

Beobachtungen aus der Stadtforschung

Die Krise der Stadt als permanente Herausforderung für Nachhaltigkeit

Die nachhaltige Gestaltung der gebauten Umwelt vollzieht sich nicht nur nach den Maßstäben erfolgreicher Praxis. Sie ist auch Gegenstand konzeptioneller Reflexion, da sich urbane Entwicklungen und ihre gesellschaftlichen Rahmenbedingungen wandeln, sehr komplex sind und kontrovers verhandelt werden.

Von Markus Hesse und Bastian Lange

Stadtentwicklung in Westeuropa steht seit der Nachkriegszeit unter dem Einfluss stetig wechselnder Rahmenbedingungen. Entsprechendes gilt für Leitbilder und Paradigmen von Politik und Planung, mit denen auf die jeweiligen Probleme reagiert wurde. Die gebaute Stadt war stark durch funktionalistische Ansätze geprägt, auch als Zeichen des Aufbruchs in eine moderne Epoche. Spätestens seit den 1970er Jahren wurden die dominanten Vorstellungen von Wachstum und Fortschritt jedoch ebenso enttäuscht wie die Verheißung auf Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung.

Historische Entwicklungspfade

Wirtschaftlicher Strukturwandel und wachsende sozialräumliche Ungleichheiten (Suburbanisierung, Gentrifizierung) haben in den meisten Städten Westeuropas seit den 1980er Jahren für eine neue Ausgangssituation gesorgt: Einerseits weckte die Deindustrialisierung Hoffnungen auf eine „Neue Urbanität“, Stadtplanung und -forschung begannen, sich dezidiert kritisch zu positionieren. Wichtige Errungenschaften aus dieser Phase sind die Forderung nach mehr Bürger/innenbeteiligung (die Eingang ins Baugesetz und damit in die reguläre Praxis fand), die Hinwendung zur Bestandsorientierung und Abkehr von einseitiger Abrissanierung, schließlich die Platzierung der Stadtökologie auf der urbanen Agenda. Andererseits fiel in diese Zeit auch die erste Welle der Popularisierung von Großprojekten als später bestimmender Typus von Stadtplanung. Damit verbund sich eine wachsende Internationalisierung des Akteurspektrums sowie das Vordringen privater (unternehmerischer) Akteure und Kalküle in die Stadtentwicklung.

Seit den 1990er Jahren wurde das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung auch für die Stadtentwicklung handlungsleitend, etwa durch die Lokalen Agenden, die Leipzig-Charta oder das Nachhaltigkeitsziel 11 der Vereinten Nationen. Das Wachstum

der Stadtbevölkerung weltweit, auch gegenüber der Landbevölkerung, gilt als Beleg für die Dringlichkeit einer nachhaltigen Urbanisierung, nicht nur in den schnell wachsenden Megacities des globalen Südens. Nachhaltigkeit als Zielkategorie steht heute im Zentrum der globalen urbanen Agenda. Allerdings ist auch diese Entwicklung ambivalent, ihre konkrete Implementation und Durchsetzung gelten noch als bei weitem unzureichend.

Aktuelle Herausforderungen

Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich das Feld der Stadtpolitik weiter ausdifferenziert. Ökonomische Verwertungslogiken bilden eine harte Randbedingung für die Städte, nicht nur als Folge globalen Strukturwandels, sondern auch als Resultat von Finanzialisierung – dem globalen Überfluss an investivem Kapital und dem Primat der Finanzwirtschaft gegenüber der Realwirtschaft. Immobilieninvestments machen städtische Räume einerseits zum Vehikel zunehmender Renditeorientierung. Diese Praxis wird flankiert durch Politiken der Privatisierung und Eigentumssicherung. Andererseits ringen kommunale und zivilgesellschaftliche Akteure verstärkt um die Sicherung der Daseinsfunktionen der Städte, etwa beim Wohnen, der sozialen Infrastruktur, im öffentlichen Raum. Dabei werden die Machtverhältnisse zwischen privaten und öffentlichen Akteuren neu verhandelt, gerade mit Blick auf Gerechtigkeitsfragen. Technologische Innovationen haben zwar nicht zum „Ende der Geographie“ oder zur Auflösung der Stadt geführt, wie dies noch zwei Dekaden zuvor befürchtet worden war. Der städtische Einzelhandel ist jedoch durch Online-Plattformen in seiner Existenz bedroht. Datengetriebene Stadtpolitik und der Trend zur „smart city“, ursprünglich ein unternehmerisches Produkt, sind zunehmend in die Handlungssphäre der öffentlichen Akteure eingesickert.

Die gesteigerte Komplexität der Stadtpolitik lässt sich sowohl in horizontaler wie auch vertikaler Hinsicht lesen: Als Ergebnis der Urbanisierung wächst die Stadt über ihre tradierten Grenzen hinaus, ohne dass der Raum der Politik entsprechend mitgewachsen wäre. Verständigung auf der Ebene der Stadtregion ist insofern ein Schlüsselkonzept für die Zukunft. Zugleich sind die Städte zunehmend in übergeordnete, wenn nicht globale Handlungszusammenhänge eingebunden. Dies gilt für ihr Verhältnis zum Staat, aber auch für ihre Abhängigkeit von räumlich weitgespannten ökonomischen Netzwerken.

In jüngster Zeit hat sich „Transformation“ als übergreifendes Narrativ für Strategien des Wandels auch im urba-

nen Kontext durchgesetzt (WBGU 2016). Output- und effizienzgetriebene Ansätze haben „Stadt“ jedoch dabei vorschnell als funktionale, souveräne Einheit betrachtet. Damit wurde die Komplexität des Städtischen erheblich unterschätzt. Viele Stadtbewohner/innen haben sich als Zivilgesellschaft abseits der etablierten politischen Arenen nachhaltigen Lebensstilen verschrieben. Neben den bekannten „Öko-Milieus“ sind nicht nur deutlich pointiertere Generationsbewegungen entstanden, sondern auch neue Wissenspraktiken im Bereich von Kreislaufwirtschaft, Cradle-to-Cradle, Sharing und gemeinwohlorientierte Raum-, Infrastruktur- und Mobilitätsnutzungen. „Knowledge has left the building“ heißt hier auch, dass neue Formen institutioneller und zugleich nicht-institutioneller Wissensproduktion (mode-2) entstanden sind, die tradierte Formen ergänzen und herausfordern.

Stadtpolitik steht vor neuen Herausforderungen mit Blick auf Biodiversität, Klimaanpassung oder Energiesuffizienz, während die alten Ziele (ökonomische Leistungsfähigkeit, soziale Ausgewogenheit der Stadtentwicklung, Beschäftigung und Arbeit) keineswegs obsolet sind. Die daraus resultierenden Aufgaben sind ebenso groß wie widersprüchlich. Stadtpolitik und -planung des klassischen Typs scheinen hiermit überfordert zu sein. Die Aufgabenteilung zwischen Stadt und Staat hinkt dem Problemdruck erkennbar hinterher. Zudem gibt es keine „blueprints“, also universell einsetzbare Rezepte, um diese Probleme zu lösen. In politischer Hinsicht stehen bei der aktuellen Transformation, ähnlich wie im modernen Wiederaufbau, große Steuerungsversprechen im Raum, deren Einlösung alles andere als trivial ist.

Städte im Zeichen fortwährender Krisen

Die Corona-Pandemie hat jüngst als Momentum verschärfter Strukturbrüche in den Städten gewirkt. Dadurch wurden solche Veränderungen massiv beschleunigt, die ohnehin bereits in Gang gesetzt waren. Zusätzlich zu den komplexen Problemlagen treten multiple Krisenphänomene auf mit Blick auf Gesundheit, Einzelhandel, Arbeit oder Mobilität. Ein aktueller Fokus liegt auf der Neuerfindung der Innenstädte, die unter ihrer monofunktionalen Ausrichtung leiden. Allerdings gibt es noch kaum tragfähige Ideen hierfür. Anpassungsreaktionen der Politik blieben eher punktuell und waren teilweise auch eratisch (Pandemie-Management). Resilienz erfährt eine neue Konjunktur als übergreifendes Leitbild, auch als Hilferuf in Sachen Robustheit gegenüber externen Schocks.

Eine sichtbare Konsequenz der Pandemie ist die Kritik an der klassischen Funktionsorientierung der Städte und die Forderung nach Neuauftteilung des Stadt- und Straßenraums. Sucht man nach Lehren aus der Corona-Krise für die künftige Stadtentwicklung, dann liegt hier vielleicht das größte Potenzial für produktive Veränderungen – vorausgesetzt die handelnden Akteure bringen das nötige Maß an Kreativität, Mut und Machtbewusstsein in diese Prozesse ein. In Verbindung mit einem anderen Verständnis von Arbeit und Wohnen ließe sich

„Klassische Stadtplanung scheint mit den neuen Herausforderungen in den Bereichen Biodiversität, Klimaanpassung oder Energiesuffizienz überfordert zu sein.“

hier manifestieren, was bereits in den 1980er Jahren als alternative Vorstellung von Urbanität vorgedacht wurde. Gleches gilt für eine ökologische Neuorientierung der Städte, zu der nicht nur die Pandemie, sondern auch Hitzewellen und Hochwasserereignisse überzeugende Argumente liefern – schließlich besteht Anlass zur Vermutung, dass der Klimawandel dies alles verschärfen wird.

Herausforderung Nachhaltigkeit im Spiegel kritischer Forschung

Jenseits dieser aktuellen Fragen stellt sich die grundsätzliche Herausforderung, ob und wie Nachhaltigkeit ein ähnlich wirkmächtiges Paradigma für die Stadtentwicklung werden kann, wie es seinerzeit der Aufbruch in die moderne Stadt und Gesellschaft war. Einerseits arbeitet die Praxis, angeleitet durch zahlreiche politische Initiativen, an Maßnahmen zur ökologischen Optimierung. Die Kulmination von Krisen in Stadt und Land hat indes offengelegt, dass auch ein ökologisch-technischer Funktionalismus – die kompakte Stadt, die grüne Stadt, die ‚smarte‘ Stadt – in seiner oberflächlichen Perspektive zwar wohlzuende Beruhigung verströmt, aber nicht zu grundlegenden Strategien beiträgt. Womöglich bleibt diese Perspektive so lange begrenzt, wie der Pfad der Städte in der Zwangsjacke un hinterfragten Wachstums verharrt (Lange et al. 2020). Zu komplex, zu „wicked“, zu vielschichtig und wirkmächtig erscheinen die etablierten Strukturen. Zu dynamisch ist die Entwicklung von sozialer Ungleichheit oder politischen Konflikten, nicht zuletzt in urbanen Räumen. Zu träge sind die Institutionen, die darauf antworten sollen.

Zugleich stehen Metakonzepte wie „Transformation“ unter dem Anfangsverdacht, dass sie das Anspruchsniveau auf Planbarkeit des avisierten Wandels in unerreichte Höhen schrauben, ohne dass die Grundmechanismen, nach denen Ökonomie, Gesellschaft, Stadtentwicklung und -planung bis dato funktionieren, grundlegend in Frage gestellt würden. Das Aufrufen so weitreichender Veränderungen muss jedoch hinterlegt sein mit Durchsetzungsperspektiven – nicht zuletzt in jenen Apparaten, die Implementation politisch-administrativ verantworten. Statt neue Ziele und kleinteilige „Maßnahmen“ und Produkte zu entwerfen ist es also an der Zeit, sich dezidiert mit der Implementation von Wandel, ihren Wirkungen, Widersprüchen und Auswegen auseinanderzusetzen.

Der in Wien lehrende Politik- und Sozialwissenschaftler Ingolfur Blühdorn hat zuletzt die Ambivalenzen und Ambiguitäten der Nachhaltigkeitsdebatte sehr grundsätzlich reflektiert (Blühdorn et al. 2020). Hauptkritik ist, dass eine effektive Nachhaltigkeit bisher nicht stattfinde, weil sich große Teile der mit diesem Narrativ verbundenen Akteure aus Wissenschaft, Politik und Wirtschaft nicht grundsätzlich vom Wachstumsnarrativ und seinen finanziellen, sozialen und symbolischen Resourcen emanzipiert hätten. Die systemische Stabilisierung der Nachhaltigkeitsansätze an nicht-nachhaltigen Praktiken, so Blühdorn, erkläre sich dadurch, dass die Akteure des konkurrierenden Nachhaltigkeitsnarrativs dessen gesellschaftliche Wirksamkeit und Umsetzungsrelevanz noch nicht hinreichend aufgezeigt hätten. Fragen des Systemwandels stehen daher weiter unbeantwortet auf der Agenda.

Die Rolle reflexiver Wissensproduktion

Wissenschaftliche Expertise kann Inspiration für anstehende Anpassungsprozesse der Städte geben. Sie liefert Diagnosen zu komplex miteinander verknüpften Problemlagen, stellt Orientierungswissen bereit und versteht sich als Impulsgeber für strategisches Handeln. Aus unserer Sicht lässt sich dies wie folgt konkretisieren: Erstens ist die Frage der Zeitchkeit von nachhaltiger Entwicklung neu zu definieren. Forschung und Praxis sollten sich weder im Klein-Klein konkreter „Lösungen“ verzetteln noch auf die ganz großen, abstrakten Zukunftsentwürfe hin ausrichten, die zwar keine heutigen Interessen tangieren (insofern politisch mehrheitsfähig sind), aber wenig Relevanz entfalten können. Womöglich sind es Strategien mittlerer Reichweite – ein Begriff unter anderem geprägt von Otto Ullrich –, die hier verstärkt in den Blick zu nehmen sind: etwa Konzepte öffentlicher Gesundheit, regionaler Kreislaufwirtschaft, oder die effektive Verzahnung von Flächennutzung und Mobilität.

Zweitens sollten solche strategischen Handlungskorridore kombiniert werden mit Ansätzen, die die Rahmenbedingungen von Politik und Ökonomie einbeziehen. Schließlich entscheiden diese darüber mit, wie gesellschaftliche Wohlstandsalternativen in die Welt kommen (Sareen/Waagsaether 2022). Insofern gehört eine Positionierung der Politik zum Paradigma „Wachstum“ auf die Tagesordnung. Ein strategischer Korridor für gelingende städtische Zukünfte ist der Zugriff auf Grund und Boden für das Gemeinwohl. Grund und Boden wären dann nach dem spekulativen Zugriff abstrakter und konkreter Kapitalverwertung zu entziehen und – ebenso wie Wasser oder gute Luft – als Fundament der Gemeinwohlökonomie zu sichern. Aktivistische Keimzellen wie *Immovielien*, Urbane Liga oder Projekte wie der *Runde Tisch für Liegenschaftspolitik* in Berlin arbeiten bereits daran. Sie tun das als Bündnisse von Bürger/innen, Aktivist/innen, Stadtmacher/innen und Stadtpolitik, Eigentümern, Expert/innen und Wissenschaft. Die institutionelle Nachhaltigkeitsforschung kann sich hier einerseits zu Boden-, Gerechtigkeits- und Verwertungsfragen positionieren,

andererseits im Verbund mit solchen Partnern neue Formen der Wissensproduktion erproben.

Drittens stellen sich aus Sicht einer reflexiven Forschung auch Problemkreise zweiter Ordnung als Herausforderung – damit sind Konflikte gemeint, die aus vermeintlichen Problemlösungen hervorgehen. Hierzu gehört beispielsweise die wachsende Bedeutung privaten Kapitals als Auslöser der Entwicklung neuer, großer Stadtbausteine. Dort werden öffentliche Akteure verstärkt als Türöffner und Moderator verstanden, lassen aber konkrete Regulation vielfach missen. Ein anderes Problem stellt sich, wenn die tendenziell richtige Beteiligung der Öffentlichkeit auf eine polarisierte Stadtgesellschaft trifft und für partikulare Interessendurchsetzung missbraucht wird. Ziehen sich die eigentlich zuständigen Akteure von Stadt und Staat jedoch aus dem schwierigen Terrain der Konfliktaustragung zurück, bleibt ein politisches Vakuum.

Tragfähige Modelle der urbanen Governance sind essenziell dafür, die Horizonte des als notwendig erkannten Wandels institutionell abzusichern. Erfahrungen mit systematischen Richtungsveränderungen sind jedoch noch begrenzt. Kritische Forschung kann sich diesen komplex verschränkten Problemfeldern widmen, um daraus produktive Energien für eine nachhaltige Entwicklung der Städte zu schöpfen.

Literatur

- Blühdorn, I./Butzlaff, F./Deflorian, M./Hausknost, D./Mock, M. (2020): Nachhaltige Nicht-Nachhaltigkeit. Bielefeld, Transcript
 Lange, B./Hülz, M./Schmid, B./Schulz, C. (Eds.) (2020): Postwachstumsgeographien: Raumbezüge diverser und alternativer Ökonomien. Bielefeld, Transcript.
 Sareen, S./Waagsaether, K. L. (2022): New municipalism and the governance of urban transitions to sustainability. doi: 10.1177/0042098022111496
 WBGU (2016): Der Umzug der Menschheit: Die transformative Kraft der Städte. Hauptgutachten. Berlin, Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung.

AUTOREN + KONTAKT

Dr. Markus Hesse ist Geograph und Raumplaner, tätig als Professor für Stadtforschung an der Universität Luxemburg am Departement für Geographie und Raumplanung.

Université du Luxembourg, Maison des Sciences Humaines, 11, Porte des Sciences, L-4366 Esch-sur-Alzette. E-Mail: markus.hesse@uni.lu



Dr. Bastian Lange ist Fellow am IÖW. Er forscht zu alternativen Räumen, Governance und urbanen Transitionsprozessen. Er lehrt an der Universität Leipzig und leitet das unabhängige Forschungs- und Beratungsbüro Multiplicities.

Multiplicities, Brehmestrasse 22, 13187 Berlin. E-Mail: mail@bastianlange.de, Internet: www.multiplicities.de

