

Make no little plans

Oder: Leitbilder in der Stadtplanung

In Zeiten wirtschaftlicher Globalisierung, wachsender Mobilität und ökologischer Krisen, sozialer Konflikte und demografischen Wandels stehen Städtebau und Stadtplanung vor neuen Herausforderungen. Angesichts der globalen Standortkonkurrenz sind Städte bemüht, ihre Alleinstellungsmerkmale und Attraktivität auszubauen. Bei zunehmenden komplexen inhaltlichen Anforderungen suchen die Städte bei ihrer Entwicklung nach konsensfähiger Vision und nach Orientierung.

Heute können wir weltweit eine Renaissance großer strategischer Entwicklungskonzepte und Masterpläne feststellen. Auch in Deutschland haben Leitbilder seit den 1990er-Jahren wieder Konjunktur, werden Leitbilder, Master- und Strategiepläne geradezu inflationär erarbeitet – wie z.B. das Planungsleitbild Innenstadt in Dresden 2008, Hannover City 2020+, der Masterplan Köln, das Planwerk Innere Stadt in Berlin und nun das Räumliche Leitbild Karlsruhe 2015.

„Leitbilder zeigen auf, in welche Richtung sich eine Stadt entwickeln soll. Es werden keine fixen Entwicklungsziele formuliert, sondern lediglich Zielperspektiven, Zielkorridore vorgegeben – als Handlungsrahmen für alle Teilplanungen der Stadt – [...] Sie bieten den notwendigen Spielraum, um der Dynamik der Entwicklungsprozesse gerecht zu werden und neue Erkenntnisse integrieren zu können [...] In ihrer räumlichen und zeitlichen Aussageschärfe decken sie ein breites Spektrum an Möglichkeiten ab und bieten so Politik und Verwaltung, Bürgerinnen und Bürgern sowie Wirtschaft und Investoren einen verlässlichen Orientierungsrahmen und damit Planungssicherheit“ – so die Aussagen des Planungsleitbildes Innenstadt in Dresden.

Städte wollen für die Zukunft gerüstet sein. Ihre Leitbilder sind ähnlich und doch verschieden, was von dem jeweiligen inhaltlichen Anspruch, dem Zeithorizont und den räumlichen, sozialen, ökonomischen u. a. Eigenschaften der Stadt abhängt.

Definitionen, Aufgaben, Funktionen von Leitbildern

Der Begriff „Leitbild“ wird in verschiedenen Fachdisziplinen, wie der Psychologie, der Pädagogik, der Sozialwissenschaft und vor allem der Ökonomie verwendet (vgl. Kuder 2002, 27). Im Städtebau reichen der Begriff des Leitbildes, die Formulierungen von stadtstrukturellen Modellen und stadtgestalterischen Leitlinien weit in die Geschichte zurück: die Idealstadt der Renaissance im 15. Jahrhundert, die barocken Stadtgründungen, später die Gartenstadt, die Trabantenstadt und die funktionelle Stadt der Charta von Athen, die mit „unterschiedlicher Reichweite Praxis und Theorie der Stadtplanung beeinflusst haben“ (Jessen 2010, 121) – sie alle umschreiben idealtypische Vorstellungen vom städtischen Zusammenleben in ihrer jeweiligen Zeit.

Heute bilden Leitbilder wie die resiliente und klimagerechte Stadt, aber auch die Smart City eine normative Basis kommunaler Planung in Bezug auf die städtische Umwelt.

Nach Werner Durth und Niels Gutschow versteht man unter einem Leitbild eine „bildhafte Konkretion komplexer Zielvorstellungen [...], die einzelnen Entwürfen, Planungskonzepten und persönlichen Gestaltungspräferenzen einen gemeinsamen Hintergrund gibt und sie in einen übergreifenden Konsens über ‚Wertmaßstäbe‘ einbindet“ (Durth/Gutschow 1988, 161), der die „Grundlage für eine umfassende Schau der wünschenswerten räumlichen Ordnung“ bildet. Unter städtebaulichen Leitbildern werden damit subjektive oder kollektive Sichtweisen und Vorstellungen verstanden, die in den Planungs- und Gestaltungsprozess der baulich-räumlichen Umwelt eingebracht werden. Sie sind nicht nur architektonische oder städtebauliche „Bilder“, sondern schließen auch Haltungen und Entwicklungen in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik mit ein. Die in den städtebaulichen Leitbildern verankerten Konzepte orientieren auf „Lebensentwürfe und soziale Ordnungsvorstellungen“ (Durth/Gutschow 1988, 161), auf idealtypische Vorstellungen für das Zusammenleben, d. h. räumliche und gesellschaftliche Organisationsformen sind hier unauflöslich miteinander verknüpft.

Leitbilder sind eingebettet in gesellschaftspolitische und kulturelle Wertvorstellungen und damit einem kontinuierlichen Wandel unterworfen. In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich in den hinter den Leitbildern stehenden Werteordnungen eine deutliche Akzentverschiebung in Richtung auf eine verstärkte Betonung ökologischer Aspekte ergeben. Stadtentwicklungen und -planungen sind heute komplex – damit haben auch städtebauliche Leitbilder ihre scharfen Konturen verloren. Im Unterschied zu städtebaulichen Leitbildern der Geschichte stellen Leitbilder der Gegenwart nicht mehr eine Utopie in den Mittelpunkt, sondern leiten Konzeptionen für die Stadtentwicklung von existierenden räumlichen Stadtstrukturen ab. Damit sind es weniger ideologische Konzepte, als Programme, mit denen Antworten auf spezifische Problemlagen gegeben werden (vgl. Fürst et al. 1999, 54).

Heidede Becker, Johann Jessen und Robert Sander haben das Thema des Leitbildes 1997 zum Thema einer Tagung gemacht. In ihrer Dokumentation „Ohne Leitbild“ stellen sie den Begriffswandel des Leitbildes heraus, der in den vergangenen Jahren stattgefunden hat: Leitbilder dienten nicht mehr vorrangig der Klärung fachinternen Selbstverständnisses, sondern richteten sich an eine breite Öffentlichkeit und potenzielle Investoren im Rahmen von Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Akteuren. „Leitbilder beziehen sich heute nicht nur auf Ziele, Programm und Inhalte, sondern auch auf den ‚Weg‘,

[beinhalten auch] die Revision und Weiterentwicklung von Instrumenten, Verfahren und Strategien. Moderation, Diskurs, Kooperation und Management gewinnen in diesem Rahmen zentrale Bedeutung“ (Becker et al. 1998, 15).

Heute sind Leitbilder üblicherweise Produkte informeller, in der Regel mehrstufiger Entwicklungsprozesse, nicht baurechtlich geregelter Verfahren. Es gibt keine allgemein anerkannte Definition des Begriffs Leitbild, ebenso wenig wie eine Definition für einen Masterplan als informelles Planwerk. Vielmehr wird von Fall zu Fall festgelegt, welche Inhalte diese Pläne haben, welche zeitlichen Perspektiven sie besitzen, was sie letztlich für die spezifische gemeindliche Entwicklung leisten sollen. Masterpläne sind häufig im Schwerpunkt städtebaulich ausgerichtet – mit ihnen werden bauliche Projekte in einen größeren Kontext gestellt. Doch zeigen jüngste Planwerke – wie bspw. in Aachen oder Köln –, dass auch Masterpläne zunehmend inhaltlich breiter, fachlich integrativ, mehr strategisch-prozessual ausgerichtet werden. Umgekehrt umfassen Leitbilder auch räumlich-gestalterische Aussagen und bildliche Komponenten mit Aussagen zu inhaltlichen Ausrichtungen und Nutzungsschwerpunkten, räumlichen Achsen und Verbindungen, werden Interventions- und Aktionsräume, Räume mit prioritärem Handlungsbedarf definiert.

Der Begriff Leitbild – Leitgedanke, Leitvorstellung – wird auch bei städtischen Planungen in einer gewissen Unschärfe bisweilen als Synonym für Ideal, Ziel, Prinzip, Konzept, Vision, Utopie oder Vorbild verwendet. Dennoch lassen sich Kennzeichen und Eigenschaften von Leitbildern feststellen:

- ▶ **Abstraktheit:** Leitbilder beschreiben übergreifende Ziele, sind relativ allgemeine Formulierungen/Darstellungen eines anzustrebenden Zustands; sie bieten keine vorgefertigten städtebaulichen Lösungen, sondern sind Orientierungsrahmen zur Ableitung konkreterer Ziele.
- ▶ **Bildhaftigkeit:** Leitbilder haben einen gemeinsamen räumlichen Nenner, sie beziehen sich auf einen konkreten Raum, auf eine bestimmte Stadt, eine Region. Sie sind bildlich fassbar.
- ▶ **Realisierbarkeit:** Ein Leitbild ist keine Utopie, sondern muss durch menschliches Handeln machbar sein bzw. verwirklicht werden können. D.h. ein Leitbild ist auf die Realisierung eines definierten (Wunsch-)Zustandes ausgerichtet.
- ▶ **Allgemeinheit:** Leitbilder sind keine Wunschvorstellungen eines einzelnen, sondern Ausdruck eines fachübergreifenden, gesellschaftlichen und politischen Konsenses, fußend auf einem gesellschaftlichen oder fachlichen Wertesystem.

Anforderungen an den Leitbildprozess

Leitbilder sind keine statischen Pläne, die einmal entwickelt und umgesetzt werden. Vielmehr gehören zum Leitbild neben seiner inhaltlichen Aussage die Phasen seiner Entstehung und Implementierung, aber auch der Fortschreibung und Erneuerung. Damit kommt der Prozessqualität des Leitbildes bei der Erarbeitung und der späteren Evaluierung besondere Bedeutung zu.

Die DNA der Stadt: Der Erfolg eines Leitbildes beginnt mit dem tief greifenden Verständnis für den Planungsge-

genstand, den Kontext. Ein Leitbild entsteht nicht im fiktiven Raum, sondern im Dialog mit dem Vorhandenen, es ist eingebettet und steht im Zusammenhang mit der Entwicklungsgeschichte der Stadt, aber auch in Abhängigkeit mit bereits beschlossenen Projekten und Plänen. Dies meint nicht das selbstverständliche Akzeptieren des Status quo, sondern eine inhaltliche Auseinandersetzung mit diesem. Eine Leitbild-Debatte muss die Prüfung gesetzgeberischer Vorgaben und örtlicher Fachplanungen hinsichtlich ihrer Zielausrichtung enthalten und ggf. ihre Revidierung zulassen. Welche Besonderheiten weist die Stadt im Sinne ihres Genius Loci auf, den es zu qualifizieren gilt? Aber auch: Was ist das Spezifische in Bezug auf Planungsprozesse und Planungskultur? Jede Stadt ist anders, jede Stadt muss ihren Weg gehen und die für die jeweilige räumliche und gesellschaftspolitische Situation besondere Leitbild-Rezeptur entwickeln.

Die ideale und die multiple Stadt: Leitbilder gehen mit ihrem Anspruch weit über den Zeitraum eines Bebauungsplanes hinaus, lösen sich von formellen Planungsinstrumenten und formulieren Ziele, die auf einen gewünschten Zustand in der Zukunft abzielen. Um bei allen städtischen Akteuren – bei Bürgern, Politik, in der Verwaltung – Begeisterung zu wecken, zu motivieren und zu stimulieren, sind die bildhaften, Emotionen ansprechenden Komponenten von Leitbildern, in der Form von Key-Images essenziell, um insbesondere Laien mitzunehmen. Eine Visualisierung darf jedoch nicht so weit gehen, ein Leitbild auf ein Produkt des Stadtmarketings, eines Motivs für Imagepflege und Public Relations zu reduzieren. Zukunftsweisende Leitbilder besitzen ein Stück Vision, zeigen Möglichkeiten auf, wagen Neues, sind Instrumente der temporären Versuchsanordnung und städtebaulichen Experimente. Dabei darf es bei der Entwicklung von Stadtvisionen nicht um eine Vereinfachung, die Reduzierung auf ein Stadt(=Lebens)modell gehen, sondern es muss vielmehr für ein multiples Stadtverständnis geworben werden, das die vielfältigen Lebenswelten und -entwürfe der Gesellschaft berücksichtigt. Hier braucht es Partner, Fürsprecher, die dafür sorgen, dass vielversprechende, aber ggf. bislang unbekannte, vielleicht auch unbequeme Entwicklungsansätze nicht frühzeitig um des schnellen (gesellschafts-)politischen Konsenses willen oder aufgrund eingefahrener örtlicher parteipolitischer Auseinandersetzungen aufgegeben werden.

Unschärfe als Methode – ein neues Plan(ungs)verständnis?: Die einem Leitbild innewohnenden Unschärfe und Offenheit sind Chance und Schwierigkeit zugleich. Die Unkonkretheit und das Vorläufige bergen die Gefahr, keine ausreichende fachliche Tiefe zu erreichen, brisante Fragen nicht zu thematisieren, wichtige Entscheidungen auf einen späteren Zeitpunkt zu verschieben. Gleichzeitig lässt die Unschärfe Interpretationsmöglichkeiten zu und unterstützt die Konsensfähigkeit und damit die Akzeptanz des Leitbildes. Sie ermöglicht die schrittweise Annäherung an vorläufig (noch) nicht konsensfähige Themen. Die Offenheit kann im Sinne eines „Open-source-Urbanismus“ helfen, hierarchische Kontrollmechanismen aufzulösen, Entwicklungsprozesse offener zu gestalten und unterschiedliche Entwicklungsoptionen zu berücksichtigen.

Dialog auf Augenhöhe – von der Debatte am grünen Tisch zum gesellschaftlichen Diskurs: Ein Leitbild kann dann erfolgreich wirken, wenn es nicht ein in den Hinterzimmern von Politik und/oder Verwaltung verabschiedetes Dokument ist, sondern von der Stadtgesellschaft getragen wird. Offene und ehrliche Kommunikation und Bereitschaft für den Dialog zwischen Politik, Bürgerschaft und Verwaltung bei der Erarbeitung eines Leitbildes sind essenzielle Voraussetzungen. Es müssen von und in den Kommunen Plattformen geschaffen werden, um unterschiedliche Interessenlagen darzulegen, Formate zu entwickeln und Zeiträume zu reservieren, um ein sach- und fachgerechtes Vermitteln und Abwägen von Wünschen, Zielen und Anforderungen an ein Leitbild zu ermöglichen. Gleichzeitig darf das Leitbild nicht auf seinen Prozess reduziert werden. Aufwand und Nutzen der Beteiligungsprozesse muss kontinuierlich hinterfragt werden. Partizipationsmodelle ergänzen, ersetzen aber keine Fachplanung und -wissen. Beteiligung darf nicht als „Wünsch-Dir-Was“-Anforderung der Bürger in Richtung Verwaltung verstanden werden, sondern als konstruktiver Dialog zwischen den Parteien, um einen Orientierungsrahmen zu gestalten, der das Wünschenswerte mit dem Machbaren verbindet.

Umsetzung, Updating und Monitoring: Leitbilder sind keine in Stein gemeißelten Doktrinen, sondern müssen die Dynamik der Stadt respektieren, d.h. in Abständen hinterfragt, evaluiert und fortgeschrieben, neuen Anforderungen angepasst werden. Entscheidend sind Ehrlichkeit und tatsächliche Offenheit zur kontinuierlichen Erneuerung. Die klare Festlegung von Zuständigkeiten und Prioritäten ist erforderlich. Hier braucht es in den Verwaltungen entsprechende personelle Ressourcen, „Kümmerer“, die dafür sorgen, den Leitbildprozess kontinuierlich voranzutreiben. Leitbilder sind nur so gut, wie sie auch umgesetzt werden. Leitbilder sind fachübergreifend erarbeitete, gemeindliche Produkte und keine alleinigen Aufgaben des Stadtplanungsamtes. Den Personen, die an der Schnittstelle zwischen den Fachämtern und der Politik arbeiten, kommt entsprechende Verantwortlichkeit zu, aber auch den Entscheidern, die die Formulierung und Umsetzung eines Leitbildes zur dezernatsübergreifenden Chefsache erklären müssen. Nur so können alle Beteiligten bei inhaltlichen Konflikten immer wieder auf die gemeinsam formulierten Ziele verpflichtet werden.

Im Zuge der langen Zeiträume, die Leitbilder betrachten und den damit verbundenen Abstimmungsprozessen laufen Leitbilder Gefahr, pointierte Entwicklungsansätze zu verlieren. Die Entwickler der Leitbild-Konzepte müssen in den weiteren Planungs- und Realisierungsprozess als inhaltliche Konstanten miteinbezogen werden.

Ausblick

„Kein Leitbild ist keine Lösung“ (Holl 2015, 9) – so die Überschrift der Bauwelt im Februar 2015 zu einem Artikel über den großen Plan der Stadt Karlsruhe, die in diesem Jahr ihr 300-jähriges Bestehen feiert. Welche Relevanz das Leitbild in Karlsruhe (s. hierzu den Artikel im Heft) für seine weitere Entwicklung hat, ob es eine praktikable „Regiegrundlage“ mit Qualitätsmaßstäben für die zukünftige Ent-

wicklung der Stadt liefert, wird man erst ermessen können, wenn aus den Absichten Taten geworden sind, wenn konkrete Projekte im Sinne der Zielsetzung realisiert wurden. Dies gilt für Karlsruhe wie für weitere Städte, in denen in den letzten Jahren Leitbilder entwickelt wurden oder noch in Bearbeitung sind. Hierzu bedarf es weiterer Anstrengungen aller Beteiligten, vor allem auch Kontinuität und ressortübergreifender Verbindlichkeit und Untersetzung.

Think big – Daniel Burnham hat mit seinem Plan of Chicago schon zu Beginn des letzten Jahrhunderts für die strategische Planung geworben. Der Plan steht beispielhaft dafür, dass Akteure aus Wirtschaft, Politik, Zivilgesellschaft und Verwaltung gemeinsam räumliche Entwicklung gestalten können. Die in hohem Maße effiziente Planung war jedoch auch eine elitäre – sie bezog nur ausgewählte Interessen in ihre Überlegungen mit ein. Damit verweist der Plan auch auf Bedenken, die anzubringen sind, wenn – wie bspw. im Falle der Masterpläne, die in Köln und Duisburg erstellt wurden – nicht mehr die Kommune, sondern die Wirtschaft oder andere PPP-Konstellationen für solche Planungsleistungen verantwortlich zeichnen. Hier ist dafür Sorge zu tragen, dass außerhalb der Sphäre der hoheitlichen kommunalen Verantwortung erbrachte Planungen demokratisch legitimiert werden. Der große Plan von 1909 zeigt aber vor allem die Potenziale heutiger und zukünftiger Leitbildplanungen auf. Sie bieten die Chance für neue Kooperationen und Allianzen mit langfristigen Ausrichtungen abseits des Tagesgeschäfts, die Erprobung neuer Beteiligungsformate und die Etablierung innovativer Planungsinhalte. Damit können sie den veränderten Ansprüchen der Gesellschaft an städtisches Leben und die Mitgestaltung der eigenen Lebensräume genüge tun, vor allem aber können sie den Anspruch nachhaltiger Stadtplanung unterstützen.

Barbara Engel, Prof. Dr.-Ing., SRL, Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Institut Entwerfen von Stadt und Landschaft, Fachgebiet Internationaler Städtebau und Entwerfen

Quellen

Becker, Heidede; Jessen, Johann; Sander, Robert (Hg.) (1998): Ohne Leitbild? Städtebau in Deutschland und Europa. Stuttgart

Durth, Werner; Gutschow, Niels (1998): Träume in Trümmern. Planungen zum Wiederaufbau zerstörter Städte im Westen Deutschlands. 1940-1950. I Konzepte. Braunschweig

Fürst, Franz; Himmelbach, Ursus; Potz Petra (1999): Leitbilder der räumlichen Stadtentwicklung im 20. Jahrhundert – Wege zur Nachhaltigkeit? Berichte aus dem Institut für Raumplanung. 41. Universität Dortmund. (Januar)

Holl, Christian (2015): Kein Leitbild ist keine Lösung, in: Bauwelt 8/2015, S. 8/9

Jessen, Johann (2010): Leitbilder der Stadtentwicklung und des Städtebaus, in: Städtebau Institut der Universität Stuttgart (Hg.): Lehrbausteine Städtebau. Basiswissen für Entwurf und Planung. Stuttgart, S. 121–128

Kuder, Thomas (2002): Städtebauliche Leitbilder – Begriff, Inhalt, Funktion und Entwicklung, gezeigt am Beispiel der Funktionstrennung und -mischung. Berlin

Landeshauptstadt Dresden; GB Stadtentwicklung, Stadtplanungsamt (Hg.) (2008): Lebendige Geschichte – Urbane Stadtlanschaft. Dresden – Planungsleitbild Innenstadt 2008. Dresden

„Make no little plans“ ist ein Zitat, das Daniel Burnham (1846-1912), dem Autor des Plan of Chicago (1909), zugeschrieben wird.