AKADEMIE FÜR
RAUMFORSCHUNG UND
LANDESPLANUNG

Hutter, Gérard

Zeit als Gestaltungsthema und Rahmenbedingung – am Beispiel der Stadtentwicklungsplanung

URN: urn:nbn:de:0156-0877037

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 45 bis 64

Aus:

Henckel, Dietrich; Kramer, Caroline (Hrsg.):
Zeitgerechte Stadt - Konzepte und Perspektiven für die Planungspraxis

Hannover 2019

Forschungsberichte der ARL 09

ALARM
LATE
SCHEDULE
STRESS
BUSY
DELAY
PRESSURE
TIME MANAGEMENT
RUSH
OVERTIME

© Pixabay, CC

Gérard Hutter

ZEIT ALS GESTALTUNGSTHEMA UND RAHMENBEDINGUNG – AM BEISPIEL DER STADTENTWICKLUNGSPLANUNG

Gliederung

1 Einleitung
2 Akteure und die Gestaltung von Zeit – zur Einordnung des Beitrags
2.1 Zeitgestaltung als Manifestation von „Human Agency“
2.2 Zeitgestalter und die zeitgerechte Stadt
3 Zeitgestaltung durch Stadtentwicklungsplanung?
3.1 Zeitgemäße Stadtentwicklungsplanung aus Sicht des Deutschen Städtetages
3.2 Die kommunale Praxis der Stadtentwicklungsplanung – zwei Fallbeispiele
3.2.1 Fallbeispiel Aachen
3.2.2 Fallbeispiel Dresden
4 Schlussfolgerung und Ausblick
Literatur

Kurzfassung
Zeitpolitische Bemühungen setzen oftmals an Zeitkonflikten zwischen Akteuren an (z. B. Konflikte zwischen Arbeitgeber und -nehmer über Gestaltungsmöglichkeiten der Arbeitszeitflexibilisierung). Der vorliegende Beitrag hingegen richtet den Fokus auf einzelne Akteure und ihren Anspruch, Zeit zu gestalten („Mikroanalyse“). Der Beitrag unterscheidet zwischen zwei Arten von Zeitgestaltern: (1) Zeitpioniere und (2) Agenten von institutionellem Wandel. Zeitpioniere betonen die Absicht der eigenen individuellen Zeitwohlstandserhöhung durch die Gestaltung ihres Lebensstils, während Gestalter des institutionellen Wandels von Zeitstrukturen kollektive Wohlstandsgewinne und deren Verteilung in den Vordergrund stellen. Institutionenorientierte Zeitgestalter sind von besonderer Bedeutung für die Realisierung einer zeitgerechten Stadt. Theoretisch liegt es nahe, dass institutionenorientierte Gestalter das informelle Instrument der Stadtentwicklungsplanung nutzen, um Schritte in Richtung einer zeitgerechten Stadt zu gehen, z. B. um das Querschnittsthema der Zeitgestaltung in den bestehenden räumlichen Planungsinstrumenten und in den Fachplanungen zu verankern. Ein Blick in die Planungspraxis ist allerdings ernüchternd. Zeitgestaltung spielt sowohl im Stadtentwicklungsplan der Stadt Aachen aus dem Jahr 2012 als auch im Integrierten Stadtentwicklungskonzept der Stadt Dresden aus dem Jahr 2016 keine prominente Rolle. Hierfür gibt es fallspezifische Ursachen (z. B. der Prozessverlauf in Aachen, die geringe Bedeutung von Zeit als planerisches Gestaltungsthema in Dresden). Der Beitrag formuliert anhand dieser konzeptionellen Überlegungen und Beispielanalysen einige Hinweise für die künftige Planungsforschung als Beitrag zur Realisierung einer zeitgerechten Stadt.

Schlüsselwörter
Aachen – Dresden – Human Agency – Institution – Wandel – Zeitpioniere

Time as a design issue and a condition – the example of urban development planning

Extended Abstract

Time-policy endeavours often highlight time conflicts between actors (e.g. conflicts between employers and employees about the scope of flexibility in working hours). In contrast, this paper focuses on individual actors and their aspirations to manage time ('microanalysis'). The paper differentiates between two types of time managers: (1) time pioneers and (2) agents of institutional change. Time pioneers focus on improving their individual time budgets through the design of their lifestyles. Agents of institutional change, on the other hand, emphasise collective improvements in time budgeting and distribution through changes in regulative, normative and cognitive structures. Time managers oriented towards institutions are particularly important for achieving temporal justice in the city. In theory it seems likely that institutional agents would use the informal instrument of urban development planning to take steps towards improving temporal justice in the city, e.g. by tackling the cross-sectoral topic of time management by using existing spatial planning instruments and sectoral planning.

Two case studies from planning practice paint a somewhat different picture, however. The example of family time policy and urban development planning in *Aachen* demonstrates systematic attempts to establish time policy approaches in overall municipal action. Nonetheless, consideration of the urban development plan passed in December 2012 by the city council, 'Aachen*2030 Masterplan. Perspectives and impulses for the spatial development of the city of Aachen' (Stadt Aachen 2012), suggests that there is still plenty of scope for improvement in terms of the coordination and integration of family time policy and planning. The 2012 urban development plan contains few statements on family policy and primarily refers to time in terms of a reference to the future for scheduling the implementation of plan statements. The focus of the plans is clearly on spatial relations and the consideration and integration of sectoral policies. Aachen's urban development plan is thus not – in any direct sense – a document on municipal family-time policies. The lack of consideration of time policies in the urban development plan can be at least partially explained by the process of planning procedures in Aachen. Time policies did not gain significance in urban planning in Aachen until after the urban development plan had been completed.

The paper then turns to a case study of planning in *Dresden* where in February 2016 the city council passed the integrated urban development concept (INSEK) 'Future Dresden 2025+' (LHD 2016). The investigation suggests that urban development planning in Dresden has thus far operated largely in a 'conventional time' manner. The actors involved in developing the concept thus use time as a quasi self-evident framework for their actions. There are few references to time in INSEK and where they occur they are used to refer to the future and the anticipated necessity of further specifying and adapting plans because of the uncertain social, economic and ecological conditions that affect urban development planning. It seems possible, however, that opportunities for time-policy based planning and implementation activities may arise in the future in Dresden due to new political circumstances in the city council and current strategic initiatives.

Overall, the findings on time policies in planning practice are sobering but also somewhat 'mixed' and certainly not conclusive. This may be because concise analyses of case-study municipalities do not adequately reflect the social, temporal and spatial complexity of collective attempts to manage and coordinate time in cities. To develop strategies in cities, the paper therefore calls for investigations of planning and implementation that are time-policy inspired, systematic, comparative, and genuinely processual and evaluation-oriented.

Keywords
Aachen – Dresden – Human Agency – institution – transformation – time pioneers

1 Einleitung

Viele Akteure der Stadt- und Regionalentwicklung verwenden Zeit oftmals als selbstverständliche Rahmenbedingung individuellen und sozialen Handelns (z. B. zur Koordination von Terminen). Im Kontrast dazu dürften derzeit nur wenige ein ausgeprägtes Zeit*gestaltungs*interesse verfolgen (z. B. Reisch/Bietz 2014; Henckel 2016). Damit korrespondiert ein Unterschied zwischen den Arten von Studien zur Zeit und zur Zeitpolitik: Studien, die Zeit als Rahmenbedingung individuellen und sozialen Handelns in den Vordergrund stellen, manifestieren sich u. a. als historische oder Zeitkulturen vergleichende Analysen (z. B. Demandt 2015; Levine 2011). Sie verfolgen ein beschreibendes und/oder erklärendes Forschungsinteresse. In Arbeiten zur Zeitgestaltung und Zeitpolitik ist hingegen ein ausgeprägter Sinn für die Relationen zwischen den Möglichkeiten und Wirklichkeiten zeitpolitischer Gestaltung zu finden (z. B. Henckel 2007, Reisch/Bietz 2014).[1] Dieser Beitrag interessiert sich vorrangig für zeitgestalterische Möglichkeiten von Akteuren auf der kommunalen und auch individuellen Ebene.

Einführend ist eine weitere Schwerpunktsetzung zu nennen: Bisherige zeitpolitische Studien fokussieren auf Konstellationen von Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft (z. B. Henckel/Eberling 2002; Weichert 2011). Dies kann man als eine Governance-Perspektive zum Verständnis von Zeit als Gestaltungsthema der Planung bezeichnen (Selle 2005, 2007). Der vorliegende Beitrag hingegen thematisiert vorrangig die *Sensibilisierung einzelner Akteure für Zeit als Gestaltungsthema* – sozusagen Anstrengungen der „Selbstsensibilisierung" von Personen (vgl. Hörning/Gerhardt/Michailow 1990a, 1990b) und von kollektiven Akteuren wie Organisationen. Dass die Möglichkeiten der Zeitpolitik und Raumzeitpolitik bisher erst sehr selektiv Wirklichkeit geworden sind, erklärt sich, so eine Arbeitshypothese des Beitrags, partiell durch Schwierigkeiten der Sensibilisierung von Akteuren für die Möglichkeiten der Zeitgestaltung. Denn es ist das eine, „Zeitbewusstsein" als Grundlage von Raumzeitpolitik und einer zeitgerechten Stadt als normative Vorstellung und „Realität" zu benennen (vgl. z. B. Henckel 2007: 543), und das andere, aufzuzeigen wie und warum Akteure „Zeitbewusstsein" konkret entwickeln und sich für Fragen der Gestaltung von Zeit interessieren.

1 Dies schließt selbstverständlich nicht aus, dass sich raumzeitpolitische Arbeiten auch für beschreibende und erklärende Forschungen interessieren.

Vor diesem Hintergrund steht der Beitrag unter folgender Leitfrage:

Wie berücksichtigen Akteure[2] der Stadtentwicklungsplanung Zeit als Gestaltungsthema sozialen Handelns?

Der Beitrag ist der qualitativen sozialwissenschaftlichen Planungsforschung zuzurechnen. Er setzt sich das Ziel, Kategorien für die Suche nach zeitgestaltungsinteressierten Akteuren auf der kommunalen Ebene zur Verfügung zu stellen. Als Basis dienen handlungs- und institutionentheoretische Konzepte (vgl. Emirbayer/Mische 1998; Scott 2014) und Sekundärauswertungen von Fallbeispielen zur Stadtentwicklungsplanung (z. B. Hutter/Wiechmann/Günzel 2014). Kapitel 2 geht vertiefend auf die theoretisch-konzeptionellen Grundlagen ein. Das Kapitel unterscheidet im Kern zwischen zwei Arten von Zeitgestaltern: „Zeitpioniere" (Hörning/Gerhardt/Michailow 1990a, 1990b) und „Agenten des institutionellen Wandels" (Hinings/Greenwood/Reay et al. 2004). Kapitel 3 analysiert das informelle Instrument der Stadtentwicklungsplanung. Im Mittelpunkt stehen der Masterplan zur Stadtentwicklung in Aachen (Stadt Aachen 2012) und das Integrierte Stadtentwicklungskonzept (INSEK) in Dresden (LHD 2016). Der Blick in die Planungspraxis anhand dieser Beispielanalysen ist eher ernüchternd. Der Beitrag schließt deshalb in Kapitel 4 mit einem Ausblick auf die Zukunft der Planungsforschung für eine zeitgerechte Stadt.

2 Akteure und die Gestaltung von Zeit – zur Einordnung des Beitrags

Planung, Zeit und Zeitgerechtigkeit von Städten sind vieldeutige Ausdrücke (vgl. Beitrag Henckel/Kramer in diesem Band). Planung soll hier als räumliche Planung und als institutionalisiertes Handeln in Städten und Regionen verstanden werden, das zukunftsorientiert, normativ, systematisch und integrativ ausgerichtet ist.[3] Formelle und informelle Institutionen sind auch für das Verständnis von „Zeit" von hoher Bedeutung. Abschnitt 2.1 fokussiert allerdings nicht auf Zeit als institutionalisierte Zeit, sondern auf Zeitgestaltung als Ausdruck der Bemühungen von Personen und kollektiven Akteuren, die Dimension der Zeit explizit, reflexiv und erfahrungsbezogen zum Thema von Gestaltungsversuchen zu machen. Abschnitt 2.2 unterscheidet auf dieser Grundlage zwischen zwei Arten von Akteuren, die für kommunale Strategien zur Realisierung einer zeitgerechten Stadt von Bedeutung sind: Zeitpioniere und Zeitgestalter als Agenten des institutionellen Wandels.

---

2 Der Ausdruck „Akteure der Stadtentwicklungsplanung" umfasst – im Grundsatz – nicht allein die zuständigen Vertreter kommunaler Behörden (z. B. die Verwaltungsmitarbeiter im Amt für Stadtplanung), sondern auch politische, ökonomische und zivilgesellschaftliche Akteure, die an Planungsprozessen beteiligt sind. Dieser Beitrag fokussiert allerdings in Abschnitt 2.2 auf die öffentlichen Akteure der Stadtentwicklungsplanung. Empirisch stehen dann in Kapitel 3 die zuständigen Akteure der Kommunalverwaltung im Mittelpunkt.

3 Siehe die Auswertung von (räumlichen) Planungsbegriffen bei Wiechmann (2008: 65). In Abhängigkeit von der gewählten Planungstheorie ergibt sich dann ein spezifischeres Planungsverständnis (vgl. Allmendinger 2009 für einen Überblick über Planungstheorien).

2.1 Zeitgestaltung als Manifestation von „Human Agency“

Personen und kollektive Akteure der modernen Gesellschaft verstehen „Zeit“ in der Regel vorrangig als abstrakte, quantifizierbare und lineare Zeit mit offenem Zukunftshorizont (vgl. Hutter/Wiechmann/Günzel 2014 für vertiefende Ausführungen und Literaturhinweise). Zeit als abstrakte, quantifizierbare und lineare Zeit ist eine in hohem Maße institutionalisierte Sinndimension individuellen und sozialen Handelns. Akteure verwenden Zeitreferenzen mehr oder weniger explizit zur Handlungsbestimmung (z. B. Führen eines Tagebuchs, zeitliche Bestimmung von Sitzungsterminen, Budgetierung von Arbeitszeiten und Freizeiten). Zeit ist zugleich eine erfahrungsbezogene Kategorie. Norbert Elias (1988) hat gezeigt, dass Zeit als Erfahrung die Unterscheidung zwischen Vergangenheit, Zukunft und Gegenwart betont. Emirbayer und Mische (1998) haben in einem vielzitierten Aufsatz zur Frage „What is Agency?“ demonstriert, wie erfahrungsbezogene Gestaltungsbemühungen von Akteuren durch zeitliche Strukturierung zu verstehen sind. Sie definieren „Human Agency“ wie folgt (1998: 970):

“We define it as the temporally constructed engagement by actors of different structural environments – the temporal relational contexts of action – which, through the interplay of habit, imagination, and judgment, both reproduces and transforms those structures in interactive response to the problems posed by changing historical situations.”

Nach Emirbayer und Mische (1998) umfasst „Agency“ Anstrengungen von Akteuren, in bestimmten Situationen bestimmte typische Handlungen zu realisieren. Diese Typik ist keine „mechanische“ Realisierung von Handlungen, sondern umfasst ein Spektrum absichtsvoller Anstrengungen, abstrakt vordefinierte Routinen in Abhängigkeit situativer Bedingungen konkret auszuführen. Akteure können Routinen auch in ihren zeitlichen Elementen variieren (z.B. routinierter Umgang mit typischen Abweichungen von „Deadlines“ bei Projekten). Spannungsreichere Beziehungen innerhalb der Zeitdimension treten zutage, wenn Akteure künftiges Handeln thematisieren und die Implikationen für gegenwärtiges Tun und für das Verständnis der Vergangenheit ansprechen. Emirbayer und Mische (1998: 968 f.) betonen, dass Zukunftsvorstellungen, gegenwärtiges Handeln und Interpretationen des Vergangenen in einer komplexen und dynamischen Wechselbeziehung stehen:

„As actors respond to changing environments, they must continually reconstruct their view of the past in an attempt to understand the causal conditioning of the emergent present, while using this understanding to control and shape their responses in the arising future.”

Anstrengungen der Imagination beinhalten mehrere Ebenen, z.B. Reflexion auf gegenwärtige Zukunftsvorstellungen, ihr Verständnis aus früheren Erfahrungen und die Beziehung zu gegenwärtigen Handlungen, die wiederum eine neue künftige Gegenwart hervorbringen.[4] Akteure unternehmen zudem Anstrengungen zur Vermittlung dieser

4 Die sogenannte „selbsterfüllende Prophezeiung” ist ein typisches Beispiel für die dynamische Beziehung zwischen Zukunft und Gegenwart (Weick 1995).

beiden Seiten im Hinblick auf die konkreten, oftmals prozessual sich herausbildenden sozialen Bedingungen gegenwärtiger Situationen („emerging events", vgl. Emirbayer/Mische 1998: 968 ff.).

Gestaltungsbemühungen von Akteuren sind im Einklang mit diesem Verständnis von „Human Agency" zeitlich strukturiert, was aber nicht zwingend heißt, dass sie Zeit als Sinndimension individuellen und sozialen Handelns fokussieren. Unter „Zeitgestaltung" als Agency-Manifestation (im Folgenden auch kurz: Zeit-Agency) sollen hier diejenigen Gestaltungsbemühungen von Akteuren verstanden werden, die Zeit explizit zum Gestaltungsthema machen und die diese Sinndimension ins Zentrum von Reflexion, Entscheidung und Umsetzungshandlung stellen. Das Konzept der Zeit-Agency betont vier Charakteristika:

> *Distanz zu herrschenden Zeitkonventionen:* Akteure mit Zeit-Agency stellen durch Institutionen geprägte konventionelle Zeitbestimmungen von individuellem und sozialem Handeln infrage. Für sie verringert sich der Grad der Institutionalisierung (Grad der Selbstverständlichkeit) von Zeit und zeitlichen Strukturen. Dies umfasst auch Distanz zu konventionellen Zeitpraktiken (z.B. Praktiken der Beschleunigung und der ökonomischen Effizienzsteigerung, Distanz durch Lob der Langsamkeit, der Pause und des Wartens, vgl. Geißler 2012).

> *Erfahrungsbezogenes Zeitverständnis:* Akteure mit ausgeprägter Zeit-Agency pflegen keine abstrakten Zeitdiskussionen, sondern beziehen die Motivation für Gestaltungsabsichten aus eigenen vergangenen, gegenwärtigen und imaginierten Erfahrungen (vgl. z.B. die Motivationen der sog. „Zeitpioniere" bei Hörning/Gerhardt/Michailow 1990a, 1990b).

> *Reflexives Zeitverständnis:* Akteure mit Zeit-Agency erheben die Sinndimension der Zeit selbst zum Gegenstand inhaltlicher und prozessualer Gestaltung (z.B. „Zeit für Zeit", vgl. Hörning/Gerhardt/Michailow 1990a, 1990b). Dies umfasst Anstrengungen der Explikation bisher impliziter Zeitstrukturen, ihrer Ursachen und Konsequenzen, aber auch die Imagination künftiger Erfahrungen von dann gegenwärtigen Vergangenheiten und Zukünften.

> *Interesse für Fragen des Zeitwohlstands:* Akteure mit Zeit-Agency thematisieren die Herausforderung, die für „traditionelle" Wachstumsgesellschaften charakteristische enge Kopplung von Zeit, Geld, sozialer Anerkennung usw. zu lockern und neu zu gestalten. Sie sehen das „Recht auf eigene Zeit" und die Möglichkeiten subjektzentrierter Zeitgestaltung als eigenständige Beiträge für mehr Zeitwohlstand (vgl. Rinderspacher 2002, 2003).

Zeitgestaltung ist damit aus Sicht von „Human Agency" im Sinne von Emirbayer und Mische (1998) abstrakt beschrieben. Offen bleibt, welche Akteure ausgeprägte Zeit-Agency haben. Der folgende Abschnitt zeigt, dass die Unterscheidung zwischen Zeitpionieren (im Sinne von Hörning/Gerhardt/Michailow 1990a, 1990b) einerseits und „Agenten des institutionellen Wandels" (im Sinne von Hinings/Greenwood/Reay et al. 2004) andererseits von besonderer Bedeutung für die Realisierung einer zeitge-

rechten Stadt ist. Beiträge zur Realisierung von mehr Zeitgerechtigkeit sind vor allem von Agenten des institutionellen Wandels zu erwarten, denn diese thematisieren nicht allein ihren eigenen Zeitwohlstand, sondern den ihrer Mitmenschen.

2.2 Zeitgestalter und die zeitgerechte Stadt

Die Vorstellung einer „zeitgerechten Stadt" ist bisher, wie der einführende Beitrag von Henckel und Kramer in diesem Band verdeutlicht, kein präzise umrissenes normatives Konzept für die Bewertung raum-zeitlicher Strukturen und Prozesse in den Städten des globalen Nordens. Es handelt sich eher um eine Leitidee, die – von normativen Überlegungen zur Verteilungsgerechtigkeit und sozialen Gerechtigkeit ausgehend – den Blick auf zeitliche und räumliche Dimensionen dieser Gerechtigkeitspostulate lenkt. Dementsprechend soll hier „zeitgerechte Stadt" vor allem bedeuten, „dass eine Stadt den Zeiten, den zeitlichen Ansprüchen ihrer Bewohner gerecht wird. Es würde bedeuten, dass Kaskadeneffekte zeitlicher Veränderungen berücksichtigt bleiben und z. B. keine uneingeschränkte Anpassung an die Ausdehnung (in die Nacht und das Wochenende) erfolgt. Es entstünde eine Stadt, die eine Diversität von Zeiten ermöglicht" (vgl. Beitrag Henckel/Kramer in diesem Band).

Städte haben grundsätzlich das Potenzial, Orte der Differenz und Diversität zu sein (Siebel 2015). Raumzeitforscher charakterisieren sie aus zeitpolitischer Perspektive einerseits durch zunehmend vielfältige und konfliktträchtige Zeit-Raum-Relationen, andererseits sehen sie vereinheitlichende, also Diversität reduzierende Tendenzen (z. B. vereinheitlichende Tendenzen der Ökonomisierung, Beschleunigung und Ausdehnung, vgl. z. B. Henckel 2007, 2016, vgl. auch Weichert 2011). In einem ähnlichen Sinne ist auch räumliche Planung durch Berücksichtigung von lokalen Kontexten, Konflikten und Diversität einerseits und durch Ansprüche der Integration und des normativen Ausgleichs andererseits gekennzeichnet. Es liegt deshalb nahe, über die Berücksichtigung der Mehrung des individuellen Zeitwohlstands hinaus besonderes Augenmerk auf Versuche der *kollektiven Zeitgestaltung* zu legen. Dies soll hier durch die Unterscheidung von Zeitgestaltern als Zeitpionieren und als Agenten des institutionellen Wandels Berücksichtigung finden (vgl. Tabelle 1).

Zeitpioniere interessieren sich vorrangig für ihren individuellen Lebensstil in sozialen Kontexten (Hörning/Gerhardt/Michailow 1990a, 1990b). Die Suche nach einer „zeitgerechten" oder auch „zeitgerechteren Stadt" ist hingegen durch die Orientierung an Kollektivzielen gekennzeichnet. Agenten des individuellen Wandels sind diejenigen Zeitgestalter, die ihre Bemühungen nicht allein in Hinblick auf sich selbst, sondern auch durch Vorteile im Sinne der Mehrung des gemeinsamen („kollektiven") Zeitwohlstands begründen (auf verschiedenen sozialen Ebenen, z. B. Kleingruppe, Stadtgesellschaft usw.). Agenten des Wandels institutionalisierter Zeitstrukturen können theoretisch als „institutionelle Unternehmer" verstanden werden (Scott 2014; Hinings/Greenwood/Reay et al. 2004). Sie verbinden ihre eigenen (mehr oder weniger) idealistischen Motivationen mit der absichtsvollen Bemühung, grundlegende Änderungen in zeitlichen Strukturen zu erzielen, die sie für sich und ihre Mitmenschen unter Gesichtspunkten der Gerechtigkeit als problematisch erachten und zu deren Problemlösung sie einen Beitrag zu leisten beanspruchen.

	Zeitgestalter als Gestalter von neuen Lebensstilen („Zeitpioniere“)	**Zeitgestalter als Gestalter von institutionellem Wandel**
Zeitverständnis	Das Verständnis ist u.a. durch Distanz zu herrschenden Zeitkonventionen, Betonung der Gegenwartserfahrung und ein reflexives Zeitbewusstsein geprägt	Das Verständnis ist durch Distanz zu herrschenden Zeitkonventionen, Betonung der Bedeutung künftiger institutioneller Änderungen und ein reflexives Zeitbewusstsein geprägt
Gestaltungsanspruch	Zeitpioniere begründen Gestaltungsversuche durch den Anspruch der Erhöhung ihres individuellen Zeitwohlstands im Rahmen eines neuen Lebensstils	Gestalter von institutionellem Wandel begründen Gestaltungsversuche auch durch den Anspruch der Erhöhung des kollektiven Zeitwohlstands und der gerechteren „Gewinnverteilung“

Tab. 1: Zeitgestalter als Zeitpioniere und als Agenten von institutionellem Wandel in kommunalen Fallstudien zur zeitgerechten Stadt / Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Hinings/Greenwood/Reay et al. (2004) zum Verständnis von Akteuren als Gestaltern von institutionellem Wandel sowie Hörning/Gerhardt/Michailow (1990a), (1990b) zu „Zeitpionieren“

Der von Scott (2014) formulierte Bezugsrahmen für institutionelle Analysen betont, dass die Konstruktion und der Wandel von Institutionen Änderungen in kulturell-kognitiven, normativen und regulativen Aspekten mit sich bringen. Insbesondere durch die Betonung normativer und regulativer Aspekte gibt es einen direkten Zusammenhang zwischen Institutionenwandel und kollektiven Versuchen, mehr Zeitgerechtigkeit in Städten zu entwickeln. Dabei können selbstverständlich auch einzelne Personen Fragen der Zeitgerechtigkeit im Hinblick auf ihre eigene Situation und ihr eigenes individuelles Handeln thematisieren. Dies soll hier allerdings – als persönliches Handeln für individuelle Wohlstandsmehrung – nicht im Vordergrund stehen, was nicht zuletzt aus dem Fokus dieses Beitrags auf öffentliche Akteure der Stadtentwicklungsplanung resultiert.

Im Grundsatz sind öffentliche, private und auch intermediäre Akteure gleichermaßen von Bedeutung für die Entwicklung einer zeitgerechten Stadt. Henckel und Kramer (Beitrag in diesem Band) unterscheiden in diesem Kontext des Weiteren zwischen einer Angebots- und Nachfrageseite von Zeitgerechtigkeit als Verteilungsgerechtig-

keit von Ressourcen und Gelegenheiten.[5] Im vorliegenden Beitrag ist vor allem die *Angebotsseite der zeitgerechten Stadt von Interesse*. Es wird gefragt, um die Ausgangsfrage zu konkretisieren, wie die öffentlichen Akteure der Stadtentwicklungsplanung Zeit als Thema gestalteter Verteilungsgerechtigkeit auf kommunaler Ebene adressieren. Dabei bietet es sich an, auf diejenigen Akteure zu blicken, die – wie die Stadt Aachen – bereits zeitpolitisch auffällig geworden sind. Doch auch der Blick auf zeitpolitisch bisher unauffällige Akteure, wie z.B. öffentliche Akteure der Stadtentwicklungsplanung in Dresden, kann verwertbare Einsichten vermitteln.

3 Zeitgestaltung durch Stadtentwicklungsplanung?

Akteure der Stadtentwicklung befassen sich mit Zeit als Thema von Gestaltungsbemühungen in einem komplexen, dynamischen und unsicheren Kontext, wenn sie sich überhaupt damit gestaltungsorientiert befassen. Es liegt deshalb nahe, zunächst einen Blick auf die Stadtentwicklungsplanung zu werfen, weil diese aufgrund ihres informellen Charakters den Akteuren weite Spielräume belässt, um lokale und regionale Kontextfaktoren in der Strategieentwicklung zu berücksichtigen. Stadtentwicklungsplanung könnte sich – aus theoretischer Sicht – als besonders geeignetes informelles Planungsinstrument erweisen, um das Querschnittsthema der kommunalen Zeitpolitik und Zeitgerechtigkeit in den bestehenden integrativen Instrumenten der Kommunalpolitik und darüber auch letztlich in den fachlichen Planungs- und Umsetzungsaktivitäten zu verankern. Im Folgenden wird zunächst kurz allgemein auf die Stadtentwicklungsplanung eingegangen, um dann zu zwei Fallbeispielen zu kommen, in denen nach Akteuren der Planung als Zeitgestaltern Ausschau gehalten wird.

3.1 Zeitgemäße Stadtentwicklungsplanung aus Sicht des Deutschen Städtetages

Aufgabe der Stadtentwicklungsplanung ist es, übergeordnete Ziele (Leitbilder), Handlungsfelder und Maßnahmen für die nachhaltige Entwicklung der Stadt teilräumlich differenziert aufzuzeigen. Ihre Planaussagen bleiben aber informell, d.h. sie haben nur Empfehlungscharakter für die an der Planung beteiligten Akteure (vgl. z.B. Danielzyk/Knieling 2011). Die Stadtentwicklungsplanung zählt mit einem Zeithorizont von oftmals zehn bis fünfzehn Jahren zu den städtischen Planungsinstrumenten mit dem längsten Planungszeitraum. Damit bietet sie einerseits der lokalen Politik und Verwaltung zu einem frühen Zeitpunkt der Planung die Möglichkeit einer verwaltungsinternen Koordination sowie der Einbindung zivilgesellschaftlicher und privatwirtschaftlicher Akteure durch vielfältige Beteiligungsformate. Andererseits erfordert die langfristige Perspektive einen bewussten Umgang mit der Zeitdimension der Planung und auch eine Strategie, wie sich die Planung dynamisch an veränderte Rahmenbedingungen der Stadtentwicklung anpasst. Es ist deshalb plausibel, Akteuren der Stadtentwicklungsplanung ein gewisses Interesse an Zeitfragen zu unterstellen (Hutter/Wiechmann/Günzel 2014).

5 Alternativ könnte auch von der Produktion von Zeitgerechtigkeit von und in Städten und dem „Konsum" von Zeitgerechtigkeit als öffentlichem Gut gesprochen werden (Reisch/Bietz 2014).

Das Positionspapier „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung“ des Deutschen Städtetages (DST 2013) erlaubt einen ersten Einblick in die aktuelle Bedeutung von Zeitfragen für die Stadtentwicklungsplanung in Deutschland. Das Positionspapier konstatiert zunächst, dass nach der Ernüchterung über integrierte und wissenschaftlich fundierte Planung und nach der Hinwendung zum Projekthaften, Konkreten und Situativen in den 1980er Jahren nunmehr ca. seit den 1990er Jahren eine Rückbesinnung auf das Erfordernis strategischer Orientierung in Planung und Stadtentwicklung festzustellen sei. Diese Rückbesinnung auf Strategie ergebe sich nicht zuletzt aus den aktuellen und mittel- bis langfristigen Herausforderungen der Stadtentwicklung (z. B. Globalisierung, verschärfte Einkommenspolarisierung in Städten, sozialer und demografischer Wandel).

Das Positionspapier gibt dann einen Überblick über die Elemente einer „zeitgemäßen“ (meine Formulierung, G. H.) Stadtentwicklungsplanung, mit der sozialen, ökologischen und ökonomischen Ziele gleichermaßen sowie in balancierter und gemeinwohlorientierter Weise Rechnung zu tragen sei. Das Positionspapier betont den informellen (d. h. vor allem den gesetzlich nicht geregelten) Charakter der Stadtentwicklungsplanung (DST 2013: 10). Es liegt dabei nahe zu vermuten, dass gerade die informelle „Natur“ der Stadtentwicklungsplanung Planern vielfältige Spielräume zur Berücksichtigung von zeitpolitischen Fragen in der Strategieentwicklung eröffnen könnte. Das Positionspapier enthält hierzu allerdings nur wenige Ausführungen (z. B. Management von Planungsprozessen als Teil des Stadtentwicklungsmanagements, DST 2013: 19). *Zeit ist im Positionspapier offensichtlich kein Gestaltungsthema*. Instruktivere Hinweise zur Berücksichtigung von Zeit als Gestaltungsthema der Stadtentwicklungsplanung finden sich vielleicht in Beispielen städtischer Planungspraxis.

3.2 Die kommunale Praxis der Stadtentwicklungsplanung – zwei Fallbeispiele

Zur Stadtentwicklungsplanung im Allgemeinen, wie auch zur Planung und Zeitgestaltung, liegen keine systematisch vergleichenden, prozess- und evaluationsorientierten Studien mit hohen Fallzahlen vor.[6] Kommunale Fallbeispielanalysen zur Zeitgestaltung in der Stadtentwicklungsplanung stehen deshalb unter einem gewissen Revisionsvorbehalt. Ihr Ziel ist es, die in Kapitel 2 gewonnenen Vorstellungen zur Zeitgestaltung im Kontext einer Suche nach der „zeitgerechten Stadt“ zu illustrieren.

Zeitgestalter sehen sich sowohl auf der individuellen (z. B. Hörning/Gerhardt/Michailow 1990a, 1990b) als auch auf der kommunalen Ebene zahlreichen Hindernissen und Herausforderungen gegenüber. Es liegt daher nahe, sowohl Erfolgsgeschichten zu er-

6 Zur Beurteilung des Forschungsstandes zur Raumzeitpolitik und zur kommunalen Zeitpolitik vgl. z. B. die Ausführungen in Heitkötter (2004), Henckel (2007), Mückenberger/Timpf (2007), Weichert (2011), Henckel/Harmel/Koziol et al. (2013), Henckel (2016). Zur Stadtentwicklungsplanung vgl. z. B. Meyer zum Alten Borgloh (2005), Kühn/Fischer (2010), Selle (2013) sowie die Beiträge in Selle (2006). Die Forschungslage ist insgesamt durch Einzelfallstudien und vergleichende Fallstudien mit geringen Fallzahlen geprägt. Selle (2013: 8) konstatiert für die Stadtentwicklungsplanung ein nach wie vor deutliches Defizit an „systematischer Empirie“.

zählen als auch auf die Probleme und Grenzen der Zeitgestaltung in Städten hinzuweisen. Im Folgenden werden zwei Fallbeispiele dargestellt: Zeitgestaltung in der Stadt Aachen und Stadtentwicklungsplanung *ohne* Zeitgestaltung in Dresden.

3.2.1 Fallbeispiel Aachen

Heitkötter und Zohren legen in diesem Sammelband eine vertiefende Darstellung der kommunalen Familienzeitpolitik in der Stadt Aachen vor. Ziel der nachfolgenden Ausführungen ist es nicht, diese Darstellung in Teilen einfach zu wiederholen. Vielmehr soll unter den Gesichtspunkten der Zeitgestaltung als Manifestation von „Human Agency" der Frage nachgegangen werden, wie Akteure in Aachen das eher sperrige Thema Zeitpolitik als Gestaltungsthema der Stadtentwicklung etablierten und welche Rolle die Stadtentwicklungsplanung dabei spielte.

Raumzeitpolitik allgemein wie auch die Suche nach einer „zeitgerechten Stadt" sind als abstrakt-konzeptionelle Gestaltungsversuche eher schwer zu greifen (u. a. weil ihre Implikationen aufgrund des generellen Ressourcencharakters von Raum und Zeit so umfassend sind). Zeitgestalter und ihre Versuche zur Entwicklung zeitpolitischer Ansätze in Städten finden sich inhaltlich eingebettet in ein komplexes Set von Themen und Zielen. Anschlussfähigkeit und vielfältige Kombinierbarkeit zeitpolitischer Themen mit aktuellen Themen sind wichtige Erfolgsfaktoren für Versuche der Zeitgestaltung in Städten – ganz im Sinne des politischen Agenda-Settings. Es ist deshalb nicht überraschend, wenn die Zeitgestalter in Aachen ihre Anliegen an etablierte Politikthemen andocken: „Familienfreundlichkeit" und kommunale Familienpolitik gewannen dort ihre Prominenz u. a. in Hinblick auf die Herausforderungen des demografischen Wandels und eines zunehmenden Standortwettbewerbs zwischen Städten und Regionen. Darüber hinaus spielten auch spezifische Herausforderungen einer „Wissenschaftsstadt" eine Rolle. *Familienzeitpolitik* konnte terminologisch als Synthese aus Familien- und Zeitpolitik kommuniziert werden.

Zeitgestaltung beruht auf der Distanzierung von Akteuren von einem weitgehend gesellschaftlich-konventionell vorgeprägten und institutionell regulierten Handeln, das – mehr implizit als explizit – Zeitverwendungshandeln ist. Für die kommunale Strategieentwicklung zur Zeitgestaltung ist, wie in anderen Strategiebereichen auch, von hoher Bedeutung, mit welchen Gründen und Inhalten die Distanzierung von Konventionen gerechtfertigt wird und Problemstellungen vorgetragen werden (Healey 2009). Der Aufsatz von Heitkötter und Zohren zur kommunalen Familienzeitpolitik in Aachen verdeutlicht, dass Informationen zur „Zeitnot" von Familien (differenziert in Konstellationen von Personen und Akteuren) für die Problematisierung von Zusammenhängen zwischen der „Arbeitswelt" und der „Familie" dienen können. Zeitnot von Familien hat zahlreiche Facetten (u. a. Zeitbudgetprobleme, Synchronisationsprobleme in Städten, Rhythmusprobleme).

Die Suche nach einer „zeitgerechten Stadt" erfordert Zeitgestalter, die konflikt- und konsensfähig sind. In Aachen ergibt sich nach Heitkötter und Zohren für die kommunale Familienzeitpolitik in dieser Hinsicht ein recht eindeutiges Bild. *Konflikte* und ku-

mulativ daraus entstehende „Zeitnot“ folgen aus den gesellschaftlichen, vor allem ökonomischen, Rahmenbedingungen und den Entscheidungen von Familien bzw. familienähnlichen Sozialformen. *Konsensorientierung* hingegen ist charakteristisch für die Lösung der aus Zeitnot entstehenden Probleme: Erfolgreiche kommunale Familienzeitpolitik basiert auf dem Willen der politischen Entscheider in Städten (z.B. Oberbürgermeister als Unterstützer). Sie erfordert die intensive verwaltungsinterne Koordination, Kooperation und gemeinsame inhaltliche Problemlösungsfähigkeit der zahlreichen relevanten Verwaltungsakteure. Sie erfordert zugleich das produktive Zusammenspiel von Politik, Verwaltung, Bildung, Wirtschaft, Zivilgesellschaft usw. („Good Governance“). Strategische Planung mittels Konzepten, Plänen, Leitfäden, Schlüsselprojekten und Maßnahmen bietet auf der Grundlage konsensorientierter Verständigungen aller relevanten Akteure die Aussicht, von „Worten“ zu „Taten“ und schließlich auch zu „erwünschten Ergebnissen“ zu gelangen (Selle 2013). Mit diesen Erfolgsfaktoren verbindet sich die Hoffnung, dass kommunale Familienzeitpolitik über Beiträge für einzelne Familien und ihre Mitglieder hinaus erwünschte Wirkungen insgesamt auf die Stadtgesellschaft entfaltet und im Alltag aller betroffenen und beteiligten Akteure verankert bleibt. Gestalter der kommunalen Familienzeitpolitik in Aachen können damit als Agenten des institutionellen Wandels verstanden werden (vgl. Abschnitt 2.2), wobei Änderungen mit lokaler Reichweite im Vordergrund stehen.

Kommunale Familienzeitpolitik in Aachen ist ein kontinuierlicher dynamischer Prozess, in dem zahlreiche öffentliche, private und intermediäre Akteure eine Rolle spielten bzw. spielen. Dieser Prozess findet seinen auch für „Außenstehende“ zugänglichen Ausdruck in Konzepten, Plänen, Projekten und Maßnahmen, zu denen in Aachen ein umfangreiches Dokumentenmaterial zur Verfügung gestellt wird. Im Rahmen dieses Beitrags sticht dabei das Dokument „Aachen*2030 Masterplan. Perspektiven und Impulse für die räumliche Entwicklung der Stadt Aachen“ heraus (vgl. Stadt Aachen 2012). Es handelt sich um ein informelles Plandokument, das als Stadtentwicklungsplan zu charakterisieren ist. Als Herausgeber im Dezember des Jahres 2012 fungierte die Stadt Aachen, Dezernat III – Planung und Umwelt. Die Bearbeitung erfolgte durch ein bekanntes lokales Planungsbüro und Planungsforscher von der RWTH Aachen. Die Planaussagen sind relativ knapp, übersichtlich und konkret gehalten.

Unter dem Gesichtspunkt der Zeitgestaltung in Städten und insbesondere angesichts der oben skizzierten Bemühungen lokaler Akteure um Familienzeitpolitik fällt allerdings auf, dass die Inhalte des Stadtentwicklungsplans weitgehend konventionell formuliert sind, dem Duktus des DST-Positionspapiers zur Stadtentwicklungsplanung folgen und – was besonders auffällt – nur relativ wenige Aussagen zur Familienpolitik formulieren sowie Zeitreferenzen vor allem als Zukunftsreferenzen zur Einordnung der Realisierung von Planaussagen enthalten. Der Schwerpunkt der Planaussagen liegt eindeutig auf räumlichen Bezügen sowie der Berücksichtigung und Integration fachpolitischer Inhalte. Der Masterplan in Aachen vom Dezember 2012 ist damit kein Dokument der kommunalen Familienzeitpolitik – auch wenn er mindestens indirekt bedeutsam für zeitpolitische Bemühungen ist. Für künftige Fallstudienanalysen zur Zeitpolitik in Aachen stellt sich die Frage, warum Anstrengungen der kommunalen Familienzeitpolitik einerseits und die Stadtentwicklungsplanung andererseits nebeneinander herlaufen – zumindest stellt sich dies „plantextlich“ für Außenstehende so dar.

Auf diese Frage mag es vielfältige Antworten geben, die allerdings vertiefende empirische Aktivitäten zur Zeitpolitik und Planung in Aachen erfordern. Ein wichtiger Anhaltspunkt ergibt sich aus dem Prozessverlauf der zeitpolitisch relevanten Strategieentwicklung in Aachen:[7]

> Im Masterplan findet sich eine Übersicht, die den Beginn der Planerarbeitung auf ca. Anfang des Jahres 2010 festlegt (vgl. Stadt Aachen 2012: 11). Als Datum der Fertigstellung und Veröffentlichung nennt das Plandokument, wie oben erwähnt, den Monat Dezember im Jahr 2012.

> Die Bemühungen der Stadtverwaltung Aachen (mit Unterstützung des Oberbürgermeisters) zur stärkeren systematischen Verknüpfung von Familienpolitik, Stadtplanung und Zeitpolitik finden ihren textlichen Ausdruck vor allem in der Broschüre „Familienfreundliche Stadtplanung. Kriterien für Städtebau mit Zukunft" (Stadt Aachen 2016, vertiefend Heitkötter/Zohren in diesem Band). Die Veröffentlichung dieser Broschüre erfolgte im Juli des Jahres 2016.

Der in dritter Auflage vorliegende Kriterienkatalog zur verstärkten Verknüpfung von Familienpolitik, Stadtplanung und nunmehr auch Zeitpolitik (Stadt Aachen 2012: 3) wurde also *nach* der Erarbeitung des Masterplans erstellt. Zudem handelt es sich um unterschiedliche planerische Instrumente zur Steuerung der Stadtentwicklung: Der Masterplan enthält zahlreiche Aussagen, die räumlich-konkret und gesamtstädtisch orientiert sind und damit über einzelne Standorte bzw. Projekte hinausgehen. Er ist eindeutig ein Instrument strategischer räumlicher Steuerung. Der Kriterienkatalog hingegen soll vielfältige Planarten und Gestaltungsaktivitäten beeinflussen (u.a. Stadtentwicklungskonzepte, Städtebauliche Rahmenpläne, Bebauungspläne). Der Masterplan ist also – wenig überraschend aus Sicht der strategischen Planungsdiskussion (z.B. Wiechmann 2008, vgl. auch Selle 2013) – kein Instrument zur Steuerung der *gesamten* Stadtentwicklung. Salopper formuliert: Der Masterplan ist weniger „Master" als die Wahl dieses Wortes für ein Planungsinstrument suggeriert. Mit Blick auf den Prozessverlauf in Aachen stellt sich damit die Frage, wie – nach dem Masterplan mit Stand 2012 und dem Kriterienkatalog mit Stand 2016 – nunmehr durch künftige planerische Strategieentwicklung eine verstärkte Koordination und ggf. Integration gelingt.

Zudem ergibt sich aus institutionentheoretischer Sicht die Frage, inwieweit und wie überlokal wirksame „Blaupausen" – wie das in dem Positionspapier des DST zum Ausdruck kommende Verständnis von zeitgemäßer Stadtentwicklungsplanung – lokale Planungsprozesse vorprägen, so dass zeitpolitische Analysen und Planaussagen nur bei Überwindung von Hindernissen in Plandokumente zu integrieren sind. Institutionen im Sinne von kognitiv wirksamen Vorannahmen, Klassifikationsschemata und typi-

7 Heinz Zohren vermittelte wertvolle Hinweise zum Verständnis der Strategieentwicklung in Aachen im Rahmen der intensiven Kommunikation des ARL-Arbeitskreises zur zeitgerechten Stadt. Er wies insbesondere auch auf den Prozessverlauf hin, mit dem die Fertigstellung des Masterplans vor der verstärkten Berücksichtigung von familienzeitpolitischen Anforderungen in der Stadtplanung erfolgte. Heinz Zohren sei herzlich gedankt. Die Verantwortung für die obigen Aussagen zum Fallbeispiel Aachen verbleibt selbstverständlich beim Autor.

schen Denk- und Argumentationsmustern sind nicht nur für die Berücksichtigung von „Zeit“ wichtig, sondern auch dafür, wie lokale Akteure Planinhalte und Planungsprozesse entwickeln. Dies zeigt sich auch im Fallbeispiel Dresden.

3.2.2 Fallbeispiel Dresden

Akteure der Stadtentwicklungsplanung in Dresden verwenden Zeit vorrangig als institutionalisierte Rahmenbedingung planerischen Handelns. Als Gestaltungsthema stand Zeit bisher nicht auf der Agenda der Planungsakteure in Dresden. Diese Falleinschätzung beruht auf der Sekundärauswertung empirischer Arbeiten zur Stadtentwicklungsplanung in Dresden (vgl. Siedentop/Wiechmann 2007; Hutter/Wiechmann/Günzel 2014). Im Folgenden werden diese empirischen Arbeiten im Überblick gezeigt. Es soll verdeutlicht werden, dass die Stadtentwicklungsplanung potenziell durchaus die Möglichkeit hat, Zeitfragen als Gestaltungsfragen zu adressieren. Ob die Akteure der Stadtentwicklungsplanung dieses Potenzial auch nutzen und textlich zum Ausdruck bringen, ist jedoch von weiteren Bedingungen abhängig. Stadtentwicklungsplanung in Dresden hat sich nach der Wiedervereinigung aus plausiblen Gründen mit den drängenden „klassischen“ Aufgaben der Stadterneuerung und des Stadtumbaus befasst. Denn die Stadt Dresden verlor in den Jahren von 1990 bis 1994 ca. 30.000 Einwohner.

Starke Abwanderung war vorrangig in den zentrumsnahen Wohnvierteln zu beobachten. Akteure der Bauleitplanung und der Stadtentwicklungsplanung konzentrierten sich einerseits auf die Diskussion genereller Leitbilder. Diese basierten, wie die meisten politischen Programme dieser Zeit, auf einer optimistischen Überschätzung der weiteren Entwicklung. Andererseits richteten Planer frühzeitig ihren Blick auf städtebauliche Projekte und Wettbewerbe in der historischen Innenstadt sowie auf die Sanierung der gründerzeitlichen Wohnviertel. Trotz starker Suburbanisierung und hoher Bevölkerungsverluste im Stadtkern und in den Plattenbaugebieten in den folgenden fünf Jahren stabilisierte sich langsam die Lage, insbesondere in den innenstadtnahen Quartieren. Stadtentwicklungspolitik und Planung waren in dieser Phase (1995 bis ca. 2000) dennoch durch Ernüchterung geprägt. Die Prognosen gingen von einer anhaltenden Schrumpfung aus. Die Stadt Dresden konnte allerdings in der anschließenden Zeit von 2000 bis 2004 mit einem Plus von 10.000 Einwohnern ein beachtliches Wachstum realisieren. Kommunalpolitik und Stadtentwicklungsplanung formulierten gleichwohl im Integrierten Stadtentwicklungskonzept (INSEK) aus dem Jahr 2002 das Leitbild einer in der Einwohnerzahl stabilen, bestandsorientierten „Europäischen Stadt“ mit attraktivem Zentrum. Die ab der Jahrtausendwende einsetzende Stabilisierungstendenz spiegelte sich auch in der konzeptionellen Neuausrichtung der Stadtentwicklungsplanung. Das als Grundlage für den Stadtumbau erarbeitete INSEK aus dem Jahr 2002 prognostizierte nach einem für 2003 erwarteten Tiefpunkt für 2015 ca. 480.000 Einwohner. Die tatsächliche Entwicklung hat diese Erwartungen in der Folge deutlich übertroffen. So lebten im Jahr 2011 fast 530.000 Einwohner in Dresden (Wiechmann/Pallagst 2012). Die jüngste Prognose schreibt nun den Wachstumstrend in die Zukunft fort. Das im Februar 2016 vom Stadtrat der Stadt Dresden beschlossene INSEK „Zukunft Dresden 2025+“ formuliert die konkrete Aussage, dass für das Jahr 2025 eine Bevölkerungszahl von etwa 579.600 Personen zu erwarten sei (LHD 2016: 16).

Im Mai 2011 hatte der Dresdener Stadtrat die Fortschreibung des INSEK von 2002 mit Verweis auf gesellschaftspolitische Prozesse wie demografischen Wandel und Globalisierung beschlossen. Der Planungshorizont sollte über das Jahr 2025 hinausreichen („Zukunft Dresden 2025+"). Das neue INSEK wurde bis Februar 2016 durch einen aufwendigen, durch vielfältige Beteiligungsformate und Veranstaltungen geprägten sozialen Prozess erarbeitet (z.B. frühzeitige Bildung eines Fachbeirats, Durchführung von Fachveranstaltungen, von Stadtspaziergängen und einer online-gestützten Beteiligung sowie einer speziellen „Dresdner Debatte" zum INSEK 2025+). Im Gegensatz zum früheren enthält das neue INSEK Aussagen zu einer dynamischen und flexiblen Anpassung an veränderte Rahmenbedingungen durch Monitoring und Zielanpassung:

„Stadtentwicklungsplanung ist ... nicht an einen Anfang und ein Ende gebunden. Es ist ein fortwährender Prozess, dem das aktuelle Konzept in besonderer Weise gerecht wird. Die Umsetzung ist an ein dynamisches Zielsystem gebunden. Einerseits benennt das Konzept langfristige Entwicklungsziele und andererseits definiert es auch schon konkrete Maßnahmen beziehungsweise Schlüsselprojekte in den Schwerpunkträumen. Die Schlüsselprojekte sind ein markantes Statement der Ziele in den jeweiligen Räumen und initialisierend für weitere Projekte. Aber nicht alle Entwicklungen der nächsten Jahre sind voraussehbar, nicht alle Projekte sind definiert oder finanziell abgesichert. Deshalb erfordert die Umsetzung des Stadtentwicklungskonzeptes eine stetige Auseinandersetzung mit Rahmenbedingungen, Prioritäten und den finanziellen Möglichkeiten. Auch wenn die Stadt nun gesamtstädtische Entwicklungsziele beschlossen hat, müssen diese in den kommenden Jahren kontinuierlich geprüft und angepasst sowie mit Maßnahmen untersetzt werden ..." (LHD 2016: 7).

Teil D „Umsetzungsprozess Zukunft Dresden 2025+" konkretisiert die Aussagen zum dynamischen Zielsystem. Das dynamische System wird zunächst dem starren Zielsystem des früheren INSEK gegenübergestellt. Es beachtet unterschiedliche Ziel- und Zeitebenen der Planung:

„Die Zielausrichtung des Konzeptes mit abgeleiteten Handlungserfordernissen und Schlüsselprojekten ist ... an unterschiedliche zeitliche Ebenen gebunden. Je langfristiger die Ziele formuliert werden, umso mehr sind die Wege zur Zielerfüllung Unsicherheiten, Veränderungen und Anpassungsmechanismen unterlegen. Erst in der zeitlichen Annäherung wird auch deutlich, inwieweit die Ziele selbst angemessen und konkret genug sind, um eine ausreichende Orientierung für das Handeln zu geben. Mit dem dynamischen Zielsystem wird die Möglichkeit geschaffen, Ziele, Handlungserfordernisse und Schlüsselprojekte bei nachgewiesenem Erfordernis kontinuierlich zu präzisieren. Damit erhalten auch aktuelle und konkretisierte Ziele der Akteure aus den Fachressorts mehr Gewicht, was die Umsetzungsorientierung des Konzeptes Zukunft Dresden 2025+ und dessen Akzeptanz erheblich stärken soll" (LHD 2016: 142).

Dynamik im neuen INSEK meint gegenwärtige Begründung künftiger Veränderungen des planerischen Zielsystems im Lichte einer dann konkreter fassbaren „Realität". Zeit ist nicht ein dynamischer Prozess, sondern ein *konventioneller* Referenzrahmen, in dem Veränderungen aufgrund veränderter Rahmenbedingungen, Prioritäten und konkreter Umsetzungsbedingungen begründbar und durchsetzbar sind. Dynamik im INSEK ist der Ausblick auf eine noch nicht erfahrene Zukunft, von der aber vermutet

wird, dass sie Zieländerungen nahelegt, für die planerisch argumentativ vorzusorgen ist. Damit korrespondiert, dass zeitpolitische Fragen im INSEK Dresdens keine Rolle spielen. So wird das Wort „Zeit" – wenn überhaupt – als Komponente der Ausdrücke „Freizeit" und „zeitgenössische Kunst" gebraucht.

Akteure der Stadtentwicklungsplanung in Dresden ignorierten vermutlich Zeit als Gestaltungsthema im Planungsprozess. Zeit wurde weitgehend konventionell als Rahmenbedingung vorausgesetzt und explizit u.a. zur Terminkoordination im Rahmen der Prozesssteuerung der INSEK-Erstellung verwendet. Textformulierung und der partizipative Erarbeitungsprozess des INSEK wurden maßgeblich durch die zuständigen Verwaltungsmitarbeiter des Amts für Stadtplanung gesteuert (u.a. mit Unterstützung eines Dortmunder Planungsbüros). Insofern gelten die getroffenen Aussagen zur Zeitgestaltung in Dresden vor allem für diese Planungsakteure in der kommunalen Verwaltung.

Diese Fallanalyse bedarf der Überprüfung sowie ggf. Revision und erneuten Einordnung, wenn weitere Strategieprozesse in Dresden in den Blick genommen werden. Im September des Jahres 2014 konstituierte sich der neu gewählte Stadtrat und im September 2015 erfolgte der Amtsantritt des neuen Oberbürgermeisters der Stadt Dresden. Sowohl die Fraktionen und Koalitionen des Stadtrats als auch der Oberbürgermeister initiierten und/oder unterstützten neue Strategieprozesse, in denen ggf. derzeit oder künftig Fragen der Zeiterfahrung, Zeitreflexion und des kollektiven Zeitwohlstands eine größere Rolle spielen.[8]

4 Schlussfolgerung und Ausblick

Zeit ist für viele weitgehend selbstverständliche Rahmenbedingung individuellen und sozialen Handelns. Im Vergleich dazu dürften derzeit nur wenige ein ausgeprägtes Zeitgestaltungsinteresse verfolgen (vgl. z.B. Henckel 2016, Reisch/Bietz 2014). In diesem Sinne ist auch der Blick auf die Praxis der Stadtentwicklungsplanung eher ernüchternd. Das Beispiel der Familienzeitpolitik und Stadtentwicklungsplanung in Aachen zeigt zwar systematische Bestrebungen zur Etablierung zeitpolitischer Ansätze im kommunalen Gesamthandeln. Ein Blick auf den Stadtentwicklungsplan „Aachen*2030 Masterplan. Perspektiven und Impulse für die räumliche Entwicklung der Stadt Aachen" lässt jedoch vermuten, dass es für die Koordination und ggf. sogar Integration von Familienzeitpolitik und Planung „noch Luft nach oben gibt". Stadtentwicklungsplanung in Dresden agiert bisher weitgehend zeitkonventionell. Doch auch hier könnten neue politische Verhältnisse und strategische Initiativen[9] Gelegenheitsfenster und Wege für zeitgestalterische Planungs- und Umsetzungsaktivitäten eröffnen.

---

8 Vgl. z. B. aktuell (Stand: Mai 2017) laufende Strategieprozesse, die im Zusammenhang mit dem BMBF-geförderten Projekt „Open City Dresden" im Rahmen der Leitinitiative Zukunftsstadt zu beobachten sind; vgl. auch die Ergebnisse der Fallstudie zum Zusammenhang von Nachhaltigkeitsinitiativen und kommunaler Strategieentwicklung in Dresden (Blum/Egermann/Ehnert et al. 2016).

9 Gemeint sind z. B. lokale Initiativen in der Zivilgesellschaft mit Blick auf die Möglichkeiten einer „Postwachstumsgesellschaft" (vgl. Egermann/Hutter 2014).

Der Befund zur Zeitgestaltung in der Planungspraxis ist also ernüchternd bzw. ambivalent bezüglich künftiger Entwicklungen, was auch daran liegen könnte, dass kurz gefasste kommunale Fallstudien (wie die obigen) die soziale, zeitliche und räumliche Komplexität kollektiver Versuche der Zeitgestaltung in Städten nicht angemessen abbilden. Der Beitrag plädiert deshalb für zeitpolitisch inspirierte und systematisch vergleichende sowie genuin prozessuale und evaluationsorientierte Planungs- und Umsetzungsstudien zur Strategieentwicklung in Städten.[10] Für die Stadtentwicklung unter veränderten zeitlichen und räumlichen Rahmenbedingungen (z. B. Henckel 2016) sind dabei sowohl Zeitpioniere als auch Gestalter von institutionellem Wandel von Bedeutung – beide nicht zuletzt aus den normativen Perspektiven einer ökosozialen Zeitpolitik und Postwachstumspolitik (vgl. Reisch/Bietz 2014). Die umfangreichen Mehr-Ebenen-Forschungen zur handlungstheoretischen Institutionentheorie bieten ein differenziertes Analyseinstrumentarium, um die Beiträge von Zeitgestaltern zur Stadt- und Regionalentwicklung zu thematisieren, gerade im Hinblick auf Prozesse des Wandels und der Transformation (zusammenfassend Scott 2014).

Empirische Arbeiten zu Zeitpionieren (Hörning/Gerhardt/Michailow 1990a, 1990b) zeigen allerdings auch, dass diese zahlreiche Hindernisse überwinden und Herausforderungen meistern müssen, um nur einige Schritte in Richtung eines neuen Lebensstils mit mehr Zeitvielfalt und individuellem Zeitwohlstand zu gehen. Gestalter mit dem Anspruch der Veränderung institutionalisierter Zeitstrukturen wollen darüber hinaus Schritte in Richtung kollektiver Zeitwohlstandsgewinne und fairer Gewinnverteilungen gehen. Sie verknüpfen individuelle Interessen und Ziele mit kollektiven Zielbegründungen für Gestaltungsversuche.[11] Angesichts zunehmender räumlich-zeitlich bedingter Konfliktlagen in Städten und Regionen liegt es nahe zu erwarten, dass Hindernisläufe und die Meisterung kognitiver, regulativer und normativer Herausforderungen in besonderem Maße ihre Gestaltungsversuche prägen werden. Dies betont, dass die planerische Raumzeitforschung sowohl Erfolgs- als auch Misserfolgsgeschichten systematisch miteinander vergleichen sollte (vgl. z. B. Klein 2013 für ein solches Forschungsdesign).

10 Vgl. van de Ven (2007); Poole/van de Ven (2004); vgl. auch Selle (2013) zu „Worten“ und „Taten“ in der Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklung.

11 Die Institutionentheorie versteht Agenten des institutionellen Wandels als „institutionelle Unternehmer“ (Scott 2014) (vgl. oben Abschnitt 2.2). In diesem Zusammenhang ist auch die in den letzten Jahren prominenter werdende analytische Perspektive des „Institutional Work“ (Lawrence/Leca/Zilber 2013) zu erwähnen.

Literatur

Allmendinger, P. (2009): Planning Theory. Basingstoke.
Blum, A.; Egermann, M.; Ehnert, F.; Reiß, K. (2016): Nachhaltig leben in Dresden – Bausteine für den Wandel zu einer zukunftsfähigen Stadtgesellschaft. Dresden.
Danielzyk, R.; Knieling, J. (2011): Informelle Planungsansätze. In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung. Hannover, 473-498.
Demandt, A. (2015): Zeit: Eine Kulturgeschichte. Berlin.
DST – Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2013): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement – Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung. Positionspapier des Deutschen Städtetages. Berlin/Köln.
Egermann, M.; Hutter, G. (2014): Perspektiven für die Annäherung der Raum- und Transitionforschung – am Beispiel des EU-Projekts ARTS. In: pnd|online 3, 1-9.
Elias, N. (1988): Über die Zeit. Frankfurt am Main.
Emirbayer, M.; Mische, A. (1998): What is agency? In: American Journal of Sociology 103 (4), 962-1023.
Geißler, K. A. (2012): Lob der Pause: Von der Vielfalt der Zeiten und der Poesie des Augenblicks. München.
Healey, P. (2009): In search of the "strategic" in spatial strategy making. In: Planning Theory & Practice 10 (4), 439-457.
Heitkötter, M. (2004): Lokale Zeitpolitik. München.
Henckel, D. (2007): Raumzeitpolitik. In: Schöller, A.; Canzler, W.; Knie, A. (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden, 533-548.
Henckel, D. (2016): Raumzeitpolitik: Zeitliche Dimensionen der Verkehrspolitik. In: Schwedes, A.; Canzler, W.; Knie, A. (Hrsg.): Handbuch Verkehrspolitik. Wiesbaden, 521-542.
Henckel, D.; Eberling, M. (Hrsg.) (2002): Raumzeitpolitik. Opladen.
Henckel, D.; Harmel, E.; Koziol, M.; Simonides, S.; Thomaier, S. (Hrsg.) (2013): Die zeitgerechte Stadt: Dimensionen von Zeitgerechtigkeit in der räumlichen Planung. Berlin/Cottbus.
Hinings, C. R.; Greenwood, R.; Reay, T. Suddaby, R. (2004): Dynamics of change in organizational fields. In: Poole, M. S.; van de Ven, A. H. (Hrsg.): Handbook of organizational change and innovation. Oxford, 304-323.
Hörning, K. H.; Gerhardt, A.; Michailow, M. (1990a): Zeitpioniere: Flexible Arbeitszeiten – neuer Lebensstil. Frankfurt am Main.
Hörning, K. H.; Gerhardt, A.; Michailow, M. (1990b): Den Zeitpionieren auf der Spur: Flexibilisierung der Arbeitszeit und neue Formen der Lebensführung. In: Soziale Welt 41 (2), 206-221.
Hutter, G.; Wiechmann, T.; Günzel, M. (2014): Zeit zur Anpassung? Planungstheoretische Reflexionen zu Zeitverständnis und Zeitverwendung. In: Altrock, U.; Hunning, S.; Kuder, T.; Nuissl, H. (Hrsg.): Die Anpassungsfähigkeit von Städten. Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung. Kassel, 443-459. = Reihe Planungsrundschau 22.
Klein, G. (2013): Seeing what others don't: The remarkable ways we gain insights. New York, NY.
Kühn, M.; Fischer, S. (2010): Strategische Stadtplanung: Strategiebildung in schrumpfenden Städten aus planungs- und politikwissenschaftlicher Perspektive. Detmold.
Lawrence, T. B.; Leca, B.; Zilber, T. B. (2013): Institutional work: Current research, new directions and overlooked issues. In: Organization Studies 34 (8), 1023-1033.
Levine, R. (2011): Eine Landkarte der Zeit: Wie Kulturen mit Zeit umgehen. München.
LHD – Landeshauptstadt Dresden (Hrsg.) (2016): Zukunft Dresden 2025+: Integriertes Stadtentwicklungskonzept Dresden (INSEK). Dresden.
Meyer zum Alten Borgloh, C. (2005): Eine Renaissance der Stadtentwicklungsplanung? Die strategische Entwicklungsplanung – untersucht in den europäischen Dienstleistungsmetropolen Barcelona und Frankfurt/Main. Dortmund. = Blaue Reihe: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung 123.
Mückenberger, U.; Timpf, S. (Hrsg.) (2007): Zukünfte der europäischen Stadt: Ergebnisse einer Enquete zur Entwicklung und Gestaltung urbaner Zeiten. Wiesbaden.
Poole, M. S.; van de Ven, A. H. (Hrsg.) (2004): Handbook of organizational change and innovation. Oxford.
Reisch, L. A.; Bietz, S. (2014): Zeit für Nachhaltigkeit – Zeiten der Transformation: Mit Zeitpolitik gesellschaftliche Veränderungsprozesse steuern. München.
Rinderspacher, J. P. (2003): Arbeits- und Lebenszeiten im Wandel: Ansätze zu einer Politik der zeitstrukturellen Balance. In: Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation 23 (3), 236-250.
Rinderspacher, J. P. (Hrsg.) (2002): Zeitwohlstand: Ein Konzept für einen anderen Wohlstand der Nation. Berlin.
Scott, W. R. (2014): Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities. Thousand Oaks.
Selle, K. (2005): Planen. Steuern. Entwickeln: Über den Beitrag öffentlicher Akteure zur Entwicklung von Stadt und Land. Dortmund.

Selle, K. (2007): Neustart: Vom Wandel der shared mental models in der Diskussion über räumliche Planung, Steuerung und Entwicklung. In: The Planning Review, 169 (2), 17-30.
Selle, K. (2013): Stadtentwicklungsplanung 2.0 – bleibt alles anders? Sechs Thesen zu Entwicklung und Stand der Kunst. In: pnd|online 2013 (1), 1-10.
Selle, K. (Hrsg.) (2006): Praxis der Stadt- und Regionalentwicklung: Analysen, Erfahrungen, Folgerungen. Dortmund.
Siebel, W. (2015): Die Kultur der Stadt. Berlin.
Siedentop S.; Wiechmann T. (2007): Zwischen Schrumpfung und Reurbanisierung: Stadtentwicklung in Dresden seit 1990. In: RaumPlanung (131), 57-62.
Stadt Aachen (Hrsg.) (2012): Aachen*2030 Masterplan: Perspektiven und Impulse für die räumliche Entwicklung der Stadt Aachen. Aachen.
Stadt Aachen (Hrsg.) (2016): Familienfreundliche Stadtplanung. Kriterien für Städtebau mit Zukunft. Aachen.
van de Ven, A. (2007): Engaged scholarship: A Guide for organizational and social research. Oxford.
Weichert, N. (2011): Zeitpolitik: Legitimation und Reichweite eines neuen Politikfeldes. Baden-Baden.
Weick, K. (1995): Sensemaking in Organizations. London.
Wiechmann, T. (2008): Planung und Adaption – Strategieentwicklung in Regionen, Organisationen und Netzwerken. Dortmund.
Wiechmann, T.; Pallagst, K. M. (2012): Urban Shrinkage in Germany and the USA: A Comparison of Transformation Patterns and Local Strategies. In: International Journal of Urban and Regional Re-search, Vol. 36, No. 2, 261-280.

Autor

Gérard Hutter (**1966*), *Dr. rer. nat., Dipl.-Volksw.; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Duisburg; Projektleiter und Seniorwissenschaftler am Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V., Dresden; langjährige Forschungstätigkeit zu Fragen der strategischen Planung und Strategieentwicklung in Städten und Regionen.*