplinär ausgerichteten Raumwissenschaften, mitbringen und an ihre Resultate herantragen. Zentrale Fragen einer interdisziplinär ausgerichteten Raumforschung lassen sich so nur mühsam beantworten, insbesondere vor dem Hintergrund der methodischen Schwächen vieler interdisziplinär ausgerichteter Wissenschaftler und Praktiker.

Die genannten Schwierigkeiten haben sich auch den Autorinnen und Autoren dieses Bandes in den Weg gestellt. Insbesondere fiel auf, dass geschichtswissenschaftlich orientierte Forscherinnen und Forscher über weite Strecken das Governance-Konzept als Anregung und Einstiegsfrage nur unter Vorbehalt eines tieferen Einstiegs in die Governance-Forschung akzeptieren wollten. Eine derartige Haltung ist ehrenwert, macht sie doch deutlich, dass wissenschaftliche Gründlichkeit und begriffliche Sicherheit für die betreffenden Forscher ein hohes Gut darstellt. Erstaunlicherweise scheinen die im Vorfeld der Tagung und in ihrem Einstieg bewusst nur cursorisch gegebenen Einführungen aber auch die Möglichkeit offeriert zu haben, sich hinter dem vermeintlich nebulösen oder wenig präzise geklärten Begriffsrepertoire zu verstecken und die eigene Perspektive damit zu verengen. Den Ausgangspunkt für die Untersuchungen für diesen Band sollte explizit das Zusammenwirken der verschiedenen gesellschaftlichen Sphären Staat-Markt-Zivilgesellschaft mit ihren betreffenden Akteuren bei der Stadtproduktion vor der ab circa 1975 angesetzten Jetzt-Zeit bilden. Zwar sind die Beziehungen zwischen den genannten Sphären an vielen Stellen in äußerst erhellender Weise zum Ausdruck gekommen, gleichwohl blieben sie in einzelnen Beiträgen leider dann doch ein wenig unterbelichtet. Ziel der offen formulierten Suche nach den Wechselbeziehungen zwischen den genannten gesellschaftlichen Sphären war sowohl die Unübersichtlichkeit der Governance-Forschung, die nicht vorab in ihrer gesamten Breite aufgearbeitet und normierend gewichtet werden sollte, als auch die Hoffnung darauf, dass gerade ein geschichtswissenschaftlicher Blick auf Phänomene, die sich möglicherweise einer Erfassung durch das Begriffsrepertoire des Governance-Konzepts entziehen, einen neuen, abstrakteren und weiter gefassten Zugang zu den Fragen der Governance-Forschung und somit „von außen“ eine anders geartete Präzisierung des begrifflichen und konzeptuellen Rahmens erlauben würde. Im Folgenden soll vor diesem Hintergrund noch einmal der Ausgangspunkt der Auseinandersetzung mit den zu untersuchenden Fragestellungen umrissen werden, bevor dann in einem Schlusskapitel am Ende des Bands versucht wird zu resümieren, welche neuen Einsichten und Perspektiven sich durch die historischen Fallstudien und Untersuchungen auf den Gegenstand wie auf das Governance-Konzept ergeben haben.

DIE GEMEINSCHAFTLICHE MOBILISIERUNG UNERSCHLOSSENER RESSOURCEN ALS SCHLÜSSELIDEE DES GOVERNANCE-KONZEPTS

Die Hochkonjunktur einer Auseinandersetzung mit dem Governance-Konzept wäre an dieser Stelle nicht weiter erwähnenswert, wenn sie keine intensiven Bezüge zur Stadtforschung und ihren empirischen Resultaten aufweisen würde. Diese Bezüge erklären zwar, warum das Konzept auf so fruchtbaren Boden fällt, nicht jedoch vollständig, ob es damit auch treffsicher die „draußen“ beobachtbaren Vorgänge erfasst. Im Folgenden können im Anschluss an diese Vorbemerkungen Hintergründe der Entstehung des Governance-Begriffs und seiner vielfältigen Anwendungen beispielsweise in den Wirtschaftswissenschaften entfallen (für eine umfassende Diskussion der Hintergründe, der Bezüge zur Stadtforschung, der Ambivalenz im Umgang mit dem Begriff sowie seines Ursprungs vergleiche Nuissl/Heinrichs 2006; Altrock et al. 2004). Das Augenmerk soll sich hier ganz auf urbane Governance richten, hier verstanden als das Zusammenspiel verschiedenster Akteure bei der Produktion und Umsetzung raumwirksamer Entscheidungen auf städtischer Ebene, ganz gleich, ob die betreffenden Akteure selbst auf der städtischen Maßstabebene verfasst sind oder nicht.

Als wesentliche Merkmale des Governance-Ansatzes sind das Zusammenspiel wesentlicher Akteursgruppen über die öffentliche Hand hinaus und die Streuung von Schlüsselressourcen, die für die Herstellung von Handlungsfähigkeit zentral sind, von entscheidender Bedeutung. Für urbane Governance bedeutsam ist weiter die Frage nach dem Handlungsspielraum der kommunalen Maßstabebene, für deren Beantwortung eine Untersuchung des Wechselverhältnisses örtlicher und überörtlicher Akteure sowie des prägenden Einflusses überörtlich wirkender Rahmenbedingungen eine Rolle spielt.

Unabhängig davon, ob man hinter der Formel von „Governance statt Government“ etwas Anderes als eine veränderte Perspektive auf Stadtproduktion versteht oder nicht, so muss ihr in jedem Fall eine gewisse Attraktivität bei der Gewinnung von Erkenntnis innewohnen – ansonsten bliebe sie hohl und formal. Offenbar scheint es sich zu lohnen, die Sphäre von Markt und Zivilgesellschaft einzubeziehen, weil davon ausgegangen wird, dass sie einen maßgeblichen Beitrag zur Stadtproduktion leistet, wie immer dieser dann empirisch belegt und erklärt wird. Doch damit nicht genug: Governance ist mehr als ein simultanes, additives Arbeiten an der Raumproduktion durch verschiedene Akteure in verschiedenen gesellschaftlichen Sphären – eine solche Betrachtung wäre tautologisch, denn immer schon war davon auszugehen, dass sich zumindest in einem gegebenen Rahmen Investorenhandeln auf Märkten auch raumbezogen niederschlägt. Die interessante Neuerung an der Governance-Perspektive besteht nun nicht etwa darin, dass auf eine von vornherein feststehende Weise das Verhältnis der genannten gesellschaftlichen Sphären neu justiert wird, etwa nach dem Motto, Investoren füllen nicht einfach den ihnen von politisch-administrativen Entscheidungen vorgegebenen Rahmen aus, sondern sie seien eigentlich bestimmend für das Zustandekom-

men dieser Entscheidungen, wie das in einem verkürzten Verständnis einer unternehmerischen Stadtpolitik vielleicht konstatiert werden könnte.

Vielmehr bringt die Governance-Perspektive im Wesentlichen auf zwei Ebenen eine neue Sichtweise ins Spiel. Erstens fordert sie ein, das Kräfteverhältnis zwischen den gesellschaftlichen Sphären im dynamischen Feld der Stadtproduktion empirisch zu bestimmen. Feststehende und über eine Vielzahl von Entscheidungsprozessen hinweg wirkmächtige Kräfteverhältnisse sind weder empirisch belegbar noch Ziel der Governance-Forschung. Vielmehr zielt sie darauf ab, nach Gründen für bestimmte Konstellationen zwischen den Akteuren zu suchen, die begrenzten Einfluss auf die Stadtproduktion ausüben, aber in ihrem Zusammenwirken Muster aufweisen, mehr oder weniger stabile oder auch nur labile Gleichgewichte bilden, unter gewissen Rahmenbedingungen die Wahrscheinlichkeit des besonderen Einflusses eines bestimmten Akteurs erhöhen usw. Die Rede von „Governance statt Government“ ist also programmatisch und gibt kein vermeintliches Ergebnis vor – auch nicht etwa eines, das aus einer normativen Wendung des Begriffs von Governance entsteht, wenn das Heil der Stadtproduktion in umfassenden Partnerschaftskonstruktionen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren gesucht wird.

Zweitens stellt die Governance-Perspektive darauf ab, dass die Form und Intensität der Interaktion zwischen den beteiligten Akteuren relevant für die Stadtproduktion ist. Hierzu geht sie davon aus, dass die Akteure oder Akteursgruppen für sich jeweils nur über eine beschränkte Ausstattung von Schlüsselressourcen verfügen, die zur Manifestation räumlichen Handelns vonnöten sind. An dieser Stelle kommt die Überlegung ins Spiel, dass ein starker bzw. ein schwacher Staat in unterschiedlichem Maß in der Lage ist, aus eigener Initiative Stadtproduktion zu betreiben. In der einfachsten Form besteht hier der unmittelbare Bezug zur Entstaatlichungsdebatte im ausgehenden 20. Jahrhundert darin, dass – grob verkürzt formuliert – der fordistische Sozialstaat in der Lage war, mit seinen finanziellen Mitteln in großem Umfang Wohnungspolitik zu betreiben und so wesentlich die Gestalt der Stadt über öffentlichen Wohnungsbau mitbestimmte, während der schuldengeplagte Staat an der Schwelle zum 21. Jahrhundert zwar theoretisch die Rechtssetzungskraft besitzt festzulegen, wo in der Stadt welche Form von Wohnungsbau betrieben werden darf, aber mangels eigener finanzieller Mittel weder durchsetzen kann, wo tatsächlich in welchem Umfang gebaut wird, noch welche Zielgruppen im Einzelnen von den dann entstehenden privatwirtschaftlich finanzierten oder privatisierten Wohnungen vorrangig bedient werden. Ja, er wäre nicht einmal in der Lage, die Dominanz des Wohnungsbaus in der Stadtentwicklung aufrechtzuerhalten, die bis zu einem gewissen Grad quantitativ über Jahrzehnte bestanden hat, so er das denn wollte. Erst die Verständigung zwischen Akteuren, die je über bestimmte Schlüsselressourcen verfügen, im genannten Fall die öffentliche Hand mit ihrer Rechtssetzungsfähigkeit und die privaten Unternehmen mit ihrer Finanzkraft, führt zu einer gemeinsamen Mobilisierung der notwendigen Ressourcen, die eine Raumwirksamkeit von Stadtproduktion nach sich zieht. Andernfalls bleiben die Ressourcen unerschlossen. Die Governance-Perspektive fragt danach, auf welche Weise

Interaktionen zwischen den Beteiligten zur gemeinsamen Mobilisierung von Ressourcen führen, und damit selbstverständlich auch, ob hier Dominanzen bestehen, ob sich Koalitionen oder gar dauerhafte Bündnisse bilden und unter welchen Umständen dies geschieht. Sie geht allerdings nicht davon aus, dass diese Bündnisse automatisch entstehen, und thematisiert damit neben den Machtverhältnissen auch die Hindernisse von Stadtproduktion.

Nur: Indem sie auf eine Verteilung von Schlüsselressourcen auf verschiedene Akteure ausgeht, die nicht von vornherein feststeht (einschließlich der Kommunikationsfähigkeit der Akteure, die für die Mobilisierung der anderen Schlüsselressourcen erforderlich ist), und somit die verschiedenen Akteure bis zu einem gewissen Grad aufeinander angewiesen sind, verschiebt sich auch der Machtbegriff von der früheren Phase der Politikforschung mit ihrem Fokus auf Government. Die Machtfrage stellt sich nicht mehr dahingehend, wer über andere Akteure Macht besitzt, sondern wer überhaupt mit wem in der Lage ist, raumwirksam zu handeln. Am prägnantesten hat dieses Verständnis wohl Clarence Stone (1989) mit der Formel von „*power to*“ statt „*power over*“ auf den Punkt gebracht.

DER NEUIGKEITSWERT EINER GOVERNANCE-PERSPEKTIVE IM ÜBERGANG VOM 20. JAHRHUNDERT INS 21. JAHRHUNDERT

Wendet man sich nun näher der Frage nach dem Neuigkeitswert der Governance-Perspektive zu, ist zu untersuchen, inwiefern es Vorläufer der genannten Konstellationen gibt, die in der fordistischen Periode der Stadtpolitik oder davor anzusiedeln sind. Man wird schnell auf verschiedenste Anzeichen für eine Mitwirkung nicht-staatlicher Akteure an der Stadtentwicklung stoßen, die vor allem vor der fordistischen Periode, gerade in der liberalistischen Stadtentwicklung des 19. Jahrhunderts, zu vermuten sind. Eine systematische Untersuchung wird allerdings dadurch erschwert, dass städtische Selbstverwaltung, also lokale Staatlichkeit, und überhaupt Staatlichkeit im modernen Sinne in weiter zurückliegenden Geschichtsepochen einen ganz anderen Charakter besaßen als heute, beziehungsweise sich die Frage nach Governance noch einmal ganz anders stellen müsste, nämlich dahingehend, ob es überhaupt sinnvoll ist, von einem Zusammenspiel von staatlichen, privatwirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren zu sprechen. Auch bei internationalen Vergleichsstudien wird dieser Punkt häufig viel zu wenig reflektiert (vergleiche Altrock 2009).

Gleichwohl erscheint es produktiv, sich empirisch einer Erforschung der Einflüsse unterschiedlichster nicht-staatlicher Akteure auf die Stadtproduktion zuzuwenden, wenn dabei jeweils die Rolle von Staatlichkeit und die grundsätzliche gesellschaftspolitische und verfassungsbezogene Stellung der Akteure geklärt werden. Eine solche Untersuchung wird in diesem Band in den unterschiedlichsten Facetten teilweise vorgenommen. Versucht man eine epochenübergreifende Zusammenhangsbetrachtung der Wurzeln von urba-

ner Governance, so ist bei einer Beschränkung auf den mitteleuropäischen Raum und die Zeit seit den mittelalterlichen Städtegründungswellen eine Abfolge von pendelartigen Machtverschiebungen zwischen Landesherren und Stadtbürgern zu beobachten, die mehrere Epochen starker städtischer Selbstverwaltung mit zentralem Einfluss von bürgerlichen Persönlichkeiten und von Wirtschaftsakteuren (in unterschiedlichen Epochen eher Handelsdynastien, Zünften und Gilden, Industriellen oder Kapitalgesellschaften und Spekulanten) hervorgebracht hat. Die Vergangenheit durch eine Governance-Brille zu betrachten, birgt allerdings die Gefahr, aus jedem Einfluss nicht-staatlicher Akteure auf die Stadtproduktion sofort maßgebliche Governance-Vorboten abzuleiten. Hierzu ist einschränkend zu sagen, dass es vor der neuzeitlichen nennenswerten Herausbildung (lokal)staatlicher Verwaltungen nicht sinnvoll wäre, etwa Vertretungskörperschaften unter einflussreichem Einschluss von Kaufleuten als Bündnis zwischen Lokalstaat und Kaufleuten zu bezeichnen – der lokale Staat ist governance-analytisch hier weniger eine eigene Rechtspersönlichkeit als ein Zusammenschluss von Einzelakteuren. Weiter muss dahingehend eine Einschränkung vorgenommen werden, dass der Einfluss von privatem Kapital auf die Stadtentwicklung in Zeiten starker Landesfürsten zwar durch private Investitionen gegeben ist, aber der Rahmen hierfür extrem stark durch staatliche Entscheidungen vorgezeichnet wird. Ein Einfluss des privaten Kapitals auf die Stadtentwicklung kann im Governance-Sinne erst dann festgestellt werden, wenn Entscheidungen über Stadtentwicklungsfragen nicht ohne wirkmächtige Einbindung des privaten Kapitals in die Entscheidungsfindung gefällt werden. Schließlich ist – etwa im 19. Jahrhundert – auf das Verhältnis zwischen Staatsmacht und Kommune in der Entscheidung über Stadtentwicklungsfragen genauer einzugehen.

Doch auch vor dem Hintergrund dieser Einschränkungen sind vielfältige Wurzeln von Governance einer näheren Untersuchung zugänglich. Sie liegen, soweit sie durch die Beiträge dieses Bandes aufgezeigt werden können, trotz der eingeschränkten Rolle des lokalen Staats erwartungsgemäß zumeist im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert, und zwar sowohl im Einfluss von Spekulanten und Industriellen als auch in den sich herausbildenden Vorformen der Zivilgesellschaft. Gegenstand ihrer Aktivitäten sind vor allem die unterschiedlichsten Facetten der rapiden industriellen Urbanisierung. Die Frage danach, über welche Schlüsselressourcen die jeweiligen Akteure verfügen oder welche sie sich erstreiten, um im Entscheidungsprozess „ernst genommen“ zu werden oder gar in Bündnisse mit staatlichen Akteuren einzutreten, ist dabei jeweils im Detail unterschiedlich zu beantworten. Ohne zu viel vorwegzunehmen, soll hier bereits darauf hingewiesen werden, dass einzelne Beiträge auch in Zeiten stärkerer Staatlichkeit durchaus überraschende Elemente von Governance-Konstellationen zutage gefördert haben.

AKTEURE, STRATEGIEN, STRUKTUREN UND PARTNERSCHAFTEN: BAUSTEINE EINER ANALYSE VON URBANER GOVERNANCE

Auf die Bedeutung der Akteure für die Analyse von Governance wurde bereits mehrfach hingewiesen. Fragt man sich nach dem Wie ihres Zusammenspiels, treten die anderen zentralen Begriffe in den Mittelpunkt. Strategien spielen in der Stadtpolitik auch in einem Government-Verständnis eine wesentliche Rolle, doch bilden sie wesentliche Ansatzpunkte für Kommunikation im Vorfeld von Entscheidungen und die Herausbildung von Bündnissen. Sie haben daher neben ihrer sachbezogenen Funktion in der Stadtentwicklung (als Gegenstand, über den entschieden wird), auch eine vermittelnd-prozessuale Bedeutung. Auch im Verhältnis von Politik, Rat und Verwaltung, das im Mittelpunkt lokalpolitischer Analysen unter dem Government-Paradigma stand (und steht), ist dies ansatzweise der Fall, etwa wenn – eine zentrale Figur der traditionellen lokalen Politikforschung – die verschiedenen Beteiligten eine unterschiedlich starke Informationsverarbeitungskapazität aufweisen (und daher mit Strategien ganz unterschiedlich umgehen können). In einer Governance-Betrachtung setzen die Akteure verschiedene Ressourcen ein und sind daher noch in einem stärkeren Maß nach ihrer Strategiefähigkeit zu differenzieren. Doch darüber hinaus verbinden sie mit Strategien auch je eigene Ziele. Es wird schon in diesen kurzen Betrachtungen deutlich, dass einige der Grundfesten der traditionellen lokalen Politikforschung im Übergang zum Governance-Paradigma durch Abstraktion und Aufweitung eng definierter Konzepte ins Wanken geraten.

Ähnlich sieht es auch bei den Strukturen und Partnerschaften aus. Noch vor einiger Zeit schien es geboten, die Zusammenarbeit von lokalem Staat und Privatwirtschaft auf „Wachstumskoalitionen“ oder andere stabile Arrangements zu befragen, die sich durch selektive Anreizmechanismen über längere Zeit hinweg halten und die Stadtpolitik unabhängig von Mehrheiten maßgeblich beeinflussen. Es stellt sich angesichts dieser lang anhaltenden Debatte allerdings die Frage, ob etwa die Begriffe „Wachstumskoalition“ und „Urbanes Regime“ (Molotch 1976; Elkin 1985; Logan/Molotch 1987) wirklich fruchtbar sind – die intensive Auseinandersetzung über die Begriffe setzte sich ja auch nur teilweise damit auseinander, wie häufig die genannten Phänomene vorzufinden sind, und eher damit, in welchen Spielarten sie wo, warum und mit welchen Folgen auftreten. Dass in Zeiten wirtschaftsstruktureller Umbrüche mit spezifischen lokalen Folgen ein anhaltender Druck zur wirtschaftsfreundlichen Politik besteht, dürfte nahe liegen. International vergleichend angelegte Analysen haben daher auch immer wieder zutage gefördert, dass in stärker etatistisch verfassten Ökonomien wie etwa in Deutschland daraus noch nicht unbedingt ein stabiles Bündnis zwischen Wirtschaft und Politik resultiert, das die Geschicke von Städten lenkt, sondern vielmehr Interessen der Wirtschaft bis zu einem gewissen Grad vorrangig behandelt werden, wenn es darauf ankommt, ohne dass dafür auf lokaler Ebene ein ereignisübergreifendes Arrangement überhaupt nötig wäre. Mit anderen Worten funkti-

oniert eine lobbyistische Struktur in diesem Sinn ebenso zuverlässig, ja, sie kann sogar wesentlich flexibler wechselnde Einflüsse aus der Öffentlichkeit in eine – wenn auch unvollkommene – sich integrativ gebende Stadtpolitik verarbeiten, ohne ständigen Infragestellungen ausgesetzt zu sein. Es zeigt sich also, dass eine Governance-Perspektive keinen großen Erkenntnisgewinn verspricht, wenn es lediglich darum geht, nachzuweisen, dass die unterschiedlichen Akteursgruppen Einfluss auf die Stadtentwicklung nehmen, was auch in der Vergangenheit stets der Fall war. Vielmehr kann eine eingehende Untersuchung der Strukturen und Partnerschaften zwischen den Akteursgruppen zutage fördern, wann eine leidlich stabile Zusammenarbeit zwischen ihnen einen maßgeblichen Zugewinn an Handlungsfähigkeit mit sich bringt – und wann dies zumindest von den Akteuren so gesehen wird. Damit wird durch die Governance-Analyse deutlich, in welchem Maße die Akteure aufeinander angewiesen zu sein scheinen, wenn sie die Raumentwicklung wirksam steuern wollen.

An dieser Stelle wird also eine andere Perspektive eingenommen als die einiger politikwissenschaftlicher Zugänge, die insbesondere darauf abheben, dass die Betrachtung von Governance-Formen Auskunft darüber gibt, welche wesentlichen Regulationsmechanismen (Recht, Markt, Netzwerk) Einfluss auf die Raumentwicklung nehmen. Diese spielen zwar eine bedeutende Rolle etwa im Zusammenhang mit der Privatisierung öffentlicher Aufgabenträger, doch weniger bei der räumlichen Entwicklung im engeren Sinne. Jene ist gekennzeichnet durch projektbezogene Sequenzen von Einzelentscheidungen, die unterschiedliche räumliche Reichweiten besitzen. Sie werden von den zu analysierenden Strategien und Strukturen stark beeinflusst, zeitigen häufig aber zeitlich sehr begrenzte zweckbezogene Partnerschaften in der Entwicklung eines bestimmten Stadtgebiets, wohingegen stabile mittel- bis langfristige Einflüsse nicht-staatlicher Akteure auf die Raumentwicklung ganz unterschiedliche Ausformungen besitzen können: Von der strategischen Einflussnahme der verfassten Wirtschaft in Form von Industrie- und Handelskammern auf die langfristige strategische Flächenplanung (Beispiel Hamburg / Sprung über die Elbe) über den langfristigen subtilen Einfluss großer Grundstückseigentümer, die nicht selten halbstaatliche Infrastrukturunternehmen sind (Beispiel Stuttgart 21) und einen recht groben Einfluss organisierter Akteure auf die Wirtschaftsförderung und die Flächenpolitik bis hin zu stark durch andere Einflüsse moderierte und überlagerte Einflussnahmen von wichtigen Grundstückseigentümern in der Entwicklung strategischer Orte (Beispiel Berlin-Alexanderplatz). Was sie interessant macht, ist weniger die Frage nach den grundsätzlichen Regulationsformen – denn die Notwendigkeit eines Zusammenspiels der unterschiedlichen Akteursgruppen ist hier durch die jeweilige Aufgabenstellung der Stadtentwicklung vorgezeichnet – als die Frage danach, welche Faktoren neben der Aufgabenstellung den unterschiedlichen Einfluss der jeweiligen Akteursgruppen erklären.

ZEITÜBERGREIFENDE VERGLEICHE ALS VERNACHLÄSSIGTE ANSÄTZE DER ERKENNTNISGEWINNUNG: EIN PLÄDOYER FÜR EINE GESCHICHTLICH MOTIVIERTE GOVERNANCE-FORSCHUNG

Lässt man sich auf eine Governance-Analyse ein, scheinen vor dem Hintergrund der oben skizzierten Rahmenbedingungen sofort vielfältigste Fragen danach auf, wie das Zusammenspiel der Akteure grundsätzlich verfasst ist und welchen Mustern es möglicherweise folgt. bei deren Analyse galt die Aufmerksamkeit insbesondere international vergleichenden Ansätzen einer urbanen Governance-Forschung, die einen institutionentheoretischen Blick ins Spiel bringen (vergleiche Pierre 2005, DiGaetano/Strom 2003). Nach erheblichen Anlaufschwierigkeiten und methodischen Problemen ist es ihnen bis zu einem gewissen Grad gelungen, unterschiedliche Governance-Praktiken in verschiedenen Ländern z.B. auf rechtliche, ökonomische und politikkulturelle Faktoren zurückzuführen, ohne aber dabei genau belegen zu können, ob die Variationsbreite von beobachtbaren Praktiken innerhalb eines Landes oder gar einer Stadt (zu London vergleiche Dowding et al. 1999) mit den Ansätzen erklärt werden könnte.

Es liegt nahe, dass vergleichende Analysen für das Verständnis von Governance als fruchtbar angesehen werden. Die umfangreichen methodischen Schwierigkeiten, die sie aufwerfen, sollen hier nicht weiter beleuchtet, sondern nur erwähnt werden. Es ist aber gleichwohl überraschend, dass Vergleiche in den letzten beiden Jahrzehnten fast ausschließlich in räumlicher Hinsicht versucht wurden: Zwischen Städten oder gar zwischen Staaten. Ein Vergleich in zeitlicher Hinsicht verspricht ähnlichen Erkenntnisgewinn, weist aber völlig anders gelagerte methodische Herausforderungen auf. Während die längerfristige Analyse ein und derselben Stadt Probleme verschiedener politischer Kulturen ein Stück weit verringern kann, bleibt ein weit in die Vergangenheit reichender analytischer Blick auf Dokumentenanalyse angewiesen und kann damit nicht die analytische Tiefe von Experten- und Zeitzeugeninterviews erreichen. Neben der wissenschaftlichen Neugier auf die Frage nach der Bedeutung von Governance-Konstellationen, die unter Einschluss von nicht-staatlichen Akteuren wirkmächtig waren, bevor der Begriff überhaupt geprägt wurde, und die einen wesentlichen Ausgangspunkt für die Herausgeber bildete, Governance-Analysen mit geschichtswissenschaftlichem Fokus anzuregen, stellen zeitübergreifende Vergleiche ungeachtet der erwähnten methodischen Herausforderungen eine wesentliche Blindstelle bei der Schärfung des Verständnisses von urbaner Governance dar. Ihnen ist aber nur durch eine interdisziplinäre Zusammenarbeit beizukommen: Mit politikwissenschaftlichem Blick kann das Feld der urbanen Governance überhaupt erst erschlossen werden, und beobachtete Phänomene lassen sich so insbesondere auf ihre Relevanz filtern. Ein geschichtswissenschaftlicher Zugang liefert ergänzend das Handwerkszeug für eine Interpretation von sehr selektiv verfügbaren Quellen. Die beobachteten Fälle lassen sich auf zeitliche Brüche und Kontinuitäten, auf epochenübergreifende Gültigkeit und Verallgemeinerungsfähigkeit

untersuchen. Die planungswissenschaftliche Perspektive schärft die Analyse für die Besonderheiten kleinräumiger und stark raumbezogener Entwicklungen. Ein derartiger Ansatz liegt dem vorliegenden Band zugrunde, wenngleich die einzelnen Autorinnen und Autoren ihn mit ganz unterschiedlichen eigenen Schwerpunkten ausgefüllt haben. Diese werden im nächsten Abschnitt näher vorgestellt.

ZUM PHÄNOMEN DES PARADIGMENWECHSELS IN DER PLANUNGSGESCHICHTE: PHASEN, SCHICHTEN UND FACETTEN. ODER: ENDLICH ANGEKOMMEN IN DER (POST-) MODERNE?

Dass es das Phänomen der Governance in den unterschiedlichsten Erscheinungsformen auch schon vor der Erfindung des Begriffs gegeben hat, ist im Rahmen der Tagung ausgiebig dokumentiert und untersucht worden, ebenso wie die Tatsache, dass es erhellend ist, das Zusammenwirken von öffentlichen und privaten Akteuren in den neu gewonnenen Sehweisen und Kategorien auf andere Weise in Augenschein zu nehmen als wir es gewohnt waren: Wir können die Befunde neu sortieren und grundsätzlich neue Fragen stellen, um so ggf. zu anderen Schlussfolgerungen und praktischen Handlungsempfehlungen zu gelangen.

Häufig mag die neue Sehweise lediglich eine interessante Wendung und Ergänzung zu den vertrauten Erklärungsmustern darstellen. Aber manchmal fällt es einem wie Schuppen von den Augen, dass einem die nunmehr als „wahr“ erkannten Zusammenhänge lange verschlossen waren, ja sogar, dass die bisherigen Erklärungsmuster durch eine gegenteilige Sicht zu ersetzen sind.

Die Theorien der Vorgänger zerfallen dann im Glanze wiederholt reklamierter „kopernikanischer Wenden“ zu Staub, und die neuen Erklärungen erstrahlen als endgültige Wahrheiten – bis zum nächsten Schritt des Erkenntnisfortschritts. In vielen Fällen sind die überkommenen Theorien allerdings lediglich zu differenzieren oder auch durch eine gegenteilige Sicht zu ergänzen. Ein solches Aufheben von Widersprüchen in einem dialektischen Ganzen kann sich als schwierigeres, aber angemesseneres Unterfangen darstellen.

Immer wieder stellen sich dabei Fragen wie: Wie lässt es sich erklären, dass uns der neue Blick auf die Dinge so lange unerschlossen geblieben ist? Und was war zuvor? „War alles falsch?“ (Hillebrecht 1965) Stellen sich im Rückblick die Wechsel der Paradigmen und Handlungskontexte als Phasen dar, die einander ablösen, so wie das heliozentrische Weltbild das geozentrische ablöste? Oder haben wir es eher mit Schichten zu tun, die aufeinander aufbauen? (Albers 1993, Selle 1995, Krüger 2007)

Die folgenden Ausführungen stellen, über die Kategorien von Phase und Schicht hinaus, ein ergänzendes Bild vor, das der Komplexität der betrachteten Zusammenhänge in besonderem Maße Rechnung trägt.

Henry James: The House of Fiction

Das Auftreten neuer Paradigmenwechsel und ‚turns‘ hat sich seit den großen, Epoche bildenden Paradigmenwechseln der Geschichte von der Antike an mit dem Beginn der Moderne beschleunigt. Das ist sowohl eine Folge der allgemeinen kulturellen Akzeleration, als auch der seit der Moderne verbreiteten multiperspektivischen Sicht auf die Welt.

Ein Schlüsseltext zu diesem Phänomen, der hier zugleich auch für den Blick auf den Paradigmenwechsel in der Planungsgeschichte fruchtbar gemacht werden soll, ist das berühmte Vorwort des amerikanischen Pioniers des modernen Romans und seiner Theorie, Henry James, zur Ausgabe seines Romans „*Portrait of a Lady*“ von 1908:

“The house of fiction has[...]. not one window, but a million. At each of them stands a figure with a pair of eyes[...]. He and his neighbors are watching the same show, but one seeing more where the other sees less, one seeing black where the other sees white, one seeing big where the other sees small, one seeing coarse where the other sees fine. And so on, and so on...”

James preist darin die multiperspektivische Erlebbarkeit der Welt als nie versiegende Quelle dichterischer Erzählungen und Inspiration. Grenzenlos ist die Zahl der zu öffnenden Fenster. Die Widersprüche, die sich aus den unterschiedlichen Perspektiven ergeben, beunruhigen den Dichter dabei zunächst noch nicht. Nichts spricht dagegen, dass die Aspekte der Realität, die aus den jeweils neu bezogenen an den Fenstern wahrgenommen werden können, wie ein dreidimensionales Puzzle zusammenpassen, und sich das Bild mit jedem Standort- und Paradigmenwechsel entsprechend dem jeweiligen Erkenntnisinteresse immer weiter zu größerer Vollständigkeit runden kann.

Aber in James‘ zeitgleich publizierter Novelle „*The Turn of the Screw*“ (1898, 1909) nehmen die Ambivalenzen und die Unsicherheit über die „richtige“ Interpretation der beobachteten Phänomene Besorgnis erregende Dimensionen an. Damit entfaltet sich die Thematik von „Ambivalenz und Moderne“ (Baumann 1992) im 20. Jahrhundert. Dem Verschwinden des allwissenden Erzählers, etwa im Werk von Joseph Conrad, folgt das Verschwinden der Linearität der Erzählungen in der *Stream-of-Consciousness*-Technik von Virginia Woolf und James Joyce. Während Literatur und Malerei den Befund einer in zahllose Facetten zersplitternden Welt letztlich zweckfrei abbilden können, bleibt der Physik ab Einstein und Heisenberg nichts übrig, als mit widersprüchlichen und einander prinzipiell ausschließenden Vorstellungen wie vom Licht als Korpuskel- oder Wellenphänomen weiter zu arbeiten. Sie ist ebenso auf Ergebnisse angewiesen, mit denen sie praktisch, anwendungsorientiert weiter kommt, wie ArchitektInnen und PlanerInnen, die in der Lage sein müssen zu bauen und zu handeln.

Deren Antrieb, neue Fenster der Erkenntnis zu öffnen, ist, im Gegensatz zum schöngestigen Kunstideal des Henry James, in erster Linie pragmatisch, interessengeleitet. Jedes neu geöffnete Fenster erweitert das Verständnis für die Zusammenhänge und damit potentiell ihre Handlungsfähigkeit. Und sollte „*the house of fiction*“ einen rückwärtigen Flügel haben oder gar Teil einer

Blockbebauung mit Fenster zum Hof sein, dann wird es sogar möglich zu sehen, was „hinter dem Busch“ steckt. In dieser Beziehung ist die Haus-Metapher dem bekannten Bild überlegen, das vom Aufsetzen verschiedener Brillen spricht.

Im hier skizzierten Sinne eingesetzt, thematisiert das Bild vom Haus mit seinen Fenstern das Phänomen des Paradigmenwechsels, ohne widersprüchliche Sehweisen von vorneherein als falsch oder richtig, überholt oder *up-to-date* gegeneinander auszuspielen. Was dem einen weiß erscheint, mag sich, aus dem anderen Fenster gesehen, durchaus als schwarz darstellen. Allerdings schließt das Bild keinesfalls die Bewertung und Beurteilung der beobachteten Sachverhalte aus, legt durchaus keine Positionslosigkeit nahe. Es ist eben eine zunächst auf Pluralität und multiperspektivische Wahrnehmung hin orientierte Metapher der Moderne und keine Aufforderung zu postmoderner Beliebigkeit.

Auf den Gegenstand unserer Tagung angewandt, könnte die Metapher eine Einladung darstellen, die vorgestellten Beiträge von der Warte unterschiedlicher planungstheoretischer Zugänge aus gedanklich durchzuspielen, etwa vom Fenster der Managementforschung aus (z.B. Krüger 2007). Die Öffnung solcher Fenster kann selbst in Fallstudien ausgeprägt etatistischer Situationen zur Entdeckung ungeahnter Governance-Zusammenhänge führen (sofern die Governance-Forschung bei ihrer Frage nach dem Zusammenspiel von öffentlichen, wirtschaftlichen und bürgerschaftlichen Akteuren den Governance-Begriff nicht eindeutig auf Kontexte reduziert, in denen die öffentlichen Hand eine deutlich untergeordnete Rolle spielt).

Am Beispiel des Beitrags zur Governance der Gartenstadt in diesem Band ließe sich zum einen erklären, weshalb der Blick der bisherigen Forschungen zu dieser Thematik aus dem ehrenwerten Fenster der 1980er Jahre-Wohnungsreformdiskussion ein so schlechtes Zeugnis für die mittelständische Gartenstadt Hopfengarten ausstellte, und warum ganz einfach ein frisch aufgerissenes Fenster diese Sicht relativieren und sie um die gegenteilige Perspektive ergänzen kann – mit deutlichen praktischen Konsequenzen für die Bewertung der Siedlung und den Umgang mit ihrem Erbe. Denn mit einem Schlag erschiene nicht nur die „anständige“ Arbeitersiedlung Reform auf der linken Straßenseite denkmalwürdig. Auch das Bild der gegenüber liegenden, als typisch engstirnig-eigennützig Eigenhaussiedlung fehlinterpretierten mittelständischen Siedlung Hopfengarten stünde im Blick der stirnrunzelnden Kritik durch die mittelständische Linke anders da.

Allerdings würde ein Blick aus dem Fenster neoliberaler Betrachtung offenbaren, dass die Ergebnisse kritischer Hinterfragung linker Grundüberzeugungen auch zu missbräuchlichen Fehlinterpretationen genutzt werden können (im Sinne der postulierten grundsätzlichen Überlegenheit des privaten Marktes gegenüber Eingriffen der öffentlichen Hand). Die präventive Öffnung eines weiteren Fensters stünde damit an.

Als Schlüsseltext der Moderne öffnet die Passage von Henry James auch Fenster mit Blick auf Grundpositionen von Architektur und Planung in der Moderne – Arbeitsfelder, deren Akteure lange in den Ansätzen einer neuzeit-

lichen, geistigen Moderne (Welsch 1991: 65-85, Hradil 1990:127f) verhaftet blieben, die im Wesentlichen die Züge der Aufklärung trägt.

Den Vorstellungen einer in ihren geistigen Grundstrukturen kaum überschaubar komplexen, zersplitterten Welt tragen die Architekten der Moderne nur begrenzt Rechnung. Verständlich! Denn die Kontexte, in denen sie handeln müssen, sind komplex genug! Geradezu polar entgegengesetzt zu den angedeuteten Grundbefindlichkeiten, die die moderne Kunst angesichts der neu entdeckten Komplexitäten entwickelt hat, setzen die architektonischen Strategien der klassischen Moderne auf Einfachheit – Gegengift nach den Exzessen des Eklektizismus/Historismus: „Weniger ist mehr!“

Zugleich jedoch korrelieren diese Strategien der Einfachheit und Bescheidenheit mit dem Anspruch der Erschaffung einer neuen Welt, der die Verbindungen zur Vergangenheit zurückweist und sich am Krassesten in Le Corbusiers Entwürfen zur Neugestaltung von Paris manifestiert. Ebenso maßlos wie dieser Anspruch daher kommt, so unterkomplex ist das damit verbundene Gott-Vater-Modell, in dem sich die Mehrzahl der Architektinnen und Planer jener Zeit verorten, und das erst spät im Umfeld von Partizipation und Governance in die Krise gerät.

Erst seit sich jenes facettenreiche, multiperspektivische Feld von Ansätzen geöffnet hat, das wir mit „Planung in der Nachmoderne“ umschreiben, ist die Planung an jener erkenntnistheoretischen Position angelangt, zu der Henry James um die Jahrhundertwende sein *House of Fiction* konstruierte – endlich angekommen in der Moderne!

Doch das ist eine andere Geschichte, die an dieser Stelle den Fensterrahmen sprengen würde.

DIE BEITRÄGE IN DIESEM BAND

Bevor jeder einzelne Beitrag einen individuellen Blick in die – nähere wie fernere – Vergangenheit wirft, obliegt es **Klaus Selle** (RWTH Aachen), den „Fensterrahmen“ dieser Beobachtungen, die gemeinsame Governance-Perspektive, für die vorliegende Veröffentlichung zu definieren. Hierfür nimmt er zunächst die vermeintlich einfache Frage „Wer entwickelt die Stadt?“ in den Fokus. Dass die Antwort darauf lautet, dass „alle“ – wenngleich in unterschiedlicher Weise – an der Stadtentwicklung beteiligt sind und neben den kommunalen Akteuren und „üblichen Verdächtigen“ aus der Bau- und Immobilienbranche auch die Bürgerinnen und Bürger ihre Stadt mitgestalten, ermöglicht zunächst eine genauere Untersuchung der Rolle der Stadtplanerinnen und Stadtplaner, um schließlich ein umfassendes Verständnis von Stadtentwicklung durch die Betrachtung von Aufgaben, Akteuren und – schließlich – Governance einzufordern. Dabei unterscheidet Selle innerhalb der Fachdiskussion drei Governance-Begriffe: Governance als Trendhypothese die von einer Veränderung der gesellschaftlichen Steuerung unter Zunahmen nicht-staatlicher Akteure ausgeht; Governance als daraus abgeleitete normative Vorstellung eines „guten Regierens“ bzw. einer „guten Stadt-

politik; und schließlich Governance als Analyseinstrument. Letztere auch von Selle bevorzugte Begriffsverwendung ermögliche dann einen sehr viel feinkörnigeren Blick auf den jeweiligen Mix von Akteuren und der von ihnen zu bewältigenden Interdependenzen, der im Abgleich mit historischen Ähnlichkeiten auch all zu voreilig behauptete „*Déjà-vus*“ verhindern könne.

Die ersten drei Beiträge beschäftigen sich mit Wandlungen im Staatsverständnis als Ausdruck veränderter Governance.

Einen besonders weiten Blick in die Vergangenheit unternimmt **Gerhard Fehl** (ebenfalls RWTH Aachen), wenn er die lokale Governance bei der Anlage Neu-Hanaus durch flämisch-wallonische Calvinisten in den Jahren 1596 bis 1602 betrachtet. Dabei zeigt sich, dass die protestantischen Glaubensflüchtlinge, die von Graf Philipp Ludwig II. von Hanau-Münzenberg angesiedelt wurden, sich des in ihnen liegenden wirtschaftlichen Potentials bewusst waren und daher nicht als Bittsteller auftraten, sondern vielmehr für bürgerliche Rechte und politische Teilhabe innerhalb eines neuen Machtverhältnisses von Fürst, Kirche und Bürgern kämpften. Allein die erforderliche Stadterweiterung und die damit für den Fürsten verbundenen finanziellen Lasten führten zu Veränderungen von Governance-Strukturen und Planungskultur. Fehl unterscheidet dabei zwei sich in dieser Zeit diametral entgegengesetzt entwickelnde Planungskulturen, die entweder „absolutistisch-zentralistisch“ die Stadtproduktion und -gestaltung beim Herrscher bündelten oder „paternalistisch-partizipatorisch“ der Verhandlung anheim stellten. Zu welchen Ergebnissen letztere Vorgehensweise – manifestiert in einer verfassungsartig ausformulierten „Kapitulation“, die nicht nur Macht-, Aufgaben- und Lastenverteilung sondern auch das Zusammenleben regelte – in Neu-Hanau führte, zeigt Fehl anhand dreier Bilanzen: Der Erfüllung der beiderseitigen Erwartungen an den Vertrag, der ökonomische Erfolg der Stadterweiterung und der Beitrag Hanaus zur Veränderung der Planungskultur im Deutschen Reich.

Hildegard Schröteler-von Brandt (Universität Siegen) thematisiert die Stadtbaupläne in der Rheinprovinz im frühen 19. Jahrhundert. Zu diesem Zeitpunkt entstanden innerhalb der durch Wachstum und Industrialisierung veränderten politischen, gesellschaftlichen und bodenrechtlichen Situation erstmals formelle Pläne, die die landesfürstliche Planung ablösten und somit auch den Übergang zum privatrechtlichen Städtebau markieren. Allein auf staatlicher Seite waren nun zahlreiche Akteure beteiligt, die sich zudem auf Provinz, Regierungsbezirk und preußischer Regierung verteilten. Zwischen 1829 und 1840 wurde das Planungsverfahren durch Instruktionen etwa zu Vermessungsarbeiten und Darstellung der königlichen Regierung immer stärker systematisiert. Auch die Planungsinhalte wurden immer präziser und detaillierter. Das Verfahren zum Umgang mit den zwischen und unter privaten und öffentlichen Interessen entstehenden Konflikten zielte bereits auf einen Ausgleich ähnlichem dem heutigen Abwägungsgebot ab. Die Erkenntnis dieser Rechte und Einspruchsmöglichkeiten insbesondere seitens der Grund-

besitzer verstärkte die generell bestehenden Konflikte, etwa solche zwischen Idee und Umsetzung der Pläne. Andererseits nutzten auch die Gemeinden ihre Möglichkeiten, um Verfahren so lange herauszuzögern, dass in einigen Fällen der Plan durch Einzelfallentscheidungen nur noch eine Darstellung der gebauten Realität bedeutet hätte. Letztlich waren es in der Regel Fragen der Umsetzung, die die Planinhalte bestimmten, während rationale Planungs-ideen sich häufig nicht durchsetzen ließen.

Unter der Überschrift „Auf dem Weg zur idealen Stadt“ lenkt **Jan Volker Wilhelm** (Bamberg) erneut den Blick auf das Wirken privatwirtschaftlicher Akteure bei der Erweiterung der Städte während der Hochphase der Industrialisierung. Hierbei untersucht er mit Göttingen das Beispiel einer Mittelstadt, in denen zwar die Praxis kommerzieller Terrainumlegung ebenfalls üblich war, in der Regel allerdings durch Bauunternehmen durchgeführt wurden. Die Besonderheit des Göttinger Falls liegt in der umfassenden Neuordnung der gesamten Wege- und Besitzstruktur des Außenbereichs innerhalb einer relativ kurzen Zeitspanne. Daher stellt sich für Wilhelm insbesondere die Fragen, nach den Gründen für die Möglichkeit dieses Vorgehens und der Kooperation von Stadtverwaltung und Bauwilligen innerhalb der städtebaulichen Praxis. Dabei zeigt sich eine innovative Anwendung der nationalen Vorgaben, die es ermöglichte, bodenrechtliche Mängel des preußischen Fluchtliniengesetzes zu kompensieren, und sich bis heute positiv auf die Bebauungsstruktur auswirkt. Die dafür nötige, weitgehend obrigkeitstaatliche Regulierung des Baugeschehens durch die Stadt, stellt sich so auch als ein Ergebnis eines Aushandlungsprozesses mit Eigentümern und Bauträgern dar. Somit, so Wilhelm, könne das damalige Stadtbauamt auch als Dienstleister verstanden werden.

Daran schließen sich drei Beiträge an, die sich hierin bereits andeutende Veränderung staatlicher Aufgabenerledigung in den Fokus ihrer Betrachtung nehmen.

Dirk Schubert (HCU, Hamburg) stellt anhand der beiden Fallstudien London und Hamburg die komplexen Akteurskonstellationen, Zuständigkeiten und Steuerungsprozesse in denen sich das besondere Verhältnis zwischen Hafen- und Stadtentwicklung entwickelt hat. Zur Beschreibung schlägt er ein Prinzip von „*choices and circumstances*“ vor, um sowohl die Präferenzen und Optionen der relevanten Stakeholder als auch die Rahmenbedingungen der Entwicklungen zu beachten. Die technischen und wirtschaftlichen Erfordernisse des Hafenbetriebs und seiner Fortentwicklung werden dabei auch innerhalb des Kontextes der Restrukturierung von Staatlichkeit und der Veränderung von Governance-Strukturen verordnet, da die gerade in den Hafenstädten zu beobachtende Dominanz privatwirtschaftlicher Entscheidungsträger hier integriert werden kann.

Den konkreten Fall der Lübecker Hafenplanung unter Baumeister Peter Rehder nimmt **Otto Kastorff** (Bad Schwartau) zum Anlass für eine planungstheoretische Analyse der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ästhetischen Grundlagen von Formfindung und Formgebung. Dabei stellt Rehders Gut-

achten über „Die bauliche und wirtschaftliche Ausgestaltung der Lübeckischen Hauptschiffahrtsstraßen“ von 1906 für ihn mit Bloch eine „konkrete Utopie“ dar, die zunächst eine unentfremdete Ordnung in der besten aller möglichen Gesellschaften formuliert wird, um schließlich chaotisch-ungewollte wie ein-sichtsvoll-gewollte Anpassungen zu erfahren. Während die Lübecker Planung, die erstmals nicht auf das Stadtgebiet beschränkt war, sondern den gesamten Unterlauf der Trave umfasste, zum einen sehr konkret war und etwa zentimetergenaue Angaben machte, blieb sie weitgehend utopisch in dem Sinne, als sich niemals ein entsprechendes Entwicklungspotenzial einstellte. Damit liefert Kastorff auch einen Beitrag, der die Bedeutung von Rahmenbedingungen jenseits der Governance-Strukturen reflektiert.

Am Beispiel der drei Magdeburger Gartenvorstädte zeigt **Friedhelm Fischer** (Universität Kassel), dass auch die als weitgehend gesichert geltenden Erkenntnisse zur deutschen Gartenstadt-Bewegung anhand der hier eingenommenen Governance-Perspektive zumindest eine Veränderung der bislang dominanten Einordnungskriterien erforderlich macht. Die Unterscheidung von „öffentlich“ und „privat“ bei Akteuren und Strategien findet ihre Entsprechung in „Gemeinschaft“ und „Individualität“ von Architektur und Städtebau. Der einfachen, kostengünstig produzierten Serialität innerhalb der Siedlung „Reform“ standen die freistehenden, individuell und repräsentativ gestalteten Villen innerhalb der Kruppschen Werkssiedlung für leitende Angestellte gegenüber. An der zunächst als vorbildlich gefeierten Siedlung „Hopfengarten“ zeigt Fischer schließlich, dass der hier unternommene Versuch, Merkmale des bürgerlichen Wohnens im Arbeitersiedlungsbau vor allem an der fehlenden Möglichkeit einer Verallgemeinerung im nachfolgenden Massenwohnungsbau scheiterte.

Die „unternehmerische Stadtentwicklung“ steht im Gegensatz zu den bisherigen, eher staatszentrierten Beiträgen im Mittelpunkt der nachfolgenden Artikel.

Steffen Krämer (Ludwig-Maximilian-Universität München) konzentrierte sich auf das bereits in mehreren anderen Beiträgen gestreifte Thema der Arbeiterkolonie als einer auch unter Governance-Gesichtspunkten besonderen Form der Stadtproduktion. Dabei dienen drei Siedlungen als Beispiel für das Interesse deutscher Unternehmer am Arbeiterwohnungsbau: Die Arbeiterkolonien der Gusstahlfabrik Krupp in Essen und der Textilfabrik Ulrich Gminder in Reutlingen sowie die Arbeitersiedlung „Alte Heide“ in München. Dabei zeigen sich Gemeinsamkeiten bei den Zielsetzungen der Unternehmer, weiterhin bestehender paternalistischer Ansätze und der Orientierung an englischen Vorbildern, aber auch der städtebaulichen Gestaltung. Krämer betont insgesamt den wichtigen Beitrag der Arbeiterkolonien für die Fortentwicklung der Stadt- und Siedlungsplanung, aber auch die Lebensbedingungen der Arbeiter geleistet haben.

In **Renate Kastorff-Viehmanns** (Universität Dortmund) Beitrag wird die Wohnraumproduktion im Ruhrgebiet um die Jahrhundertwende zum 20.

Jahrhundert untersucht. Die damals ganz neutral als „Spekulation“ begriffene Siedlungstätigkeit in der Nähe der Schachanlagen der entstehenden Industrieregion war neben den ab etwa 1890 geschaffenen Werkssiedlungen ein wesentlicher Teil der raschen Urbanisierung der vormals ländlichen Gegend. Dabei analysiert Kastorff-Viehmann neben den bau- und planungsrechtlichen Rahmenbedingungen vor allem die Akteurskonstellationen und baulichen Standards dieser Stadtproduktion. Die daraus resultierende, rückblickend zumeist als strukturell und städtebaulich defizitär beschriebene Situation, die sie vor allem auf die selbst auf dem (vormals) „platten Land“ hohen Behausungsziffern zurückführt, ist dabei für sie auch im weitgehenden Fehlen staatlicher oder gemeindlicher Steuerung begründet.

Celina Kress (CMS, Berlin) betrachtet mit den Berliner Immobilien- und Bauunternehmern Georg Haberland und Adolf Sommerfeld zwei „klassische“ Beispiele privater Stadtproduktion vor und nach dem Ersten Weltkrieg aus dem Governance-Blickwinkel. Exemplarisch an den beiden Siedlungen „Rheinisches Viertel“ und Zehlendorf-Nord wird neben den städtebaulich-architektonischen Konzepten der Siedlungen auch auf die jeweiligen Prozesse und Akteurskonstellationen eingegangen, innerhalb derer sie geplant, verhandelt und realisiert wurden, sowie der institutionelle und gesellschaftliche Rahmen ihrer Entstehung beschrieben. Dabei geht Kress auch der Frage nach, wie Haberland und Sommerfeld städtebauliche Leitbilder der Zeit beeinflusst haben. Der Vergleich der beiden nicht parallel entwickelten Projekte ermöglicht dabei, Veränderung des historischen Rahmens und der städtebaulichen Ausgestaltung in Beziehung zu setzen.

Schließlich vervollständigen drei verschiedene Aspekte der veränderten Rolle der Zivilgesellschaft den Blick auf historische Wurzeln der aktuellen Governance-Diskussion.

Mit ihrem Beitrag zur ‚Wohnreform als Tätigkeitsfeld der ‚Bürgerlichen Frauenbewegung‘ vor dem Ersten Weltkrieg‘ greift **Ulla Terlinden** (Universität Kassel) den seit den Sechziger Jahren laufenden Diskurs um „Soziale Bewegungen“ auf, der zuletzt durch die neu aufgekommenen Debatten um Zivilgesellschaft und Governance ins Hintertreffen geraten sei. Dabei ginge es stets um eine alternative Form von bürgerlicher Öffentlichkeit außerhalb des politischen Systems, die zunächst in Konfrontation später aber auch in Kooperation mit Staat ihre politischen Ziele verfolgten. Als Teil einer republikanisch orientierten Zivilgesellschaft war die im 19. Jahrhundert entstandene so genannte „Alte Frauenbewegung“ bei der Wohnungsfrage einerseits darum bemüht, politisch für eine verbesserte staatliche Kontrolle und Obhut zu streiten. Andererseits führte ihr philanthropisch geprägtes Anliegen auch dazu, als Stifterinnen und Ehrenamtliche selbstständig zur Milderung sozialer Härten beizutragen. Terlinden zeigt so, wie die Frauenbewegung als Teil der Reformbewegungen der Zeit zwischen einem auf Ordnungsgesellschaftlichkeit und Liberalität reduzierten Staat und dem Profitstreben der Wirtschaft eine dritte, heute als zivilgesellschaftlich bezeichnete Kraft bildeten. Sie trug nicht nur zu

einer Verbesserung der städtischen Wohnverhältnisse bei, sondern konnte insbesondere auf kommunaler Ebene auch die Bedeutung bürgerlichen Engagements stärken.

Barbara Schönig geht davon aus, dass die Mitwirkung der Zivilgesellschaft und insbesondere ihrer Eliten an der Stadtentwicklung im 19. und beginnenden 20. Jahrhundert selbstverständlich gewesen sei. Wenngleich sie dies auch für das Deutsche Reich als gesichert ansieht, belegt sie ihre These innerhalb ihres Beitrags mit einem US-amerikanischen Beispiel: Dem „*Regional Plan of New York and Its Environs*“ von 1929. Für sie ist dabei von besonderem Interesse, wie der privat durch die Russell Sage Foundation finanzierte Plan, erst in der durch die Weltwirtschaftskrise evozierten Phase verstärkter staatlicher Macht und Planung, des New Deal Franklin D. Roosevelts, seine volle Wirkmächtigkeit entwickeln konnte. So zeigt Schönig, dass einerseits das Entstehen staatlicher Planung durch eine engagierte Zivilgesellschaft befördert wurde, die sich hierin ein Instrument zum Erhalt der regionalen Wettbewerbsfähigkeit erhoffte, und dass die durch die staatlichen Akteure übernommenen konservativen inhaltlichen Ansätze die erfolgreiche Umsetzung begünstigten. Andererseits verdeutlicht sie aber auch, dass die zivilgesellschaftliche Initiative eines starken staatlichen Partners bedurfte, um die Planung absichern zu können und konkrete Planungsprojekte durchzusetzen. Die unter der planungsfreundlichen Bundesregierung entstehenden Planungsinstitutionen machten sich in New York die Fähigkeit des „*Regional Plan of New York and Its Environs*“ zu Eigen, innerhalb der Oberschicht für Reformen zu werben. Neben den so bezeichneten Synergien macht Schönig aber auch auf das generelle Problem aufmerksam, zivilgesellschaftlich-private Interessen in staatliches Handeln zu integrieren.

Der Beitrag von **Ingrid Lübke** (Universität Kassel) stellt zugleich gewissermaßen einen Ausblick aus der historischen Perspektive auf die Gegenwart dar und belegt dabei die Vergänglichkeit auch unserer heutigen Ansätze und Sichtweisen. Mit dem Beispiel der Rotterdamer Projektgruppen widmet sich Lübke nämlich der jüngsten Geschichte und zeigt, dass das Modell einer partizipativen und kooperativen Planung, das ab 1974 die Planungs- und Entscheidungsstrukturen in der Rotterdamer Stadterneuerung umfassend und gesamtstädtisch veränderte, nach fast zwanzigjähriger Laufzeit 1992 beendet wurde. Obwohl es hier also gelungen war, weit stärker in die institutionalisierten Strukturen von Verwaltung und politischem System einzugreifen, war dem Projekt letztlich ein kaum größeres Verharrungspotenzial beschieden, als ähnlichen „Experimenten“ andernorts. Allerdings veranschaulicht Lübke auch, wie sehr die in den Projektgruppen angelegte Verknüpfung formeller und informeller Planungs- und Entscheidungsstrukturen die sowohl behutsame als auch demokratische Stadterneuerung befördern konnten. Im Ergebnis wurden viele Altstadtquartiere erhalten und saniert und nicht durch großmaßstäbliche Neubauten ersetzt, wie es zu Beginn der 1970er Jahre noch vorgesehen war.