



Markus Egermann

Urbane Transformationen planen – ein Oxymoron?

Zu Möglichkeiten und Grenzen kommunaler Planung, urbane Transformationsprozesse zu gestalten

Erkenntnisse aus mindestens zwei Jahrzehnten Transformationsforschung zeigen auf, welche Fähigkeiten wir als Gesellschaft entwickeln müssen, um urbane Transformationsprozesse gestalten zu können. Die kommunale Planung ist dabei nur ein Akteur unter vielen, der Potenzial besitzt, unsere transformativen Kapazitäten zu erhöhen. Der Beitrag beleuchtet verschiedene, aber längst nicht alle Schnittstellen zwischen Anforderungen transformativen Wandels und kommunaler Planung.

Von der Planung systemischen Wachstums zum Aufbau transformativer Kapazitäten

Das deutsche Planungssystem mit seinen gesetzlichen Grundlagen, Institutionen, Akteuren, Zielen, Programmen und Instrumenten ist ein wichtiger Bestandteil staatlicher Steuerung. Gemessen an den Nachkriegszielen und -aufgaben im 20. Jahrhundert, wie dem Wiederaufbau funktionsfähiger Städte, der Steuerung von Wachstumsprozessen, dem Ausbau von (Verkehrs-)Infrastruktur oder der Regelung der Flächennutzung, kann man die kommunale Planung in Deutschland durchaus als überwiegend „erfolgreich“ charakterisieren.

Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts sind jedoch andere. Sie sind vielfach beschrieben und populärwissenschaftlich unter Begriffen, wie Verkehrswende, Energiewende, Ernährungswende oder Landnutzungswende, gefasst. Inzwischen hat auch der Begriff „Transformation“ (Egermann 2020) Einzug in die öffentliche Debatte gehalten. Wenn man diesen im wissenschaftlichen Sinne ernst meint und die Wissensbestände aus sozial-ökologischer und sozio-technischer Transformationsforschung zu Bedingung und Verlauf von Transformationsprozessen dahingehend bewertet, welche Fähigkeiten bzw. welche transformativen Kapazitäten (Wolfram 2016) wir uns als Gesellschaft aneignen müssen, um diese zu beeinflussen, zu imitieren, zu beschleunigen oder zu stabilisieren (Ehnert et al. 2018), dann kann man daraus verschiedene Anforderungen an die kommunale Planung ableiten.

Von der Querschnittsorientierung zum Systemverständnis und einer zentralen Rolle von Planung

Wenn man Transformation als systemischen Wandel versteht, ist eine systemische Betrachtungsweise unabdinglich. Hier bringt Planung bereits einige gute Voraussetzungen mit. So bietet gerade die gesamtstädtische Planung

mit ihrer Querschnittsorientierung und integrierten Sicht auf gesamtstädtische Systeme, auch unter Berücksichtigung möglicher Wechselwirkungen (z. B. Siedlungs- und Verkehrsentwicklung), gute Ansatzpunkte. In dieser fachbereichsübergreifenden Funktion sollte Planung gestärkt werden, indem ihr innerhalb hierarchisch organisierter Verwaltungen eine zentral(er) Rolle zugeordnet wird.

Von Leitbildern der Nachhaltigkeit zu transformativen Visionen für starke Nachhaltigkeit

Ohne eine Vorstellung über eine gewünschte Zukunft ist es unmöglich, in diese Richtung gestaltend einzugreifen. Hier bringt Planung ebenfalls schon sehr gute Voraussetzungen mit, indem sie sich am Normativ der nachhaltigen Stadtentwicklung orientiert und dieses Normativ häufig in Leitbildern oder Leitlinien in z. B. integrierten Stadtentwicklungskonzepten fasst, die in der Regel durch lokale Parlamente auch eine politische Legitimation erhalten. Im Bereich der Raumordnung ist Nachhaltigkeit als Leitvorstellung sogar auf Bundesebene gesetzlich verankert (ROG, §1), wengleich der dort ebenfalls angesprochene Dreiklang aus wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekten inzwischen von Konzepten der starken Nachhaltigkeit (z. B. Konzept der planetaren Grenzen oder der Donutökonomie) überholt scheint.

Ein entscheidendes Defizit besteht jedoch vor allem darin, dass planerische Zukünfte i. d. R. wenig transformativ und nicht an starker Nachhaltigkeit ausgerichtet sind (für Qualitätskriterien siehe z. B. Wiek/Iwaniec 2014). So schreiben sie meist nur den Status quo fort, u. a. wenn Trends aus der Vergangenheit in die Zukunft projiziert werden (Autoverkehr ist gestiegen, es braucht mehr Straßen) oder in Antizipation lokaler politischer Diskussionen der kleinste gemeinsame Nenner in Leitbildern festgeschrieben wird, auf den sich im Stadtrat geradeso alle noch einigen können. So werden



Abb. 1: Transformative Vision einer verbrennungsmotorfreien Stadt, Transformationsexperiment „Woche des guten Lebens“. Der Leiter des Dresdner Stadtplanungsamtes Stefan Szuggat im Gespräch mit Wissenschaft und Zivilgesellschaft (Foto: Heike Hensel).

bestehende Systeme gefestigt, nicht gewandelt. Wenn Planung also bereits auf der Zielebene transformativen Wandel nicht anvisiert, wird sie kaum in der Lage sein, diesen zu befördern. Co-Design-Ansätze sind dabei zentral bei der Entwicklung und Verhandlung transformativer Visionen. Hier kann Planung an bestehende Partizipationsformate anknüpfen und diese weiterentwickeln.

Förderung und Einbettung von Innovationen in die Gesellschaft

Planung und Innovationen scheinen bereits auf definitorischer Ebene nicht zueinander zu passen. Innovationen zu planen, muss auf den ersten Blick als Oxymoron erscheinen. Innovationen wird jedoch eine zentrale Rolle bei der Transformation von Systemen zugeschrieben. Während die politische Debatte und das entsprechende Förderinstrumentarium häufig auf technologische und am Markt verwertbare Innovationen verengt wird, sind im Zuge urbaner Transformationsprozesse vor allem sozial-ökologische Gegenentwürfe zu den dominanten Denk-, Handlungs- und Organisationsweisen in den Blick zu nehmen, die derzeit maßgeblich durch zivilgesellschaftliche Akteure (z. B. Transition Towns), Sozialunternehmer und „Community of practice“ (für eine Übersicht siehe Frantzeskaki et al. 2016) erprobt, weiterentwickelt und verbreitet werden. Ihr Innovationsgehalt leitet sich damit nicht daraus ab, dass sie etwas völlig Neues, nie Dagewesenes in die Welt bringen, sondern daraus, dass die mit diesen Gegenentwürfen verbundenen nachhaltigen Praktiken derzeit nicht dem dominanten Modus unseres Denkens, Handelns und Organisierens entsprechen. Selbst dann, wenn diese den Beweis des „Funktionierens“ bereits vielfach und über lange Jahre und im globalen Maßstab erbracht haben (z. B. solidarische Landwirtschaften), sind wir als Gesellschaft bisher nur sehr unzureichend in der Lage, solche innovativen Modelle und Ansätze systemisch zu stärken (Augenstein et al. 2020).

Wenn man den Innovationsbegriff auf diese Weise verstehen möchte, dann passen Planung und Innovation sehr gut zueinander. Denn Planung hat sehr vielfältige Möglichkeiten, sozial-ökologische Gegenentwürfe und die damit verbundenen Praktiken zu fördern und hat z. B. über die Steuerung der Flächennutzung sowie über Programme wie die „Soziale Stadt“ oder Beteiligungs- und besser noch „Empowermentinstrumente“, wie Stadtteilstiftungen und -beiräte, verschiedene Hebel in den Händen. Diese müssten dazu jedoch programmatisch auf transformativen Wandel ausgerichtet werden, was nicht nur relativ einfach möglich ist, sondern eine besondere Kraft entfalten könnte, wenn man transformative Ziele mit den ursprünglichen Programmzielen koppelt und somit z. B. über ein Programm „Soziale Stadt“ Fragen von Gerechtigkeit bei Transformationsprozessen in den Mittelpunkt stellt.

Von ExWost-Projekten zu Reallaboren als Lerninstrumente

Transformative Gegenentwürfe zum bestehenden System und diesbezügliche Ansätze im Kleinen auszuprobieren, um davon zu lernen, stellt eine weitere wichtige Fähigkeit zur Gestaltung von Transformationsprozessen dar (Ehnert 2023). Diesbezüglich schon bestehende Ansätze zu erkennen, zu fördern und mit Planung zu koppeln, wurde oben bereits besprochen. Diese jedoch selbst zu initiieren und zum Teil des planerischen Instrumentariums zu machen, geht darüber hinaus. Reallabore oder Transformationsexperimente (Ehnert et al. 2022) haben in Deutschland und Europa, aber auch weltweit seit mehreren Jahren und maßgeblich durch den Wissenschaftssektor Einzug in die Stadtentwicklung gehalten. Dabei ist interessant zu beobachten, dass die Planung selten der zentrale kommunale Akteur in diesen Prozessen ist, sondern oftmals nur begleitend zuschaut. Reallabore und Transformationsexperimente sind bisher weder ein systematisches Instrument von Planung,



noch bestehen etablierte Verfahren, die in diesen Formaten erarbeiteten Wissensbestände strategisch, taktisch und operativ mit Planung zu koppeln. Mögliche programmatische Anknüpfungspunkte für die Planung bieten dabei Programme wie der Experimentelle Wohnungs- und Städtebau (ExWost) oder im regionalen Kontext Modellvorhaben der Raumordnung (MORO). Diese müssten dafür jedoch methodisch auf Experimente mit transformativem Potenzial für systemischen Wandel und den damit verbundenen Lernprozessen abzielen sowie an Verfahren gekoppelt sein, die das Gelernte für die Gestaltung urbaner Transformationsprozesse nutzbar machen.

Legitimation und Rechtssicherheit trifft auf transformative Leadership

Transformation braucht Führung. Für Transformationsprozesse braucht es sehr verschiedene Formen von „Leadership“ auf institutioneller sowie auf individueller Ebene und verteilt auf alle Sektoren (Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft, Wissenschaft) (vgl. Wolfram 2016, S. 124). Planung stößt dabei jedoch auf ein grundsätzliches Problem. Auf institutioneller Ebene ist sie in der Regel in klassische hierarchische Strukturen einer Verwaltung eingebunden, deren Auftrag im Kern ist, bestehendes Recht umzusetzen, zu kontrollieren und bei Abweichungen zu sanktionieren. Die Handlungsmaxime zielt daher nachvollziehbar auf Legitimation und Rechtssicherheit ab. Will man jedoch systemischen Wandel adressieren, kann man sich nicht allein auf Pfaden bewegen, die den aktuellen Regularien entsprechen, sondern muss diese ebenfalls immer wieder neu hinterfragen. Beispielhaft sei auf die (auf Landesebene verankerten) Stellplatzverordnungen verwiesen, an die sich kommunale Planung halten muss, was jedoch wenig verträglich mit einer urbanen Verkehrswende ist.

Planung ist daher auf „Leadership“ aus anderen Sektoren angewiesen, wie Beispiele im gleichen Bereich zeigen, etwa bei dem Transformationsexperiment „Woche des guten Lebens“ in der Zukunftsstadt Dresden, bei der ein Dresdner Stadtteil eine gesamte Woche vom ruhenden und fließenden Verkehr befreit werden sollte. Hier ging die Initiative nachvollziehbar nicht von der Planung, sondern von der Zivilgesellschaft aus. Im zweiten Anlauf konnten nach langen Verhandlungen und persönlichen Gesprächen auch die Genehmigungen seitens des Stadtplanungsamts so-

wie des Ordnungsamts für dieses Vorhaben erteilt werden. „Leadership“ im Bereich der Planung ist damit vor allem an die Planenden gebunden, die ihre persönlichen Handlungsspielräume nutzen können, um transformativen Wandel auch unter der Führung von anderen Akteuren zu fördern.

Multiple Steuerungsformen in den Blick nehmen

Transformationsprozesse erfordern multiple Formen der Steuerung (Wolfram 2016), wobei eine Steuerung oder gar Planung von Transformationen als nicht möglich angesehen wird, da das Maß an Komplexität, der Grad an Unsicherheit sowie die zu konstatierenden Zeiträume für den Wandel von Systemen dem entgegenstehen. Viel wahrscheinlicher ist es, dass bestehende Muster und Dynamiken initiiert, unterstützt und beschleunigt werden können (Loorbach 2009). Spezifisch für die Adressierung von Transformationsprozessen konzipierte Steuerungsansätze (z. B. Transition Management) versuchen, diesen Umständen Rechnung zu tragen, haben aber ihrerseits auch Schwachpunkte (z. B. Kopplung mit demokratischen Gremien). Insofern stellen sie eine mögliche Ergänzung, aber keinen Ersatz für etablierte Steuerungsformen dar (vgl. Hartl et al. 2023 für die Verkehrsplanung). Für Planung selbst hat dies weitreichende Konsequenzen, was das Selbstverständnis, aber auch das eigene Instrumentarium betrifft. Dies kann an dieser Stelle nicht umfassend behandelt werden. Im Kern wäre es erforderlich, eigene Leitbilder, Programme, Prozesse und Instrumente mit Blick auf das oben Diskutierte zu prüfen, weiterzuentwickeln und dabei zu differenzieren, welche As-



Abb. 2: Transformationsexperiment „Stadtteilfonds und -beiräte für nachhaltige und aktive Nachbarschaften“ als Instrument des „Empowerments“ von Zivilgesellschaft für urbane Transformationsprozesse. Hier: Dritte Sitzung des Stadtteilbeirats in Dresden-Johannstadt am 13.06.2019 (Foto: Torsten Görg).



pekte Planung selbst adressieren (z. B. transformative Visionen, Lernprozesse durch Transformationsexperimente), wo sie direkt unterstützend wirken kann (z. B. „Empowerment“ von Akteuren) und in welche strategische Kooperationen (Wanner et al. 2022) und intermediäre Partnerschaften (Ehnert et al. 2022, Höcke et al. 2020) sie sich begeben sollte.

Fazit: Planung von Transformationen und Transformation der Planung

Die kommunale Planung bietet zum Teil gute Voraussetzungen zur Adressierung von urbanen Transformationsprozessen. Insbesondere ihre Querschnittsorientierung, integrative Perspektive, Ausrichtung am Normativ der Nachhaltigkeit sowie die zum Teil partizipativ angelegten formalen und informellen Prozesse und Instrumente sind hier als Anknüpfungspunkte hervorzuheben. Größere Hemmnisse sind hingegen mit einer schwer umzusetzenden Führungsrolle innerhalb eines hierarchisch organisierten Systems verbunden, dessen Handlungsorientierung auf „Ausführung“ und „systemkonformen Verhalten“ ausgerichtet ist. Weitere Hemmnisse stellen ungeklärte Legitimationsfragen bei der Unterstützung von spezifischen Akteuren und Aktivitäten dar, die mit Gegenentwürfen zur aktuell dominanten Praxis Bestehendes infrage stellen.

Zudem besteht die grundsätzliche Gefahr bei einer Transformation von Planung, das Kind mit dem Bade auszuschütten, also in diesem Fall über Jahrzehnte hart erkämpfte Kompetenzen und Fähigkeiten von Planung zu gefährden, wie man es aktuell unter Bezugnahme auf das „neue Deutschlandtempo“ an verschiedenen politischen Forderungen zu beschleunigten Verfahren unter Reduktion oder Wegfall prüfender Mechanismen beobachten kann. Weiterhin steht die Anforderung reflexiver Lernschleifen mit fortlaufendem Experimentieren und Korrigieren teilweise im Konflikt mit den via Stadtratsbeschluss langfristig gesicherten und auf Investitionssicherheit ausgerichteten konzeptionellen Grundlagen und Maßnahmenkatalogen (z. B. INSEK).

Will man sich als Gesellschaft der Herausforderung einer Befähigung zur Adressierung von urbanen Transformationsprozessen durch kommunale Planung widmen, wird Planung selbst zum Gegenstand von Transformation. Folglich unterläge ein solches Unterfangen den gleichen oben diskutierten Kriterien, die sie später selbst adressieren sollte. Um sich dem zu nähern, wären transdisziplinäre und transformative Forschungsprojekte, in denen Forschende mit Planenden und weiteren Akteuren gemeinsam bezüglich der Weiterentwicklung von Planung experimentieren und lernen, ein Startpunkt.



Dr. Markus Egermann

Geograf, Raumplaner und Transformationsforscher, Leiter des Forschungsbereichs Transformative Kapazitäten, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung Dresden

Quellen:

- Augenstein, K./Bachmann, B./Egermann, M./Hermelingmeier, V./Hilger, A./Jaeger-Erben, M./Kessler, A./Lam, D.P.M./Palzkill, A./Suski, P./von Wirth, T. (2020): From Niche to Mainstream: The Dilemmas of Scaling up Sustainable Alternatives. In: GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society 29 (2020) 3, S. 143–147. <https://doi.org/10.14512/gaia.29.3.3>.
- Egermann, M. (2020): Transformation. In: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.): Glossar zur gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung. Bonn: Nationale Stadtentwicklungspolitik, S. 140–144.
- Ehnert, F. (2023): Review of research into urban experimentation in the fields of sustainability transitions and environmental governance. In: European Planning Studies 31 (2023) 1, S. 76–102. <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2070424>.
- Ehnert, F./Neumann, M./Artmann, M./Baatz, A./Reiß, K. (2022): Transdisziplinär und transformativ forschen. Werkzeuge für die Forschungspraxis. In: Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.): Zukunftsstadt Dresden. WerkStadtKoffer: Wissenschaft, S. 13. https://www.zukunftsstadt-dresden.de/wp-content/uploads/2022/06/ZSDD_WSK_Handreichung-Transdisziplinaer-und-transformativ-forschen.pdf.
- Ehnert, F./Egermann, M./Betsch, A. (2022): The Role of Niche and Regime Intermediaries in Building Partnerships for Urban Transitions towards Sustainability. In: Journal of Environmental Policy & Planning 24 2, S. 137–159. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2021.1981266>.
- Ehnert, F./Frantzeskaki, N./Barnes, J./Borgström, S./Gorissen, L./Kern, F./Strenchock, L./Egermann, M. (2018): The Acceleration of Urban Sustainability Transitions: A Comparison of Brighton, Budapest, Dresden, Genk and Stockholm. In: Sustainability 10(3) 612, S. 1–25. <http://dx.doi.org/10.3390/su10030612>.
- Frantzeskaki, N./Dumitru, A./Angelovski, I./Avelino, F./Bach, M./Best, B./Binder, C./Barnes, J./Carrus, G./Egermann, M./Haxeltine, A./Moore, M.L./Garcia, R./Loorbach, D./Uzzell, D./Omman, I./Olsson, P./Silvestri, G./Stedman, R./Wittmayer, J./Durrant, R./Rauschmayer, F. (2016): Elucidating the Changing Roles of Civil Society in Urban sustainability Transitions. In: Current Opinion in Environmental Sustainability 22 (2016), S. 41–50. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.04.008>.
- Hartl, R./Harms, Ph./Egermann, M. (2023): Towards Transformation-Oriented Planning: What can Sustainable Urban Mobility Planning (SUMP) Learn from Transition Management (TM)? Transport Reviews.
- Höcke, Ch./Egermann, M./Ehnert, F. (2020): Kooperationen für den Wandel zur nachhaltigen Stadt: Voraussetzungen für ein Zusammenwirken von Kommunen und Transition-Town-Initiativen zur Gestaltung transformativen Wandels. In: RaumPlanung 205 (2020) 1, S. 47–51.
- Loorbach, D. (2009): Transition Management for Sustainable Development: A Prescriptive, Complexity-Based Governance Framework. Governance 23(1): S. 161–183. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2009.01471.x.
- Wanner, M./Förster, A./Brings, L./Köckler, H./Egermann, M./Hampe, Ch./Noltemeyer, S./Strehle, I. (2022): Aufruf zum Dialog für räumliche Transformation. Von der Projektpartnerschaft zum strategischen Lern- und Handlungsfeld. In: pnd – rethinking planning 2022 1, S. 228–252. <https://doi.org/10.18154/RWTH-2022-05190>.
- Wiek, A./Iwaniec, D. (2014): Quality Criteria for Visions and Visioning in Sustainability Science. Sustainability Science. Springer Japan. 10.1007/s11625-013-0208-6.
- Wolfram, M. (2016): Conceptualizing Urban Transformative Capacity: A Framework for Research and Policy. In: Cities, 51 (Current Research on Cities), S. 121–130. doi.org/10.1016/j.cities.2015.11.011.