

Barbara Schöning

PRAGMATISCHE VISIONÄRE

Stadtregionale Planung und
zivilgesellschaftliches Engagement
in den USA

Interdisziplinäre
Stadtforschung

campus

Inhalt

Dank	9
Vorwort.....	11
Einleitung.....	17
Zivilgesellschaft – Joker krisengeschüttelter Planung: Einführung in eine wolkige Debatte	35
1. Was sind zivilgesellschaftliche Organisationen?	37
1.1 Zivilgesellschaftliche Organisationen als institutioneller Kern der Zivilgesellschaft und moderne Vereinigungen	37
1.2 Dazwischen, aber mittendrin: Handlungslogiken zivilgesellschaftlicher Organisationen zwischen Markt, Staat und Privatem	41
2. Zivilgesellschaftliche Akteure in Planungsprozessen. Hoffnungen der planungspolitischen und planungswissenschaftlichen Debatte.....	48
2.1 Beteiligen, Kooperieren, »Selber machen«: Bürgerbeteiligung und zivilgesellschaftliches Engagement in der Stadt- und Regionalentwicklung	50
2.2 Potentiale zivilgesellschaftlicher Akteure zur Gestaltung räumlicher Entwicklung	68
Stadtrregionale Planung in den USA im Spiegel zivilgesellschaftlichen Engagements – ein historischer Abriss.....	81
3. Wandel und Funktion zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation in der US-amerikanischen Stadt- und Regionalentwicklung.....	82

3.1	Pioniere, wohl tätige Spender, professionelle Nonprofits: Wandel zivilgesellschaftlichen Engagements in der räumlichen Entwicklung.....	83
3.2	Zivilgesellschaft statt Staat? Funktionen zivilgesellschaftlichen Engagements in der räumlichen Entwicklung.....	87
4.	Metropolenfieber und Reruralisierung: Stadtregionale Planung von der Jahrhundertwende bis zum New Deal	92
4.1	Metropolenplanung als Standortvorteil. Der <i>metropolitanism</i> zwischen 1900 und 1930	95
4.2	<i>Regionalism</i> : Regionalplanung jenseits der Metropolen	114
5.	Regionalisierung und Dezentralisierung im Kontext nationalstaatlicher Politik und das vielstimmige Schweigen der <i>urban conversation</i>	128
5.1	Enttäuschende Erfolge: <i>Metropolitanism</i> und <i>regionalism</i> im Dienste nationalstaatlicher Wachstumspolitik im New Deal.....	129
5.2	Zivilgesellschaftliche Akteure als Lobbyisten, Experten und Aktivisten zwischen nationaler Suburbanisierungspolitik und metropolitaner Reform.....	141
6.	<i>Urban crisis</i> und <i>Anti sprawl</i> -Kampagne. Stadtregionale Entwicklung und zivilgesellschaftliche Reformansätze im Postfordismus	174
6.1	Implodierende Städte – explodierende <i>suburbs</i> – <i>booming</i> <i>downtowns</i> . Stadtregionale Geographien im Postfordismus	175
6.2	Zivilgesellschaftliche Akteure als Motoren regionaler Reform? <i>Metropolitan regionalism</i> als stadtregionales Leitbild der <i>Anti</i> <i>sprawl</i> -Bewegung	193
7.	1909–2009: Vom <i>metropolitanism</i> zum <i>metropolitan regionalism</i> – eine neue Chance für stadtregionale Reform?	215
	Nachhaltige Regionalentwicklung aus zivilgesellschaftlicher Hand: Die Regional Plan Association in der Metropolregion New York-New Jersey-Connecticut.....	221
8.	Regional Plan Association: Nonprofit-Planung mit Tradition.....	227

8.1 Organisatorische Struktur, soziale Träger und Finanzierung der RPA.....	227
8.2 Die historischen Regionalpläne der RPA zwischen Kontinuität und Wandel.....	235
9. Mit düsteren Visionen in eine nachhaltige Stadtregion: »A Region at Risk: Third Regional Plan« als Auftakt zu einer Kampagne des <i>metropolitan regionalism</i>	264
9.1 Wider den De-Facto-Plan: Entstehung des Plans.....	265
9.2 Der »Third Regional Plan«: Ausgangspunkte und Vorhaben des Plans.....	266
9.3 Zu pragmatisch und zu utopisch: Reaktionen auf den dritten Regionalplan der RPA	277
10. Aktivitäten der RPA zur Schaffung einer nachhaltigen Stadtregion.....	281
10.1 <i>Metropolitan regionalism</i> in der Praxis: Arbeit der RPA in Zahlen.....	282
10.2 Auf dem Weg in eine nachhaltige Stadtregion: Strategien und Projekte	293
11. Bedeutung der RPA für die Gestaltung räumlicher Entwicklung im Sinne des <i>metropolitan regionalism</i>	379
11.1 <i>Fragmented regionalism</i> ? Materielle und prozessuale Qualifizierung räumlicher Entwicklung	380
11.2 Konforme Reformen und die Hegemoniebildung der RPA.....	387
11.3 Bedeutung der RPA in der Governance-Struktur der Metropolregion	395
Zusammenfassung und Fazit: Chancen und Grenzen zivilgesellschaftlichen Engagements für eine nachhaltige Entwicklung der Metropolregionen.....	401
Verzeichnis der Abbildungen, Tabellen und Interviews.....	431
Literatur und Quellen	435

Black Box Zivilgesellschaft – Suche nach den Potentialen eines schillernden Akteurs in der postfordistischen Planung

Nicht-staatliche und nicht-wirtschaftliche Akteure, die durch ihr Wirken städtische und regionale Räume gestalten, gibt es in Deutschland in großer Zahl: Sie kämpfen um verkehrsberuhigte Zonen, Parks und Spielplätze in Nachbarschaftsinitiativen, schließen sich gegen Atommülllager oder Asylbewerberheime zusammen, sie stoßen Projekte der sozialen Stadtentwicklung oder des sozialen Wohnungsbaus an, bringen sich in Stadtforen oder *public private partnerships* ein, sie starten Kampagnen zur Errichtung von Denk- oder Mahnmälern, zum Wiederaufbau von Schlössern oder zum Bau von Konzerthäusern oder entwerfen Pläne für die Entwicklung ihrer Städte. Unübersehbar handelt es sich um Akteure mit sehr verschiedenen sozialen, kulturellen, ethnischen oder politischen Hintergründen, die mit ihrem Engagement ganz unterschiedliche Ziele und Interessen durchsetzen möchten. Ebenso unterschiedlich sind ihre finanziellen Ressourcen und das soziale und kulturelle Kapital, auf das sie Zugriff haben, um die eigene Arbeit zu finanzieren, zu vermarkten oder die eigenen Interessen in der Öffentlichkeit zu vertreten. Dieses heterogene Spektrum an Akteuren wird in der planungspolitischen sowie -praktischen, aber auch in der planungstheoretischen Debatte oft mit dem Begriff »Zivilgesellschaft« gefasst.

Die Beteiligung »zivilgesellschaftlicher Akteure« ist – obgleich vielfach beschworen – eine Art *black box* der Planung, deren faktische Bedeutung in Planungsprozessen uneindeutig ist. Dies ist nicht zuletzt ein Ergebnis der empirischen und theoretischen Unbestimmtheit dessen, was mit dem Begriff gefasst wird. Der deutsche Diskurs um »Zivilgesellschaft« ist geprägt durch ein normatives Verständnis der »Zivilgesellschaft« als utopisches Projekt, dessen Glanz im »real existierenden« zivilgesellschaftlichen Engagement gleichsam hervorschimert. Ein solcher normativer Zivilgesellschaftsbegriff wurde insbesondere von Jürgen Habermas prominent vertreten.² Dieser Begriff trifft die empirische Realität des sozialen Bereichs zivilgesellschaftlichen Engagements, »in dem universalistische und partikularistische Gemeinschaftsbildungen unauflöslich miteinander verwoben sind«, jedoch nur mangelhaft. (Heins 2002: S. 81f.) Denn dort findet sich – wie oben angedeutet – ein heterogenes Feld gesellschaftlicher Selbstorgani-

² Die wesentlichen Schriften hierzu sind: Habermas 1992 und die Einleitung zu Habermas 1990. Eine ausführliche Erörterung des Habermas'schen Zivilgesellschaftsbegriffs findet sich bei Klein (2001: S. 315–339).

sation, in dem Akteure mit ganz unterschiedlichen Interessen operieren. Diesen Akteuren stehen je nach sozialer Trägerschaft, Ziel und finanziellen Ressourcen unterschiedliche Möglichkeiten zur Verfügung, Einfluss auf gesellschaftliche Prozesse zu nehmen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen von Planung – fiskalische Notlagen der öffentlichen Haushalte, steigende Komplexität planerischer Probleme und zunehmende gesellschaftliche Ausdifferenzierung – wird planungspolitisch vielfach für die Integration zivilgesellschaftlicher Akteure in Planungsprozesse geworben. Zwar wird nicht ernsthaft die Ablösung staatlicher Steuerung im Feld der räumlichen Planung durch zivilgesellschaftliche Akteure gefordert, weil mittlerweile eine gewisse Ernüchterung gegenüber deren Potential eingetreten ist. (Adrian, Bodenschatz, Doehler-Behzadi et al. 2006: S. 1; Selle 2000a; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen 2005: S. 8) Nichtsdestotrotz sind weiterhin die Rufe nach einer neuen Justierung der Aufgabenverteilung zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zu hören. (Tiefensee 2007; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung 2007: S. 8) Auf welche Weise die Zivilgesellschaft in der räumlichen Planung wirken kann, ist bislang jedoch weitgehend ungeklärt. (Adrian, Bodenschatz, Doehler-Behzadi et al. 2006: S. 3) Obgleich also zivilgesellschaftliche Akteure in der Stadt- und Regionalentwicklung angesichts postfordistischer gesellschaftlicher Rahmenbedingungen vielfach erwünscht scheinen, gibt es bislang kaum systematische Untersuchungen darüber, was sie in Prozesse räumlicher Planung und Entwicklung tatsächlich einzubringen vermögen.³

Planungstheoretisch werden die neuen Formen der kooperativen Steuerung durch Akteure aus Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft oft unter dem Stichwort der Governance erörtert. (Altrock, Güntner und Kennel 2004: S. 188–191) Formen der Governance gelten gerade dort als Königsweg, wo keine handlungsfähigen staatlichen Institutionen existieren, die bestehenden nicht ausreichend Handlungsmacht oder -legitimation besitzen oder wo eine Vielzahl an Entscheidungsebenen und -trägern in konfliktreichen, aber problembelasteten Räumen und Politikfeldern lösungsorientiert arbeiten müssten, um langfristig haltbare Lösungen für komplexe

³Die meisten Publikationen bieten vor allem eine Sammlung von Praxisbeispielen, wie zum Beispiel das Heft »Bürgermitwirkung in Stadtentwicklungsprozessen« (Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2007) oder das Kompendium von Bischoff, Selle und Sinning (2005).

Probleme zu erarbeiten. (Nuissl und Heinrichs 2007: S. 52; Altröck, Güntner und Kennel 2004: S. 190) Paradebeispiele hierfür sind auch in Deutschland die Stadtregionen als fragmentierte Mehrebenensysteme, die angesichts der aktuellen ökologischen und sozialen Herausforderungen und nationaler, europäischer und globaler Standortkonkurrenz vor großen Aufgaben hinsichtlich einer Koordination räumlicher Entwicklung zwischen Kernstädten und umliegenden Gemeinden stehen. Hybride Formen der Steuerung – Governance – gelten hier als Alternative zu einer rein staatlichen Steuerung räumlicher Entwicklung, die angesichts der Komplexität planerischer Probleme in den Stadtregionen unter großen Legitimationsdruck gerät. (Benz 2005: S. 406; Blotvogel 2005: S. 646; Fürst 2005: S. 152f.; Fürst 2007: S. 354) Formen der Governance (informelle Steuerungsmechanismen, Netzwerke, runde Tische etc.) sollen dazu beitragen, die negativen Effekte mangelnder Kooperation und staatlicher Steuerung zu bändigen beziehungsweise vorteilhafte Entwicklungen zu begünstigen. (Fürst 2005: S. 153)

Erstaunlicherweise wird jedoch die Rolle, die dabei zivilgesellschaftliche Akteure wahrnehmen könnten, wissenschaftlich bislang kaum erörtert,⁴ obwohl diesen doch auf kommunaler Ebene wesentliche Bedeutung zugemessen wird. Dies weist auf den Mangel an stadtreionaler Öffentlichkeit und damit auf ein wesentliches Problem für die Etablierung von Mechanismen stadtreionaler Planung und Koordination hin: Obgleich sich die Stadtregionen als bedeutende räumliche Einheiten formieren und sich zunehmend als ökonomisch, ökologisch und sozial interdependente Entwicklungseinheiten verstehen, finden Diskussionen über stadtreionale Fragen weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. Sie stoßen zudem nur selten auf das Interesse der breiten Öffentlichkeit, deren Möglichkeiten zur formellen und informellen Partizipation sowieso beschränkt beziehungsweise weitgehend nicht existent wären. Dies spiegelt sich in der wissenschaftlichen Diskussion, indem beispielsweise trocken konstatiert wird, dass die Stadtregion ein Thema für Experten sei und nicht über eine politische Öffentlichkeit verfüge. (Fürst 2005: S. 163) Dies, obgleich es, wie Thomas Sieverts schreibt, einer breiten gesellschaftlichen Bewegung bedürfte, um die Probleme der Stadtregionen durch nachhaltige Entwicklung in Kernstädten und Zwischenstadt zu meistern. (Sieverts 1999: S. 162)

⁴ Selbst ein Band zu *regional governance*, der sich explizit zivilgesellschaftlichen Akteuren widmet, beschränkt sich auf die Vorstellung von zivilgesellschaftlichen Initiativen mit lokal oder sektoral begrenztem Blick. (Kleinfeld, Plamper und Huber 2006)

Zivilgesellschaftliche Organisationen und räumliche Planung in den Metropolregionen der USA

Der Blick in die Metropolregionen der USA verspricht in diesem Zusammenhang anregend und aufklärend zugleich zu sein. Dort, in der so genannten »Nation of Joiners« (Skocpol 2001: S. 593), war zivilgesellschaftliches Engagement historisch die treibende Kraft für die Entwicklung stadtreptionaler Planung und stadtreptionaler Leitbilder überhaupt und spielt bis heute auch für deren Umsetzung in den Stadtreptionen eine zentrale Rolle. Vor allem Vereinigungen der lokalen Unternehmer und intellektuelle Zirkel ermöglichten durch die Bereitstellung von Ressourcen finanzieller und personeller Art die Entstehung herausragender Dokumente der stadtreptionalen Planung, die die Leitbilder der US-amerikanischen Planung maßgeblich beeinflussten.

Wie in Deutschland war das Engagement zivilgesellschaftlicher Akteure für räumliche Entwicklung in der liberalistischen Stadt des späten 19. und frühen 20. Jahrhundert vor allem ein Engagement der oberen Mittel- und der Oberschichten. Es entstand unter dem Druck, die städtische Umwelt an die neuen sozialen und technischen Verhältnisse der explosiv wachsenden Städte anzupassen. Ziel dieses Engagements war es, die dramatischsten Folgen des rasanten Wachstums aufzufangen. Oftmals strebten die zivilgesellschaftlichen Akteure auch die Schaffung staatlicher Planung an. (Vgl. hierzu Adam 2004) Seit 1945 hat sich die Struktur des organisierten zivilgesellschaftlichen Sektors, der auch Nonprofit-Sektor genannt wird, jedoch stark verändert. Themenfelder und Träger zivilgesellschaftlichen Engagements haben sich inhaltlich und sozial ausdifferenziert und vervielfacht. Zivilgesellschaftliche Akteure, die die Entwicklung der Metropolregion als Ganze in den Blick nahmen, wurden nach 1945 selten, obwohl die Probleme, die durch Suburbanisierung und innerstädtische Desinvestition entstanden, wissenschaftlich und politisch breit diskutiert wurden und die planerische und politische Fragmentierung der Metropolregionen zunahm. So erstarb nicht nur weitgehend das Engagement ökonomischer Akteure für die Stadtreptionen als Ganze. (Fishman 2000b: S. 16) Auch die zivilgesellschaftlichen Initiativen, die im Dunstkreis der sozialen Bewegungen der 1960er Jahren entstanden, nahmen vor allem punktuelle Fragen der räumlichen Planung in den Blick: Sie formierten sich vor allem im Widerstand gegen autoritative staatliche Planung, gegen rassistische Segregation

und räumliche Benachteiligung, gegen die Zerstörung der Umwelt oder historischer Quartiere und Architektur.

Dies änderte sich erst in den letzten Dekaden des 20. Jahrhunderts wieder, als sich in den 1990er Jahren eine inhaltlich, sozial und professionell heterogene zivilgesellschaftliche *Anti sprawl*-Bewegung herausbildete, die die Zersiedelung der Metropolregionen – den *sprawl* – aus ökologischer, sozialer und auch ökonomischer Perspektive problematisiert. (Vgl. hierzu Bodenschatz und Schönig 2004; Bruegman 2005: S. 137ff.; Blatter 2007: S. 249 und 253) Diese Bewegung setzte sich mit den Problemen der Metropolregionen als Ganze auseinander, insbesondere aber mit deren unverminderter, flächen- und ressourcenintensiver Ausdehnung in den ländlichen Raum. (Brenner 2002: S. 11; Fishman 2004: S. 172)

Als regionalplanerischer Zweig der *Anti sprawl*-Bewegung entstand auch ein neues Leitbild stadtreionaler Entwicklung, der *metropolitan regionalism*.⁵ (Wheeler 2002: S. 267) Der *metropolitan regionalism* basiert auf einer ökonomischen Kritik stadtreionaler Zersiedelung. Er zielt darauf, die internationale Wettbewerbsfähigkeit der US-amerikanischen Stadtreionen durch die stadtreional koordinierte räumliche Entwicklung zu sichern.⁶ (Jonas und Ward 2002: S. 397) Zu diesem Zweck propagiert der *metropolitan regionalism* eine nachhaltige Regionalentwicklung, deren konkrete Strategie jeweils stadtreional angepasst wird jedoch stets die Themenfelder Governance, Sozialstruktur, Umwelt, Verkehr und Siedlungsstruktur integriert auf stadtreionaler Ebene in den Blick nimmt. Ziel des *metropolitan regionalism* ist es, ökonomisches Wachstum ökologisch verträglich und sozial gerecht zu organisieren. (Wheeler 2002: S. 268) Dabei sucht der *metropolitan regionalism* nach Wegen, dies trotz der institutionellen und politischen Fragmentierung zu organisieren, zum Beispiel durch verständigungsorientierte Formen der *metropolitan governance*. (Blatter 2007: S. 257; Hamilton 1999: S. 349)

Wie die *Anti sprawl*-Bewegung als Ganze wird auch der planerische *metropolitan regionalism* von einem sehr heterogenen Akteurspektrum unterstützt. (Wheeler 2002: S. 269f.) Unter den zahlreichen Fürsprechern des

5 Gemeint ist hier das regionalplanerische Leitbild, das in der Literatur unter zahlreichen Namen auftaucht: *regionalism* (Wiewel und Schaffer 2001: S. 593), *metropolitanism* (Katz und Bradley 1999), *metropolitan regionalism* (Weir 2001: S. 127; Brenner 2002) oder *new regionalism* (Dreier, Mollenkopf und Swanstrom 2004: S. 220; Kipfer und Wirsig 2004: S. 728f.; Wheeler 2002: S. 267f.).

6 Der *metropolitan regionalism* wird deshalb auch treffend als *competitive regionalism* bezeichnet. (Jonas und Ward 2002: S. 382)

metropolitan regionalism treten zivilgesellschaftliche Organisationen, die von Vertretern der stadtregionalen Wirtschaft gestützt werden, als besonders treibende und sichtbare Kraft auf. In mehreren Stadtregionen haben solche Organisationen regionale Entwicklungspläne im Sinne des *metropolitan regionalism* veröffentlicht, zum Beispiel in Salt Lake City, Chicago oder New York. Als aktive Fürsprecher einer planerischen Steuerung räumlicher Entwicklung in den Metropolregionen engagieren sich diese Organisationen für eine Umsetzung ihrer Regionalpläne. (Moss Kanter 2001: S. 164) Es ist anzunehmen, dass Organisationen, die durch Akteure aus der regionalen Elite gestützt werden, ein besonderes Potential für die Realisierung regionalistischer Programme besitzen: Personen, die an der Spitze der gesellschaftlichen Hierarchie stehen, also der Elite angehören,⁷ verfügen über besondere Möglichkeiten Einfluss und Macht zu entfalten. (Wehler 2008: S. 125; Moss Kanter 2001: S. 169f.)

Ihre Einflussnahme auf die räumliche Entwicklung der Stadtregion aber auch ihre enge Bindung an Interessen der regionalen Wirtschaft wirft jedoch auch eine Reihe von Fragen auf, die sich mit der Ausgangsfrage dieser Arbeit verknüpfen lassen: Welche Möglichkeiten haben diese Organisationen, ein Programm integrierter nachhaltiger Regionalentwicklung wie den *metropolitan regionalism* umzusetzen und welche Schwerpunkte setzen sie? Auf welche Weise und mit welchen Strategien nehmen sie – ohne über formale Kompetenzen zur Implementierung ihrer Leitbilder und Pläne zu verfügen – Einfluss und was bedeutet ihre Einflussnahme für den Anspruch einer demokratisch organisierten Planung und einer sozial gerechten räumlichen Entwicklung? Und letztlich: Inwieweit ist ein solches Engagement angesichts der Abwesenheit stadtregionaler Steuerung staatlicher Institutionen mit Blick auf die umweltpolitische und gesellschaftspolitische Notwendigkeit einer Änderung planerischer Paradigmen in den US-amerikanischen Metropolregionen ein gangbarer und begrüßenswerter Weg, räumliche Entwicklung zu steuern? Eine zivilgesellschaftliche Organisation, die als Prototyp einer von Eliten aus der regionalen Wirtschaft

⁷ Der Begriff der Elite ist unscharf und die Definition dessen, was gesellschaftliche Eliten konkret sind und welche Bedeutung sie haben, ist Gegenstand zahlreicher wissenschaftlicher Auseinandersetzungen. (Vgl. hierzu Münkler, Bohlender und Straßenberger 2006) Hier wird der Begriff verwendet, um im Sinne des allgemeinen Sprachgebrauchs einen Personenkreis zu bezeichnen, die in der gesellschaftlichen Hierarchie eine Spitzenposition einnehmen, aufgrund derer sie auch über besondere Machtressourcen und Handlungsoptionen sowie ein besonders hohes Prestige verfügen. (Vgl. hierzu Geißler 1992: S. 81; Wehler 2008: S. 124f.)